



## LIETUVOS RESPUBLIKOS SPECIALIŲJŲ TYRIMŲ TARNYBA

Lietuvos Respublikos žemės ūkio  
ministerijai  
El. p. [zum@zum.lt](mailto:zum@zum.lt)

2013-11-29 Nr. 4-01-7392  
į 2013-10-18 Nr.

### DĖL TAISYKLIŲ, REGLAMENTUOJANČIŲ ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪRĄ AUGALININKYSTĖS SRITYSE, ANTIKORUPCINIO VERTINIMO

Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (Žin., 2002, Nr. 57-2297; 2008, Nr. 71-2700) 8 straipsnio 2 dalies nuostatomis ir atsižvelgdami į uždarosios akcinės bendrovės „Kustodija“ 2013-10-18 pareiškimą (registracijos Nr. 6-01-933), savo iniciatyva pagal kompetenciją atlikome Valstybinės augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Tarnyba) ūkio subjektų veiklos priežiūros taisyklių, patvirtintų Valstybinės augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2011-07-05 įsakymu Nr. A1-218 (kartu su 2013-05-14 įsakymu Nr. A1-165)<sup>1</sup> (toliau – taisyklės), antikorupcinį vertinimą.

Atlikę taisyklių antikorupcinį vertinimą, teikiame pastabas ir pasiūlymus, kurie, mūsų nuomone, ūkio subjektų veiklos patikrinimo procesą padarytų aiškesnį ir skaidresnį:

1. Taisyklių IV dalyje nustatyta planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašų (toliau – patikrinimų planai) sudarymo tvarka. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (Žin., 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975) (toliau – įstatymas) 36<sup>4</sup> straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad planinių patikrinimų taisyklės turi būti rengiamos vadovaujantis šio įstatymo 36<sup>2</sup> straipsnyje įtvirtintais minimalios ir proporcingos priežiūros naštos bei nediskriminavimo principais ir juos atitikti. Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad planinių patikrinimų atlikimo periodiškumas turi būti pagrįstas. Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 10 dalyje nustatyta, kad vienu metu gali būti atliekami ne daugiau kaip du ūkio subjekto veiklos planiniai patikrinimai.

Pagal šią taisyklėse nustatytą tvarką sudarant patikrinimų planus atsižvelgiama į taisyklių 28 punkte nustatytus kriterijus (*patikrinimo atlikimo data, ankstesni patikrinimo neigiami rezultatai, taikytos teisinės poveikio priemonės ir jų sunkumas, gauti skundai dėl ūkio subjektų veiklos sąlygų vykdymo pažeidimo, patikrinimo periodiškumas, informacija ar pagrįsti įtarimai dėl ūkio subjektų galimos prieštaraujantčios ar neatitinkančios teisės aktų reikalavimų veiklos ir rizikos vertinimu pagrįsti atrankos kriterijai*), tačiau nei taisyklėse, nei kituose teisės aktuose nėra įtvirtinta, kiek laiko turi praeiti, kad būtų galima įtraukti į patikrinimų planus ūkio subjektus, kai vieno ar kelių paskutinių planinio ar neplaninio patikrinimų rezultatai buvo teigiami, tai yra pažeidimų nebuvo nustatyta, ir atitiko tik vieną kriterijų, pavyzdžiui, patikrinimo datą. Taip pat Taisyklėse nėra nustatytas per metus atliekamų planinių patikrinimų atlikimo skaičius ir periodiškumas, tai yra

<sup>1</sup> Prieiga per internetą: <http://www.vatzum.lt/lt/teisine-informacija/teises-aktai/kiti-teises-aktai/>.

neaišku, kiek kartų (viena, du ar daugiau) per metus ir praėjus kuriam laikotarpiui po paskutinio patikrinimo yra tikrinama ūkio subjektų veikla. Darytina išvada, kad toks teisinis reguliavimas formaliai sudaro sąlygas atlikti neribotą patikrinimų (tikėtina, ir nepagrįstų) skaičių ir suteikia galimybę sprendimą dėl patikrinimo atlikimo ar neatlikimo priimančiam subjektui piktnaudžiauti, pavyzdžiui, siekiant neteisėto atlygio nepagrįstai atlikti pakartotinius ūkio subjekto veiklos patikrinimus ir pan. Be to, toks teisinis reglamentavimas, kai patikrinimą atliekančiam subjektui suteikiama teisė savo nuožiūra spręsti dėl konkrečių ūkio subjektų veiklos tikrinimo (atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimą ar jo neatlikti; kaip dažnai atlikti tokius patikrinimus ir kt.), mūsų nuomone, gali pažeisti įstatyme įtvirtintą minimalios ir proporcingos priežiūros naštos principą, kuris reiškia, kad patikrinimą atliekančių subjektų patikrinimo veiksmai privalo būti proporcingi ir tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti, proporcingi ūkio subjektų dydžiui ir administraciniams gebėjimams, atliekami siekiant kuo mažiau trikdyti ūkio subjektų veiklą.

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, siūlome nustatyti kiekvienoje Tarnybos veiklos srityje kiekvienai rizikos grupei priklausantiems ūkio subjektams minimalų ir maksimalų galimų planinių patikrinimų atlikimo skaičių (pavyzdžiui, ne mažiau kaip vienas ir ne daugiau kaip du kartai per metus, didesnei rizikos grupei priklausančiam ūkio subjektui nustatyti didesnę patikrinimų skaičių per metus), periodą (pavyzdžiui, praėjus ne mažiau kaip 1 mėnesiui po paskutinio patikrinimo), atsižvelgiant į jų atliekamos veiklos kiekį ir veiklos atlikimo vietų skaičių (pavyzdžiui, ūkio subjektas vykdo kelias veiklas, keliais adresais).

2. Taisyklių 12.10 punkte nustatyta, kad pavedime nurodoma patikrinimo atlikimo data. Taisyklių 23 punkte nustatyta, kad patikrinimų plane nurodoma planuojamo patikrinimo data (išimtiniais atvejais gali būti nurodoma patikrinimo terminas 3 savaitių tikslumu) <...>. Taisyklių 32 punkte nustatyta, kad ūkio subjektų patikrinimų atlikimą patikrinimų plane nustatytais terminais užtikrina Tarnybos struktūrinių padalinių, atliekančių ūkio subjektų veiklos patikrinimus, vadovai. Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad priežiūrą atliekančio subjekto vadovas, jo įgaliotas asmuo ar kolegiali priežiūrą atliekančio subjekto institucija tvirtina planinių patikrinimų atlikimo trukmę įtvirtinančias taisykles.

Iš nustatyto teisinio reguliavimo galima teigti, kad planinių patikrinimų plane turi būti nustatytas patikrinimų atlikimo terminas (nuo kada iki kada atliekamas patikrinimas), tačiau pagal taisyklių 23 punktą patikrinimų plane turi būti nurodoma tik planuojamo patikrinimo data (tai yra kada turi būti pradėtas patikrinimas) ir tik išimtiniais atvejais nurodomas terminas (nuo kada iki kada turi būti atliktas patikrinimas). Po patvirtinto patikrinimų plano surašomas pavedimas, kuriame nurodoma data. Iš taisyklėse įtvirtinto teisinio reguliavimo nėra aišku, ar pavedime nurodyta data reiškia patikrinimo atlikimo pradžią ar pabaigą, ar trukmę (jeigu patikrinimas turi būti atliktas per vieną dieną), taip pat nėra aišku, ar patikrinimų plane nurodyta data reiškia patikrinimo atlikimo tik pradžią, ar pradžią ir pabaigą. Taisyklėse paminėta, kad <...> išimtiniais atvejais gali būti nurodoma patikrinimo terminas 3 savaitių tikslumu. Todėl lieka neaišku, kokie išimtiniai atvejai, kai patikrinimų terminas nurodomas 3 savaitių tikslumu, kokiais atvejais šis terminas nenurodomas, kai nėra išimtinių atvejų, koks paprastai būna patikrinimo terminas, kas lemia patikrinimo trukmę.

Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 2 dalis įpareigoja priežiūrą atliekančio subjekto vadovą patvirtinti ir neplaninių patikrinimų atlikimo trukmę, tačiau iš taisyklėse įtvirtintų nuostatų nėra aišku, koks paprastai nustatomas patikrinimo terminas (viena diena, savaitė, mėnuo, keli mėnesiai) priimant sprendimą dėl neplaninių patikrinimų atlikimo.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2008 m. gruodžio 24 d. nutarime nurodė, kad vienas esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų yra teisinis tikrumas ir teisinis aiškumas. Teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių. Siekdami skaidrumo ir aiškumo, siūlome tikslinti taisyklių nuostatas ir nustatyti minimalią ir maksimalią patikrinimo atlikimo trukmes pagal Tarnybos veiklos sritis ir atvejus, kai būtina nustatyti patikrinimo terminą savaitių tikslumu, patikrinimo atlikimo trukmės pratęsimo galimybes, atsiradus objektyvioms priežastims, kurios nepriklauso nuo patikrinimus atliekančių subjektų (pavyzdžiui, blogos oro sąlygos, laikinasis nedarbingumas ar pan.).

3. Taisyklių 28.7 punkte nustatyta, kad patikrinimų planai sudaromi atsižvelgiant į metodinių skyrių parengtus, Tarnybos direktoriaus įsakymu patvirtintus, rizikos analize (vertinimu) pagrįstus atrankos kriterijus. Pažymime, kad nei taisyklėse, nei kituose teisės aktuose (išskyrus Ūkio subjektų fitosanitarinės rizikos kriterijų nustatymo taisykles, patvirtintas Valstybinės augalininkystės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2012-07-27 įsakymu Nr. A1-239, kuriomis vadovaujamosi sudarant Fitosanitarinių tikrinimų planus (Taisyklių 22.4 p.) nenustatėme įtvirtintų rizikos analize (vertinimu) pagrįstų atrankos kriterijų, pagal kuriuos vertinamas ūkio subjektų veiklos rizikingumo lygis. Siekdami teisinio reguliavimo aiškumo, siūlome taisyklėse ar rekomendacijose pagal Tarnybos veiklos sritis nustatyti rizikos grupes, kurioms priskiriami ūkio subjektai pagal rizikingumo lygį. Pavyzdžiui, augalų apsaugos produktų prekyba ir naudojimas yra pavojingesnė veikla negu jų vežimas ir saugojimas, nes daroma žala gamtai, žmogaus sveikatai, gyvūnams.

4. Taisyklių 31 punkte nustatyta, kad priežiūrą atliekantis Tarnybos specialistas, prieš pradėdamas ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą, ne mažiau kaip prieš 10 darbo dienų privalo ūkio subjektą raštu arba elektroniniu būdu informuoti apie numatomą vykdyti patikrinimą <...>. Pagal nustatytą teisinį reguliavimą ši taisyklių nuostata taikoma visoms taisyklių 22 punkte išvardintoms Tarnybos veiklos sritims, taip pat ir augalų apsaugos produktų patikrinimo sričiai, kuriose numatomas vykdyti ūkio subjekto veiklos planinis patikrinimas.

Tarnyba, įgyvendindama Valstybinės augalininkystės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2012 m. gruodžio 12 d. įsakymu Nr. 3D-938 (Žin., 2012, Nr. 149-7637), 9.9 punkte nustatytą tikslą – pagal kompetenciją dalyvauti užtikrinant saugaus ir sveiko maisto gamybos grandinę, tikrina augalų apsaugos produktų prekybą, sandėliavimą, naudojimą. Atliekant planinius patikrinimus augalų apsaugos produktų patikrinimo srityje vadovaujamosi ne tik Lietuvos teisės aktų, bet ir 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento Nr. 882/2004 dėl valstybinės kontrolės, kuri atliekama siekiant užtikrinti, kad būtų įvertinama, ar laikomasi pašarus ir maistą reglamentuojančių teisės aktų,

gyvūnų sveikatos ir gerovės taisyklių<sup>2</sup>, (toliau – reglamentas) nuostatomis, nustatančiomis neįspėti iš anksto ūkio subjekto apie numatomą vykdyti patikrinimą<sup>3</sup>, kadangi ūkio subjektas, sužinojęs apie patikrinimą, gali augalų apsaugos produktus paslėpti, pašalinti, išnešti iš tikrinamos patalpos. Manome, kad taisyklių 31 punktą negali būti taikomas visais atvejais (atliekant planinį patikrinimą visose Tarnybos veiklos srityse ūkio subjektas įspėjamas apie planuojamą patikrinimą), kadangi augalų apsaugos produktų patikrinimo srityje patikrinimai atliekami iš anksto neįspėjus, kaip yra nustatyta taisyklių 18<sup>1</sup> punkte ir reglamente.

Siekdami teisinio reguliavimo aiškumo, siūlome tikslinti taisyklių 31 punktą ir išdėstyti jį taip: „Priežiūrą atliekantis Tarnybos specialistas, prieš pradėdamas ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą, ne mažiau kaip prieš 10 darbo dienų privalo ūkio subjektą raštu arba elektroniniu būdu informuoti apie planuojamą patikrinimą, išskyrus taisyklių 18<sup>1</sup> punkte nurodytus atvejus <...>“.

5. Taisyklių 33 punkte nustatyta, kad pirmaisiais metais po ūkio subjekto veiklos pradžios pirmojo planinio patikrinimo metu nustačius teisės aktų reikalavimų nesilaikymo, netinkamo taikymo faktą, ūkio subjektui netaikomos poveikio priemonės (sustabdomos ar naikinamos ūkio subjekto veiklos licencijos, leidimas) ir duodamas privalomasis nurodymas nustatant *protingą* terminą pažeidimus ištaisyti, t. y. tokį terminą, per kurį ūkio subjektas galėtų realiai pašalinti pažeidimus. Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 7 dalyje nustatyta, kad pirmaisiais metais po ūkio subjekto veiklos pradžios pirmojo planinio patikrinimo metu nustačius teisės aktų reikalavimų nesilaikymo, netinkamo taikymo faktą, ūkio subjektui netaikomos poveikio priemonės (sustabdomos ar naikinamos ūkio subjekto veiklos licencijos, leidimas) ir nustatomas *protingas (paprastai ne trumpesnis kaip vieno mėnesio)* terminas pažeidimus ištaisyti.

Atkreipėme dėmesį į tai, kad skiriasi įstatyme ir taisyklėse įtvirtintos „protingo termino pažeidimus ištaisyti“ sąvokos. Be to, taisyklėse teisės akto rengėjas nedetalizuoja, už kokio pobūdžio pažeidimų ištaisymą nustatomas terminas, koks minimalus ir maksimalus terminas gali būti nustatytas. Termino pažeidimus ištaisyti nustatymas priklauso nuo patikrinimą atliekančio subjekto valios, kuris savo nuožiūra sprendžia, koks „protingas“ terminas turi būti. Tokia teisinio reglamentavimo spraga suteikia laisvę manipuliuoti sprendimais ir yra ydinga antikorpuciniu požiūriu, kadangi sprendimas dėl termino pažeidimą ištaisyti nustatymo priimamas dėl subjektyvių priežasčių (*pavyzdžiui, patikrinimą atliekantis subjektas, neturintis darbo patirties, gali nepagrįstai nustatyti per trumpą terminą pažeidimą ištaisyti, ar patikrinimą atliekantis subjektas, siekdamas išprovokuoti duoti kyšį, gali nustatyti nepagrįstai trumpą terminą*).

Siekdami išvengti sąlygų antikorpuciniu požiūriu ydingai aiškinti ir taikyti nuostatas ir galimybių tuo piktnaudžiauti, siūlome nustatyti pažeidimus, kuriuos ištaisyti duodamas privalomasis nurodymas, ir termino šiuos pažeidimus ištaisyti minimalias ir maksimalias ribas, šio termino pratęsimo sąlygas ir tvarką (jeigu toks termino pratęsimas yra būtinas, atsižvelgiant į nusistovėjusią praktiką) (pavyzdžiui, ūkio subjektų naudojamų purkštuvų techninis patikrinimas – nuo 1 iki 1, 5 mėnesio).

<sup>2</sup> Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0882:LT:HTML>.

<sup>3</sup> Oficiali kontrolė atliekama iš anksto neįspėjus, išskyrus audito patikrinimus, kai būtina iš anksto pateikti pranešimą pašarų ar maisto verslo operatoriui. Oficialią kontrolę taip pat galima rengti *ad hoc* pagrindu.

6. Taisyklių 34 punkte nustatyta, kad šių taisyklių 33 punkte nustatyta išlyga netaikyti poveikio priemonių ir nustatyti terminą pažeidimus ištaisyti netaikoma, jeigu poveikio priemonės yra būtinos ir neišvengiamos siekiant užkirsti kelią kenksmingiesiems organizmams plisti, žalai visuomenei ar kitų asmenų interesams arba aplinkai atsirasti. Priemonės, ribojančios ūkio subjekto veiklą, turi būti proporcingos padarytos žalos dydžiui. Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad šio straipsnio 7 dalyje nustatyta išlyga netaikyti poveikio priemonių (sustabdyti ar naikinti ūkio subjekto veiklos licenciją, leidimą) ir nustatyti terminą pažeidimus ištaisyti netaikoma, jeigu poveikio priemonės yra būtinos ir neišvengiamos siekiant užkirsti kelią žalai visuomenei ar kitų asmenų interesams arba aplinkai atsirasti. Ši taisyklių nuostata atitinka įstatymo nuostatą, tačiau nedetalizuojama ir neišaiškinama, dėl kokio pobūdžio pažeidimų, nustatytų pirmaisiais metais po ūkio subjekto veiklos pradžios pirmojo planinio patikrinimo metu, būtina ir neišvengiama taikyti poveikio priemones ir nenustatyti termino pažeidimus ištaisyti.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2009 m. kovo 2 d. nutarime nurodė, kad <...> įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios <...>. Siekdami teisinio reglamentavimo aiškumo, siūlome nustatyti pažeidimus, už kuriuos po pirmojo planinio patikrinimo būtina ir neišvengiama iš karto taikyti poveikio priemones, siekiant užkirsti kelią kenksmingiesiems organizmams plisti, žalai visuomenei ar kitų asmenų interesams arba aplinkai atsirasti.

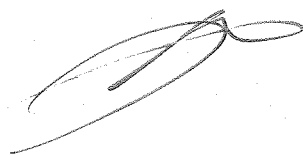
7. Įstatymo 36<sup>4</sup> straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad priežiūrą atliekančio subjekto vadovas, jo įgaliotas asmuo ar kolegiali priežiūrą atliekančio subjekto institucija tvirtina neplanuotai tikrinamų ūkio subjektų atrankos kriterijus įtvirtinančias taisykles. Pažymėtina, kad taisyklėse nėra nustatyti neplanuotai tikrinamų ūkio subjektų atrankos kriterijai, pagal kuriuos tikrinami ūkio subjektai, atitinkantys bent vieną ar kelis neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindus, pavyzdžiui: keliems ūkio subjektams būtina atlikti neplaninį patikrinimą, kuriems suteikiama pirmumo teisė. Siekdami aiškumo, siūlome taisyklėse įtvirtinti neplanuotai tikrinamų ūkio subjektų atrankos kriterijus.

Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių apraše, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 511 (Žin., 2012, Nr. 89-4657), nustatytas priežiūros funkcijų optimizavimo tikslas – užtikrinti, kad priežiūros funkcijos valstybėje būtų atliekamos efektyviai, koordinuotai, mažiausiomis sąnaudomis, kuo mažiau trikdant prižiūrimų ūkio subjektų veiklą ir veiksmingai apsaugant įstatymų bei kitų teisės aktų ginamas teises ir teisėtus interesus. Šis tikslas įgyvendinamas vadovaujantis skaidrumo, minimalios ir proporcingos priežiūros naštos ir aiškesnio ir geresnio reglamentavimo principais.

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, siekdami aiškumo, skaidrumo ir pašalinti sąlygas piktnaudžiauti, siūlome tobulinti taisyklių nuostatas.

Jei leidžia galimybės, prašome informuoti STT, kaip buvo atsižvelgta į šiame rašte pateiktas pastabas.

Direktorius



Saulius Urbanavičius