



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X SKUNDO PRIŠ TUOMETĘ LIETUVOS AUTOMOBILIŲ KELIŲ DIREKCIJĄ PRIE SUSISIEKIMO MINISTERIJOS

2020-09-24 Nr. 4D-2020/1-808
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius 2020-06-17 gavo X (toliau vadinama – Pareiškėjas) skundą dėl tuometės Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos (Lietuvos automobilių kelių direkcija iš biudžetinės įstaigos pertvarkyta į valstybės įmonę. Nauja jos teisinė forma įregistruota 2020 m. rugsėjo 1 d. VI Registrų centre; toliau vadinama – Kelių direkcija; Direkcija) pareigūnų galimai netinkamų veiksmų (neveikimo), nepateikus atsakymo į Pareiškėjo 2020-02-06 prašymą dėl leidimo parengti projektą ir įsirengti nuovažą į Pareiškėjui nuosavybės teise priklausantį žemės sklypą (toliau vadinama ir – Žemės sklypas).

2. Pareiškėjas skunde, be kitų aplinkybių, nurodo:

2.1. „2020-02-17 registruotu laišku išsiunčiau [Kelių direkcijai] [2020-02-06] prašymą išduoti leidimą parengti projektą ir įsirengti nuovažą į [...]“ [duomenys neskelbtini; toliau vadinama – Žemės sklypas) (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.2. „[...]“. Patikrinus viešojoje erdvėje skelbiamus siuntų judėjimo maršrutus, matyti, kad mano siųsti dokumentai adresatą pasiekė 2020-02-18. Iki šiol [Kelių direkcija] į mano prašymą nereagavo ir neatsiuntė jokio atsakymo. [Direkcija] tiesiog ignoruoja mano prašymą ir visiškai nesprenžia paprasčiausios situacijos, kurią privalo išspręsti. [...]“

2.3. „Manau, kad [Kelių direkcija] piktybiškai neveikia ir nepriima jokio sprendimo, neišaiškina man [Direkcijos] priimto sprendimo apskundimo tvarkos. [...]“

3. Pareiškėjas Seimo kontrolieriaus prašo: „[...] išsiaiškinti klausimą dėl [Kelių direkcijos] neveikimo ir atsakymo į mano prašymą nepateikimo“, „padėti išspręsti kilusį ginčą su [Kelių direkcija]“ [...].“

4. Su skundu, be kitų dokumentų, pateikta:

4.1. **Pareiškėjo 2020-02-06 kreipimasis, adresuotas Kelių direkcijai** (kopija), kuriuo prašoma Kelių direkcijos:

- 1) „išduoti leidimą parengti projektą ir įsirengti nuovažą į [...]“ Žemės sklypą;
- 2) „sprendimą dėl [...] prašymo su tokio sprendimo apskundimo tvarkos išaiškinimu [...] pateikti [Pareiškėjui] registruotu paštu adresu [...] ir [Pareiškėjo] elektroniniu adresu: [...]“

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

5. Seimo kontrolierius, siekdamas išsiaiškinti skunde nurodytas aplinkybes, kreipėsi į Kelių direkciją.

6. Iš Kelių direkcijos pateiktų paaiškinimų ir dokumentų nustatyta:

6.1. „[...] Kelių direkcija 2020-02-19 paštu gavo Pareiškėjo [2020-02-06] prašymą „Dėl leidimo nuovažai įrengti“. Atsižvelgiant į tai, kad klausimas nėra susijęs su viešuoju administravimu, o priskirtinas patikėto valstybės turto valdymui, bei į tai, kad Kelių direkcijoje yra tik 4 valstybės tarnautojų pareigybės (vadovaujančios pareigybės įstaigoje), prašymą nagrinėjo Kelių direkcijos darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Prašymo nagrinėjimas yra Kelių direkcijos kompetencija, nes prašoma leisti įrengti naują nuovažą į privatų žemės sklypą [...] nuo valstybinės reikšmės rajoninio kelio Nr. 1727 Privažiuojamojo kelio prie Žindaičių nuo kelio Jurbarkas–Skaudvilė (toliau – rajoninis kelias), kuri patikėjimo teise valdo Kelių direkcija.“

6.2. „Kelių direkcija, gavusi [2020-02-06] prašymą, pradėjo nagrinėti jį ir atsakymo Pareiškėjui nepateikė, kadangi dėl įvažiavimo į [Žemės sklypą] [...] pirmą kartą buvo kreiptasi [2018-06-04], Kelių direkcija [2018-07-12 raštu Nr. (6.6)2-2911] pateikė atsakymą, kuriame nurodė, kad naujos nuovažos įrengimas negalimas. 2018-07-26 gautas pakartotinis prašymas dėl nuovažos įrengimo – atsakymas pateiktas 2018-09-14 [raštu Nr. (6.6)2-4433], nurodant, kad galimybės įsirengti naują nuovažą nuo rajoninio kelio nėra. 2018-11-30 gautas pakartotinis prašymas dėl naujos nuovažos nuo rajoninio kelio įrengimo į [Žemės sklypą] [...]. Kelių direkcija 2019-01-10 [raštu Nr. (6.6)2-123] pateikė neigiamą atsakymą dėl naujos nuovažos įrengimo ir, atsakydama į prašymą, jame informavo, kad pagal Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875, 14 straipsnio 5 punkto 4 [dalį], toks raštas (prašymas) nagrinėjamas nebus. Visi atsakymai dėl įvažiavimo į [Žemės sklypą] [...] teikti prašyme nurodytu adresu [...]. Kaip minėta, Pareiškėjo prašymo nagrinėjimas savaime nepapuola į viešojo administravimo sritį, todėl administracinis sprendimas dėl jo priimtas nebuvo [...], susipažinus su [2020-02-06 prašymo] turiniu ir nenustačius jame naujų aplinkybių, jis buvo įvertintas kaip pakartotinis, į kurį atsakymai ne kartą buvo teikti 2018 ir 2019 metais, ir, vadovaujantis anksčiau minėtu teisiniu reglamentavimu, buvo nuspręsta jo nenagrinėti.“

6.3. „[...] Kelių direkcija, vadovaudamasi Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių, [...] 14 straipsnio 5 punkto 4 dalimi, Pareiškėjo atžvilgiu administracinio sprendimo nepriėmė, o atsakymas nebuvo pateiktas, kadangi prašyme nebuvo nurodomos naujos aplinkybės, sudarančios prašymo pagrindą, ar nepateikti papildomi argumentai, leidžiantys abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu, ir Pareiškėjas ankstesniu Kelių direkcijos atsakymu jau buvo išpėtas, kad pakartotiniai prašymai tuo pačiu klausimu nagrinėjami nebus. Kadangi Pareiškėjo atžvilgiu nebuvo priimta administracinių sprendimų, jis nebuvo informuotas apie jų apskundimo tvarką, kadangi atsisakymo leisti įrengti nuovažą nuo valstybinės reikšmės kelio privalomos apskundimo tvarkos įstatymai nenumato ir Pareiškėjas, manydamas, kad jo teisės buvo pažeistos, pats turi laisvę, į kuri subjektą kreiptis dėl jų gynimo.“

6.4. „[...] Pareiškėjas daug kartų buvo tinkamai informuotas apie tai, kad jo prašymo tenkinti nėra nei teisinių, nei techninių galimybių, taip pat buvo informuotas, kad, pasikreipus ateityje su tapačiu prašymu, šis nagrinėjamas nebus. [...] Pareiškėjas, manydamas, kad jo teisės yra pažeistos, gali dėl jų gynimo kreiptis į teismą arba bet kurią kitą kompetentingą subjektą, kuris, jo manymu, gali jas apginti, jeigu nustatys, kad šios buvo pažeistos. [...]“

6.5. **Kelių direkcijos 2019-01-10 rašte Nr. (6.6)2-123 (kopija) nurodyta:**

6.5.1. „[...] [Kelių direkcija] išnagrinėjo 2018-12-03 gautą [...] [2019-01-10] prašymą

užtikrinti įvažiavimą į žemės sklypą, išduoti leidimą nuovažos įrengimui nuo valstybinės reikšmės rajoninio kelio Nr. 1727 Privažiuojamasis kelias prie Žindaičių nuo kelio Jurbarkas–Skaudvilė (toliau – rajoninis kelias) ir tolimesnių darbų vykdymui. Prašymas motyvuojamas tuo, kad [Žemės sklype] [...] jau įrengtas privažiavimo keliukas, nes senuoju privažiavimo keliuku į sodybas trukdo naudotis kaimynas“;

6.5.2. „Atkreipiame dėmesį, kad valstybinės reikšmės keliai nėra skirti patekti į aplinkines teritorijas ir tuo labiau į kiekvieną palei kelią suformuotą žemės sklypą. Priešingai, sankryžų su šalutiniais keliais ir nuovažų kiekis nuo valstybinės reikšmės kelių dėl eismo saugos reikalavimų yra griežtai ribojamas pagal kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ (toliau – KTR 1.01:2008), patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2008 m. sausio 9 d. įsakymu Nr. D1-11/3-3, reikalavimus. Pagal šio reglamento 166 punktą, rajoniniuose keliuose sankryžos ir nuovažos kiekvienoje kelio pusėje gali būti įrengiamos ne dažniau kaip kas 100 metrų. Šiuo atveju atstumas nuo rajoninio kelio sankryžos su valstybinės reikšmės krašto keliu Nr. 198 Jurbarkas–Skaudvilė iki esamos nuovažos (ties Jūsų žemės sklypo [...] ir kaimyninio žemės sklypo [...] riba) kaip tik yra 100 metrų. Dėl nurodytų priežasčių (vos 50 m atstumu nuo sankryžos) nauja nuovaža į prašyme nurodytą vietą, kurioje jau galimai buvo pradėti savavališki įrengimo darbai, yra negalima“;

6.5.3. „Kelių direkcija 2018-07-12 rašte Nr. (6.6)2-2911 jau siūlė bendradarbiauti su kaimynu, nusistatyti servitutus žemės sklypuose arba kreiptis į teisėtvarkos institucijas dėl trukdymo naudotis bendru privažiavimo keliu. 2018-09-14 rašte Nr. (6.6)2-4433 pakartojo, kad, vadovaujantis KTR 1.01:2008 162 punkto reikalavimais, nuovažos nuo valstybinės reikšmės automobilių kelių gali būti rengiamos tik tada, kai nėra kitų techninių ir teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) būdų į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus. Šiuo atveju nuovaža yra ties sklypų riba“;

6.5.4. „Informuojame, kad, jeigu ateityje dar kartą bus kreiptasi su tuo pačiu prašymu ir nebus nurodomos naujos aplinkybės, sudarančios prašymo pagrindą, ar nepateikiami papildomi argumentai, leidžiantys abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu, vadovaujantis Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių, [...] 14 straipsnio 5 punkto 4 dalimi, toks raštas (prašymas) nagrinėjamas nebus.“

6.6. VĮ Kelių direkcijos 2020-09-03 darbo tvarka elektroniniu paštu Seimo kontrolieriui pateiktoje informacijoje, be kita ko, nurodoma, kad „Kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos nuo 2020-09-01 buvo pertvarkyta į Valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją ir ji nebevykdo viešojo administravimo funkcijų. Prisijungimo sąlygų atitikties vertinimą VĮ Kelių direkcija atliks kaip valstybinės reikšmės kelių priežiūros funkcijas įgyvendinantis subjektas, patikėjimo teise valdantis strateginę reikšmę turintį valstybės turtą.“

Skundo tyrimui reikšmingi teisės aktai

7. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai

7.1. **Įstatymai:**

7.1.1. *Seimo kontrolierių įstatyme* nustatyta:

2 straipsnio 1 dalis – „Biurokratizmas – tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.“

12 straipsnis – „1. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. [...]“

7.1.2. *Viešojo administravimo įstatyme* nustatyta:

2 straipsnio 1 dalis – „Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.“

2 straipsnio 4 dalis – „Viešojo administravimo subjektas – valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, regiono plėtros taryba, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą.“

3 straipsnis – „Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: 1) įstatymo viršenybės. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais; [...]“

4 straipsnio 3 dalis – „Valstybinio administravimo subjektai – valstybės institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, asociacijos, šio įstatymo nustatyta tvarka įstatymu, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, įstatymų įgalios valstybės institucijos priimtu teisės aktu, Vyriausybės nutarimu, priimtu vadovaujantis tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos Lietuvai teikimo mastą, principus ar bendrąsias taisykles, įgalioti atlikti viešąjį administravimą.“

2 straipsnio 17 dalis – „Administracinė paslauga – viešojo administravimo subjekto veiksmai, apimantys leidimų, licencijų ar dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimą, asmenų deklaracijų priėmimą ir tvarkymą, asmenų konsultavimą viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimą asmenims, administracinės procedūros vykdymą.“

3 straipsnis – „Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: 1) įstatymo viršenybės. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais; [...] 13) išsamumo. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo ar skundo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį; [...]“

8 straipsnis – „1. Individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės (licencijos ar leidimo galiojimo panaikinimas, laikinas uždraudimas verstis tam tikra veikla ar teikti paslaugas, bauda ir kt.) turi būti motyvuotos. 2. Individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka. [...]“

14 straipsnio 5 dalis – „Prašymas ar skundas viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgaliojoto pareigūno ar valstybės tarnautojo sprendimu gali būti nenagrinėjamas: [...] 4) jeigu paaiškėja, kad tuo pačiu klausimu atsakymą yra pateikęs arba sprendimą yra priėmęs viešojo administravimo subjektas, į kurį kreiptasi, arba kitas kompetentingas viešojo administravimo subjektas ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu ar ginčyti viešojo administravimo subjekto priimtą sprendimą; [...]“

14 straipsnio 7 dalis – „Apie prašymo ar skundo nenagrinėjimą asmeniui pranešama ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo viešojo administravimo subjekte dienos, išskyrus atvejus, kai prašyme ar skunde nenurodyta jokių asmens duomenų ryšiui palaikyti.“

7.1.3. Kelių įstatyme nustatyta:

4 straipsnio 2 dalis – „Valstybinės reikšmės keliai išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei. Juos turto patikėjimo teise valdo, naudoja ir jais disponuoja valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija.“

5 straipsnio 2 dalis – „Susisiekimo ministerija formuoja kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą, tvirtina valstybinės reikšmės kelių plėtros, modernizavimo ir veiklos užtikrinimo programas, Lietuvos kelių projektavimo normatyvinius dokumentus.“

13 straipsnio 1 dalis – „Keliuose, kelių juostose dirbti įvairius darbus be kelio savininko leidimo (sutikimo) draudžiama. Techninės eismo reguliavimo priemonės, suderinusios su policija, įrengia kelius prižiūrinčios įmonės.“

7.2. **Kiti teisės aktai:**

7.2.1. Vyriausybės 2019-07-10 nutarime Nr. 720 „Dėl biudžetinės įstaigos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos pertvarkymo į valstybės įmonę“ (su pakeitimais) nurodyta:

„Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.104 straipsnio 5 dalimi, Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 13 straipsnio 2 dalimi, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 7 straipsnio 1 dalimi, 10 straipsnio 1 ir 2 dalimis, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 13 straipsnio 2 ir 5 dalimis, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutaria:

1. Sutikti, kad biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos (juridinio asmens kodas – 188710638) būtų pertvarkyta į valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją.

2. Nustatyti, kad:

2.1. biudžetinės įstaigos pertvarkymo tikslai – racionaliau naudoti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšas, sumažinti biudžetinių įstaigų skaičių, optimizuoti ir racionaliau naudoti materialinius, finansinius ir žmogiškuosius išteklius, pritraukti investicijų šalies transporto infrastruktūrai tobulinti ir plėtoti;

2.2. po pertvarkymo veikiantis juridinis asmuo – valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija (toliau – valstybės įmonė), kurios buveinės adresas – Vilnius, J. Basanavičiaus g. 36;

2.3. valstybės įmonės veiklos tikslai:

2.3.1. organizuoti ir vykdyti valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą;

2.3.2. užtikrinti saugias eismo sąlygas valstybinės reikšmės keliuose;

2.3.3. užtikrinti Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšų naudojimą;

2.3.4. vykdyti funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės kelių valdymu ir saugumo naudojantis jais užtikrinimu, kurias paves valstybės įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija;

2.3.5. teikti komercines paslaugas, susijusias su kelių būklės dangos vertinimu ir kelių naudojimu;

2.4. valstybės įmonės savininkės teises ir pareigas įgyvendina Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija.

3. Perduoti po biudžetinės įstaigos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos (toliau – Kelių direkcija) pertvarkymo veiksiančiai valstybės įmonei 2020 m. rugpjūčio 31 d. balansine verte Kelių direkcijos patikėjimo teise valdytą visą ilgalaikį ir trumpalaikį materialųjį, nematerialųjį turtą valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise.

4. Nustatyti, kad:

4.1. perdavus šio nutarimo 3 punkte nurodytą ilgalaikį materialųjį ir nematerialųjį turtą:

4.1.1. valstybei išimtinė nuosavybės teise priklausančią turtą – valstybinės reikšmės automobilių kelius, taip pat įstatymų ar Vyriausybės nustatyta tvarka valstybinės reikšmės keliams priskirtą žemę – valstybės įmonės turto vertės padidėjimas registruojamas turtą, kuris pagal įstatymus gali būti tik valstybės nuosavybė, atitinkančio kapitalo dalyje;

4.1.2. kitą ilgalaikį materialųjį ir nematerialųjį turtą – valstybės įmonės turto vertės

padidėjimas registruojamas valstybės įmonės savininko kapitalo dalyje;

4.2. valstybės įmonei perduodamas šio nutarimo 3 punkte nurodytas trumpalaikis materialusis turtas yra dotacija.“

7.2.2. Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875 (Vyriausybės 2017-11-15 nutarimo Nr. 933 redakcija) patvirtintose *Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklėse* reglamentuojama:

1 punktas – „Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklės (toliau – Taisyklės) reglamentuoja prašymų ir skundų nagrinėjimą ir asmenų aptarnavimą viešojo administravimo subjektuose (toliau – institucijos). Nagrinėjant prašymus ir skundus, Taisyklių nuostatos taikomos tiek, kiek tų klausimų nereglamentuoja specialieji įstatymai, tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, ratifikuotos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys ar jų pagrindų priimti teisės aktai.“

35 punktas – „Atsakymai į prašymus parengiami atsižvelgiant į jo turinį: 35.1. į prašymą suteikti administracinę paslaugą – išduoti dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, – atsakoma suteikiant prašomą administracinę paslaugą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys; [...] 35.3. į prašymą priimti administracinį sprendimą – atsakoma pateikiant atitinkamo priimto dokumento kopiją, išrašą ar nuorašą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys; [...]“

38 punktas – „Atsakyme, kuriame nurodomos atsisakymo suteikti prašomą administracinę paslaugą, informaciją, priimti administracinį sprendimą priežastys, arba institucijos siunčiamame pranešime apie asmens prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis asmuo ar jo atstovas turi būti informuojamas apie tokio atsakymo apskundimo tvarką, nurodant institucijos (-ų), kuriai (-ioms) gali būti paduotas skundas, pavadinimą (-us) ir adresą (-us), taip pat terminą (-us), per kurį (-iuos) gali būti pateiktas skundas. [...]“

7.2.3. Vyriausybės 2010-10-13 nutarimu Nr. 1480 (Vyriausybės 2016-06-29 nutarimo Nr. 676 redakcija) patvirtintuose *Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatuose* reglamentuojama:

7 punktas – „Susisiekimo ministerijos veiklos tikslai yra: [...] 7.3. formuoti valstybės politiką visų rūšių transporto saugaus eismo srityje ir organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą; [...]“

9 punktas – „Susisiekimo ministerija taip pat atlieka šias funkcijas: [...] 9.14. [...] įgyvendina Susisiekimo ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų valstybės įmonių savininko teises ir pareigas; [...]“

7.2.4. Susisiekimo ministro 2020-08-24 įsakymu Nr. 3-476 patvirtintuose valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos įstatuose reglamentuojama:

15 punktas – „Įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija yra Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija [...]“

7.2.5. Aplinkos ministro ir susisiekimo ministro 2008-01-09 įsakymu Nr. D1-11/3-3 patvirtintame *Kelių techniniame reglamente KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“* reglamentuojama:

162 punktas – „Nuovažos nuo valstybinės reikšmės automobilių kelių gali būti rengiamos tik tada, kai nėra kitų techninių ir teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) būdų į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus.“

166 punktas – „Rajoniniuose keliuose nuovažos kiekvienoje kelio pusėje gali būti įrengiamos ne dažniau kaip kas 100 metrų.“

Skundo tyrimui reikšminga teismų praktika

8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika

8.1. Konstitucinis Teismas 2007-05-05 nutarime, be kita ko, yra konstatavęs:

„[...] [...] įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami

teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius; kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykinai stabilus; teisės aktais negalima reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*); teisės aktų galia yra nukreipta į ateitį, įstatymų ir kitų teisės aktų galiojimas atgal neleidžiamas (*lex retro non agit*), nebent teisės aktu būtų sušvelninama teisinių santykių subjekto padėtis ir kartu nebūtų pakenkiama kitiems teisinių santykių subjektams (*lex benignior retro agit*); [...].

[...], pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu, jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusių teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, tačiau tada, kai Konstitucija nereikalauja, kad tam tikri su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susiję santykiai būtų reguliuojami įstatymais, juos galima reguliuoti ir poįstatyminiais teisės aktais (inter alia žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius ir pan.). Antai kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukonkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d. nutarimas). [...].“

8.2. Konstitucinis Teismas 2004-12-13 nutarime, be kita ko, yra konstatavęs:

„[...] Iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. [...] Nagrinėjamos konstitucinės justicijos bylos kontekste pažymėtina, kad poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas); pažymėtina ir tai, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (ad hoc) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas). [...]“

9. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika

9.1. 2012-03-01 nutartyje (administracinė byla Nr. A⁵⁰²-1605/2012), be kita ko, nurodyta:

„[...] Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina atsakingo valdymo (gero administravimo) principą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada). Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655/2005). Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir Viešojo administravimo įstatymas) 1 straipsnyje, apibrėžiančiame aptariamo įstatymo paskirtį, nustatyta, jog šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, [...]. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje nurodyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, subsidiarumo ir kitais šioje įstatymo normoje išvardytais principais. Tai reiškia, jog kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei *gero administravimo, atsakingo valdymo* principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.)“;

9.2. 2013-10-08 sprendime (administracinė byla Nr. A⁵⁰²-940/2013), be kita ko, nurodyta:

„[...] Atsakovas, nepriimdamas administracinio sprendimo pažeidė teisės aktų reikalavimus, kuriais viešojo administravimo subjektui nustatomi procedūriniai terminai sprendimo priėmimui, tokie terminai yra skirti užtikrinti, kad administracinis procesas nebūtų pernelyg užtęsiamas, o viešojo administravimo subjektai įvykdytų jiems pavestą kompetenciją. Minėtų terminų pažeidimas nedaro

administracinio sprendimo negaliojančiu ar neatleidžia viešojo administravimo subjektą nuo pareigos priimti administracinį sprendimą, tačiau sprendimo nepriėmimo atveju, suinteresuotam asmeniui suteikia teisę kreiptis į teismą su skundu dėl viešojo administravimo subjekto vilkinimo priimant administracinį sprendimą, [...] [...]“;

9.3. 2013-06-13 sprendime (administracinė byla Nr. A502-940/2013), be kita ko, nurodyta:

„[...] Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatos įpareigoja viešojo administravimo subjektus priimtame administraciniame sprendime nurodyti pagrindinius faktus, argumentus ir įrodymus, pateikti teisinį pagrindą, motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Be to, ši teisės norma siejama su teisėtumo principu, pagal kurį reikalaujama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikla nepažeistų teisės aktų reikalavimų, kad jų sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus (žr. 2010 m. spalio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A502-1037/2010, 2008 m. birželio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A756-700/2008, 2009 m. balandžio 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A756-422/2009). [...]. Pagal administracinių teismų praktiką (pvz.: 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-990/2007, publikuota biuletenyje „Administracinė jurisprudencija“ Nr. 3 (13), 2007; 2009 m. liepos 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-798/2009), administracinio akto priėmimo motyvai pagal įstatymą privalo būti nurodomi pačiame administraciniame akte. [...]“

9.4. 2008-08-07 nutartyje (administracinė byla Nr. AS146-423/08), be kita ko, nurodyta:

„[...] [...] Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio, nustatančio individualaus administracinio akto bendruosius reikalavimus, 2 dalyje nurodyta, jog individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta akto apskundimo tvarka. Viešojo administravimo subjekto priimtame individualiame administraciniame akte įrašyta bendro pobūdžio nuoroda į atitinkamą įstatymą, kuriame nustatyta sprendimo apskundimo tvarka, nelaikytina tinkamu Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 2 dalies reikalavimų vykdymu. Įstatymo reikalavimas, kad individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta akto apskundimo tvarka, nustato pareigą individualų administracinį aktą priimančiam viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti tokius duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokiai institucijai (institucijos pavadinimas, adresas) ir per kokį terminą (nurodant, ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. [...]“

9.5. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinime (pritarta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų 2016-06-01 pasitarime, be kita ko, nurodyta:

„[...] administracinių teisinių santykių ir viešojo administravimo subjektų įvairovė sąlygoja ne tik Viešojo administravimo įstatymo, bet ir atskirų viešojo administravimo subjektų veiklą reguliuojančių teisės aktų svarbą. Kiekvienas viešojo administravimo sistemos subjektas, atlikdamas jam priskirtas funkcijas, vadovaujasi ne tik bendroju Viešojo administravimo įstatymu, bet ir tą viešojo administravimo sritį, kurioje vykdyti viešąjį administravimą jam suteikta kompetencija, reglamentuojančiais specialiais įstatymais bei su šių įstatymų įgyvendinimu susijusiais poįstatyminiais teisės aktais. [...]“

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra nurodęs, kad VAĮ 15 straipsnis, reglamentuojantis administracinių paslaugų teikimą, turi būti aiškinamas kartu su atitinkamos srities specialiais įstatymais bei juos įgyvendinančiais teisės aktais, kurie reglamentuoja viešojo administravimo subjekto kompetenciją, nustatydami konkrečias viešojo administravimo subjekto galimas atlikti funkcijas (šiuo aspektu žr. 2013 m. gruodžio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A492-2328/2013; 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A602-1252/2012). [...].

[...], konstatuotina, jog atsakovas, kaip bet kuris viešojo administravimo subjektas, turi paisyti ir [Viešojo administravimo įstatyme] nustatytų reikalavimų, [...], nes [Viešųjų pirkimų įstatymas] nenustato specialių taisyklių šiuo klausimu [...]“

10. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika

2013-02-19 nutartyje (civilinė byla Nr. 3-62-3-00077-2012-3), be kita ko, nurodyta:

„[...] Viena iš savarankiškųjų (Konstitucijos ir įstatymų nustatytų) savivaldybių funkcijų yra savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas (Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 32 punktą, Kelių priežiūros tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 11 d. nutarimu Nr. 155). Vietos savivaldybė, vykdydama nurodytas funkcijas, veikia viešojo administravimo srityje. Specialioji teisėjų kolegija, vadovaudamasi esamu teisiniu reglamentavimu bei naujausia ir ankstesne praktika panašaus pobūdžio byloje [...] sprendžia, kad tais atvejais, kai dėl netinkamo savivaldybei priskirtų funkcijų vykdymo padaroma žala tretiesiems asmenims, ginčai dėl žalos atlyginimo ABTĮ 15 straipsnio 1 dalies 3 punkto pagrindu nagrinėtini administraciniame teisme (CK 6.271 straipsnis). Ar konkrečiu atveju yra pagrindas savivaldybės civilinei atsakomybei, spręstą bylą nagrinėjantis administracinis teismas.

Specialioji teisėjų kolegija pažymi, kad aplinkybė, jog atsakovas tuo pat metu yra ir vietinės reikšmės kelių (gatvių) savininkas, nekeičia tarp šalių atsiradusių teisinių santykių prigimties, kuri išlieka administracinio pobūdžio. [...].“

Tyrimo išvados

11. Pareiškėjas skundėsi Seimo kontrolieriui dėl Kelių direkcijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), nepateikęs atsakymo į Pareiškėjo 2020-02-19 prašymą dėl leidimo parengti projektą ir įsirengti nuovažą į Žemės sklypą.

Dėl Pareiškėjo skunde nurodytų aplinkybių Seimo kontrolierius kreipėsi į Kelių direkciją.

Atsižvelgiant į tai, kad teisinis reglamentavimas keitėsi, tyrimo metu vertinant Kelių direkcijos veiklą vadovautasi Pareiškėjo 2020-02-19 prašymo gavimo Kelių direkcijoje metu galiojusi teisiniu reglamentavimu.

12. Kelių direkcija 2020-02-19 gavo Pareiškėjo pakartotinį 2020-02-06 prašymą dėl leidimo parengti projektą ir įsirengti nuovažą į Žemės sklypą (toliau vadinama – Prašymas) (pažymos 4.1 ir 6.1 punktas).

Tyrimo metu pateiktuose paaiškinimuose Kelių direkcija nurodė, kad gavusi Prašymą Pareiškėjo atžvilgiu administracinio sprendimo dėl leidimo parengti projektą ir įsirengti nuovažą į Žemės sklypą nepriėmė, atsakymo į Prašymą nepateikė, kadangi „Pareiškėjo prašymo nagrinėjimas savaime nepapuoia į viešojo administravimo sritį“ (pažymos 6.2 punktas). Seimo kontrolieriui darbo tvarka pateiktoje informacijoje VĮ Kelių direkcija nurodė, kad Kelių direkcija nuo 2020-09-01 pertvarkyta į valstybės įmonę, VĮ Kelių direkcija nebevykdo viešojo administravimo funkcijų, ir kad prisijungimo sąlygų atitiktis vertinimą ši įmonė atliks kaip valstybinės reikšmės kelių priežiūros funkcijas įgyvendinantis subjektas, patikėjimo teise valdantis strateginę reikšmę turintį valstybės turtą (pažymos 6.6 punktas). Akcentuotina, kad Pareiškėjas Prašymu kreipėsi norėdamas gauti administracinę paslaugą (dėl leidimo išdavimo) ir nekėlė jokių klausimų, susijusių su valstybinio turto panauda.

Seimo kontrolierius pažymi, kad valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą, visų pirma apimančią valstybės institucijas. Savo funkcijas valstybė taip pat gali tam tikra apimtimi vykdyti per kitas įstaigas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdant valstybės funkcijas. Viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikiami ne tik valstybės institucijoms, bet ir įstaigoms, įmonėms (Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalis; pažymos 7.1.2 punktas).

Taikant teisės analogiją, Seimo kontrolierius atkreipia dėmesį, kad Lietuvos Aukščiausiasis Teismas savo praktikoje yra pažymėjęs, jog „viena iš savarankiškųjų (Konstitucijos ir įstatymų nustatytų) savivaldybių funkcijų yra savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra,

taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas [...]“, „Vietos savivaldybė, vykdydama nurodytas funkcijas, veikia viešojo administravimo srityje“ ir kad „[...] aplinkybė, jog atsakovas tuo pat metu yra ir vietinės reikšmės kelių (gatvių) savininkas, nekeičia tarp šalių atsiradusių teisinių santykių prigimties, kuri išlieka administracinio pobūdžio“ (pažymos 10 punktas).

Atsižvelgiant į pirmiau minėtą teismų praktiką, Seimo kontrolierius akcentuoja, jog nagrinėjamu atveju valstybė įstatymu įgaliojo Kelių direkciją atlikti tam tikras funkcijas, susijusias su kelių priežiūra. Kelių įstatyme įtvirtintos Kelių direkcijos funkcijos, susijusios su valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros, plėtos organizavimu ir koordinavimu. Minėtos funkcijos glaudžiai susijusios su kita svarbia Kelių direkcijos funkcija, įtvirtinta Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme – saugaus eismo organizavimu. Kelių direkcija, vykdydama valstybės jai pavestas funkcijas, veikia viešojo administravimo srityje. Atitinkamai, Kelių direkcijai atliekant teisės aktais valstybės deleguotas funkcijas ir nagrinėjant su tuo susijusius asmenų prašymus, tarp jos ir asmenų (pareiškėjų) susiklosto administraciniai teisiniai santykiai.

Seimo kontrolierius pažymi, kad Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje reglamentuojama viešojo administravimo sąvoka, pagal kurią viešuoju administravimu laikytina įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Akcentuotina, kad prašymo dėl leidimo išdavimo nagrinėjimas laikytinas viena iš atsakingos institucijos teikiamų administracinių paslaugų, kaip tai suprantama Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 17 dalyje įtvirtintų nuostatų prasme (pažymos 7.1.2 punktas) ir, priešingai, negu teigia Kelių direkcija, patenka į viešojo administravimo sritį. Vadovaujantis aktualiu teisiniu reglamentavimu, VĮ Kelių direkcijai nėra aiškiai suformuluotų įgaliojimų išduoti sutikimą (leidimą) ir atlikti projekto derinimo procedūras. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Seimo kontrolierius pažymi, kad leidimo (sutikimo) išdavimo ir projektų derinimo funkcija VĮ Kelių direkcijai turėtų būti nustatoma vadovaujantis Kelių įstatymo nuostatomis, o asmenų prašymų nagrinėjimo funkcija - vadovaujantis Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintomis nuostatomis, kaip tai numatyta šio teisės akto 2 straipsnio 1, 4 dalyse, 3 straipsnyje, 4 straipsnio 3 dalyje (pažymos 7.1.2 punktas).

Seimo kontrolierius pabrėžia, kad Kelių direkcija, spręsdama leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į tam tikrą žemės sklypą išdavimo (neišdavimo) klausimus, privalo veikti pagal teisės aktų reikalavimus ir priimti su tuo susijusius administracinius sprendimus, kuriais išreiškiama valstybės valia.

13. Seimo kontrolierius, tyrimo metu įvertinęs aktualų teisinį reglamentavimą, nustatė, kad nei Kelių įstatyme, nei Kelių techniniame reglamente KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“, nei kituose teisės aktuose nėra nustatytos asmenų prašymų dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į tam tikrą žemės sklypą atskiros (specialiosios) nagrinėjimo tvarkos (nėra aiškiai nustatytos asmens pareigos kreiptis būtent į Kelių direkciją dėl leidimo (sutikimo) įsirengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į tam tikrą žemės sklypą išdavimo, parengti projektą dėl minėtos nuovažos įrengimo, nenustatyti tokio pobūdžio prašymų nagrinėjimo Kelių direkcijoje specialieji terminai ir pan.)

Taikant teisės analogiją, atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra pažymėjęs, jog „[...] atsakovas, kaip bet kuris viešojo administravimo subjektas, turi paisyti ir [Viešojo administravimo įstatyme] nustatytų reikalavimų, [...], nes [Viešųjų pirkimų įstatymas] nenustato specialių taisyklių šiuo klausimu“ (pažymos 9.5 punktas). Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių (toliau vadinama – Taisyklės) 1 punkte taip pat numatyta, kad nagrinėjant prašymus ir skundus, Taisyklių nuostatos taikomos tiek, kiek tų klausimų nereglamentuoja specialieji įstatymai, tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, ratifikuotos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys ar jų pagrindu priimti teisės aktai.

Taigi, nesant specialaus teisinio reglamentavimo, nustatančio asmenų prašymų dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į tam tikrą žemės sklypą atskirą (specialiąją) nagrinėjimo tvarką, prašymų nagrinėjimui Kelių direkcijoje taikytinos bendrosios Viešojo administravimo, Taisyklėse įtvirtintos nuostatos, susijusios su prašymų nagrinėjimu (pažymos 7.1.2 ir 7.2.2 punktai).

Konstitucinis Teismas savo doktrinoje yra akcentavęs, jog „[...] įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, [...]“, „[...] poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukonkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija [...]“, taip pat „[...] poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu [...]“ ir kad „[...] poįstatyminiai teisės aktai [...] turi būti priimami remiantis įstatymais, [...]“ (pažymos 8.1 ir 8.2 punktai). Seimo kontrolierius pažymi, kad Kelių įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog keliuose, kelių juostose dirbti įvairius darbus be kelio savininko leidimo (sutikimo) draudžiama. Visgi, nei iš Kelių įstatymo minėtos nuostatos, nei iš kitų šio įstatymo bei kitų įstatymų nuostatų nėra aišku, kokia tvarka ir terminais yra išduodamas kelio savininko leidimas (sutikimas) atlikti tam tikrus darbus.

Atsižvelgiant į tai, taip pat atkreipiant dėmesį į Konstitucinio Teismo praktiką, bei siekiant išvengti panašaus pobūdžio probleminių situacijų ateityje, Seimo kontrolieriaus įsitikinimu tikslinga tobulinti teisinį reglamentavimą, aiškiai nustatant, kokia tvarka nagrinėjami asmenų prašymai dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į tam tikrą žemės sklypą.

Pažymėtina, kad Susisiekimo ministerija formuoja kelių priežiūros ir plėtros valstybės politiką, visų rūšių transporto saugaus eismo valstybės politiką ir organizuoja, koordinuoja bei kontroliuoja šios politikos įgyvendinimą, taip pat įgyvendina Susisiekimo ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų valstybės įmonių savininko teises ir pareigas (nagrinėjamu atveju – VĮ Kelių direkcijos savininko teises ir pareigas) (pažymos 7.1.3, 7.2.3, 7.2.4 punktai). Taigi, Susisiekimo ministerijai teiktina rekomendacija.

14. Remiantis tyrimo metu Kelių direkcijos pateikta informacija (dokumentais), Pareiškėjas (kartu su juo gyvenantis asmuo) 2018-06-04, 2018-07-26, 2018-11-30 prašymais buvo kreipęsis į Kelių direkciją dėl leidimo parengti projektą ir įsirengti nuovažą į Žemės sklypą.

Kelių direkcija 2018-07-12 raštu Nr. (6.6)2-2911, 2018-09-14 raštu Nr. (6.6)2-4433, 2019-01-10 raštu Nr. (6.6)2-123 pateikė atsakymus, kuriais iš esmės atsisakė patenkinti minėtus prašymus dėl leidimo išdavimo, motyvuodama tuo, kad naujos nuovažos įrengimas negalimas, nes būtų pažeisti kelių techniniame reglamente KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ įtvirtinti reikalavimai, susiję su privalomais atstumais tarp nuovažų rajoniniuose keliuose (ne dažniau kaip kas 100 metrų), ir akcentuojant, jog nuovažos nuo valstybinės reikšmės automobilių kelių gali būti rengiamos tik tokiu atveju, kai nėra kitų techninių ir teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) būdų į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus (Pareiškėjo atveju ties jo ir kaimyno sklypų riba nuovaža yra) (pažymos 6.2, 6.5 ir 7.2.5 punktai).

Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad minėtame 2019-01-10 atsakyme Nr. (6.6)2-123 Kelių direkcija papildomai informavo, jog, jeigu ateityje dar kartą bus kreiptasi su analogišku prašymu dėl leidimo parengti projektą ir įsirengti nuovažą į Žemės sklypą ir nebus nurodomos naujos aplinkybės, sudarančios prašymo pagrindą, ar nepateikiami papildomi argumentai, leidžiantys abejoti ankstesnių Kelių direkcijos atsakymų pagrįstumu, toks prašymas nagrinėjamas nebus (pažymos 6.5.4 punktas). Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys, kad Kelių direkcijos minėtame 2019-01-01 atsakyme netiksliai nurodytas teisinis pagrindas (teisės aktas) dėl pakartotinio prašymo nenagrinėjimo (nurodoma, jog vadovaujamosi „Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo

administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių, [...] 14 straipsnio 5 punkto 4 dalimi“, nors turėtų būti remiamasi Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 5 punkto 4 dalimi). Tokie Kelių direkcijos veiksmai neatitinka Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų nuostatų bei įstatymo viršenybės, gero administravimo principų (pažymos 7.1.2 ir 9.1 punktai).

15. Tyrimo metu Seimo kontrolieriui pateiktoje informacijoje Kelių direkcija paaiškino, kad atsisakymo leisti įrengti nuovažą nuo valstybinės reikšmės kelio privalomos apskundimo tvarkos įstatymai nenumato ir kad Pareiškėjas, manydamas, kad jo teisės buvo pažeistos, pats turi laisvę pasirinkti, į kurį subjektą kreiptis dėl galimai pažeistų jo teisių (pažymos 6.3 punktas).

Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys, kad Konstitucijoje asmenims, kurių konstitucinės teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, numatyta teisė kreiptis į teismą. Kreipimosi į teismą tvarką nustato įstatymai ir šios tvarkos turi būti laikomasi. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra išaiškinęs, kad „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtintos asmens teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo procesinė tvarka ir sąlygos yra nustatytos specialiuosiuose įstatymuose, ir tam, kad ši teisė būtų įgyvendinta tinkamai, šios tvarkos būtina laikytis. Konstitucines nuostatas konkretizuoja ir detalizuoja civiliniai, baudžiamieji ir administraciniai (tiek procesiniai, tiek tam tikru aspektu ir materialiniai) įstatymai, konkrečiai civiliniame procese – CPK 5 straipsnio 1 dalis. Pagal šią proceso teisės normą teisę į teisminę gynybą turi asmuo, kurio teisė ar įstatymų saugomas interesas yra pažeisti ar ginčijami. Joje numatyta ne bet kurio, o suinteresuoto asmens teisė kreiptis į teismą. Be to, pagal šią teisės normą suinteresuotas asmuo turi teisę kreiptis į teismą ne bet kokia, o būtent įstatymų nustatyta tvarka. Šia blanketine teisės norma įstatymų leidėjas įtvirtino galimybę suinteresuotų asmenų teisę kreiptis į teismą reglamentuoti ir kitais įstatymais (CPK 1 straipsnio 2 dalis). Pagal CPK 2 ir 5 straipsnius teisminė gynyba taikoma tiems asmenims, kurie įrodo, kad jų teisės ir teisėti interesai pažeidžiami [...]“ (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartys: 2009 m. vasario 2 d., Nr. 3K-3-25/2009, 2009 m. birželio 8 d., Nr. 3K-3-252/2009).

Taip pat atkreiptinas dėmesys į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, kurioje buvo konstatuota, kad „Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatos įpareigoja viešojo administravimo subjektus priimtame administraciniame sprendime nurodyti pagrindinius faktus, argumentus ir įrodymus, pateikti teisinį pagrindą, motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Be to, ši teisės norma siejama su teisėtumo principu, pagal kurį reikalaujama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikla nepažeistų teisės aktų reikalavimų, kad jų sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus“ (pažymos 9.3 punktas). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat yra akcentavęs, jog „[...] Įstatymo reikalavimas, kad individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta akto apskundimo tvarka, nustato pareigą individualų administracinį aktą priimančiam viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti tokius duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokiai institucijai (institucijos pavadinimas, adresas) ir per kokį terminą (nurodant, ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas“ (pažymos 9.4 punktas).

Taigi, gavus asmens prašymą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą į tam tikrą šalia valstybinės reikšmės kelio esantį žemės sklypą, turi būti parengtas atsakingos institucijos atsakymas dėl minėto leidimo (sutikimo) išdavimo (neišdavimo), atitinkantis Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje įtvirtintus reikalavimus (pažymos 7.1.2 punktas), ir asmuo informuotas apie sprendimą laikantis Taisyklių 35, 38 punktuose reglamentuojamų nuostatų, įtraukiant ir atsakymo apskundimo tvarkos tinkamą išaiškinimą tuo atveju, jeigu atsisakoma patenkinti asmens prašymą dėl leidimo (sutikimo) išdavimo.

16. Tyrimo metu Seimo kontrolieriui pateiktuose paaiškinimuose Kelių direkcija nurodė, jog kadangi „prašyme nebuvo nurodomos naujos aplinkybės, sudarančios prašymo pagrindą, ar nepateikti

papildomi argumentai, leidžiantys abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu, ir Pareiškėjas ankstesniu Kelių direkcijos atsakymu jau buvo įspėtas, kad pakartotiniai prašymai tuo pačiu klausimu nagrinėjami nebus“ (pažymos 6.3 punktas).

Nagrinėjamu atveju, tai, jog Pareiškėjas Prašyme galimai nepateikė jokių naujų aplinkybių (kaip teigia Kelių direkcija), nenurodytų 2018-06-04, 2018-07-26, 2018-11-30 prašymuose bei leidžiančių abejoti ankstesnių Kelių direkcijos atsakymų (2018-07-12 rašto Nr. (6.6)2-2911, 2018-09-14 rašto Nr. (6.6)2-4433, 2019-01-10 rašto Nr. (6.6)2-123) pagrįstumu, savaime nereiškia, kad Direkcija galėjo į Prašymą visai neatsakyti (nepateikti Pareiškėjui visiškai jokio atsakymo).

Seimo kontrolierius akcentuoja, kad, vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 7 dalies nuostatomis, **apie prašymo ar skundo nenagrinėjimą asmeniui turi būti pranešama ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo viešojo administravimo subjekte dienos**, išskyrus atvejus, kai prašyme ar skunde nenurodyta jokių asmens duomenų ryšiui palaikyti. Atitinkamai, Taisyklių 38 punkte reglamentuojama, kad institucijos siunčiamame pranešime apie asmens prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis asmuo ar jo atstovas turi būti informuojamas apie tokio atsakymo apskundimo tvarką, nurodant institucijos (-ų), kuriai (-ioms) gali būti paduotas skundas, pavadinimą (-us) ir adresą (-us), taip pat terminą (-us), per kurį (-uos) gali būti pateiktas skundas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat yra konstatavęs, kad „viešojo administravimo subjektui nustatomi [...] terminai [...] yra skirti užtikrinti, kad administracinis procesas nebūtų pernelyg užtęsimas, o viešojo administravimo subjektai įvykdytų jiems pavestą kompetenciją“, ir kad „[...] terminų pažeidimas nedaro administracinio sprendimo negaliojančiu ar neatleidžia viešojo administravimo subjektą nuo pareigos priimti administracinį sprendimą, tačiau sprendimo nepriėmimo atveju, suinteresuotam asmeniui suteikia teisę kreiptis į teismą su skundu dėl viešojo administravimo subjekto vilkinimo priimant administracinį sprendimą“ (pažymos 9.2 punktas). Taigi, gavusi Prašymą, Kelių direkcija turėjo pareigą susipažinti su jo turiniu, pagal kompetenciją įvertinti Prašyme nurodytas aplinkybes ir tuo atveju, jeigu būtų nustatyta, kad Prašyme nepateikta jokių naujų faktinių duomenų (aplinkybių), leidžiančių abejoti ankstesnių Kelių direkcijos atsakymų pagrįstumu ar juos ginčyti, atsakyti Pareiškėjui Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 7 dalyje ir Taisyklių 38 punkte nustatyta tvarka ir terminais, tačiau tai nebuvo padaryta.

Kelių direkcijai iki šiol nepateikus Pareiškėjui atsakymo į Prašymą, Pareiškėjas daugiau negu pusę metų neturėjo (neturi šiuo metu) jokios informacijos apie jo Prašymo nagrinėjimo Kelių direkcijoje eigą. Tokie Kelių direkcijos veiksmai (neveikimas) laikytini netinkamais, biurokратиškais (pažymos 7.1.1 punktas) ir pažeidžiančiais ne tik pirmiau minėtas Viešojo administravimo įstatymo, Taisyklių nuostatas, tačiau ir gero administravimo, atsakingo valdymo principus (pažymos 9.1 punktas).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta (ypač atkreipiant dėmesį, kad nuo paskutinio Kelių direkcijos 2019-01-10 rašto Nr. (6.6)2-123 Pareiškėjui pateikimo praėjo daugiau negu pusantrų metų, o į Prašymą atsakymas nebuvo pateiktas), Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, tikslinga, kad būtų pakartotinai įvertintos Prašyme išdėstytos aplinkybės (vadovaujantis aktualių teisinių reglamentavimų) ir pateiktas Pareiškėjui Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 ir 2 dalyse įtvirtintas nuostatas, išsamumo, gero administravimo principus atitinkantis motyvuotas atsakymas, aiškiai nurodant atsakymo apskundimo tvarką. Taigi, VĮ Kelių direkcijai teiktina rekomendacija.

17. Apibendrinant, Pareiškėjo skundas dėl tuometės Kelių direkcijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), nepateikus atsakymo į Prašymą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovazą į Žemės sklypą, pripažintinas pagrįstu.

18. Papildomai atkreiptinas Pareiškėjo dėmesys į tai, kad jis skunde Seimo kontrolieriui taip pat prašė „padėti išspręsti kilusį ginčą su [Kelių direkcija]“ (pažymos 3 punktas). Pažymėtina, jog Seimo kontrolieriaus kompetencijai nepriskirtina spręsti ginčų viešojo administravimo srityje. Pareiškėjui tikslinga sulaukti iš atsakingos institucijos atsakymo į Prašymą, pateikto vykdant Seimo

kontrolieriaus rekomendaciją. Atkreiptinas Pareiškėjo dėmesys, kad Kelių direkcija privalo veikti pagal teisės aktų reikalavimus ir neprivalo veikti taip, kaip nori Pareiškėjas. Bet kuriuo atveju, jeigu atsakymas netenkins, Pareiškėjas turės teisę jį skųsti atsakyme nurodyta tvarka.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

19. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalimi, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:

X skundą dėl tuometės Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos pareigūnų galimai netinkamų veiksmų (neveikimo), nepateikus atsakymo į X 2020-02-06 prašymą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą į X nuosavybės teise priklausantį žemės sklypą, pripažinti pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

20. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 8 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius **Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai** rekomenduoja:

tobulinti teisinį reglamentavimą, aiškiai nustatant, kokia tvarka nagrinėjami asmenų prašymai dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į tam tikrą žemės sklypą.

21. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius **VĮ Lietuvos automobilių kelių direkcijai** rekomenduoja:

pakartotinai išnagrinėti X 2020-02-06 prašymą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą į X nuosavybės teise priklausantį žemės sklypą išdavimo (vadovaujantis aktuoliu teisiniu reglamentavimu) ir X pateikti Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 ir 2 dalyje įtvirtintas nuostatas, išsamumo, gero administravimo principus atitinkantį motyvuotą atsakymą, aiškiai nurodant atsakymo apskundimo tvarką (atsakymo kopiją pateikti Seimo kontrolieriui).

Apie rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus prašytume pranešti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, t. y., **ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.**

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas