



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĪSTAMI

AR UŽTIKRINAMA, KAD ANTSTOLIAMS IR NOTARAMS PAVESTOS VALSTYBĖS FUNKCIJOS BŪTŲ VYKDOMOS EFEKTYVIAI

2020 m. gruodžio 14 d.

Nr. VAE-14

SANTRAUKA

Audito svarba

Teismų ir kitų valstybės institucijų sprendimų vykdymas yra svarbus teisinės valstybės elementas. Tam, kad būtų apgintos pažeistos arba ginčijamos asmenų subjektinės teisės ar įstatymų saugomi interesai, nepakanka priimti sprendimą, būtina jį ir įvykdyti. Operatyvus sprendimų įvykdymas didina visuomenės pasitikėjimą teisingumu, valstybe ir jos institucijomis. Jei priimti sprendimai neįvykdomi gera valia, tai daroma priverstinai. Valstybė priverstinio sprendimų vykdymo funkciją pagal teismų ar kitų institucijų vykdomuosius dokumentus yra perdavusi antstoliams. Proceso šalys kasmet už šių dokumentų vykdymą, kurių pateikiama apie 225 tūkst., antstoliams sumoka apie 30 mln. Eur.

Visuomeniniame gyvenime svarbus ir notariatas (notarai). Tai – valstybės įgalioti asmenys, atliekantys jos pavestas funkcijas. Notarams pavesta užtikrinti, kad civiliniuose teisiniuose santykiuose (šeimos, paveldėjimo, daiktinių teisių ir kt.) nebūtų neteisėtų sandorių ir dokumentų. Jie kasmet atlieka 1,6 mln. notarinių veiksmų, už kuriuos klientai jiems kasmet sumoka apie 45 mln. Eur.

Valstybė, pavedusi funkcijas vykdyti antstoliams ir notarams, turi užtikrinti, kad jų teikiamos paslaugos būtų prieinamos gyventojams, už jas būtų mokama pagrįsta kaina, o antstoliai ir notarai, teikdami paslaugas, laikytųsi valstybės nustatytų reikalavimų.

Siekdami įvertinti, ar užtikrinama, kad antstoliams ir notarams pavestos funkcijos būtų vykdomos tinkamai ir būtų teikiamos visuomenės poreikius atitinkančios paslaugos, atlikome valstybinį auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinama, kad būtų efektyviai vykdomos antstoliams ir notarams pavestos valstybės funkcijos.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar nuosekliai organizuojami skirtingų subjektų, teikiančių notarines paslaugas ir vykdančių priverstinį skolos išieškojimą, veiksmai;
- ar užtikrinamas antstolių paslaugų ir notarinių veiksmų prieinamumas;
- ar užtikrinama, kad už antstolių veiksmus būtų mokama pagrįsta kaina ir tinkamai nustatyti notaro atlyginimo įkainiai;
- ar pakankama antstolių veiklos kontrolė ir notarų veiklos tarnybinė priežiūra.

Audituojamas subjektas – Teisingumo ministerija, kuriai pavesta formuoti valstybės politiką antstolių funkcionavimo ir notariato srityse, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą¹.

Audituojamas laikotarpis – 2016–2019 m. Atsižvelgę į analizuojamų duomenų apimtį ir tai, kad Teisingumo ministerija susistemintus duomenis turėjo ne visais nagrinėtais klausimais, dviem iš jų (vykdomos antstolių veiklos kontrolės ir notarų veiklos tarnybinės priežiūros) analizavome 2018–2019 m. antstolių veiklos ir 2017–2019 m. notarų veiklos patikrinimų aktus. Vertindami pokyčius antstolių funkcionavimo ir notariato srityse, analizavome ir 2020 m. duomenis.

Audito apribojimai

Siekdami surinkti tinkamus ir pakankamus audito įrodymus, audito metu ne kartą kreipėmės į Lietuvos notarų rūmus, prašydami sudaryti galimybę susipažinti su notarinio registro įrašais ir dokumentais (saugomais notarų biuruose), pagrindžiančiais apskaičiuotą notarinio veiksmo kainą. Lietuvos notarų rūmai netenkino mūsų prašymų ir atsisakė sudaryti galimybę rinkti audito įrodymus notarų biuruose, motyvuodami tuo, kad, jų nuomone, Valstybės kontrolei nėra įstatymais suteikti tokie įgaliojimai (4 priedas). Todėl negalėjome surinkti informacijos, kaip notari, taikydami teisingumo ministro nustatytus notaro atlyginimo įkainius, apskaičiuoja notarinio veiksmo kainą.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (63 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Nesiimama pakankamai priemonių užtikrinti, kad antstoliams ir notarams pavestos valstybės funkcijos būtų vykdomos efektyviai. Audito rezultatai rodo, kad trūksta nuoseklumo, organizuojant veiksmus skirtingų subjektų, teikiančių notarines paslaugas ir

¹ Vyriausybės 1998-07-09 nutarimu Nr. 851 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1464 redakcija) patvirtinti Teisingumo ministerijos nuostatai, 7 p.

vykdančių priverstinį skolos išieškojimą, ne visiems Lietuvos gyventojams vienodai prieinamos antstolių ir notarų teikiamos paslaugos, neužtikrinta, kad už antstolių ir notarų veiksmus būtų mokama pagrįsta kaina, nepakankamai rezultatyvi antstolių veiklos kontrolė ir notarų veiklos tarnybinė priežiūra.

1. Trūksta nuoseklumo, organizuojant notarinių paslaugų teikimą ir priverstinį skolos išieškojimo vykdymą

Taikomi nevienodi reikalavimai notarinių veiksmų atlikimui

- Seniūnai (535) kasmet atlieka per 30 tūkst. notarinių veiksmų. Šie notariniai veiksmai turi tokią pačią teisinę galią kaip ir notarų, netinkamai atlikti jie gali sukelti neigiamas teises pasekmes. Nustatyta, jog neužtikrinta, kad seniūnai turėtų tinkamą kvalifikaciją šiems veiksams atlikti: nenustatyti reikalavimai kvalifikacijai ir neapibrėžta, kas ir kaip turi organizuoti jų kvalifikacijos kėlimą. 33 proc. (6 iš 18) apklaustų savivaldybių pagrindine problema, organizuojant notarinių veiksmų atlikimą, įvardija seniūnų kvalifikacijos trūkumą, o 89 proc. (16 iš 18) nurodė, kad seniūnai 2017–2019 m. nedalyvavo su šių veiksmų atlikimu susijusiuose mokymuose. Seniūnams trūksta metodinių rekomendacijų, kaip atlikti notarius veiksmus. Teisingumo ministerijos patvirtintos tvarkos notariato srityje seniūnams netaikomos, nes ministerijai nepavesta koordinuoti seniūnų atliekamų notarinių veiksmų. Tik viena – Vilniaus miesto savivaldybė yra patvirtinusi seniūnų atliekamų notarinių veiksmų atlikimo tvarką, tačiau ji nėra derinta su Teisingumo ministerija, kaip valstybės politiką formuojančia institucija. Todėl įstatymu seniūnams suteikus teisę vykdyti valstybės funkciją – atlikti notarius veiksmus, neužtikrintas tinkamas jos įgyvendinimas (1.1 poskyris, 18 psl.).

Nesuderinus antstolių bei valstybės institucijų veiksmų, ilgėja ir brangsta priverstinio skolos išieškojimo valstybės naudai procesas

- Priverstinį skolos išieškojimą valstybės naudai vykdo ne tik antstoliai, bet ir valstybės institucijos: Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos ir Lietuvos bankas. Jos pradeda mokestinių nepriemokų išieškojimo procesą, o nepavykus skolos išieškoti, vykdomąjį dokumentą perduoda antstoliui. Antstoliui gavus vykdomąjį dokumentą, išieškojimo procesas ne tęsiamas toliau, o pradedamas iš naujo, t. y. antstolis atlieka tuos pačius veiksmus, kuriuos jau atliko valstybės institucijos. Todėl procesas ilgėja ir brangsta (1.2 poskyris, 19 psl.).
- Didžiausią dalį (34 proc.) antstolių vykdomų vykdomųjų dokumentų dėl skolos valstybei išieškojimo antstoliams yra pateikusi Valstybinė mokesčių inspekcija. Jai nenustatyta prievolė kartu su vykdomuoju dokumentu pateikti informaciją apie jau atliktus mokestinių nepriemokų išieškojimo veiksmus ir jų rezultatus, kitus su išieškojimo procesu susijusius veiksmus. Visose 122 audito metu analizuotose vykdomosiose bylose tokia informacija nebuvo pateikta. Todėl antstoliui, nevaldant informacijos apie Valstybinės mokesčių inspekcijos atliktų veiksmų rezultatus, sudėtinga priimti efektyviausius sprendimus skolai išieškoti ir užtikrinti, kad ji nebūtų išieškoma du kartus (1.2 poskyris, 19 psl.).

2. Nesiimama pakankamų priemonių antstolių paslaugų ir notarinių veiksmų prieinamumui užtikrinti

- Kriterijai, pagal kuriuos būtų vertinamas antstolių poreikis ir nustatomos jų veiklos teritorijos, nenustatyti. Teisingumo ministerija 2018 m. nustatė maksimalų antstolių skaičių – 121, jis paskirstytas 17-oje veiklos teritorijų. Pagrindimo, kodėl nustatytas toks maksimalus antstolių skaičius ir kodėl taip jis paskirstytas veiklos teritorijose, ministerija nepateikė. 2020-03-01 veiklą faktiškai vykdė 8 antstoliais mažiau negu Teisingumo ministerijos nustatytas maksimalus skaičius. Mažiau antstolių nei nustatyta dirbo 7 (iš 17) veiklos teritorijose. Minimalus antstolių skaičius, kuris užtikrintų paslaugų prieinamumą, nenustatytas. Kai kuriose veiklos teritorijose vidutiniškai vienam antstoliui tenkančių gyventojų skaičius skiriasi daugiau negu 2 kartus.

Vykdomuosius dokumentus el. būdu 2019 m. pateikė tik 1 proc. fizinių ir 6 proc. privačių juridinių asmenų. Todėl išlieka svarbus fizinis antstolių paslaugų prieinamumas, tačiau 6 (iš 17) veiklos teritorijose antstolių kontoros susitelkusios viename teritorijos mieste, dėl to daliai šių teritorijų gyventojų pas antstolį tenka vykti daugiau kaip 50 km. Taip yra todėl, kad kontorų išsidėstymo kriterijai nenustatyti, todėl antstoliai patys pasirenka, kokioje veiklos teritorijai priklausančioje vietoje (mieste) ją įkurti (2.1 poskyris, 22 psl.).

- Teisingumo ministerija 2007 m. nustatė 300 notarų skaičių valstybės pavestoms funkcijoms atlikti. Per 13 m. notarų skaičius nebuvo keistas. 2020-03-01 faktiškai veiklą vykdė 55 notariais mažiau. Pagal Teisingumo ministerijos nustatytą metodiką, kiekvienoje savivaldybėje turi dirbti bent vienas notaras, tačiau 4-iose jų nėra, todėl dalis gyventojų atlikti notarinius veiksmus turi vykti į kitas savivaldybes iki 60 km.

Notarinių veiksmų atlikimas nėra perkeltas į elektroninę erdvę, todėl notarines paslaugas galima gauti tik atvykus į biurą. Paskelbus šalyje karantiną ir ekstremaliąją situaciją, notarų teikiamų paslaugų skaitmenizavimas tapo dar aktualesnis (2.2 poskyris, 24 psl.).

- Seniūnai seniūnijų gyventojams notarines paslaugas teikia neatlygintinai, tačiau ne visų savivaldybių gyventojai gali tuo pasinaudoti, nes 5 (iš 60) savivaldybėse seniūnų nėra, 9 (iš 18 apklaustų) savivaldybių seniūnai 2017–2019 m. netvirtino oficialiesiems testamentams prilyginamų dokumentų, todėl šių savivaldybių gyventojai negalėjo neatlygintinai gauti šių paslaugų (2.2 poskyris, 24 psl.).
- Asmenys, kuriems reikia antstolių ir notarinių paslaugų, visą reikalingą informaciją gali gauti tik atvykę į antstolio kontorą ar notaro biurą. Nėra nustatyta, kur ir kokia informacija apie antstolių ir notarines paslaugas turi būti skelbiama el. erdvėje. Internetinių svetainių neturi 78 proc. (14 iš 18) pasirinktų antstolių kontorų ir 76 proc. (29 iš 38) pasirinktų notarų biurų, o Teisingumo ministerijos, Lietuvos antstolių rūmų ir Lietuvos notarų rūmų interneto svetainėse skelbiama informacija yra nepakankama ir ja sudėtinga naudotis. Šiose svetainėse trūksta informacijos apie antstolių ir notarų paslaugų teikimo būdą, nenurodyta, kokius dokumentus asmenys turi pateikti, norėdami gauti paslaugą. Pateikiami tik teisės aktai, reguliuojantys įkainių nustatymą, pagal kuriuos, neturint papildomos informacijos, asmenims sudėtinga patiems apskaičiuoti paslaugų kainą. Teisingumo ministerijos ir Lietuvos notarų rūmų svetainėse neskelbiama informacija apie seniūnų neatlygintinai atliekamus notarinius veiksmus (2.3 poskyris, 27 psl.).

3. Neužtikrinama, kad už antstolių ir notarų veiksmus būtų mokama pagrįsta kaina

Nereglamentuotas antstolio vykdymo išlaidų dydžių ir notaro atlyginimo įkainių nustatymo kriterijų taikymas

Įstatymuose² įtvirtinti antstolio vykdymo išlaidų dydžių ir notaro atlyginimo įkainių nustatymo kriterijai yra abstraktūs. Nenustatytos įstatymus įgyvendinančios tvarkos, kurios reglamentuotų šių kriterijų taikymą, todėl nesukurtos teisinės prielaidos nustatyti pagrįstus antstolio vykdymo išlaidų dydžius ir notaro atlyginimo įkainius. Antstolio vykdymo išlaidų dydžių ir notaro atlyginimo įkainių nustatymo procese Vyriausybė nedalyvauja. Minėtus dydžius ir įkainius nustato Teisingumo ministerija, suderinusi juos su Finansų ministerija. Teisingumo ministerija nustato ir asmenų grupes, kurios atleidžiamos nuo notaro atlyginimo mokėjimo. Nors tai yra valstybės socialinio teisingumo politikos dalis, tačiau reikalavimų derinti su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, formuojančia valstybės politiką socialinės apsaugos srityje, nėra, todėl gali būti neužtikrintas tinkamas valstybės politikos šioje srityje įgyvendinimas (3.1 poskyris, 30 psl.).

Nepagrįsti antstolio vykdomosios bylos administravimo ir atlygio antstoliui dydžiai

Proceso šalys už priverstinį skolos išieškojimą antstoliui turi sumokėti antstolio vykdymo išlaidas, kurias sudaro vykdomosios bylos administravimo išlaidos ir atlygis antstoliui.

- Vykdomosios bylos administravimo išlaidos, kaip numato įstatymas³, turi padengti antstolių sąnaudas, patiriamas atliekant priverstinio skolos išieškojimo veiksmus. Nustatyti išlaidų dydžiai priklausomai nuo išieškotinos sumos dydžio skiriasi 18 kartų (nuo 12 iki 220 Eur), nors faktiškai antstolių patiriamos sąnaudos nuo išieškotinos sumos dydžio nepriklauso. Išanalizavę 80 vykdomųjų bylų nustatėme, kad bylose, kuriose buvo apskaičiuotos vienodos administravimo išlaidos, visais atvejais antstoliai atliko skirtingą skaičių veiksmų.

Nustatyti atlygio antstoliui dydžiai⁴ priklauso nuo išieškotinos sumos dydžio. Nustatyti minimalūs atlygio dydžiai, kurie apsaugo antstolio interesus, bet nenustatyti maksimalūs dydžiai, kurie apsaugotų skolininko interesus. Todėl neišlaikomas balansas tarp antstolio ir skolininko interesų.

Taikant nustatytus antstolio vykdymo išlaidų dydžius, išieškant skolas iki 60 Eur, apskaičiuotos antstolio vykdymo išlaidos viršija ją nuo 1,8 iki 10 kartų. Vykdomieji dokumentai dėl tokių skolų išieškojimo kasmet sudaro apie trečdalį (2019 m. – per 60 tūkst.) visų antstoliams pateiktų vykdomųjų dokumentų (3.2 poskyris, 31 psl.).

- 2018 m. antstoliai gavo 30,5 mln. Eur pajamų ir patyrė 17,7 mln. Eur išlaidų. Vidutinės vieno antstolio grynosios pajamos (antstolio atlyginimas) per mėnesį – 9,2 tūkst. Eur. Kokias pajamas ir kiek grynąjų pajamų turėtų gauti antstolis, kad būtų užtikrintas įstatyme⁵ įtvirtintas jo ekonominis nepriklausomumas, kokios sąnaudos reikalingos sukurti tinkamas klientų aptarnavimo sąlygas ir įdarbinti reikalingos kvalifikacijos darbuotojus, Teisingumo ministerija nevertina, todėl neturi duomenų, reikalingų nustatyti pagrįstus antstolio vykdymo išlaidų dydžius (3.2 poskyris, 31 psl.).

Neefektyvus skolų išieškojimo procesas nepagrįstai didina vykdymo išlaidas

² Civilinio proceso kodeksas, 609 str. 2 d.; Notariato įstatymas, 19¹ str.

³ Antstolių įstatymas, 21 str. 5 d. (neteko galios 2019-12-19 įstatymu Nr. XIII-2722 nuo 2020-07-01), 2019-12-19 Civilinio proceso kodekso 604, 605, 609, 610, 611, 620, 650, 654, 679, 682, 727, 728, 733, 737, 744, 750, 753, 754, 766, 767, 769 ir 778 str. pakeitimo įstatymo Nr. XIII-2721 3 str.

⁴ Teisingumo ministro 2002-10-27 įsakymu Nr. 1R-352 patvirtinta Sprendimų vykdymo instrukcija.

⁵ Antstolių įstatymas, 21 str. 5 d. (neteko galios 2019-12-19 įstatymu Nr. XIII-2722 nuo 2020-07-01); 2019-12-19 Civilinio proceso kodekso 604, 605, 609, 610, 611, 620, 650, 654, 679, 682, 727, 728, 733, 737, 744, 750, 753, 754, 766, 767, 769 ir 778 str. pakeitimo įstatymo Nr. XIII-2721 3 str.

- Vykdyto sąnaudas didina neefektyvus paskirtų baudų už administracinius nusižengimus išieškojimo procesas. Skolininkai, turintys keliasdešimt ir daugiau baudų, ilgą laiką negauna pajamų, iš kurių galimas išieškojimas, tačiau antstolis kiekvieną kartą gavęs naują vykdomąjį dokumentą dėl skolos išieškojimo iš to paties skolininko turi atlikti išieškojimo veiksmus. Teisingumo ministerijos duomenimis, 100 daugiausiai vykdomųjų bylų turinčių skolininkų bendrai turi 24 229 vykdomąsias bylas dėl baudų išieškojimo (daugiausiai jų paskirtų vienam asmeniui – 920), kurių bendra išieškotina suma 2,4 mln. Eur. Toks procesas didina išieškojimo sąnaudas, bet skolos lieka neišieškotos, o antstolių patiriamos sąnaudos dengiamos pajamomis, kurias antstoliai gauna iš tų skolininkų, kurie sumoka skolas.
- Teisingumo ministerija 2016–2019 m. neatliko sisteminės išieškojimo proceso teisinio reguliavimo stebėsenos ir nevertino, ar teisės aktuose nėra nustatytų veiksmų, kurie tapo neaktualūs ir kurių būtų galima atsakyti ir taip sumažinti sąnaudas vykdyto veiksmams atlikti ir kainą, mokamą už antstolio atliekamus veiksmus (3.3 poskyris, 36 psl.).

Nevertinamas privalomų notarinių veiksmų aktualumas ir netinkamai sureguliuoti notaro atlyginimo įkainiai

- Apie 80 proc. notarinių veiksmų nustatyta 1992 m., priėmus Notariato įstatymą, Civilinis kodeksas, nustatantis privalomą sandorių tvirtinimo notarinę formą, įsigaliojo 2001 m. Per tą laiką keitėsi visuomeninių santykių teisinis reguliavimas, didėjo informacinių technologijų galimybės, tačiau Teisingumo ministerija 2016–2019 m. neatliko sisteminės teisės aktų, kuriuose nustatyti reikalavimai sandoriams ir dokumentams tvirtinti notarine forma, stebėsenos. Todėl neįvertinta, ar visi nustatyti reikalavimai yra būtini, ar nėra perteklinių, nepagrįstai didinančių administracinę ir finansinę našą.
- Notaro atlyginimo įkainiai nustatyti dviem būdais: intervalais ir fiksuotais dydžiais. 71 proc. įkainių nustatyti intervalais, kurių ribose kaina turi būti nustatoma, atsižvelgiant į notarinio veiksmo sudėtingumą ir apimtį, bet nenustatyti kriterijai, pagal kuriuos vertinamas veiksmo sudėtingumas. Todėl notarinio veiksmo kaina priklauso nuo notaro vertinimo ir gali skirtis iki 3,5 karto. Pavyzdžiui, tvirtinant 300 000 Eur dovanojimo sutartį, klientui gali būti apskaičiuota nuo 900 iki 1 500 Eur, už mažosios bendrijos steigimą – nuo 57,92 iki 202,73 Eur.
- Teisingumo ministerijos patvirtintame įkainių sąrašė⁶ nustatytas papildomas mokestis už sudėtingo sandorio projekto parengimą ir teisinių konsultacijų paslaugas, tačiau nėra nustatyti kriterijai, kada sandoris turėtų būti laikomas sudėtingu. Nuo notaro vertinimo priklauso, ar tvirtinant sandorį klientui reikės papildomai mokėti už šias paslaugas. Pavyzdžiui, tvirtinant 150 000 Eur nekilnojamojo daikto perleidimo, pardavimo sutartį, notaro vertinimu esant nesudėtingam sandoriui, klientas turėtų mokėti 555 Eur, sudėtingam – klientas, priklausomai nuo to, kaip notaras taikys intervalais nustatytus įkainius, turės sumokėti nuo 690 Eur iki 780 Eur.
- Teisingumo ministerija neanalizavo, kaip notarai faktiškai taiko intervalais nustatytus įkainius už notarinį veiksmą, už sandorio projekto parengimą ir teisines konsultacijas. Audito metu negalėjome įvertinti šių įkainių taikymo, nes auditoriams nebuvo sudarytos galimybės susipažinti su notarinio registro įrašais, kurie saugomi notarų biuruose. Pagal ministerijai notarų pateiktas ataskaitas nustatėme, kad 2018 m., esant panašiam atliktų notarinių veiksmų skaičiui, notarų gautos pajamos skyrėsi iki 15 kartų. Pavyzdžiui, vienas

⁶ Teisingumo ministro 2020-03-31 įsakymu Nr. 1R-96 patvirtintas įkainių už notarinių veiksmų atlikimą, sandorių projektų parengimą, konsultacijas ir technines paslaugas sąrašas.

notaras atliko 9 239 veiksmus ir gavo 55,1 tūkst. Eur pajamų, tuo tarpu kitas notaras, atlikęs panašų skaičių (9 406) veiksmų, gavo 830,7 tūkst. Eur pajamų.

- 2018 m. notarai gavo 45 mln. Eur pajamų ir patyrė 17,7 mln. Eur išlaidų. Vidutinės vieno notaro grynosios pajamos (notaro atlyginimas) per mėnesį – 6,6 tūkst. Eur. Kokias pajamas ir kiek grynųjų pajamų turėtų gauti notaras, kad būtų užtikrintas įstatyme⁷ įtvirtintas jo ekonominis nepriklausomumas, kokios sąnaudos reikalingos sukurti tinkamas klientų aptarnavimo sąlygas ir įdarbinti reikalingos kvalifikacijos darbuotojus, Teisingumo ministerija nevertina, todėl neturi duomenų, reikalingų nustatyti pagrįstus notaro atlyginimo įkainius (3.4 poskyris, 37 psl.).

4. Nepakankamai rezultatyvi antstolių veiklos kontrolė ir notarų veiklos tarnybinė priežiūra

Veiklos patikrinimų organizavimas nesudaro pakankamų sąlygų identifikuoti trūkumus ir užtikrinti, kad jie būtų ištaisyti

Pagal Teisingumo ministerijos nustatytą tvarką antstolių ir notarų veiklos eilinių patikrinimų planavimas pagrįstas tik periodiškumo kriterijumi (kas penkeri ir šešeri metai), nenustatyta, kaip pasirenkama, ką konkrečiai tikrinti, neapibrėžta, kokio laikotarpio dokumentai tikrinami, kokia patikrinimų apimtis ir atranka. Nėra kriterijų, kada nusprendžiama atlikti neeilinį veiklos patikrinimą. Toks veiklos patikrinimų organizavimas neužtikrina, kad būtų identifikuoti antstolių (antstolių padėjėjų) ir notarų veiklos esminiai trūkumai. Nenustatytas patikrinimų metu pateiktų nurodymų ištaisyti trūkumus įgyvendinimo kontrolės mechanizmas, todėl nėra galimybių įsitikinti, ar trūkumai ištaisyti ir kokį poveikį tai turėjo antstolių ir notarų veiklos kokybei. Ministerija taip pat neturi nusistačiusi kriterijų, pagal kuriuos būtų priimami teisingumo ministro sprendimai inicijuoti drausmės bylos iškėlimą. Todėl gali būti neužtikrintas objektyvus ir teisingas drausminės atsakomybės taikymas (4.1 poskyris, 46 psl.).

Nesudarytos tinkamos sąlygos objektyviai įvertinti antstolių ir notarų kvalifikaciją

Notarai atestuojami pagal teisingumo ministro patvirtintose Notarų atestavimo taisyklėse nustatytus vertinimo kriterijus. Notarų atestaciją atlieka Lietuvos notarų rūmų prezidiumo nutarimu tik iš notarų sudaryta komisija. Antstolių atestaciją atlieka teisingumo ministro įsakymu sudaryta komisija, kurios nariai yra Teisingumo ministerijos, Lietuvos antstolių rūmų ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininko skiriami atstovai, bet, skirtingai nei notarų atveju, Antstolių atestavimo taisyklėse nenustatyti vertinimo kriterijai, pagal kuriuos turėtų būti vertinama antstolių veikla. Dėl nurodytų priežasčių gali būti nepakankamai užtikrinamas tiek antstolių, tiek notarų kvalifikacijos vertinimo proceso skaidrumas ir objektyvumas (4.2 poskyris, 49 psl.).

Antstolių ir notarų atsiskaitymo tvarka nesuteikia pakankamos informacijos, reikalingos sprendimams priimti

- Antstolių ir notarų Teisingumo ministerijai teikiamos ataskaitos nepakankamai informatyvios: trūksta duomenų apie antstolių ir notarų išlaidas, patirtas vykdant valstybės pavestas funkcijas, nes jos nurodomos kartu su išlaidomis, patirtomis teikiant paslaugas, kurių teikimo valstybė nereguliuoja, trūksta duomenų apie antstolių gaunamas pajamas pagal jų atliekamas funkcijas ir pagal vykdymo išlaidų rūšis, nes antstoliai

⁷ Notariato įstatymas, 19¹ str.

ataskaitose pajamas nurodo viena suma. Neišsamūs duomenys ir apie notarų atliktus notarinius veiksmus ir gaunamas pajamas, nes notarai nurodo tik dalies atliktų notarinių veiksmų skaičių, visus kitus – bendrai eilutėje „Kiti notariniai veiksmai“. Todėl Teisingumo ministerija negavo detalios informacijos apie daugiau kaip 68 proc. 2018 m. atliktų notarinių veiksmų ir už jų atlikimą gautų 7,8 mln. Eur (18 proc.) pajamų. Duomenų teikimas sukuria administracinę našta tiek antstoliams ir notarams, tiek ministerijai, bet beveik 60 proc. (13 iš 22) antstolių ir 66 proc. (65 iš 98) notarų ataskaitose pateikti 2016–2018 m. duomenys nebuvo sisteminami.

- Antstolių informacinės sistemos (AIS) duomenys netikslūs: tik 2 (iš 97) analizuotų popierinių vykdymų bylų duomenys apie išieškotas ir išieškotinas sumas sutapo su AIS duomenimis. Lietuvos antstolių rūmų pateikti ir AIS duomenys apie 2017–2019 m. laikotarpiu antstolių išieškotas sumas valstybės naudai skiriasi beveik 14 mln. Eur suma. Todėl Teisingumo ministerija negavo tikslių duomenų, kurie svarbūs vertinant antstolių veiklos rezultatyvumą. Neturint tikslių ir išsamių duomenų, nėra galimybės priimti įrodymais pagrįstus sprendimus dėl antstolių ir notarų skaičiaus, jų teikiamų paslaugų įkainių nustatymo.
- Antstolių ir notarų teikiamos ataskaitos nėra skaitmenizuotos, Teisingumo ministerija gauna popierines ataskaitas, todėl jas neefektyvu naudoti: sprendimų priėmimui reikalingų duomenų sisteminimas ilgai užtrunka, reikalauja papildomų laiko sąnaudų (4.3 poskyris, 51 psl.).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant, kad būtų tinkamai įgyvendinama valstybės politika notariato srityje ir asmenims visada būtų suteiktos kokybiškos notarinės paslaugos, siūlome priimti sprendimus, kurie užtikrintų, kad ne tik notarai, bet ir kiti notarinius veiksmus atliekantys subjektai turėtų reikiamą kvalifikaciją atlikti jiems pavestus notarinius veiksmus, visų jų atlikimui būtų taikomi vienodi reikalavimai, būtų vykdoma jų atlikimo priežiūra (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant užtikrinti priverstinio išieškojimo valstybės naudai proceso nuoseklumą, siūlome:
 - 2.1. optimizuoti mokestinių nepriemokų priverstinio išieškojimo procesą taip, kad antstoliai nuosekliai tęstų išieškojimo procesą ir būtų užtikrinta valstybės ir skolininkų interesų pusiausvyra;
 - 2.2. įpareigoti valstybės institucijas pateikti antstoliams informaciją apie atliktus išieškojimo veiksmus ir jų rezultatus, kitą su išieškojimu susijusią informaciją (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Atsižvelgiant į valstybės reguliuojamų visuomeninių santykių svarbą ir siekiant, kad, nustatant antstolio vykdymo išlaidų dydžius ir notaro atlyginimo įkainius, būtų tinkamai įgyvendinama valstybės politika finansų, socialinės apsaugos, teisingumo ir kitose srityse, siūlome:
 - 3.1. priimti sprendimus dėl antstolio vykdymo išlaidų dydžių ir notaro atlyginimo įkainių nustatymo Vyriausybės lygmeniu tikslingumo;

- 3.2. užtikrinti, kad būtų nustatytos antstolio vykdymo išlaidų dydžių ir notaro atlyginimo įkainių apskaičiavimo tvarkos, kuriose būtų numatytas įtvirtintų kriterijų taikymas, antstolio vykdymo išlaidų dydžių ir notaro atlyginimo įkainių nustatymo būdai ir notaro atlyginimo įkainių taikymo taisyklės, ir pagal nustatytas tvarkas būtų perskaičiuoti antstolio vykdymo išlaidų dydžiai ir notaro atlyginimo įkainiai (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
- 3.3. užtikrinti, kad visiems gyventojams būtų sudarytos vienodos galimybės gauti neatlygintinai notarines paslaugas (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai

4. Siekiant didinti antstolių ir notarų teikiamų paslaugų, vykdant pavestas valstybės funkcijas, prieinamumą, siūlome:
 - 4.1. įvertinti šių funkcijų įgyvendinimui reikalingą žmogiškųjų išteklių poreikį ir pagal jį patikslinti nustatytą antstolių ir notarų skaičių;
 - 4.2. pagal galimybes užtikrinti vienodą antstolių ir notarų paslaugų fizinį prieinamumą visiems gyventojams;
 - 4.3. numatyti priemones, didinančias antstolių ir notarų paslaugų teikimą el. būdu;
 - 4.4. nustatyti reikalavimus el. erdvėje skelbiamai informacijai: kokia, koku būdu ir kur turi būti skelbiama (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant mažinti administracinę ir finansinę naštą gyventojams, siūlome atlikti sisteminę teisės aktų, nustatančių privalomą notarinį patvirtinimą ir reglamentuojančių priverstinio skolos išieškojimo procesą, peržiūrą: įvertinant, ar nėra nustatyta perteklinių (nereikalingų) notarinių veiksmų, ar yra galimybių optimizuoti priverstinio išieškojimo procesą (3-iasis pagrindinis rezultatas).
6. Siekiant rezultatyvesnės antstolių veiklos kontrolės ir notarų veiklos tarnybinės priežiūros, siūlome:
 - 6.1. tobulinti antstolių ir notarų veiklos patikrinimų tvarką: nustatyti patikrinimų apimtį, sprendimo atlikti neeilinius patikrinimus priėmimo kriterijus bei patikrinimų metu nustatytų trūkumų pašalinimo kontrolės mechanizmą;
 - 6.2. priimti sprendimus dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis būtų priimami sprendimai dėl drausmės bylos antstoliams ir notarams iškelimo, nustatymo tikslingumo;
 - 6.3. tobulinti antstolių ir notarų atestavimo tvarką: nustatyti aplinkybių, pagal kurias atestuojami antstoliai, vertinimo kriterijus ir priimti sprendimus dėl kitų institucijų atstovų įtraukimo į notarų atestavimo komisiją tikslingumo;
 - 6.4. patikslinti atsiskaitymo tvarką taip, kad būtų užtikrinamas tikslų ir išsamių duomenų, reikalingų įrodymais pagrįstiems sprendimams priimti, gavimas;
 - 6.5. priimti sprendimus dėl antstolių ir notarų atsiskaitymo skaitmenizavimo ir numatyti priemones, kad jų ataskaitų duomenys būtų teikiami ir apdorojami automatiškai būdu informacinių technologijų priemonėmis (4-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (54 psl.).