



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X SKUNDO PRIEŠ PANEVĖŽIO APSKRITIES VYRIAUSIĄJĄ POLICIJOS KOMISARIATĄ

2021-01-15 Nr. 4D-2020/1-1357
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigoje 2020 m. spalio 16 d. gautas X (toliau vadinama – Pareiškėjas) skundas (toliau vadinama – Skundas) dėl Panevėžio apskrities vyriausiojo policijos komisariato (toliau vadinama ir – Panevėžio AVPK) pareigūnų veiksmų (neveikimo) atsakant į jo skundus ir prašymus.

2. Skunde Pareiškėjas nurodė, kad:

2.1. Panevėžio AVPK 2020-02-13 pateikė skundą, 2020-02-28 pateikė prašymą ir skundą dėl policijos pareigūnų veiksmų įvertinimo ir informacijos suteikimo;

2.2. prašymas ir skundai buvo išnagrinėti neišsamiai, nesilaikant teisės aktų reikalavimų, pagal vieną iš skundų visai nepradėta administracinė procedūra.

3. Pareiškėjas Seimo kontrolieriaus prašo išnagrinėti jo Skundą.

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

4. Seimo kontrolierius 2020-10-28 raštu Nr. 4D-2020/1-1357/3D-2850 kreipėsi į Panevėžio AVPK, prašydamas paaiškinti Skunde nurodytas aplinkybes.

Seimo kontrolierius 2020-11-16 gavo Panevėžio AVPK 2020-11-13 raštą Nr. 50-S-1248(1.27E), kuriame nurodoma:

4.1. „Panevėžio apskrities vyriausiajame policijos komisariate 2020-02-14 buvo gautas ir užregistruotas Nr. 50-AP-243 X. 2020-02-13 skundas „Dėl R. T. tarnybinių veiksmų“, persiustas iš Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Imuniteto valdybos. Panevėžio apskrities vyriausiajame policijos komisariate 2020-02-17 buvo gautas ir užregistruotas Nr. 50-AP-249 analogiškas X 2020-02-13 skundas, persiustas iš Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Panevėžio apskrities vyriausiajame policijos komisariate 2020-02-20 buvo gautas ir užregistruotas Nr. 50-G-5797 analogiškas X 2020-02-13 skundas, persiustas iš Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.

Dėl šių X skundų Panevėžio apskrities vyriausiajame policijos komisariate atliktas tarnybinis patikrinimas. Apie tarnybinio patikrinimo rezultatus X informuotas Panevėžio apskrities vyriausiojo policijos komisariato 2020-03-30 raštu Nr. 50-8-4195(2.57E).“

4.2. „Panevėžio apskrities vyriausiajame policijos komisariate 2020-02-28 gautas ir

užregistruotas Nr. 50-AP-314 X 2020-02-28 skundas „Dėl galimo teisių pažeidimo“.

Apie skundo tyrimo rezultatus X informuotas Panevėžio apskrities vyriausiojo policijos komisariato 2020-03-17 raštu Nr. 50-8-3824(1.37E).“

4.3. „Panevėžio apskrities vyriausiajame policijos komisariate 2020-02-28 gautas ir užregistruotas Nr. 50-AP-313 X 2020-02-28 prašymas „Dėl policijos pareigūnų veiksmų teisėtumo įvertinimo ir informacijos suteikimo“. Apie prašymo nagrinėjimo rezultatus X informuotas Panevėžio apskrities vyriausiojo policijos komisariato 2020-03-13 raštu Nr. 50-S-3676(L30E).“

5. Seimo kontrolieriui buvo pateikti Pareiškėjo skundai ir prašymas bei atsakymai į juos (kopijos).

5.1. 2020-02-13 skunde Pareiškėjas prašė įvertinti policijos pareigūno veiksmų teisėtumą, elgesį, galimai nepagarbų bendravimą ir galimai nepagrįstai surašytą administracinio nusižengimo protokolą. Panevėžio AVPK pareigūnai Pareiškėjui atsakė 2020-03-30 raštu, paaiškindami, kad buvo atliktas tarnybinis patikrinimas dėl skunde nurodyto pareigūnų veiksmų, pareigūno elgesys buvo vertintas ne tik apklausus jį ir kitus pareigūnus, bet ir pagal turėtos tarnybinės kameros vaizdo įrašus. Baigus tarnybinį patikrinimą, nuspręsta, kad pareigūno veiksmuose nėra tarnybinio nusižengimo sudėties. Pareiškėjui taip pat buvo paaiškinta, kad administracinio nusižengimo protokolo surašymas yra administracinio proceso veiksmas ir šios aplinkybės nebus vertinamos.

5.2. 2020-02-28 skunde Pareiškėjas skundėsi dėl Kupiškio rajono policijos komisariato pareigūno R. T. neetiško ir nepagarbaus elgesio, kai Pareiškėjas 2020-02-06 su juo bendravo. Panevėžio AVPK Pareiškėjui atsakė 2020-03-17 raštu, kuriame nurodė, kad buvo išanalizuota medžiaga, susijusi su 2020-02-06 vykusiu pokalbiu, taip pat buvo peržiūrėtas ir vaizdo įrašas, tačiau nebuvo išvelgta pareigūno neetiško elgesio ir skundas nebuvo perduotas Panevėžio AVPK policijos darbuotojų etikos komisijai. Konfliktinė situacija prevenciškai buvo aptarta su pareigūnu R. T., kad ateityje nekiltų abejonių dėl pareigūnų etiško elgesio.

5.3. 2020-02-28 prašymu Pareiškėjas prašė išsiaiškinti ir informuoti, kodėl 2020-02-23 buvo sustabdyta jo vairuojama transporto priemonė, įvertinti pareigūno R. T. veiksmus, išsiaiškinti, kodėl šis pareigūnas 2018–2020 metais jo vairuojamas transporto priemonės stabdė 10–15 kartų, nors jokie pažeidimai nebuvo padaryti, taip pat prašė pateikti visą informaciją apie jį, kuri yra Panevėžio AVPK ir Kupiškio rajono policijos komisariato registruose ir duomenų rinkmenose. Panevėžio AVPK Pareiškėjui atsakė 2020-03-12 raštu ir nurodė, kad buvo atliktas aplinkybių patikslinimas, kurio metu negauta informacijos apie galimą tarnybinį nusižengimą ar pareigūno vardo pažeminimą, todėl tarnybinis patikrinimas nebuvo atliekamas.

Prašoma informaciją, esanti registruose ir informacinėse sistemose, Pareiškėjui buvo pateikta 2020-03-12, kitu raštu.

6. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigoje 2021-01-11 gautas Panevėžio AVPK raštas Nr. 50-S-232(1.27E), kuriuo pateikiami Regionų apygardos administracinio teismo Panevėžio rūmuose nagrinėjamos administracinės bylos (teismo proceso Nr. 3-65-00448-2020-7) pagal Pareiškėjo skundą dokumentai (Pareiškėjo skundo kopija ir Panevėžio AVPK 2020-11-19 atsiliepimo į skundą kopija).

Pagal pateiktų dokumentų turinį nustatyta, kad Pareiškėjas Regionų apygardos administracinio teismo Panevėžio rūmams pateiktame skunde nurodo ir aplinkybes, susijusias su jo 2020-02-28 prašymo ir skundo nagrinėjimu, teigia, kad jo skundas nebuvo išsamiai išnagrinėtas, neatsakyta į užduotus klausimus. Pareiškėjas skunde teismui mini ir 2020-02-13 skundo, pagal kurį buvo atliktas tarnybinis patikrinimas, nagrinėjimo aplinkybes. Tačiau pagrindinis skundo reikalavimas susijęs su kitų įvykių vertinimu.

Tyrimui reikšmingi teisės aktai

7. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo:

12 straipsnis. Seimo kontrolierių tiriami skundai – „1. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje“;

17 straipsnis. Atsisakymas nagrinėti skundą – „1. Seimo kontrolierius ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos priima sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą, apie tai informuodamas pareiškėją, jeigu: [...] 4) skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas ar yra nagrinėjamas teisme. [...] 4. Jeigu skundo tyrimo metu paaiškėja šios straipsnio 1 dalyje nurodytos aplinkybės, tyrimas nutraukiamas.“

8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau vadinama ir – VAI) (akto redakcija nuo 2020-01-01 iki 2020-09-01):

2 straipsnis. Pagrindinės šio įstatymo sąvokos – „14. **Prašymas** – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant suteikti administracinę paslaugą, priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus. 15. **Skundas** – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti“;

3 straipsnis. Viešojo administravimo principai – „Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: [...] 2) objektyvumo. Šis principas reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs; [...] 4) nepiktnaudžiavimo valdžia. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų; [...] 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. Individualaus administracinio akto bendrieji reikalavimai ir pranešimas apie individualaus administracinio akto priėmimą – „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 straipsnis. Prašymų ir skundų nagrinėjimas – „7. 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 nurodyta jokių asmens duomenų ryšiui palaikyti. 8. Jeigu viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali spręsti prašyme išdėstytų klausimų ar priimti administracinės procedūros sprendimo dėl skunde išdėstyto klausimo, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui“;

31 straipsnis. Administracinės procedūros terminai – „Administracinė procedūra turi būti baigta ir administracinės procedūros sprendimas priimtas per 20 darbo dienų nuo jos pradžios. Kai dėl objektyvių priežasčių per šį terminą administracinė procedūra negali būti baigta, administracinę procedūrą pradėjęs viešojo administravimo subjektas gali ją pratęsti, bet ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Asmeniui apie administracinės procedūros termino pratęsimą per 2 darbo dienas nuo

sprendimo pratęsti administracinės procedūros terminą priėmimo dienos pranešama raštu ir nurodomos pratęsimo priežastys“;

36 straipsnis. Administracinės procedūros sprendimo apskundimas – „Asmuo turi teisę apskusti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka.“

9. Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklėse, patvirtintose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875 (toliau vadinama – Taisyklės), nustatyta:

„25. Prašymai, išskyrus prašymus, į kuriuos, nepažeidžiant asmens, kuris kreipiasi, kitų asmenų ar institucijos interesų, galima atsakyti tą pačią darbo dieną, turi būti išnagrinėjami per 20 darbo dienų nuo prašymo gavimo institucijoje dienos. Administracinės procedūros atliekamos laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 31 straipsnyje nustatytų terminų.

26. Jeigu prašymo nagrinėjimas susijęs su komisijos sudarymu, posėdžio sušaukimu ar kitais atvejais, dėl kurių atsakymo pateikimas asmeniui gali užtrukti ilgiau kaip 20 darbo dienų nuo prašymo ir visų reikiamų dokumentų gavimo institucijoje dienos, institucijos vadovas ar jo įgaliotas asmuo turi teisę pratęsti šį terminą dar iki 20 darbo dienų. Pratęsus Taisyklių 25 punkte nustatytą prašymo nagrinėjimo terminą, institucija per 2 darbo dienas nuo institucijos vadovo ar jo įgalioto asmens tokio sprendimo priėmimo dienos išsiunčia asmeniui pranešimą raštu ir nurodo prašymo nagrinėjimo pratęsimo priežastis.

[...]

35. 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;

35.2. į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją atsakoma pateikiant prašomą informaciją Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nustatyta tvarka 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. 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. Persiunčiant prašymą ar skundą nagrinėti kitai kompetentingai institucijai ir informuojant apie tai asmenį ar jo atstovą, pranešime asmeniui nurodyti minėtos apskundimo tvarkos nereikia.“

10. Tarnybinių patikrinimų atlikimo, tarnybinių nuobaudų vidaus tarnybos sistemos pareigūnams skyrimo ir panaikinimo tvarkos apraše, patvirtintame Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. vasario 12 d. įsakymu Nr. IV-142 (toliau vadinama – Aprašas), nustatyta:

„1. Tarnybinių patikrinimų atlikimo, tarnybinių nuobaudų vidaus tarnybos sistemos pareigūnams skyrimo ir panaikinimo tvarkos aprašas (toliau – Tvarkos aprašas) reglamentuoja tarnybinių patikrinimų dėl vidaus tarnybos sistemos pareigūnų (toliau – pareigūnai) padarytų tarnybinių nusižengimų ir pareigūno vardą žeminančių veikų atlikimo bei Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto (toliau – Statutas) nustatytų tarnybinių nuobaudų skyrimo ir panaikinimo tvarką.

Tvarkos aprašas taikomas ir tarnybą užsienyje atliekantiems pareigūnams dėl jų padarytų

tarnybos personalo disciplinos pažeidimų, jeigu jų tarnybą užsienyje reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatyta, kad užsienyje tarnaujančio pareigūno tarnybinės atsakomybės klausimo sprendimas perduodamas valstybės, kuriai atstovauja pareigūnas, atitinkamoms institucijoms ar įstaigoms, bei dėl užsienio valstybėje šių pareigūnų tarnybinių nusižengimų ar galimai pareigūno vardą žeminančios veikos, padarytų nesilaikant jiems privalomų Lietuvos Respublikos teisės aktų.

2. Pagrindinis Tvarkos aprašo tikslas – sudaryti sąlygas išsamiai ir nešališkai ištirti pareigūno tarnybinio nusižengimo ar pareigūno vardo pažeminimo aplinkybes, priežastis ir sąlygas, nustatyti kaltus pareigūnus bei siekti tarnybinės drausmės stiprinimo bei tarnybinių nusižengimų prevencijos.“

11. Panevėžio AVPK nuostatų, patvirtintų Lietuvos policijos generalinio komisaro 2008 m. gegužės 29 d. įsakymu Nr. 5-V-300 (toliau vadinama – Nuostatai):

15.6 punktas – „[Panevėžio AVPK] atlieka vyriausiojo policijos komisariato pareigūnų ir kitų darbuotojų korupcijos ir kitų neteisėtų veikų prevenciją, kontroliuoja, kaip jie laikosi darbo pareigų, Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo, Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodekso nuostatų, tiria pareigūnų ir kitų darbuotojų teisės ir teisėtvarkos pažeidimus, taip pat atlieka šios srities prevencines priemones ir tiria asmenų skundus ir pareiškimus dėl neetiško, netinkamo policijos pareigūnų ir kitų darbuotojų elgesio“;

15.13 punktas – „[Panevėžio AVPK] Organizuoja asmenų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų, prašymų ir skundų nagrinėjimą, imasi priemonių nustatytiems trūkumams pašalinti.“

Tyrimui reikšminga teismų praktika

12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau vadinama ir – LVAT) nutartys:

12.1. 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 subjektų sistemą ir administracinės procedūros organizavimo pagrindus; garantuoja asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą; įtvirtina kitas asmenų ir viešojo administravimo subjektų teises ir pareigas viešojo administravimo srityje. 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.)“;

12.2. 2009-04-02 nutartyje, priimtoje administracinėje byloje Nr. A756-422/2009, yra nurodęs:

„[...] viešojo administravimo institucijos priimamiems sprendimams (individualiems

administraciniais aktais) keliami Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje įtvirtinti reikalavimai. Šio įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad individualus administracinis sprendimas turi būti pagrįstas nustatytais faktais ir teisės aktų normomis, o 2 dalyje nurodyta, kad sprendime turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos bei nurodyta sprendimo apskundimo tvarka. Šios nuostatos reiškia, kad akte turėtų būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi priimdamas administracinį aktą; motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. 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“;

12.3. LVAT savo praktikoje nuosekliai pažymi, kad kiekvienas viešojo administravimo subjektas veiklą vykdo teisės aktais nustatytos kompetencijos ribose. Kompetencija kaip kompleksas tam tikrų priemonių (uždaviniai, funkcijos, teisės ir pareigos, veiklos formos ir metodai) yra svarbiausia administracinio teisinio statuso sudėtinė dalis (2014 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-293/2014). Viešojo administravimo subjekto administracinį teisinį statusą sudaro tokie elementai kaip uždaviniai, funkcijos, teisės ir pan. Kiekvieno šio elemento vaidmuo nurodytame kontekste yra skirtingas, todėl jie negali būti tapatinami arba tam tikros analizės (sisteminės, loginės ir t. t.) būdu iš vienu išvedami kiti. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjekto administracinis teisinis statusas juridškai turi būti aiškiai ir konkrečiai apibrėžtas teisės aktuose (2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1405/2013). Viešojoje teisėje taikomi įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgaliojimus, kurie jiems suteikti konkrečiomis teisės aktų normomis ir svarbu, kad institucijos, vykdydamos įstatymais joms priskirtą veiklą, veiktų tik taip, kaip numato teisės aktai (2014 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-727/2014; 2015 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015; 2012 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-257/2012).

Tyrimo išvados

13. Pareiškėjas Skunde Seimo kontrolieriui pranešė, kad kreipėsi į Panevėžio AVPK su skundais (2020-02-13 ir 2020-02-28) ir prašymu (2020-02-28) įvertinti policijos pareigūno veiksmus bei suteikti informaciją, tačiau prašymas ir skundai buvo išnagrinėti neišsamiai, nesilaikant teisės aktų reikalavimų.

14. Skundo tyrimo metu nustatyta, kad Pareiškėjas 2020-02-13 su skundais dėl Kupiškio rajono policijos komisariato pareigūno galimai netinkamų veiksmų kreipėsi į įvairias institucijas, kurios Pareiškėjo analogiško turinio skundus persiuntė nagrinėti pagal kompetenciją Panevėžio AVPK. Įvertinę skunduose pateiktą informaciją, Panevėžio AVPK atliko tarnybinį patikrinimą dėl skunduose nurodyto pareigūno veiksmų, tačiau pažeidimų nebuvo nustatyta. Pareiškėjas 2020-03-30 buvo informuotas apie tarnybinio tyrimo rezultatus, taip pat rašte paaiškinta, kad jo nurodytos aplinkybės dėl administracinio nusižengimo protokolo surašymo nebus vertinamos.

2020-02-28 skunde Pareiškėjas skundėsi dėl Kupiškio rajono policijos komisariato pareigūno R. T. nepagarbaus ir neetiško elgesio pokalbio metu. Panevėžio AVPK Pareiškėjui į šį skundą atsakė 2020-03-17 raštu, kuriame nurodė, kad buvo išanalizuota medžiaga, susijusi su 2020-02-06 vykusiu pokalbiu, taip pat buvo peržiūrėtas ir vaizdo įrašas, tačiau nebuvo išveleto pareigūno neetiško elgesio ir skundas nebuvo perduotas Panevėžio AVPK policijos darbuotojų etikos komisijai. Pareiškėjui nenurodyta atsakymo apskundimo tvarka.

2020-02-28 kreipimesi Pareiškėjas prašė išsiaiškinti ir informuoti, kodėl pareigūnas R. T. dažnai be jokios priežasties stabdo jo vairuojamas transporto priemones, prašė ištirti jo 2020-02-23 stabdymo aplinkybes, taip pat prašė pateikti visą informaciją apie jį, kuri yra Panevėžio AVPK ir

Kupiškio rajono policijos komisariato registruose ir duomenų rinkmenose. Panevėžio AVPK Pareiškėjui atsakė 2020-03-12 dviem raštais, viename jų nurodė, kad vadovaujantis Aprašo nuostatomis buvo atliktas aplinkybių patikslinimas, kurio metu negauta informacijos apie galimą tarnybinį nusižengimą ar pareigūno vardo pažeminimą, todėl tarnybinis patikrinimas nebuvo atliekamas. Atsakymo apskundimo tvarka nenurodyta.

Pareiškėjo prašoma informacija, esanti registruose ir informacinėse sistemose, buvo pateikta kitu raštu.

15. VAĮ 2 straipsnyje atskleistos pagrindinės įstatyme naudojamos sąvokos. Šio straipsnio 14 ir 15 punktuose numatyta, kad **prašymas** – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant suteikti administracinę paslaugą, priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus, o **skundas** – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti.

Institucija, gavusi asmens skundą, privalo pradėti administracinę procedūrą. Pagal VAĮ, administracinė procedūra – viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmams, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą. Administracinės procedūros atliekamos laikantis VAĮ 31 straipsnyje nustatytų terminų. Administracinė procedūra turi būti baigta ir administracinės procedūros sprendimas priimtas per 20 darbo dienų nuo jos pradžios. Kai dėl objektyvių priežasčių per šį terminą administracinė procedūra negali būti baigta, administracinę procedūrą pradėjęs viešojo administravimo subjektas gali ją pratęsti, bet ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Asmeniui apie administracinės procedūros termino pratęsimą per 2 darbo dienas nuo sprendimo pratęsti administracinės procedūros terminą priėmimo dienos pranešama raštu ir nurodomos pratęsimo priežastys.

Viešojo administravimo subjektas yra saistomas gero viešojo administravimo principo, kuriuo įgyvendinama Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, reikalavimų. Pagal atsakingo valdymo (gero viešojo administravimo) principą, viešojo administravimo subjektui nustatyta pareiga imtis aktyvių veiksmų vykdant administracinę procedūrą, reikalaujama, jog valstybės institucija, priimdama sprendimą, imtusi visų įmanomų priemonių įvertinti visas reikšmingas aplinkybes ir sprendimą pagrįsti faktais, argumentais, įrodymais, teisės normomis. Šis principas apima ne tik teisę į pagrįsto sprendimo priėmimą, bet ir teisę efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises, pareigą išaiškinti administracinio akto apskundimo tvarką. Individualus administracinis aktas, kuriame neišaiškinama jo apskundimo tvarka, neatitinka ir gero viešojo administravimo principo.

Seimo kontrolierius savo praktikoje dažnai susiduria su atvejais, kai asmenų kreipimaisi dėl viešojo administravimo subjekto, t. y., policijos įstaigos arba pareigūno, veiksmams, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padaryto asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimo yra nagrinėjami taikant ne administracines, o tarnybinio nusižengimo tyrimo procedūras. Pagal LVAT suformuluotą praktiką ***tarnybinis patikrinimas nėra laikomas asmens galbūt pažeistų teisių gynimo būdu***, nes jo išvados gali sukelti teises pasekmes tik tikrinamam asmeniui, o asmens (pareiškėjo, pranešėjo ir kt.) teisėms ir teisėtiems interesams įtakos neturi. Tai reiškia, kad asmuo (pareiškėjas, pranešėjas ir kt.), kuris kreipėsi į kompetentingus asmenis / institucijas / įstaigas dėl policijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) ir jo skundas buvo išnagrinėtas taikant tarnybinio nusižengimo tyrimo procedūras, neturi teisės skųsti jam pateikto atsakymo taip, kaip tai yra nustatyta viešąjį administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose, o kartu netenka ir galimybės ginti savo pažeistas teises bei įgyvendinti konstitucinę teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją arba teisumą.

Pareiga organizuoti asmenų pasiūlymų, pareiškimų, pranešimų, prašymų ir skundų

nagrinėjimą yra įtvirtinta ir Panevėžio AVPK policijos pareigūnams (šios pažymos 11 punktas). Nagrinėdamas pareiškėjų skundus Panevėžio AVPK, kaip viešojo administravimo subjektas, be specialiųjų teisės nuostatų, savo veikloje privalo laikytis VAĮ nuostatų ir viešojo administravimo srityje taikomų principų.

16. Skundo tyrimo metu nustatyta, kad Pareiškėjas 2020-02-13 kreipėsi į Policijos departamentą, Vidaus reikalų ministeriją ir jo analogiško turinio skundai buvo persiūsti nagrinėti Panevėžio AVPK, 2020-02-28 Pareiškėjas raštu tiesiogiai kreipėsi į Panevėžio AVPK skųsdamasis Kupiškio rajono policijos komisariato pareigūnų veiksmis, kai be jokios priežasties dažnai stabdomos jo vairuojamos transporto priemonės. Šios aplinkybės leidžia teigti, kad Pareiškėjas skundėsi dėl policijos pareigūnų veiksmų, turinčių jam tiesioginę neigiamą įtaką, todėl jų teisėtumas ir pagrįstumas turėjo būti vertinamas taikant ne tarnybinio nusižengimo tyrimo, o administracinę procedūrą, t. y., Pareiškėjo pirmiau minėti skundai turėjo būti išnagrinėti vadovaujantis VAĮ nuostatomis ir dėl jų **turėjo būti priimti administraciniai sprendimai**.

Seimo kontrolierius pažymi, kad viešojo administravimo subjektai (nagrinėjamu atveju – Panevėžio AVPK) priimdami administracinius sprendimus, turėsiančius įtakos besikreipiančiojo teisėms bei pareigoms, juose turėjo nurodyti tokius duomenis, iš kurių, be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų) ir laiko sąnaudų, pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokiai institucijai ir per kokį terminą (nurodant, ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. Pateikto atsakymo apskundimo tvarkos neišaiškinimas nesiderina su VAĮ 8 straipsnyje įtvirtintais individualaus administracinio akto bendraisiais reikalavimais, geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą.

Iš Seimo kontrolieriui pateiktos informacijos nustatyta, kad Panevėžio AVPK Pareiškėjo skundus nagrinėjo taikydami tarnybinio nusižengimo tyrimo, o ne administracinę procedūrą, todėl atitinkamai ir Pareiškėjui į jo skundus buvo parengti tik informacinio pobūdžio pranešimai (2020-03-30 raštas Nr. 50-S-4195(2.57E) ir 2020-03-13 raštas Nr. 50-S-3676(1.30E)), kurie dėl netinkamai taikytos skundų nagrinėjimo procedūros buvo parengti nesilaikant VAĮ nuostatų reikalavimų ir gero viešojo administravimo principų.

Pagal Pareiškėjo 2020-02-28 skundą Nr. 50-AP-314 buvo pradėta administracinė procedūra, tačiau Pareiškėjui pateiktas 2020-03-17 atsakymas Nr. 50-S-3824(1.37E) taip pat neatitinka VAĮ 8 straipsnio reikalavimų, Pareiškėjui nenurodyta sprendimo apskundimo tvarka.

17. VAĮ 36 straipsnyje numatyta, kad asmuo turi teisę apskųsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka.

Tyrimo metu nustatyta, kad į Pareiškėjo 2020-02-13 ir 2020-02-28 skundus bei į 2020-02-28 kreipimąsi pateiktuose Panevėžio AVPK atsakymuose neišaiškinta šių raštų apskundimo tvarka.

LVAT ne kartą yra konstatavęs, kad administracinio akto apskundimo tvarkos neišaiškinimas tinkamai nesiderina su geru viešuoju administravimu bei Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą. Apskundimo tvarkos individualiame administraciniame akte nenurodymas (neišaiškinimas) gali būti laikomas priežastimi, objektyviai sukliudžiusia pareiškėjui kreiptis į teismą laiku (2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS520-592/2012; 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-440/2012; 2013 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS858-753/2013; 2015 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-587-438/2015).

18. VAĮ 14 straipsnyje numatyta, kad 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 ryšiai palaikyti.

Kaip pažymėjo savo praktikoje LVAT, viešojoje teisėje taikomi įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgaliojimus, kurie jiems suteikti konkrečiomis teisės aktų normomis, ir svarbu, kad institucijos, vykdydamos įstatymais joms priskirtą veiklą, veiktų tik taip, kaip numato teisės aktai (pažymos 12.3 punktas).

Taigi, viešojo administravimo subjektas, įvertinęs gauto skundo turinį ir nustatęs, jog negali spresti jame išdėstytų klausimų arba priimti atitinkamų administracinių sprendimų, ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui, paaiškindamas jo prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis.

Pareiškėjo Skundo tyrimo metu nustatyta, kad Pareiškėjas 2020-02-13 skunde prašė įvertinti ir 2020-02-13 surašyto administracinio nusižengimo protokolo teisėtumą, tačiau Panevėžio AVPK Pareiškėjui tik 2020-03-30 atsakyme paaiškino, kad protokolo surašymas yra procesinis veiksmas ir jo surašymo aplinkybės nebus tiriamos. Panevėžio AVPK nustatė, kad pagal kompetenciją negali tirti dalies Pareiškėjo skunde nurodytų aplinkybių, nesilaikė teisės aktuose nustatytos tvarkos ir neinformavo Pareiškėjo per 5 dienas nuo skundo gavimo apie jo skundo dalies nenagrinėjimą. Tokiu būdu buvo apribota Pareiškėjo teisė skusti procesinį sprendimą teisės aktuose nustatyta tvarka.

19. Pažymėtina, kad Panevėžio AVPK yra viešojo administravimo subjektas, todėl, nagrinėdamas pareiškėjų skundus ir prašymus, be specialiųjų teisės nuostatų, savo veikloje privalo laikytis ir kitų viešojo administravimo srityje taikomų teisės aktų bei viešojo administravimo srityje taikomų principų.

LVAT yra pažymėjęs, kad vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. VAĮ 1 straipsnyje, apibrėžiančiame aptariamo įstatymo paskirtį, nustatyta, jog šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, kad „visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis [...], taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą; įtvirtina kitas asmenų ir viešojo administravimo subjektų teises ir pareigas viešojo administravimo srityje“. VAĮ 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.) (šios pažymos 12.1 punktas).

20. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad Panevėžio AVPK Pareiškėjo skundus išnagrinėjo netinkamai, nesilaikant viešąjį administravimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų bei gero viešojo administravimo principų, todėl Pareiškėjo Skundas pripažįstamas pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

21. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:

X skundą dėl Panevėžio apskrities vyriausiojo policijos komisariato pareigūnų veiksmų

(neveikimo), atsakant į jo skundus ir prašymus, pripažinti pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

22. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 ir 17 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius Panevėžio apskrities vyriausiojo policijos komisariato viršininkui rekomenduoja:

22.1. pakartotinai išnagrinėti X 2020-02-13, 2020-02-28 skundus ir 2020-02-28 kreipimosi dalį, kur skundžiamasi pareigūnų veiksmais, ir pateikti Pareiškėjui teisės aktų reikalavimus atitinkančius atsakymus;

22.2. imtis priemonių, kad ateityje nagrinėjant asmenų skundus dėl viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padaryto asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimo (kai tai nesusiję su procesiniais veiksmais ir sprendimais) būtų vadovaujama VAI nuostatomis, gerojo viešojo administravimo principu ir kad jų rengiami atsakymai, kuriuose yra išdėstomi sprendimai, turėsiantys įtakos pareiškėjų teisėms ir pareigoms, būtų išsamūs, pagrįsti objektyviais duomenimis (faktais) bei teisės aktų normomis, visais atvejais būtų nurodyta šių atsakymų apskundimo tvarka.

23. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad informacija apie siūlymų (rekomendacijų) išnagrinėjimą Seimo kontrolieriui turi būti pateikiama nedelsiant priėmus sprendimus dėl priemonių, kurių bus imamasi, atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją), **bet ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.**

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas