



GAUTA  
Panevėžio miesto savivaldybės priimamasis  
2014-10-15  
Nr. 20-2120(4.25)  
Kanceliarijos vedėja  
Sonata Vizerienė

## VYRIAUSYBĖS ATSTOVO PANEVĖŽIO APSKRITYJE TARNYBA

Valstybės biudžetinė įstaiga, Respublikos g. 62, 35158 Panevėžys tel. 845 583 443, faks. 845 465 891  
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 1887 43549

Panevėžio miesto savivaldybės tarybai

Panevėžio miesto merui (kopija)

### TEIKIMAS

### DĖL 2014 M. GEGUŽĖS 29 D. SPRENDIMO NR. 1-156 PUNKTŲ PAKEITIMO AR PANAIKINIMO

2015 m. spalio 14 d. Nr. T-37(2.4)  
Panevėžys

Panevėžio miesto savivaldybės taryba 2014 m. gegužės 29 d. sprendimu Nr. 1-156 „Dėl Panevėžio miesto tvarkymo ir švaros taisyklių patvirtinimo“ patvirtino Panevėžio miesto tvarkymo ir švaros taisykles (toliau – Taisyklės). Taisyklių 13.4 punktu Panevėžio miesto savivaldybės taryba įvedė „priskirtos“ teritorijos sąvoką, 14 punktu numatė pareigą nurodytiems asmenims vykdyti „priskirtos“ teritorijos priežiūrą iki savivaldybės tarybos nustatytų ribų, o 15 punktu nustatė privalomas pareigas nurodytiems asmenims teritorijų, šaligatvių, takų, aikštelių, žaliųjų juostų, griovių, įvažų priežiūrai atlikti (jos būdus, veiksmus).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos (Žin., 1992, Nr. 33-1014) 120 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai. Be to, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne kartą buvo pažymėta, kad savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją – konstituciniai principai (žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimus). Konstitucinis Teismas 2000 m. birželio 13 d. nutarime konstatavo, jog Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies norma, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, negali būti atsiejama nuo toje pačioje dalyje įtvirtintos nuostatos, kad savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžtos jų kompetencijos. Savivaldybės taryba, kaip vietos savivaldos teisę įgyvendinanti institucija, jos kompetencijai priskirtas funkcijas vykdo bei savivaldybėms priskirtą kompetenciją įgyvendina vadovaudamasi Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje nustatytais vietos savivaldos principais, tokiais kaip savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, veiklos skaidrumo, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo. Be to, pati savivaldos teisės prigimtis suponuoja tai, kad savivaldybės savo funkcijas turi vykdyti atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes, tačiau visais atvejais jos privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų (žr. pvz. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (Žin., 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290) 6 straipsnio 36 punktą nustato savarankiškąją savivaldybių funkciją – *sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas*. To paties įstatymo 16 straipsnis nustato, jog išimtinai savivaldybės tarybos kompetencijai priskirtina funkcija – *taisyklių, už kurių pažeidimą atsiranda administracinė atsakomybė, ir kitų taisyklių tvirtinimas* (36 p.). Tai suponuoja, jog savo veiklos teritorijoje

užtikrindama šios savarankiškos funkcijos vykdymą, Panevėžio miesto savivaldybės taryba privalo nustatyti atitinkamą teisinį režimą bei imtis konkrečių priemonių šiam tikslui pasiekti.

Darytina išvada, jog Panevėžio miesto savivaldybės taryba turi teisę savo sprendimais nustatyti Taisykles, kurios skirtos Panevėžio miesto teritorijų tvarkymui ir švarai, bet Taisyklės neturėtų prieštarauti galiojantiems Lietuvos Respublikos teisės aktams. Tačiau Taisyklių 13.4, 14, 15 punktai dalimis „priskirtas teritorijas“ ir 14.2.1, 14.2.2, 15.1, 15.2 dalimis, apimančiomis šaligatvių, takų, įvažų, aikštelių, žaliųjų juostų, griovių teritorijos priežiūros nustatymą ir teritorijų iki gatvės važiuojamosios dalies priežiūros nustatymą prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.

### ***Dėl „priskirtos“ teritorijos***

Taryba Taisyklių 13.4 punktu įvedė teisinę kategoriją „priskirta“ teritorija – *tai teritorija, esanti prie asmenų naudojamos teritorijos, kurioje jie turi vykdyti teritorijos priežiūrą*. Viešojo administravimo įstatymo (Žin., 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975) 3 straipsnio 1 dalies 1 punktas įtvirtina įstatymo viršenybės principą, reiškiantį, jog viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Kartu šio punkto nuostata numato, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Minimo straipsnio 1 dalies 4 punktas dar nustato ir nepiktnaudžiavimo valdžia principą, reiškiantį, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnis nustato, jog nuosavybė yra neliečiama. Pagal nuosavybės teisės formą, ji gali būti privati, viešoji arba mišri. Jei tam tikra žemė, jos sklypas ar teritorija nepriklauso privatiems fiziniams ar juridiniams asmenims įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, manytina, jog tokia nuosavybė Lietuvos Respublikos teisės aktų pagrindu turėtų priklausyti valstybei ar savivaldybei. Akivaizdu, jog teritorija, esanti prie asmenų teisėtai valdomos, naudojamos ar teisės aktų nustatyta tvarka priskirtos teritorijos nuosavybės teise taip pat priklauso fiziniams ar juridiniams asmenims, valstybei ar savivaldybei. Kyla pagrįstų abejonių atsižvelgiant į Taisyklių nuostatas, kas tokiose (*teritorija, esanti prie asmenų naudojamos teritorijos*) teritorijose turi atlikti jų priežiūrą: teisėtas daikto savininkas ar asmuo, kuriam Taisyklės numato tokią prievolę – teisėtas greta savininko nuosavybės esančios teritorijos naudotojas. Todėl manytina, jog savivaldybės taryba sukūrė aiškių tikslų neturintį ir faktinių santykių esmės neatitinkantį teisinį reglamentavimą asmenims, tokiu būdu viršydama savo kompetenciją ir siekdama neteisėtų tikslų t.y. savivaldybei ar valstybei priklausančios teritorijos priežiūros funkcijos vykdymą neteisėtai perkeliant daliai gyventojų, taip nepagrįstai užkraunant jiems atsakomybės našta. Neaiškus, nepagrįstas ir nelogiškas „priskirtos“ teritorijos reglamentavimas paneigia Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo (Žin., 2012, Nr. 110-5564) 3 straipsnyje nustatytus teisėkūros principus, įtvirtinančius imperatyvius reikalavimus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, t.y. laikytis šio straipsnio 2 dalyje numatytų pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, efektyvumo, aiškumo bei sistemiskumo teisėkūros principų.

Savivaldybės tarybos nustatytas „priskirtos“ teritorijos apibrėžimas yra visiškai netikslus ir neaiškus – tik žinant teritorijos nustatytas ribas, galima apibrėžti ir konkrečią tvarkomą teritoriją, to nesant nėra įmanoma identifikuoti tvarkymui priskirtos teritorijos ribų ir taikyti atsakomybę už reikalavimų nesilaikymą. Atsižvelgiant į tai, nustatytas teisinis reglamentavimas yra nesuprantamas, netikslus, neaiškus bei dviprasmiškas (o tai neatitinka visų aukščiau išvardintų teisėkūros subjektams keliamų teisėkūros principų, kurie laikytini teisėkūros imperatyvais).

Nustatytas teisinis reglamentavimas pažeidžia ir proporcingumo principą, teisinių santykių subjektams nepagrįstai ir neteisėtai perkeliant tiek administracinę, tiek ir finansinę našta bei asmenų teisių ir laisvių gerbimo principą, nes yra paneigiamas asmenų teisėtas interesas tvarkyti tik jų naudojamas, valdomas ir teisiniais pagrindais priskirtas teritorijas. Konstitucinis Teismas, aiškindamas proporcingumo principą, ne kartą yra pažymėjęs, kad nustatomos teisinės priemonės turi

būti būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyra), jos neturi varžyti asmens teisių labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti.

Darytina išvada, kad „priskirtos“ teritorijos sąvoka yra nustatyta fiktyviai t.y. teritorija, kuri pagal Taisyklių 13.4 punktą, priskiriama „priskirtai“ teritorijai yra abstrakti ir neatspindi tikrųjų faktinių aplinkybių ir pateikto apibrėžimo esmės (pabrėžtina, kad teisės norma turi būti aiški ir nesukelianti sunkumų ją taikant). Todėl manytina, jog savivaldybės taryba, fiktyviai nustatydama šią sąvoką, pažeidė viešąjį administravimą grindžiančius įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principus (Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 4 punktas), bei Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 13 punkte nustatytą žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo principą.

Pabrėžtina, jog Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 161 straipsnis už savivaldybės tarybos patvirtintų miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo ir švaros taisyklių pažeidimus numato administracinę atsakomybę, todėl šiuo atveju susiduriama su savivaldybės tarybos teisinio reglamentavimo dviprasmiškumu, neaiškumu ir atsakomybės taikymu „priskirtos“ teritorijos ribose, kai už kitiems asmenims nuosavybės teise priklausančių ar kitų teisės aktų pagrindu valdomų, naudojamų teritorijų nepriežiūrą turės būti baudžiami asmenys, kurie faktiškai nesinaudoja, nevykdo ir negali vykdyti jokios veiklos tokioje teritorijoje.

### ***Dėl priežiūros objekto ir reikalavimų priežiūrai***

Panevėžio miesto savivaldybės taryba Taisyklių 14.2.1, 14.2.2 punktuose numatė privalomąją naudojamą, nuomojamą ir nuosavybės teise priklausomą ir priskirtą teritoriją (išskyrus tas, kurių priežiūrą vykdo Savivaldybė) priežiūrą privačių valdų savininkams, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms „iki gatvės važiuojamosios dalies“. Taisyklių 15 punktas asmenims, prižiūrintiems naudojamą, nuomojamą ir nuosavybės teise priklausantį ir priskirtą teritorijas (išskyrus tas, kurių priežiūrą vykdo Savivaldybė) nustatė privalomus atlikti darbus (priežiūros būdus, veiksmus) prižiūrint šaligatvius, įvažas, takus, aikšteles, žaliąsias juostas, griovius.

Lietuvos Respublikos kelių įstatymo (Žin., 1995, Nr. 44-1076; 2002, Nr. 101-4492) 3 straipsnis nustato, jog *keliai, atsižvelgiant į transporto priemonių eismo pralaidumą, socialinę ir ekonominę jų reikšmę, skirstomi į valstybinės reikšmės ir vietinės reikšmės kelius*. Įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog *vietinės reikšmės viešieji keliai ir gatvės nuosavybės teise priklauso savivaldybėms*. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. 1950 „Dėl kelių eismo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Kelių eismo taisyklių 3.7 punktas nurodo, jog *kelias – eismui skirta ir naudojama žemės arba statinio paviršiaus juosta per visą jos plotį, įskaitant važiuojamąją kelio dalį (toliau – važiuojamoji dalis), sankryžas, šaligatvius, kelkraščius, pėsčiųjų ir dviračių takus, skiriamąsias kelio juostas*. Remiantis analogija, įvažą, žaliąją juosta, grioviai esantys pagal kelią taip pat yra laikytini kelio dalimi.

Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 3, 32 punktai savarankiškoms savivaldybių funkcijoms priskiria *savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo, savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrą ir taisymą*. To paties įstatymo 7 straipsnio 10 punktas, reglamentuojantis valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas numato *savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo patikėjimo teise*.

Vietos savivaldos įstatymo 32 straipsnio 2 dalis numato seniūnijos funkcijas: *organizuoti ir (arba) kontroliuoti savivaldybės kelių, bendrojo naudojimo teritorijų, kapinių, želdinių, gatvių, šaligatvių valymą ir priežiūrą, gatvių ir kitų viešų vietų apšvietimą* (17 p.). Taigi, Vietos savivaldos įstatymas aiškiai apibrėžia savivaldybės struktūrinį teritorinį padalinį, kuris atlieka kelio dalių, šaligatvių, takų, įvažų, bendro naudojimo teritorijų valdymą ir priežiūrą, todėl vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punktu, šią funkciją savivaldybė ir privalo atlikti pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir veikdama šios interesais. Jeigu savivaldybės taryba seniūnijų nusteigia, įstatymuose nustatytas seniūnijos ir seniūno funkcijas įgyvendina kiti savivaldybės administracijos struktūriniai padaliniai. Panevėžio miesto

savivaldybės taryba nustatydamą tokį teisinį reglamentavimą, jog privačių valdų savininkai, įmonės, įstaigos ir organizacijos naudojamos, nuomojamos ir nuosavybės teise priklausomos ir priskirtos teritorijos priežiūrą privalomai vykdo „iki gatvės važiuojamosios dalies“ taip pat pareigą asmenims vykdyti šaligatvių, takų, aikštelių, įvažų, griovių, žaliųjų juostų priežiūrą nepagrįstai ir neteisėtai išplėtė asmenų pareigas, sukurdama neaiškų ir prieštaringą reglamentavimą. Aptartas reglamentavimas nėra pagrįstas įstatymų nuostatomis, todėl savivaldybės taryba viršijo savo įgaliojimus ir pažeidė Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą nepiktnaudžiavimo valdžia principą (3 straipsnio 1 dalies 4 punktas) bei savivaldybių veiklos teisėtumo principą (Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 6 punktas), nes siekė neaiškių ir kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų – be jokio įstatyminio pagrindo savivaldybės nuosavybės ar patikėjimo teise valdomą ir naudojamą turtą priskyrė tvarkyti ir prižiūrėti sau nepavaldiems subjektams. Atsižvelgiant į aukščiau nurodytas Vietos savivaldos įstatymo nuostatas, vietinės reikšmės kelio ar gatvės iki važiuojamosios dalies priežiūros organizavimas ir/ar kontrolė yra savivaldybės pareiga, o tai reiškia, kad savivaldybė privalo pati savarankiškai arba sudarydama sutartis su atitinkama veikla užsiimančiais subjektais valyti ir prižiūrėti visas tokio pobūdžio teritorijas. Šiuo atveju, savivaldybė jai priklausančią vykdyti pareigą ir tenkančią atsakomybę perkelia kitiems asmenims, taip neteisėtai eliminuodama savo atsakomybę.

Pabrėžtina, jog Administracinių teisės pažeidimų kodekso (Vyriausybės žinios, 1985-01-01, Nr. 1-1) 161 straipsnis už savivaldybės tarybos patvirtintų miestų ir kitų gyvenamųjų vietovių tvarkymo ir švaros taisyklių pažeidimus numato administracinę atsakomybę, todėl šiuo atveju susiduriama su savivaldybės tarybos teisinio reglamentavimo dviprasmiškumu, neaiškumu ir neteisėtu atsakomybės taikymu kai už Panevėžio miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto nepriežiūrą turės būti baudžiami asmenys, kurie neturi jokios įstatyminės pareigos atlikti tokio turto priežiūrą. Toks savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto priežiūros priskyrimas privalomu teisės aktu ir nurodant privalomus priežiūros būdus (veiksmus) traktuotinas kaip priverstinis darbas, kuris remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 48 straipsniu, Darbo kodekso 2 straipsnio 1 dalies 7 punktu yra draudžiamas. Konstitucija ir Darbo kodekse įtvirtinti darbo santykių reglamentavimo principai neleidžia nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį asmuo būtų priverstas grasinant jam nuobaudomis ar panašiai dirbti darbą, kurio jis nesutinka dirbti savo valia.

Administracinės atsakomybės atsiradimo pagrindas yra administracinis nusižengimas, kuris suprantamas kaip priešingas teisei, kaltas veikimas arba neveikimas, kuriuo kėsiniama į nustatytą valdymo tvarką, už kurį įstatymas numato administracinę atsakomybę. Tačiau manytina, kad šiuo atveju, savivaldybė jai priklausančią vykdyti funkciją ir tenkančią atsakomybę už jos nevykdymą neteisėtai perkelia kitiems asmenis, taip eliminuodama savo pačios atsakomybę ir įstatymais numatytos atsakomybės taikymo klausimas tampa sunkiai įmanomas ir ginčytinas, o Tarybos nustatytas teisinis reglamentavimas iš dalies pažeidžia visuotinai pripažintą teisinės valstybės principą.

Toks neaiškus, dviprasmiškas ir nedarnus teisinis reglamentavimas nėra toleruotinas teisinėje valstybėje ir kartu prieštarauja Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje numatytiems teisėkūros pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, efektyvumo, aiškumo bei sistemiškumo principams, Konstitucijos 48 straipsniui, Darbo kodekso 2 straipsnio 1 dalies 7 punktui.

Apibendrinant tai kas išdėstyta, darytina išvada, jog Taisyklių:

1) 13.4 punktas prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 4 punktui, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 13 punktui, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3, 5, 6, 7 punktams;

2) 14.2.1, 14.2.2 punktai dalimis, numatančiomis privalomą vykdyti teritorijos iki gatvių važiuojamosios dalies priežiūrą, prieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 6, 6 straipsnio 3, 32, 32 straipsnio 2 dalies 17 punktams, Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 4 punktui;

3) 15.1, 15.2 punktai dalimis, numatančiomis asmenims, prižiūrintiems naudojamas, nuomojamas ir nuosavybės teise priklausančias ir priskirtas teritorijas (išskyrus tas, kurių priežiūrą vykdo Savivaldybė) privalomus atlikti darbus prižiūrint šaligatvius, įvažas, takus, aikšteles, žaliasias

juostas ir griovius (valyti, surinkti šiukšles, prasidėjus plikšalai ar esant slidžiai dangai barstyti smėlio ir chloridų mišiniu ar kitomis medžiagomis), prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23, 48 straipsniams, Darbo kodekso 2 straipsnio 1 dalies 7 punktui, Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3, 5, 6, 7 punktam, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 6, 6 straipsnio 3, 32, 32 straipsnio 2 dalies 17 punktam, Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 4 punktui.

Remiantis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (Nr. VIII-730 Žin., 1998, Nr. 51-1392; 2004, Nr. 98-3626) 5 straipsnio 1 dalies 1 punktu,

s i ū l a u svarstyti 2014 m. gegužės 29 d. sprendimu Nr. 1-156 „Dėl Panevėžio miesto tvarkymo ir švaros taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Panevėžio miesto tvarkymo ir švaros taisyklių 13.4 punkto panaikinimo, 14.2.1, 14.2.2 punktų dalimis, numatančiomis privalomą vykdyti teritorijos iki gatvių važiuojamosios dalies priežiūrą panaikinimo arba pakeitimo, 15.1, 15.2 punktų dalimis, numatančiomis asmenims, prižiūrintiems naudojamas, nuomojamas ir nuosavybės teise priklausančias ir priskirtas teritorijas (išskyrus tas, kurių priežiūrą vykdo Savivaldybė) privalomus atlikti darbus prižiūrint šaligatvius, įvažas, takus, aikšteles, žaliasias juostas ir griovius (valyti, surinkti šiukšles, prasidėjus plikšalai ar esant slidžiai dangai barstyti smėlio ir chloridų mišiniu ar kitomis medžiagomis) panaikinimo arba pakeitimo klausimą.

Šis teikimas turi būti apsvarstytas artimiausiame tarybos posėdyje (bet ne vėliau kaip per 1 mėnesį). Apie priimtą sprendimą Vyriausybės atstovui Panevėžio apskrityje turi būti pranešta raštu per 10 dienų nuo sprendimo priėmimo dienos.

Pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 4 straipsnio 9 dalį, meras artimiausiame savivaldybės tarybos posėdyje su šiuo teikimu privalo supažindinti savivaldybės tarybos narius.

Vyriausybės atstovė



Rasa Šošič