



LIETUVOS RESPUBLIKOS SPECIALIŲ TYRIMŲ TARNYBA

Biudžetinė įstaiga, A. Jakšto g. 6, LT-01105 Vilnius,
tel. 8 706 63 335, el. p. dokumentai@stt.lt
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188659948

Aplinkos ministerijai
E. pristatymo informacinė sistema

Kopija
Vilniaus miesto savivaldybės administracijai
El. p. savivaldybe@vilnius.lt

ANTI KORUPCINIO VERTINIMO IŠVADA DĖL ŽELDINIŲ (MEDŽIŲ) PRIEŽIŪROS TAISYKLIŲ

2023 m. liepos 14 d. Nr. 4-01-5983

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – Specialiųjų tyrimų tarnyba), vadovaudamasi Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 8 straipsnio 5 dalies 2 punktu, atliko šių teisės aktų antikorupcinį vertinimą:

1. Lietuvos Respublikos želdynų įstatymo (toliau – Želdynų įstatymas) 13 ir 24 straipsnių¹;
2. Želdynų ir želdinių būklės ekspertizės atlikimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007 m. gruodžio 14 d. įsakymu Nr. D1-673² (toliau – Želdinių būklės ekspertizės aprašas);
3. Medžių ir krūmų, vandens telkinių, esančių želdynuose, priežiūros taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2008 m. sausio 18 d. įsakymu Nr. D1-45³ (toliau – Medžių priežiūros taisyklės).

Specialiųjų tyrimų tarnyba, atsižvelgdama į tai, kad Vilniaus miesto savivaldybėje medžių kirtimo ir genėjimo tvarka dažnai sukelia neigiamus visuomenės atgarsius⁴, o situacijos, kai atliekant

¹ Prieiga internete: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.BA283DF0FB41/asr>.

² Prieiga internete: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F7D90BF6732B/asr>.

³ Prieiga internete: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A1ECF2E061C5/asr>.

⁴ Prieiga internete: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1704137/po-lrt-lt- publikacijos-del-lukiskiu-aiksteje-numarintu-liepu-seimo-nario-kreipimasis-i-simasiu-kas-uz-tai-atsakingas>; <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1503463/vilnius-medziu-nemyli-prie-sostines-savivaldybes-susirinke-protestuotojai-reikalauja-keisti-zeldynu-politika>; <https://www.delfi.lt/pilietis/naujienos/moteris-apie-iskirstus-medzius-sostineje-miesto-pletra-zaliuju-erdviu-saskaita-90552863>; <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/neregetas-pasityciojimas-tai-ka-zinomas-verslininkas-padare-su-medziais-priverte-aikcioti-net-patyrusius-pareigunus.d?id=85522003>; ir kt.

statybos darbus yra galimai pažeidžiami medžių apsaugos reikalavimai, tendencingai kartojasi⁵, įvertino medžių (želdinių) priežiūros taisyklių ir su jomis susijusį teisinį reguliavimą.

Atkreiptinas dėmesys, kad Vilniaus miesto savivaldybės nustatytas teisinis reguliavimas⁶ yra tapatus arba labai panašus (su atskiromis išimtimis) aukštesnės galios teisės aktuose nustatytam reguliavimui, todėl nors rekomendacijos yra teikiamos dėl Aplinkos ministerijos kuruojamos srities teisės aktų, tačiau pastebėjimai yra reikšmingi ir Vilniaus miesto savivaldybės administracijai.

Siekdama mažinti korupcijos rizikos veiksnių atsiradimo tikimybę, taip pat siekdama teisinio reguliavimo išsamumo, skaidrumo ir atsparumo korupcijai, Specialiųjų tyrimų tarnyba teikia žemiau išdėstytas pastabas ir pasiūlymus.

1. Kritinės antikorupcinės pastabos ir pasiūlymai:

1.1. Aiškios takoskyros tarp prievolės vadovautis nustatytais elgesio modeliais ir geranoriško atsižvelgimo į nustatytas rekomendacijas nebuvimas gali iš anksto įtakoti teisinių spragų buvimą ir teisės aktų aiškinimo problematiką.

Vilniaus želdinių apsaugos taisyklių, patvirtintų Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimu Nr. 1-446, 34 ir 47 punktuose nustatyta fizinių ir juridinių asmenų pareiga atliekant želdynų ir želdinių priežiūros ir tvarkymo darbus (įskaitant želdinių genėjimą) vadovautis Medžių priežiūros taisyklėmis.

Medžių priežiūros taisyklėse be dviejų imperatyviai nustatytų draudimų – genint medžius naudoti lipimo nages ir atlikti nustuobrinimo pjūvį kamieno tarpubamblyje, tarp šoninių šakų – iš esmės pateikiami ne privalomojo pobūdžio įpareigojimai, o rekomendacijos vadovautis tarptautinės arboristikos asociacijos skelbiamais praktiniais metodais arba jų pagrindu pateiktomis rekomendacijomis.

Atkreiptinas dėmesys, kad rekomendacijos pagal savo prigimtį ir siekiamą tikslą dažnai vertintinos kaip neprivalomos priemonės, kurios naudojamos kaip tam tikra žinia teisės akto taikytojui, kokių veiksnių iš jo yra tikimasi. Atsižvelgiant į tai, kad Aplinkos ministerija Medžių priežiūros taisyklėse nustatė tiek rekomendacinio, tiek privalomo elgesio taisykles, pagrįstai manytina, kad jos tikslas (rekomendacijų apimtyje) buvo priimti neprivalomo pobūdžio priemonės⁷.

⁵ Prieiga internete: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1807467/nuo-santuoku-rumu-laiptu-vilniuje-kencianciu-medziu-vaizdas-tai-kaip-nukirsti-dali-rankos-ir-ja-apristi>; <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1995402/specialistas-apie-vilniuje-nukirsta-simtameti-azuola-verslas-visada-ieskos-budu-pasiekti-savo-tiksla>; ir kt.

⁶ Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės želdynų ir želdinių apsaugos taisyklės, patvirtintos Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gegužės 11 d. sprendimu Nr. 1-446 (toliau – Vilniaus želdinių apsaugos taisyklės); Saugotinių želdinių kirtimo, kitokio pašalinimo iš augimo vietos ar intensyvaus genėjimo leidimų išdavimo ir prašymų dėl želdinių atkuriamosios vertės kompensacijos dydžio perskaičiavimo nagrinėjimo ir sumokėtos želdinių atkuriamosios vertės kompensacijos grąžinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2021 m. spalio 27 d. sprendimu Nr. 1-1212 (toliau – Vilniaus saugotinių želdinių tvarkos aprašas).

⁷ Šią nuomonę patvirtina ir tai, kad Medžių priežiūros taisyklėse nustatyti draudimai (genint medžius naudoti lipimo nages ir atlikti nustuobrinimo pjūvį kamieno tarpubamblyje, tarp šoninių šakų) Europos medžių genėjimo standarte, kuriuo

Todėl keltinas klausimas, ar raginimas (o ne įpareigojimas) vadovautis tarptautinės arboristikos asociacijos skelbiamais praktiniais metodais arba jų pagrindu pateiktomis rekomendacijomis gali įpareigoti teisės akto taikytoją nuosekliai laikytis šių rekomendacijų, o už jų nesilaikymą – sukelti teisinius padarinius.

Pažymėtina, kad nesant nustatytų privalomų elgesio taisyklių, valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę želdynų ir želdinių apsaugos srityje vykdančios pareigūnai ne visuomet galėtų vienodomis sąlygomis įvertinti Medžių priežiūros taisyklių laikymąsi, kas galėtų sudaryti palankias sąlygas korupcinių atvejų kilimui (pavyzdžiui, siekiant išvengti neigiamų padarinių, gali būti siekiama susitarti su kontrolę atliekančiu pareigūnu dėl palankesnio situacijos vertinimo ir švelnesnių pasekmių taikymo).

Be to, atkreiptinas dėmesys, kad tokia teisės aktų kūrimo metodika gali būti vertintina kaip iš anksto programuojanti teisinių spragų ir teisės aktų aiškinimo problematikos kilimą, todėl nesąžiningų asmenų gali būti naudojama kaip juose numatytų procedūrų apėjimo priemonė.

Atsižvelgiant į išdėstytą, siekiant mažinti galimą korupcijos pasireiškimo tikimybę ir didinti teisinio reguliavimo skaidrumą, Specialiųjų tyrimų tarnyba rekomenduoja Medžių priežiūros taisyklėse nustatyti aiškias, nedviprasmiškas ir privalomas elgesio taisykles, kuriomis vadovautųsi viešųjų želdynų projektavimo, priežiūros ir tvarkymo darbus organizuojančios institucijos, viešųjų želdynų ir želdinių priežiūros ir tvarkymo darbams vadovaujantys asmenys, minėtus darbus atliekantys specialistai, taip pat pareigūnai, vykdančios valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę želdynų ir želdinių apsaugos srityje.

1.2. Savivaldybės teisė aktyviais veiksmais neišreikšti savo valios dėl privačios žemės sklypo savininkui leidimo kirsti, kitaip pašalinti iš augimo vietos ar intensyviai genėti saugotinus želdinius išdavimo gali turėti įtakos želdinių atkuriamosios vertės kompensacijos apmokėjimo sąlygų nustatymui.

Vadovaujantis Želdinių apsaugos, vykdančios statybos darbus, taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. D1-193⁸, 3 punktu, statytojas, norėdamas atlikti saugotinių želdinių kirtimo, kitokio pašalinimo iš augimo vietos ar intensyvaus genėjimo darbus, privalo gauti savivaldybės leidimą pagal Želdynų įstatymo ir tos savivaldybės patvirtintas želdinių apsaugos taisyklių nuostatas.

rekomenduojama vadovautis Medžių priežiūros taisyklių 10 punkte, yra pateikti kaip rekomendacijos. Nepaisant to, kad Europos medžių genėjimo standarte yra pateikiama ir daugiau rekomendacijų, tačiau tik šios dvi yra išskirtos ir Medžių priežiūros taisyklėse nustatytos kaip privalomos teisės normos (tokiu būdu pabrėžiant jų svarbą ir nedviprasmiškai įpareigojant dėl jų laikymosi).

⁸ Prieiga internete: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.20B9E2CD15C0/asr>.

Pagal Želdynų įstatymo 13 straipsnio 5 dalį (analogiškas reglamentavimas numatytas Vilniaus saugotinių želdinių tvarkos aprašo 14 punkte), privačios žemės sklypo savininkas, ketinantis kirsti, kitaip pašalinti iš augimo vietos ar intensyviai genėti saugotinus želdinius, savivaldybės vykdomajai institucijai pateikia prašymą dėl leidimo išdavimo. <...> Jeigu per nustatytą terminą pagal tinkamai užpildytą prašymą savivaldybės vykdomoji institucija neišduoda leidimo arba motyvuotai neatsisako jį išduoti, laikoma, kad leidimas išduotas.

Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, teisinis reguliavimas, kuris suteikia galimybę savivaldybės vykdomajai institucijai laikyti leidimą išduotu nesiimant aktyvių leidimo išdavimo veiksmų ir aktyviais veiksmais neišreiškiant savo valios dėl saugotinių medžių kirtimo, pašalinimo ar intensyvaus genėjimo, yra ydingas antikorpuciniu požiūriu.

Želdynų įstatymo 13 straipsnio tiek 1, tiek 5 dalyje numatyta savivaldybės vykdomosios institucijos imperatyvi pareiga išduodamame leidime nurodyti želdinių atkuriamosios vertės kompensacijos dydį. Tačiau tuo atveju, kai leidimas „išduodamas“ aukščiau paminėtu būdu, nėra aišku, kokiam dokumente nurodomas atkuriamosios vertės kompensacijos dydis ir koku būdu bei terminais žemės sklypo savininkas informuojamas apie jo sumokėjimo sąlygas⁹.

Įvertinus tai, kad aptariamam atveju atkuriamosios vertės dydžio mokėjimas nėra vienareikšmiškai apibrėžtas teisės aktų reikalavimais, manytina, kad, esant žemės sklypo savininko ir (ar) savivaldybės darbuotojo suinteresuotumui, gali būti norima būtent tokiu būdu išduoti / gauti leidimus.

Taip pat siūlytina įvertinti šio leidimo išdavimo būdą gero administravimo principo užtikrinimo kontekste. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra akcentavęs viešojo administravimo subjekto pareigą imtis aktyvių veiksmų vykdant administracinę procedūrą, taip pat nurodęs, kad formaliai ir biurokратиškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos nesiderina su gero administravimo principu¹⁰.

Siekiant išvengti leidimo išdavimo procese skaidrumą keliančių abejonių, Specialiųjų tyrimų tarnyba rekomenduoja atsisakyti Želdynų įstatymo 13 straipsnio 5 dalyje (analogiškai Vilniaus saugotinių želdinių tvarkos aprašo 14 punkte) numatytos galimybės laikyti, kad leidimas išduotas, kai savivaldybės vykdomoji institucija neišduoda leidimo arba motyvuotai neatsisako jį išduoti.

2. Kitos antikorpucinės pastabos ir pasiūlymai:

Želdinių ekspertizę atliekantiems nepriklausomiems ekspertams nenustatyti nepriklausomumo ir nešališkumo reikalavimai gali sąlygoti ekspertinio vertinimo objektyvumo stoką.

⁹ Taip pat neaišku, koku būdu žemės savininkas galėtų įgyvendinti jam Želdynų įstatymo 13 straipsnio 8 dalyje numatytą teisę kreiptis į savivaldybę dėl atkuriamosios vertės dydžio, nurodyto leidime, perskaičiavimo (atitinkamai aktualus Vilniaus saugotinių želdinių tvarkos aprašo 25 punktas).

¹⁰ Prieiga internete: https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/biuletenis_30-apibendrinimas.pdf.

Atliekant želdynų ir želdinių būklės ekspertizę gali pasitaikyti atveju, kai želdinių būklė nebus įvertinta pagal visus numatytus kriterijus.

2.1. Želdynų įstatymo 24 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad želdynų ir želdinių būklės ekspertizę atlieka nepriklausomi želdynų ir želdinių ekspertai, turintys kvalifikaciją patvirtinantį atestatą. Tačiau įstatyme ekspertams nėra keliami jokie nepriklausomumo kriterijai, pavyzdžiui, neturėti darbinių ar kitokių sutartinių santykių su ekspertizę inicijuojančiu asmeniu, nebūti susijęs artimais giminystės ryšiais, atliekant ekspertizę būti nešališku, vengti interesų konflikto, nusišalinti nuo ekspertinio tyrimo atlikimo, jei yra teisės aktuose nustatyti nusišalinimo pagrindai, taip pat kitais atvejais, kai yra aplinkybių, kurios gali kelti abejonių dėl jo nešališkumo.

Atsižvelgiant į tai, kad pagal Želdynų įstatymo 23 straipsnio 4 dalį savivaldybės vykdomoji institucija privalo atsižvelgti į želdynų ir želdinių būklės ekspertizės išvadą, o jeigu atsižvelgiama iš dalies arba neatsižvelgiama – privalo pateikti tokio neatsižvelgimo priežastis ir motyvus, Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, teisiniame reguliavime ekspertai turėtų būti ne tik formaliai įvardinti nepriklausomais, bet ir jiems nustatyti nepriklausomumo ir nešališkumo reikalavimai.

Pažymėtina, kad Vilniaus miesto savivaldybės priimti teisės aktai iš esmės atkartoja Želdynų įstatymo nuostatas, juose taip pat nėra nustatytų ekspertams keliamų nepriklausomumo reikalavimų, nėra detalizuotas jų atrankos metu keliamas nešališkumo poreikis.

Siekdami didesnio teisinio reguliavimo atsparumo korupcijai, rekomenduojame Želdynų įstatyme numatyti ekspertams taikytinus nepriklausomumo kriterijus.

2.2. Nepriklausomas vertintojas, atlikdamas želdynų ir želdinių ekspertinį vertinimą Želdynų įstatyme numatytais atvejais, turi vadovaujantis Želdynų būklės ekspertizės aprašo nuostatomis. Analizuojant šį aprašą bei susipažinus su viešai prieinamomis nepriklausomų ekspertų atliktų želdynų ir želdinių būklės ekspertinių vertinimo išvadomis, galima matyti, kad vieni nepriklausomi ekspertai išvadose pateikia daugiau faktų apie želdinių būklę ir aptaria daugiau vertinimo rezultatų, kiti – mažiau¹¹.

Atsižvelgiant į tai, svarbu atkreipti dėmesį, kad nepriklausomam ekspertui stokojant objektyvumo ir nešališkumo, veikiamam įvairių suinteresuotų asmenų įtakos, gali pasitaikyti atveju, kad ekspertinėje išvadoje sąmoningai nebus aptarti esminiai, želdinių apsaugą užtikrinantys ir realią jų būklę fiksuojantys, faktai. Tokiu būdu gali būti manipuluojama ekspertinio vertinimo rezultatais, o nesąžiningiems asmenims tai gali tapti palankiu įrankiu siekiant daryti įtaką ekspertinio vertinimo

¹¹ Prieiga internete: <https://klaipedos-r.lt/wp-content/uploads/2022/10/GargzdaiEksperto-2.pdf>; <https://klaipedos-r.lt/wp-content/uploads/2022/10/Tilto-gatve-nuo-tilto-iki-piliakalnio.pdf>; https://alytus.lt/uploads/documents/files/LT/savivaldybes-administracija/veiklos-sritys/aplinkos-apsauga/zeldynai/Saltiniu%2Bg_%2Bekspertinis%2Bvertinimas%2B04%2B06-s0405.pdf; <https://www.marijampole.lt/aplinkotvarka-ir-infrastruktura/zeldynu-ir-zeldiniu-apsauga/zeldynu-ir-zeldiniu-ekspertizes-issvados/1742>.

rezultatams ir išvados eigai. Arba, priešingai, ekspertizės išvadose gali būti nepasisakyta dėl želdinių būklės vertinimo pagal konkrečius kriterijus, kadangi pagal faktinę situaciją tiesiog nėra galimybės įvertinti šių kriterijų (pavyzdžiui, medžių padėties požeminių inžinerinių tinklų atžvilgiu, kai po medžiais nėra inžinerinių tinklų, todėl dėl jų išvadoje gali būti nieko nepažymima; ir pan.).

Siekiant išvengti galimų dviprasmiškų situacijų bei tinkamai valdyti galimas rizikas, rekomenduojame:

- Želdinių būklės ekspertizės aprašą papildyti priedu, kuriame, analogiškai kaip Želdynų ir želdinių inventorizavimo ir apskaitos taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2008 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. D1-5, 1 priede, būtų iš anksto numatytos privalomai užpildyti reikalingos skiltys (tokiu būdu nepaliekant galimybės ekspertui neįvertinti tam tikrų faktų);
- teisės akte ne tik reglamentuoti nepriklausomo eksperto atliekamai ekspertizei keliamus vertinimo kriterijus, bet ir numatyti išlygas, jeigu želdinių būklės dėl tam tikrų aplinkybių pagal numatytus kriterijus nėra galimybės įvertinti.

Atsižvelgiant į išdėstytą, rekomenduojame įvertinti Želdynų būklės ekspertizės aprašo nuostatas pagal pateiktus pastebėjimus.

3. Kitos pastabos ir pasiūlymai:

Kitų pastabų ir pasiūlymų neturime.

Atsižvelgdami į antikorupcinio vertinimo metu nustatytus teisinio reglamentavimo trūkumus ir pateiktus argumentus, siūlome tobulinti teisinį reglamentavimą.

Vadovaudamiesi Korupcijos prevencijos įstatymo 8 straipsnio 8 dalies nuostatomis, prašome Aplinkos ministerijos per du mėnesius nuo antikorupcinio vertinimo išvados gavimo dienos Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų informacinėje sistemoje paskelbti informaciją apie tai, kaip atsižvelgta (planuojama atsižvelgti) į pateiktas pastabas ir pasiūlymus, arba, jeigu į antikorupcinio vertinimo išvadoje pateiktas pastabas ir pasiūlymus neatsižvelgta, nurodyti priežastis ir motyvus, užpildant antikorupcinio vertinimo išvados įgyvendinimo pažymą, kurios forma pateikta Specialiųjų tyrimų tarnybos atliekamo teisės aktų ar jų projektų antikorupcinio vertinimo tvarkos aprašo 3 priede¹², ir pateikti Specialiųjų tyrimų tarnybai nuorodą į ją.

Direktoriaus pavaduotojas

Elanas Jablonskas

Sandra Kaziukevičiūtė, tel. 8 706 63 362, el. p. sandra.kaziukeviciute@stt.lt

¹² Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6ae7e2224d6511ec86bdc0a6d573b32/asr>.