



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL SEIMO KONTROLIERIAUS INICIATYVA PRADĖTO TYRIMO DĖL VALSTYBĖS ĮMONĖS LIETUVOS AUTOMOBILIŲ KELIŲ DIREKCIJOS STATUSO

2021 m. lapkričio 25 d. Nr. 4D-2021/1-487
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius Augustinas Normantas, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalimi ir atsižvelgdamas į Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnį ir Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsnį, nusprendė savo iniciatyva pradėti tyrimą dėl valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos, siekiant nustatyti, ar valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija nagrinėdama asmenų prašymus ir skundus veikia viešojo administravimo srityje.

Seimo kontrolierius tyrimą pradėjo atsižvelgiant į tai, kad J. B-K [vardas, pavardė Seimo kontrolieriui yra žinomi] skundo Nr. 4D-2020/1-1578 tyrimo metu valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija informavo Seimo kontrolierių, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. liepos 10 d. nutarimu Nr. 720 „Dėl biudžetinės įstaigos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos pertvarkymo į valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją“ biudžetinė įstaiga Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos buvo pertvarkyta į valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją, kuri viešojo administravimo funkcijų nebevykdo (nėra viešojo administravimo subjektas), kad Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo bei Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 „Dėl prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“, nuostatos valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos veikloje nebetaikomos bei kad valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos veikla, susijusi su asmenų prašymų nagrinėjimu, nėra Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus atliekamų tyrimų objektas.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 2 punktas reglamentuoja, kad viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo forma: įstatymų nustatyta specialų statusą turintiems fiziniams asmenims, asociacijoms, viešosioms įstaigoms, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, valstybės ar savivaldybės įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikti tik įstatymais, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, kai tame teisės akte nurodomas konkretus veikiantis ar numatomas steigti viešojo administravimo subjektas (jo pavadinimas, paskirtis, teisinė forma, santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais) ir nustatomas baigtinis konkrečių tokiam subjektui suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas.

Atsižvelgdamas į tai, kas pirmiau išdėstyta, Seimo kontrolierius sprendžia, kad yra tikslinga pradėti tyrimą savo iniciatyva ir išsiaiškinti, ar valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija nagrinėdama asmenų prašymus ir skundus veikia viešojo administravimo srityje.

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

2. Skundo tyrimo metu Seimo kontrolierius kreipėsi į Lietuvos Respublikos susisiekimo ministeriją (toliau vadinama – Susisiekimo ministerija).

3. Iš Susisiekimo ministerijos 2021 m. birželio 7 d. raštu Nr. 2-2424 „Dėl informacijos pateikimo“ nurodytos informacijos nustatyta:

3.1. Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos (toliau vadinama – Kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos) iki jos pertvarkymo į valstybės įmonę, vadovaujantis Lietuvos Respublikos kelių įstatymo 13, 20 straipsniais, Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 24 straipsnio 17 punktu, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 23 straipsniu, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 21 straipsniu, Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo 4 straipsniu, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 14 straipsniu, teikė šias funkcijas: „[...] išduodavo leidimus važiuoti valstybinės reikšmės keliais didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis, leidimus vykdyti darbus valstybinės reikšmės keliuose, kelių juostose ir jų apsaugos zonose, išduodavo prisijungimo prie valstybinės reikšmės kelių sąlygas, išduodavo teritorijų planavimo sąlygas, derindavo teritorijų planavimo ir žemėtvarkos planavimo dokumentus, asmenų prašymu teikdavo turimą informaciją, nagrinėdavo asmenų skundus, pranešimus ir prašymus.“

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. liepos 10 d. nutarimu Nr. 720 „Dėl biudžetinės įstaigos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos“ Kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos pertvarkyta į valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją (toliau ir citatose vadinama – Kelių direkcija).

„Po pertvarkymo iš biudžetinės įstaigos į valstybės įmonę Kelių direkcija teikia [pirmiau] [...] nurodytas funkcijas aukščiau nurodytų teisės aktų pagrindu.“

„Lietuvoje nėra kitų įmonių, įstaigų, turinčių teisę teikti [pirmiau] [...] nurodytas funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės keliais“;

3.2. „Atkreiptinas dėmesys, kad iki pertvarkymo į valstybės įmonę didžioji dalis Kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos vykdomų funkcijų buvo susiję ne su viešojo administravimo veikla ir kad Kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos buvimas biudžetinė

įstaiga sukūrė klaidingą prielaidą jos vykdomas funkcijas vertinti kaip viešojo administravimo veiklą.

Kelių įstatymo 4 straipsnis nustato, kad Kelių direkcija patikėjimo teise valdo valstybinės reikšmės kelius, juos naudoja ir jais disponuoja. Pagal Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių nuostatas, Kelių direkcija vykdo įstatymais suteiktus specialiuosius įpareigojimus, valdo turtą, kuris pagal įstatymus gali būti tik valstybės nuosavybė, ir vykdo veiklas, kurioms pagal jų paskirtį ir (ar) veiklos pobūdį Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas priskiria ypatingą strateginę arba svarbią reikšmę nacionaliniam saugumui ir kurioms dėl esminių nacionalinio saugumo interesų apsaugos nustatomos specialios sąlygos ir reikalavimai“;

3.3. Susisiekimo ministerijos nuomone:

3.3.1. „įvertinus Kelių direkcijos vykdomas [pažymos 3.1 punktas] [...] funkcijas teisinių santykių aspektu, jos atitinka turto valdytojo vykdomą ūkinio pobūdžio veiklą. Atsižvelgiant į tai, šios funkcijos turėtų būti laikomos specialiaisiais įpareigojimais, kurie nėra laikytini nei viešojo administravimo funkcijomis, nei viešosiomis paslaugomis“;

3.3.2. „[...] Kelių direkcijai nėra nustatytas baigtinis viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas pagal Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 2 punktą, todėl Kelių direkcijos vykdomos [pažymos 3.1 punktas] funkcijos nėra laikytinos viešojo administravimo įgaliojimais“;

3.4. „Pagrindinę teisės aktais apibrėžtos Kelių direkcijos veiklos dalį sudaro valstybinės reikšmės kelių tinklo valdymas, projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijų vykdymas, kitų su valstybinės reikšmės kelių valdymu, naudojimu ir disponavimu susijusių teisių ir pareigų įgyvendinimas. Manome, jog šio įstatymuose nustatyto reguliavimo kontekste tarp Kelių direkcijos, kaip valstybės įmonės ir kitų asmenų susiklosto teisiniai santykiai, turintys civilinį turtinį ir (arba) komercinį pobūdį, todėl iš jų kylantys klausimai turėtų būti sprendžiami ne viešąjį administravimą reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka, o atitinkamų civilinius teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka, pvz., Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu, Statybos įstatymu ir kitais teisės aktais.

Manome, kad būtent tokio pobūdžio santykiai susiklosto tarp Kelių direkcijos ir kitų asmenų, išduodant leidimus važiuoti didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis. Kelių direkcija, vykdydama šią funkciją, dalyvauja ne kaip viešojo administravimo subjektas ir veiksmus atlieka ne viešojo administravimo įgaliojimo pagrindu, o turimų daiktinių teisių ir pareigų pagrindu, kaip valstybinės reikšmės kelių savininko teises įgyvendinantis juridinis asmuo.

Taip pat manome, kad šiuo ir kitais atvejais, susijusiais su Kelių direkcijos vykdoma ūkinio pobūdžio veikla valstybinės reikšmės kelių priežiūros ir plėtros srityse, ginčai, kylantys tarp Kelių direkcijos ir asmenų dėl šios veiklos kaip civilinio teisinio pobūdžio ginčai, turėtų būti nagrinėjami bendrosios kompetencijos teisme.

Visgi, pastebėtina, kad šiuo metu nėra suformuotos teismų praktikos, kuria vadovaujantis galima būtų vienareikšmiškai teigti, kad ginčai kylantys tarp Kelių direkcijos, kaip valstybės įmonės ir asmenų dėl Kelių direkcijos veiklos, susijusios su leidimų važiuoti didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis išdavimu, turi būti nagrinėjami bendrosios kompetencijos teisme“;

3.5. „Vadovaujantis Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 2 straipsnio 22 dalimi viešojo sektoriaus subjektai yra: 1) valstybė; 2) savivaldybės; 3) biudžetinės įstaigos; 4) pelno

nesiekiantys juridiniai asmenys, kuriems vienas ar keli (kartu) šios dalies 1, 2 ir 3 punktuose nurodyti subjektai daro lemiamą poveikį; 5) pelno nesiekiantys juridiniai asmenys, kuriems vienas ar keli (kartu) šios dalies 4 punkte nurodyti pelno nesiekiantys juridiniai asmenys daro lemiamą poveikį; 6) išteklų fondai; 7) mokesčių fondai; 8) fondų fondai. Valstybės įmonėms taikomos Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės (3.6 papunktis), pagal kurias valstybės įmonės teisinė forma priskiriama viešojo sektoriaus įstaigoms.

Atsižvelgiant į nurodytas teisės aktų nuostatas, Kelių direkciją būtų galima laikyti viešojo sektoriaus įstaiga. Tačiau viešojo sektoriaus įstaigos sąvoka nėra tapati viešojo administravimo subjekto sąvokai. Vien juridinio asmens teisinė forma – valstybės įmonė – nereiškia, kad subjektas yra viešojo administravimo subjektas, nesant jam įstatymais aiškiai suteiktų viešojo administravimo funkcijų. Pagal Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalį viešojo administravimo subjektais laikomos tos valstybės įmonės, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė ir šio įstatymo nustatyta tvarka yra įgaliotos atlikti viešąjį administravimą.“

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

4. Lietuvos Respublikos įstatymai

4.1. Civilinio kodekso:

2.34 straipsnis – „2. *Viešieji juridiniai asmenys* yra valstybės [...], jų institucijų arba kitų asmenų, nesiekiančių naudoti sau, įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus (*valstybės [...] įmonės [...]*).“

4.2. Seimo kontrolierių įstatymo:

3 straipsnis – „Seimo kontrolierių veiklos tikslai: 1) ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms; 2) skatinti pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, atliekant nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijas.“

4.3. Viešojo administravimo įstatymo:

4.3.1. 2 straipsnis – „1. Administracinė paslauga – šio įstatymo nurodyta viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu. [...]. 5. Administracinis sprendimas – teisės aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei. [...]. 18. Viešasis administravimas – teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas. [...]. 20. Viešojo administravimo subjektas – viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio asmens statuso, įstatymų nustatyta specialų statusą turintis fizinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą“;

4.3.2. 4 straipsnis – „1. Viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai, regioninio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai. 2. Valstybinio administravimo subjektai yra [...] valstybės įmonės [...], kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą“;

4.3.3. 5 straipsnis – „1. Viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo forma: 2) [...] valstybės ar savivaldybės įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikti tik įstatymais, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos

tarptautine sutartimi, kai tame teisės akte nurodomas konkretus veikiantis ar numatomas steigti viešojo administravimo subjektas (jo pavadinimas, paskirtis, teisinė forma, santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais) ir nustatomas baigtinis konkrečių tokiam subjektui suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas. 2. Viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo mastas: 4) valstybės ir savivaldybių įmonėms gali būti suteikiami įgaliojimai atlikti funkcijas šio įstatymo 6 straipsnio 2 ir 3 punktuose nustatytoje viešojo administravimo srityse ir tik tais atvejais, kai objektyviai pagrindžiama, kad nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai gali būti suteikti, ir kai tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais“;

4.3.4. *6 straipsnis* – Viešojo administravimo sritys: 2) administracinių sprendimų priėmimas; 3) administracinių paslaugų teikimas“;

4.3.5. *19 straipsnis* – 1. Administracinės paslaugos yra: 1) teisės aktų nustatytų dokumentų, kurių turėjimas patvirtina viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą, išdavimas; 2) viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant teisės aktų nustatytus dokumentus su valstybės registruose, valstybės informacinėse sistemose, archyvuose ar paties viešojo administravimo subjekto turima informacija; 3) teisės aktų nustatytų ir asmenų privalomai viešojo administravimo subjektams teikiamų dokumentų ar informacijos priėmimas; 4) teisės aktų nustatytos informacijos registravimas valstybės registruose ar valstybės informacinėse sistemose asmens prašymu. 2. Administracines paslaugas teikia tik viešojo administravimo subjektai. Viešojo administravimo subjektas turi sudaryti savo teikiamų administracinių paslaugų sąrašą ir, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka ir kitais teisės aktais, reglamentuojančiais šių paslaugų teikimą, patvirtinti administracinių paslaugų teikimo aprašymus. [...]“

4.4. Kelių įstatymo

4.4.1. *5 straipsnis* (redakcija, galiojusi nuo 2020-01-01 iki 2020-09-01) – „3. Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos [...] organizuoja ir koordinuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą ir kuri: 2) atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas; [...]“;

4.4.2. *5 straipsnis* (redakcija, galiojanti nuo 2020-09-01) – „3. Valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija organizuoja ir koordinuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą, taip pat: 1) atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas; 2) atlieka valstybinės reikšmės kelių būklės ir eismo tyrimus; 3) tvarko ir analizuoja duomenis apie valstybinės reikšmės kelius; 4) teikia Susisiekimo ministerijai pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės kelių tinklo plėtos, modernizavimo ir priežiūros užtikrinimo programų rengimo; 5) atlieka planuojamų valstybinės reikšmės kelių tiesimo, statybos ir rekonstrukcijos projektų analizę; 6) atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų, kurie finansuojami valstybės biudžeto lėšomis ar iš kitų finansavimo šaltinių, kokybės vertinimą, kokybės kontrolinius patikrinimus ir techninę, ekonominę ir aplinkos apsaugos stebėseną“;

4.4.3. *13 straipsnis* – „1. Keliuose, kelių juostose dirbti įvairius darbus be kelio savininko leidimo (sutikimo) draudžiama“;

4.4.4. *20 straipsnis* – „3. Leidimą naudotis valstybinės reikšmės keliais važiuojant didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis išduoda valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija [...]“

4.5. Statybų įstatymo (SI):

24 *straipsnis* – „17. Inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų savininkas (valdytojas) ar naudotojas, išduoda arba motyvuotai atsisako išduoti prisijungimo sąlygas per 10 darbo dienų nuo statytojo (užsakovo) prašymo išduoti šias sąlygas gavimo dienos.“

4.6. **Žemės įstatymo:**

40 *straipsnis* – „5. Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų finansavimo, rengimo, *derinimo*, visuomenės informavimo ir šių projektų tvirtinimo tvarka nustatoma Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo taisyklėse.“

4.7. **Teritorijų planavimo įstatymo:**

23 *straipsnis* – „3. Prieš pradėdamas rengti valstybei svarbaus projekto teritorijų planavimo dokumentą, planavimo organizatorius raštu kreipiasi į aplinkos ministro patvirtintame tvarkos apraše nurodytas institucijas dėl teritorijos planavimo sąlygų valstybei svarbaus projekto teritorijų planavimo dokumentui rengti išdavimo.“

5. Kiti teisės aktai

5.1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. liepos 10 d. nutarimo Nr. 720 „**Dėl biudžetinės įstaigos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos pertvarkymo į valstybės įmonę**“:

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

5.2. **Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių**, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimu Nr. 495 „Dėl viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių ir viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“:

5.2.1. 3 *punktas* – „Gairės turėtų būti taikomos šių teisinių ir organizacinių formų viešojo sektoriaus įstaigoms: 3.6. valstybės įmonėms“;

5.2.2. 46 *punktas* – „Valstybės įmonėms, kol iki 2020 metų bus priimtas sprendimas jas pertvarkyti arba likviduoti, gali būti nustatyti tik šie veiklos tikslai: 46.1. vykdyti specialiuosius įpareigojimus: [...]; 46.3. vykdyti nustatytos apimties viešojo administravimo veiklą, kuriai įgaliojimai turi būti suteikti įstatymo nustatyta tvarka.“

5.3. **Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo taisyklių**, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 3D-452/D1-513 „Dėl žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo taisyklių patvirtinimo“ (toliau vadinama – Taisyklės):

5.3.1. 62 *punktas* – „Organizatorius Projektą [...] per ŽPDRIS teikia derinti institucijoms, į kurias buvo kreiptasi dėl reikalavimų pateikimo, taip pat Projektas derinamas su: 62.6. Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos, jeigu Projektas rengiamas žemės sklype (-uose), besiribojančiame (-iuose) su valstybinės reikšmės keliu“;

5.3.2. 69 *punktas* – „[...] Taisyklių 62 punkte nurodytų institucijų ir asmenų, išskyrus Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių padalinių, atsisakymai derinti Projektą [...] gali būti skundžiami administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui teisės aktų nustatyta tvarka [...]“

5.4. **Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų**, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“:

8 *punktas* – „Vidaus reikalų ministerijos veiklos tikslai yra: 8.2. formuoti valstybės politiką viešojo administravimo, viešųjų įstaigų ir elektroninės atpažinties srityse, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą.“

5.5. **Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatų**, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimu Nr. 1480 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“:

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

5.6. **Valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos įstatų**, patvirtintų Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2020 m. rugpjūčio 24 d. įsakymu Nr. 3-476 „Dėl valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos įstatų patvirtinimo“:

5.6.1. 7 *punktas* – „Įmonės veiklos tikslai: 7.2. atlikti Lietuvos Respublikos kelių įstatyme, Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatyme ir kituose teisės aktuose Įmonei nustatytas funkcijas; 7.3. vykdyti kitą veikslą siekiant tenkinti viešuosius interesus“;

5.6.2. 15 *punktas* – „Įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija yra Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija (toliau – Susisiekimo ministerija). 15.1. Susisiekimo ministerija: [...] 15.4. tvirtina Įmonės įstatus.“

5.7. **Leidimų naudotis valstybinės reikšmės keliais važiuojant didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis išdavimo ir naudojimo tvarkos aprašo**, patvirtinto Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 3-289 „Dėl leidimų naudotis valstybinės reikšmės keliais važiuojant didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis išdavimo ir naudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (toliau vadinama – Aprašas):

5.7.1. 4 *punktas* – „4. Norint gauti leidimą, Direkcijai interneto svetainėje [...] būtina pateikti: 4.1. prašymą išduoti leidimą [...]“;

5.7.2. 10 *punktas* – „Leidimas išduodamas arba motyvuotai atsisakoma jį išduoti Kelių įstatymo 20 straipsnyje nustatytais terminais.“

Tyrimui reikšminga teismų praktika

6. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas:

6.1. 2019 m. birželio 12 d. nutartyje (administracinė byla Nr. eAS-380-662/2019) konstatavo:

„Pareiškėja V. A. (toliau – ir pareiškėja) kreipėsi į teismą su skundu, prašydama: 1) panaikinti Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos (toliau – Lietuvos automobilių kelių direkcija) 2019 m. vasario 15 d. sprendimą Nr. (6.6)2-2016, 2) įpareigoti Lietuvos automobilių kelių direkciją suderinti supaprastintą statybos projektą Nr. PR18.07.25-SPP-BD,S, parengtą pagal VĮ „Klaipėdos regiono keliai“ 2017 m. spalio 30 d. Nr. V2-988 išduotas prisijungimo (projektavimo) sąlygas. „Kelių įstatymo 5 straipsnio 3 dalis nustato, kad Lietuvos automobilių kelių direkcija organizuoja ir koordinuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą. Lietuvos automobilių kelių direkcija atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas, taip pat atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų organizavimo funkcijas (Kelių

įstatymo 5 straipsnio 3 dalies 2-3 punktai). Valstybinės reikšmės keliai išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei. Juos turto patikėjimo teise valdo, naudoja ir jais disponuoja Lietuvos automobilių kelių direkcija (Kelių įstatymo 4 straipsnio 2 dalis). [...].

Teisėjų kolegijos vertinimu, pareiškėjos skundžiamas Lietuvos automobilių kelių direkcijos sprendimas buvo priimtas, teikiant paslaugas viešojo administravimo srityje, todėl *tokio pobūdžio Lietuvos automobilių kelių direkcijos sprendimai yra nagrinėjami administraciniuose teismuose ABTĮ nustatyta tvarka* (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A502-1092/2009, 2015 m. rugpjūčio 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1232-146/2015)“;

6.2. 2018 m. kovo 28 d. nutartyje konstatavo:

„valstybės įmonės nėra savaime laikytinos vykdančiomis viešąjį administravimą [...].“

7. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 2013-02-19 nutartyje (civilinė byla Nr. 3-62-3-00077-2012-3) nurodė:

„[...] 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 bylose [...] 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, spręs 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. [...].“

Tyrimui reikšminga Seimo kontrolierių darbo praktika

8. J. B-K skundo Nr. 4D-2020/1-1578 tyrimo metu Seimo kontrolierius kreipėsi į Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministeriją (toliau vadinama – Vidaus reikalų ministerija), prašydamas pateikti motyvuotą išvadą, ar Kelių direkcija yra viešojo administravimo subjektas. Vidaus reikalų ministerija 2021 m. kovo 26 d. raštu Nr. 1D-1737 „Dėl informacijos pateikimo“ Seimo kontrolierių informavo:

8.1. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau ir citatose vadinama – VAI) 6 straipsnis įtvirtino penkis viešojo administravimo sritis: 1) administracinis reglamentavimas; 2) administracinių sprendimų priėmimas; 3) teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra, 4) administracinių paslaugų teikimas; 5) viešųjų paslaugų teikimo administravimas.

„Aiškiai suformuluotos funkcijos, kurios yra atliekamos bent vienoje iš šių sričių, laikytinos viešojo administravimo veikla (įgaliojimais), o šias funkcijas atliekantys subjektai turėtų būti kvalifikuojami kaip viešojo administravimo subjektai. Svarbu yra tai, kad viešojo administravimo veikla gali būti pavedama (viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami) tik VAI 5 straipsnyje nustatytas teisinės ir organizacinės formas ar specialius šiame įstatyme nustatytus

požymius turintiems arba konkreitiems VAI įvardintiems subjektams ir tai turi būti padaryta laikantis VAI 5 straipsnyje nustatytų reikalavimų“;

8.2. „Vidaus reikalų ministerija aiškiai suformuluotomis funkcijomis laiko funkcijas, kurių „[...] formuluotės atitinka Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. sausio 18 d. įsakymu Nr. 1V-15 (Vidaus reikalų ministro 2020 m. gegužės 19 d. įsakymo Nr. 1V-478 redakcija) patvirtintų Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų nuostatų rengimo rekomendacijų 12.3.1–12.3.4 papunkčių nuostatas“, t. y. suformuluotos vartojant veiksmažodžio esamąjį laiką; suformuluotos kaip nuolatinio (tęstinio) pobūdžio darbai (veiksmai), vengiant smulkių, vienkartinų darbų (veiksmų) vardijimo ir abstraktaus pobūdžio žodžių ar formuluočių (padeda, skatina, užtikrina, plėtoja, rūpinasi, dalyvauja rengiant, dalyvauja įgyvendinant, pagal kompetenciją ir pan.); suformuluotos taip, kad formuluotėje būtų įvardijamas (įvardijami) arba iš formuluotės būtų aiškus (aiškūs) funkcijų atlikimo rezultatas (rezultatai); 12.3.4. suformuluotos taip, kad nebūtų pažodžiui kartojamos institucijos veiklos tikslus ir teises apibrėžiančios formuluotės“;

8.3. įvertinę Kelių direkcijos veiklos teisinį reglamentavimą, t. y. Kelių įstatymo, Saugaus eismo automobilių keliais įstatymo, Statybų įstatymo nuostatas, Kelių direkcijos nuostatus, patvirtintus Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2020 m. rugpjūčio 24 d. įsakymu Nr. 3-476, bei Kelių direkcijos direktoriaus 2010 m. lapkričio 23 d. įsakymo Nr. V-348 „Dėl prisijungimo prie valstybinės reikšmės kelių sutarties formos patvirtinimo“ nuostatas ir kt., „[...] manome, kad kai kurios jai, kaip valstybinės reikšmės kelių valdytojai, pavestos funkcijos [išduoti leidimus naudotis valstybinės reikšmės keliais važiuojant didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis (KĮ 20 straipsnio 3 dalis), išduoti arba motyvuotai atsisakyti išduoti prisijungimo sąlygas prie susisiekimo komunikacijų (SĮ 24 straipsnio 17 dalis)] yra priskirtinos administracinių paslaugų teikimo (leidimo valstybinės reikšmės keliais vykti didžiagabaritėmis transporto priemonėmis išdavimas) ir administracinių sprendimų priėmimo (funkcijos, susijusios su valstybinės reikšmės kelių valdytojo įgaliojimų įgyvendinimu) sritims, todėl Kelių direkciją laikytume viešojo administravimo subjektu. Kartu pažymime tai, kad suteikiant viešojo administravimo įgaliojimus Kelių direkcijai nebuvo įgyvendinti visi VAI 5 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatyti reikalavimai, nors Kelių direkcijai, kurios teisinė forma yra valstybės įmonė, viešojo administravimo įgaliojimai yra suteikti tinkamos teisinės galios teisės aktu (įstatymu), kuriame nurodytas konkretus veikiantis viešojo administravimo subjektas, tačiau nėra aiškiai nustatytas baigtinis konkrečių Kelių direkcijai suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas“;

8.4. „Atskirai įvertinę SĮ 24 straipsnio 17 dalimi Kelių direkcijai suteiktą įgaliojimą išduoti arba motyvuotai atsisakyti išduoti prisijungimo sąlygas prie susisiekimo komunikacijų, pažymime, kad nors nuovažos įsirengimui Kelių direkcija su nuovažą įsirengti norinčiu pareiškėju sudaro sutartį, tačiau prieš sudarant šią sutartį Kelių direkcija privalo įvykdyti SĮ 24 straipsnio 17 dalyje įtvirtintą pareigą priimti sprendimą dėl prisijungimo prie susisiekimo komunikacijų sąlygų išdavimo ar neišdavimo. Šį sprendimą Kelių direkcija priima išnagrinėjusi pareiškėjo pateiktą prašymą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą. Prašymo nagrinėjimo metu tarp šalių susiklosto administraciniai teisiniai santykiai: 1. šalys nėra lygiavertės ir lygiateisės; 2. Kelių direkcijai priėmus neigiamą sprendimą asmuo neturi galimybės su tokiu pačiu prašymu kreiptis į kitą / alternatyvų / kompetentingą subjektą; 3. neigiamas Kelių direkcijos sprendimas sukelia teisinių pasekmių pareiškėjui – užkerta kelią jo teisės – įsirengti nuovažą – įgyvendinimui. Prašymo nagrinėjimo rezultatas yra VAI 2 straipsnio 5 dalyje įtvirtintus administracinio sprendimo požymius (1. sprendimas yra priimamas teisės aktų reglamentuotu

būdu ir (ar) forma; 2. sprendime yra išreiškiama vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia; 3. valia išreiškiama dėl teisės taikymo; 4. priimtas sprendimas yra privalomas; 5. sprendimas yra skirtas konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei) atitinkantis sprendimas“;

8.5. „Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, t. y. konkrečiai, kad Kelių direkcija yra viešojo administravimo subjektas [...]“; „[...] Kelių direkcijai, kaip ir bet kokiam kitam viešojo administravimo subjektui, VAI ir šio įstatymo pagrindu priimti teisės aktai turi būti taikomi su visomis iš šio reguliavimo išplaukiančiomis teisinėmis pasekmėmis.“

9. Teisingumo ministerija, vykdydama Seimo kontrolieriaus 2020 m. rugsėjo 24 d. pažymoje Nr. 4D-2020/1-808 „Dėl S. K. skundo prieš tuometę Lietuvos automobilių kelių direkciją prie Susisiekimo ministerijos“ pateiktą rekomendaciją, Seimo kontrolierių 2020 m. lapkričio 27 d. raštu Nr. (1.11E) 7R-7245 „Dėl informacijos Seimo kontrolieriui pateikimo“ informavo:

9.1. „[...] vadovaujantis Kelių įstatymo 5 str. 3 d. [...] Kelių direkcija organizuoja ir koordinuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą, taip pat atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas; atlieka planuojamų valstybinės reikšmės kelių tiesimo, statybos ir rekonstrukcijos projektų analizę. Pagal Kelių direkcijos įstatų [...] 7.1 p. vienas iš Kelių direkcijos veiklos tikslų – organizuoti ir koordinuoti valstybinės reikšmės automobilių kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą.

Vadovaujantis VAI 5 str. 1 d. 2 p. valstybės [...] įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikti tik įstatymais, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, kai tame teisės akte nurodomas konkretus veikiantis ar numatomas steigti viešojo administravimo subjektas (jo pavadinimas, paskirtis, teisinė forma, santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais) ir nustatomas baigtinis konkrečių tokiam subjektui suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas. Pagal VAI 5 str. 2 d. 4 p. valstybės įmonėms gali būti suteikiami įgaliojimai atlikti funkcijas VAI 6 str. 2 ir 3 p. nustatytoje viešojo administravimo srityse (t. y. administracinių sprendimų priėmimas ir administracinių paslaugų teikimas) ir tik tais atvejais, kai objektyviai pagrindžiama, kad nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai gali būti suteikti, ir kai tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais.

Vadovaujantis VAI 2 str. 5 d., administracinis sprendimas – teisės aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei. Pagal VAI 2 str. 1 d. administracinė paslauga – VAI nurodyta viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu (vadovaujantis VAI 19 str. 1 d. administracinės paslaugos yra: 1) teisės aktų nustatytų dokumentų, kurių turėjimas patvirtina viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą, išdavimas; 2) viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant teisės aktų nustatytus dokumentus su valstybės registruose, valstybės informacinėse sistemose, archyvuose ar paties viešojo administravimo subjekto turima informacija; 3) teisės aktų nustatytų ir asmenų privalomai viešojo administravimo subjektams teikiamų dokumentų ar informacijos priėmimas; 4) teisės aktų nustatytos informacijos registravimas valstybės registruose ar valstybės informacinėse sistemose asmens prašymu). Pagal VAI 19 str. 2 d. nuostatas administracines paslaugas teikia tik viešojo administravimo subjektai. [...]“;

9.2. „Galima išskirti keletą plotmių sprendžiant suinteresuotų asmenų prašymus, kuriuose dalyvauja Kelių direkcija.

Pirma, sutarties sudarymas [...].

Vadovaujantis SĮ 24 str. 15 d., nauji inžineriniai tinklai ar susisiekimo komunikacijos tiesiami statytojo (užsakovo) ir inžinerinių tinklų ar susisiekimo komunikacijų savininko (valdytojo) arba naudotojo sutarčių pagrindu. Prisijungimo prie valstybinės reikšmės kelių sutarties forma yra patvirtinta Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2010 m. lapkričio 23 d. įsakymu Nr. V-348. Sutarties formos 39 p. įtvirtintos nuostatos dėl nenugalimos jėgos aplinkybių taikymo, 45 p. numatyta, kad visi ginčai, kylantys dėl sutarties, turi būti sprendžiami derybų būdu, vadovaujantis gera šalių valia, o nepavykus pasiekti susitarimo per 30 kalendorinių dienų, ginčai sprendžiami Lietuvos Respublikos teismuose pagal kelio valdytojo registruotos buveinės vietą. Taigi, tokie santykiai yra susiję su iš sutarties kylančių Kelių direkcijos teisių ir pareigų įgyvendinimu, o ginčai, kylantys iš tokio pobūdžio santykių, buvo nagrinėti bendrosios kompetencijos teismuose (žr., pvz., Klaipėdos apygardos teismo 2019 m. rugpjūčio 22 d. nutartį civilinėje byloje Nr. e2S-1158-642/2019, kurioje teismas pasisakė, kad ieškovo ieškinio (ieškovas reikalavo įpareigoti atsakovę Kelių direkciją prie SM sudaryti su ieškovu sutartį dėl prisijungimo prie valstybinės reikšmės kelio A13 Klaipėda–Liepoja ir nuovažos įrengimo) reikalavimai yra kildinami iš prievolinių teisinių santykių, nes ieškovas prašo įpareigoti atsakovę sudaryti su juo sutartį tam, kad ieškovas galėtų tęsti pradėtus darbus ir įrengti nuovažą nuo valstybinio kelio į ieškovo sklypus).

Antra, Kelių direkcijos sprendimų priėmimo plotmė, jai įgyvendinant įstatymų (pvz., Kelių įstatymo, Statybos įstatymo) nustatytas funkcijas. Pagal Statybos įstatymo 24 str. 17 d. inžinerinių tinklų ir susisiekimo komunikacijų (t. y. įskaitant ir kelius) savininkas (valdytojas) ar naudotojas, išduoda arba motyvuotai atsisako išduoti prisijungimo sąlygas per 10 darbo dienų nuo statytojo (užsakovo) prašymo išduoti šias sąlygas gavimo dienos (vadovaujantis Kelių įstatymo 4 str. 2 d., valstybinės reikšmės kelius, išimtinė nuosavybės teise priklausančius valstybei, turto patikėjimo teise valdo, naudoja ir jais disponuoja Kelių direkcija). Pagal Statybos įstatymo 2 str. 44 d. prisijungimo prie inžinerinių tinklų ar susisiekimo komunikacijų sąlygos (toliau – prisijungimo sąlygos) – statinio, žemės sklype esančių inžinerinių tinklų ar susisiekimo komunikacijų prijungimo prie kitiems savininkams priklausančių inžinerinių tinklų ar susisiekimo komunikacijų sąlygos, jeigu jos nenustatytos teritorijų planavimo dokumentuose. Taigi, iš Statybos įstatymo 24 str. 17 d. nuostatos sektų, kad Kelių direkcija neišvengiamai turėtų priiminėti sprendimus dėl prisijungimo sąlygų išdavimo ar atsisakymo jas išduoti. [...];

9.3. „[...] Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) (žr. LVAT 2019 m. birželio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-380-662/2019) Kelių įstatyme nurodytas Kelių direkcijos prie SM funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros organizavimu ir koordinavimu, valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijų vykdymu, taip pat įvertindamas ir tą aplinkybę, kad valstybinės reikšmės kelius, išimtinė nuosavybės teise priklausančius valstybei, patikėjimo teise valdė, naudojo ir jais disponavo Kelių direkcija prie SM (pagal galiojančią Kelių įstatymo 5 str. 3 d. redakciją, kaip jau buvo minėta, tokias funkcijas įgyvendina Kelių direkcija), taip pat ir šias funkcijas įgyvendinant priimtą sprendimą, kuriuo Direkcija prie SM atsisakė suderinti parengtą supaprastintą statybos projektą dėl nuovažos perkėlimo, laikė administracinių paslaugų teikimu, ir padarė išvadą, kad tokio pobūdžio Kelių direkcijos prie SM sprendimai yra nagrinėtini administraciniuose teismuose.

Kitoje administracinėje byloje (žr. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 m. birželio 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-2711-1047/2019) buvo sprendžiamas pareiškėjo skundas, kuriuo buvo prašoma panaikinti Kelių direkcijos prie SM išduotas prisijungimo sąlygas. Dar vienoje administracinėje byloje LVAT (žr. LVAT 2015 m. rugpjūčio 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1232-146/2015) sutiko su pirmosios instancijos teismo sprendimu ir Kelių direkcijos prie SM sprendimu, kad rengiant krašto kelio Nr.108 Vievis–Maišiagala–Nemenčinė rekonstrukciją Kelių direkcijai prie SM pagal kompetenciją nebuvo nei faktinio, nei teisinio pagrindo užsakyti rekonstrukcijos techninio projekto rengėjui suprojektuoti nuovažos įrengimą pareiškėjo nurodytoje vietoje kaip į vietinės reikšmės kelią ar kitą objektą (pareiškėjo sklypą, kurį nuo krašto kelio skiria kitas žemės sklypas). Taip pat šioje byloje LVAT nepaneigė Vilniaus apygardos administracinio teismo išvados, kad, rengiant krašto kelio Nr. 108 Vievis–Maišiagala–Nemenčinė 0,00–6,00 km ruožo rekonstrukcijos techninį projektą, pareiškėjo pageidaujama įrengti nuovaža pagrįstai nebuvo numatyta parengtame techniniame projekte, nes jai įrengti nebuvo išduotos projektavimo ar prisijungimo sąlygos, nuovažos vieta nebuvo suderinta su kelio valdytoju, todėl pagrįstai atsisakyta tenkinti pareiškėjo prašymą įrengti papildomą nuovažą kelyje Nr. 108 bei išvados, kad Kelių direkcijos prie SM sprendimas pagal jo turinį iš esmės atitiko VAĮ reikalavimus ir yra teisėtas bei pagrįstas.

Taigi, apžvelgta administracinių teismų praktika gali būti aktuali nepriklausomai nuo to, kad šiuo metu Kelių direkcija yra pertvarkyta iš Kelių direkcijos prie SM. Pažymėtina, kad šiuo metu Kelių įstatyme nurodytos Kelių direkcijos funkcijos, kurias LVAT laikė viešo administravimo funkcijomis (administracinių paslaugų teikimu), iš esmės nepakito (t. y. pasikeitė tik jas įgyvendinančio subjekto teisinė forma), o turint omenyje minėtas VAĮ nuostatas dėl viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo tvarkos valstybės įmonėms (pvz., kad įgaliojimai suteikiami įstatymais), nebūtų galima vienareikšmiškai teigti, kad šiuo metu Kelių direkcija nevykdo viešojo administravimo ir neturi viešojo administravimo įgaliojimų. Beje, su minėtų Kelių įstatyme ir Statybos įstatyme nurodytų funkcijų įgyvendinimu susijusi ir kita viešojo administravimo funkcija – administracinių sprendimų priėmimas.

Bylos rūšinį teisingumą bendrosios kompetencijos ar administraciniam teismui lemia teisinio santykio, iš kurio kilo ginčas, pobūdis. Kai teisinis santykis yra mišrus, bylos rūšinis teisingumas priklauso nuo to, koks teisinis santykis (civilinis ar administracinis) byloje vyrauja (Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 36 str. 2 d., Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 22 str. 2 d.). Taigi, kiekvienu atveju, priklausomai nuo susiklostančių santykių tarp Kelių direkcijos ir kitų subjektų pobūdžio, jos priimamų sprendimų turinio, turėtų būti sprendžiama, kokia tvarka skūsti vieną ar kitą Kelių direkcijos veiksmą (sprendimą) ar neveikimą“;

9.4. „Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad buvusios Kelių direkcijos prie SM bei esamos Kelių direkcijos leidimas (sutikimas) parengti projektą ir įrengti nuovažą iš valstybinės reikšmės kelio į privatų žemės sklypą, gali būti laikomas administraciniu sprendimu [...]“

Tyrimo išvados

10. Apibendrinus tyrimo metu gautą informaciją, teisinį reglamentavimą, pacituotą pažymos 4–5 punktuose, teismų bei Seimo kontrolierių įstaigos praktiką (pažymos 6–8 punktai), susijusius su savo iniciatyva pradėtu tyrimu, kurio metu siekiama įvertinti, ar Kelių direkcija

nagrinėdama asmenų prašymus ir skundus veikia viešojo administravimo srityje, nustatytos šios aktualios aplinkybės:

10.1. Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. liepos 10 d. nutarimo Nr. 720 „Dėl biudžetinės įstaigos Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos pertvarkymo į valstybės įmonę“ 1, 2 punktais nuo 2020 m. rugsėjo 1 d. pertvarkyta į valstybės įmonę Lietuvos automobilių kelių direkciją (pažymos 5.1 punktas).

10.2. VAĮ 2 straipsnio 20 punktas nustato, kad *viešojo administravimo subjektas – viešasis juridinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotas atlikti viešąjį administravimą* (pažymos 4.3.1 papunktis). *Viešieji juridiniai asmenys*, vadovaujantis Civilinio kodekso 2.34 straipsnio 2 punktu, yra valstybės įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus, pvz.: *valstybės įmonės* (pažymos 4.1 punktas). Vienas iš valstybinio administravimo subjektų, vadovaujantis VAĮ 4 straipsnio 2 dalimi, yra valstybės įmonės, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, jeigu jos šio įstatymo nustatyta tvarka įgalios atlikti viešąjį administravimą (pažymos 4.3.2 papunktis). Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių 46.3 punktas taip pat reglamentuoja, kad valstybės įmonėms gali būti nustatytas veiklos tikslas – vykdyti nustatytos apimties viešojo administravimo veiklą, kuriai įgaliojimai turi būti suteikti įstatymo nustatyta tvarka (pažymos 5.2.2 papunktis).

Taigi, vadovaujantis pirmiau minėtų teisės aktų nuostatomis, valstybės įmonės gali būti viešojo administravimo subjektai.

Pagal VAĮ 5 straipsnio 1 dalies 2 punktą, viešojo administravimo įgaliojimai valstybės įmonėms gali būti suteikti tik įstatymais, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi (toliau vadinama – įstatymas), kai tame teisės akte nurodomas konkretus veikiantis ar numatomas steigti viešojo administravimo subjektas ir nustatomas baigtinis konkrečių tokiam subjektui suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad valstybės įmonėms įgaliojimai, vadovaujantis VAĮ 5 straipsnio 2 dalies 4 punktu, 6 straipsnio 2 ir 3 punktais, priimti administracinius sprendimus ir teikti administracines paslaugas gali būti suteikiami tik tais atvejais, kai objektyviai pagrįdžiama, kad nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai gali būti suteikti, ir kai tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės įmonės veiklos tikslais (pažymos 4.3.3, 4.3.4 papunkčiai).

Susisiekimo ministerija pažymėjo, kad valstybės įmonėms taikomos Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės, pagal kurias valstybės įmonės teisinė forma priskiriama viešojo sektoriaus įstaigoms, kad Kelių direkciją būtų galima laikyti viešojo sektoriaus įstaiga. Tačiau vien juridinio asmens teisinė forma – valstybės įmonė – nereiškia, kad subjektas yra viešojo administravimo subjektas, nesant jam įstatymais aiškiai suteiktų viešojo administravimo funkcijų (pažymos 3.5 punktas).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pateikė poziciją, jog valstybės įmonės savaime negali būti laikomos vykdančiomis viešąjį administravimą (pažymos 6.2 punktas).

Teisingumo ministerija pažymėjo, kad subjekto teisinė forma nelemia subjekto priskyrimo / nepriskyrimo viešojo administravimo subjektui (pažymos 9.3 punktas).

Vidaus reikalų ministerija nurodė, kad viešojo administravimo veikla gali būti pavedama (viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami) tik VAĮ 5 straipsnyje nustatytas teises ir organizacines formas ar specialius šiame įstatyme nustatytus požymius turintiems arba konkreitiems VAĮ įvardintiems subjektams (taip pat ir valstybės įmonėms), kad tai turi būti padaryta laikantis VAĮ 5 straipsnyje nustatytų reikalavimų (pažymos 8.1 punktas).

Įvertinus tai, kas pirmiau išdėstyta, konstatuotina, kad VAI įtvirtina funkcinę viešojo administravimo subjekto sampratą, t. y. tai, kad konkretaus subjekto (skunde aptariamu atveju – Kelių direkcijos) priskyrimą / nepriskyrimą viešojo administravimo subjektui lemia ne subjekto teisinė forma (įstaiga, įmonė) ir ne jo prikrymas valstybės, savivaldybės sistemai, o teisės aktais subjektui nustatytos funkcijos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad valstybės įmonės, taip pat ir Kelių direkcija, gali būti viešojo administravimo subjektai, t. y. vykdyti viešąjį administravimą: jeigu jos VAI nustatyta tvarka yra įgalios atlikti viešąjį administravimą; jeigu objektyviai pagrindžiama, kad nėra kitų valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai gali būti suteikti, ir kai tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės įmonės veiklos tikslais; valstybės įmonei nustatomas baigtinis suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas;

10.3. VAI 5 straipsnio 2 dalies 4 punktą, 6 straipsnio 2, 3 punktai nustato, kad valstybės įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikiami tik administracinių sprendimų priėmimo ir administracinių paslaugų teikimo srityse (pažymos 4.3.3, 4.3.4 papunkčiai).

Pagal VAI 2 straipsnio 1 punktą bei 19 straipsnio 1 dalį, *administracinė paslauga* – šio įstatymo nurodyta viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu, t. y.: teisės aktų nustatytų dokumentų, kurių turėjimas patvirtina viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą, išdavimas; viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant teisės aktų nustatytus dokumentus su valstybės registruose, valstybės informacinėse sistemose, archyvuose ar paties viešojo administravimo subjekto turima informacija; teisės aktų nustatytų ir asmenų privalomai viešojo administravimo subjektams teikiamų dokumentų ar informacijos priėmimas; teisės aktų nustatytos informacijos registravimas valstybės registruose ar valstybės informacinėse sistemose asmens prašymu (pažymos 4.3.1, 4.3.5 papunkčiai). *Administracinis sprendimas*, vadovaujantis VAI 2 straipsnio 5 punktu, teisės aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei (pažymos 4.3.1 papunktis).

Pagal Kelių direkcijos įstatų 7.2 punktą, vienas iš Kelių direkcijos veiklos tikslų yra atlikti Kelių įstatyme, Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme ir kituose teisės aktuose Kelių direkcijai nustatytas funkcijas (pažymos 5.6.1 papunktis). Kelių direkcija, vadovaujantis Kelių įstatymo 5 straipsnio 3 dalimi, organizuoja ir koordinuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą, taip pat atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas, atlieka valstybinės reikšmės kelių būklės ir eismo tyrimus ir kt. (pažymos 4.4.1 papunktis).

Kelių direkcija taip pat:

10.3.1. vadovaujantis Kelių įstatymo 13 straipsnio 1 dalimi, 20 straipsnio 3 dalimi, išduoda leidimus vykdyti darbus valstybinės reikšmės keliuose, kelių juostose ir jų apsaugos zonose (toliau vadinama – leidimai vykdyti darbus) ir leidimus važiuoti valstybinės reikšmės keliais didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis (toliau vadinama – leidimai važiuoti valstybinės reikšmės keliais) (abu kartu vadinama – Leidimai) (pažymos 4.4.3, 4.4.4 papunkčiai). Aprašo 4, 10 punktuose nustatyta, kad norint gauti leidimą važiuoti valstybinės reikšmės keliais, asmuo turi pateikti prašymą, o minėtas leidimas išduodamas arba motyvuotai atsisakoma jį išduoti Kelių įstatymo 20 straipsnyje nustatytais terminais (pažymos 5.7.1, 5.7.2 papunkčiai).

Taigi, Kelių direkcija, vykdydama pirmiau minėtas jai įstatymu pavestas funkcijas, priima sprendimus išduoti Leidimus arba motyvuotai atsisako tai padaryti išnagrinėjusi gautus asmenų prašymus. Prašymo dėl leidimo išdavimo nagrinėjimas laikytinas viena iš atsakingos

institucijos teikiamų administracinių paslaugų, kaip tai suprantama VAĮ 2 straipsnio 1 dalyje (pažymos 4.3.1 papunktis) įtvirtintų nuostatų prasme ir patenka į viešojo administravimo sritį. Pažymėtina, jog Vidaus reikalų ministerija nurodė, jog Kelių direkcijos veikla, jai išduodant Leidimus, priskiriama administracinių paslaugų teikimo ir administracinių sprendimų priėmimo (funkcijos, susijusios su valstybinės reikšmės kelių valdytojo įgaliojimų įgyvendinimu) sritims, todėl Kelių direkcija, vykdydama šias funkcijas, t. y. išduodama Leidimus, *laikytina viešojo administravimo subjektu* (pažymos 8.3 punktas);

10.3.2. vadovaujantis SĮ 24 straipsnio 17 punktu, išduoda arba motyvuotai atsisako išduoti prisijungimo sąlygas prie susisiekiama komunikacijų (toliau vadinama – išduoda prisijungimo sąlygas) (pažymos 4.5 punktas).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Kelių direkcija, vykdydama šią funkciją, su asmenimis, kurie siekia įsirengiant nuovažas nuo valstybinės reikšmės kelių, sudaro sutartį. Tačiau prieš sudarydama sutartį su asmeniu, Kelių direkcija, vadovaujantis SĮ 24 straipsnio 17 dalimi, privalo priimti sprendimą dėl prisijungimo prie susisiekiama komunikacijų sąlygų išdavimo / neišdavimo, t. y. privalo veikti pagal teisės aktų reikalavimus ir priimti su tuo susijusius administracinius sprendimus, kuriais išreiškiama valstybės valia. Kelių direkcija tokį sprendimą priima išnagrinėjusi asmens pateiktą prašymą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą ir įsirengti nuovažą, todėl prašymo nagrinėjimo metu tarp šalių susiklosto administraciniai teisiniai santykiai (šalys nėra lygiavertės ir lygiateisės). Kelių direkcijos priimamas sprendimas, kaip pažymėjo ir Vidaus reikalų ministerija, atitinka VAĮ 2 straipsnio 5 dalyje įtvirtintus administracinio sprendimo požymius: sprendimas yra priimamas teisės aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma; sprendime yra išreiškiama vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia; valia išreiškiama dėl teisės taikymo; priimtas sprendimas yra privalomas; sprendimas yra skirtas konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei (pažymos 4.3.1 papunktis). Pažymėtina ir tai, kad Kelių direkcijai priėmus neigiamą sprendimą asmuo neturi galimybės su tokiu pačiu prašymu kreiptis į kitą / alternatyvų / kompetentingą subjektą, be to neigiamas Kelių direkcijos sprendimas sukelia asmeniui teises pasekmes (netenka teisės įsirengti nuovažą). Atsižvelgiant į tai, Kelių direkcija, vykdydama šią funkciją, *laikytina viešojo administravimo subjektu*;

10.3.3. vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 23 straipsnio 3 dalimi, Žemės įstatymo 40 straipsnio 5 dalimi, Taisyklių 62.6 punktu, išduoda sąlygas teritorijų planavimo ir žemėtvarkos dokumentams rengti bei juos derina (pažymos 4.6, 4.7 punktai, 5.3.1 papunktis).

Pažymėtina, kad vykdamas šias funkcijas tarp subjektų taip pat atsiranda administraciniai santykiai (šalys nėra lygiateisės ir lygiavertės). Be to, Kelių direkcijos sprendimai atsisakyti derinti pvz.: žemėtvarkos planavimo dokumentą, vadovaujantis Taisyklių 69 punktu (pažymos 5.3.2 papunktis), skundžiami administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui, o ne bendros kompetencijos teismui. Atsižvelgiant į tai, Kelių direkcija, vykdydama šias funkcijas, taip pat *laikytina viešojo administravimo subjektu*;

10.4. Susisiekiama ministerijos nuomone, Kelių direkcijos vykdomos funkcijos (leidimų ir (arba) prisijungimo sąlygų išdavimas, teritorijų planavimo dokumentų derinimas ir kt.) atitinka turto valdytojo vykdomą ūkinio pobūdžio veiklą, todėl šios funkcijos laikomos specialiaisiais įpareigojimais, kurie nėra laikytini viešojo administravimo funkcijomis; Kelių direkcija, išduodama leidimus važiuoti valstybinės reikšmės keliais, dalyvauja ne kaip viešojo administravimo subjektas ir veiksmus atlieka ne viešojo administravimo įgaliojimo pagrindu, o turimų daiktinių teisių ir pareigų pagrindu, kaip valstybinės reikšmės kelių savininko teises įgyvendinantis juridinis asmuo, todėl susiklosto civiliniai santykiai (pažymos 3.3.1 papunktis, 3.4 punktas).

Tačiau Seimo kontrolierius atkreipia dėmesį į tai, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2019-06-12 nutartyje (administracinė byla Nr. eAS-380-662/2019) Kelių įstatyme nurodytas Kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtros organizavimu ir koordinavimu, valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijų vykdymu, priešingai nei Susisiekimo ministerija, *laikė administracinių paslaugų teikimu* (pažymos 6.1 punktą). Kelių direkcija, vadovaujantis šiuo metu galiojančiomis Kelių įstatymo 5 straipsnio 3 dalies 1 punkto nuostatomis, taip pat atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas (pažymos 4.4.2 papunktis). Taigi, funkcija, kurią vykdė Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos ir kurią Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas laikė viešojo administravimo funkcija (administracinių paslaugų teikimas) nepakito, t. y. analogišką funkciją Kelių direkcija vykdo ir šiuo metu. Pasikeitė tik minėta funkciją vykdančio subjekto teisinis statusas (iš biudžetinės įstaigos į valstybės įmonę), o kaip VAĮ, kaip jau buvo minėta šios pažymos 10.2 punkte, įtvirtina funkcinę viešojo administravimo subjekto sampratą ir konkretaus subjekto priskyrimą / nepriskyrimą viešojo administravimo subjektui lemia teisės aktais subjektui nustatytos funkcijos. Taikant teisės analogiją atkreiptinas dėmesys ir į tai, 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 [...]“, jog „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 7 punktą). Pažymėtina, ir tai, kad Kelių direkcija funkcijas, nurodytas šios pažymos 10.3.1 – 10.3.3 papunkčiuose vykdo įstatyminiu pagrindu (Žemės įstatymo, Teritorijų planavimo, Kelių įstatymo, SĮ ir kt. nustatytais pagrindais), t. y. funkcijos suteiktos tinkamos teisinės galios teisės aktu (įstatymu). Pvz.: įstatymų leidėjui nustačius, kad leidimus važiuoti vietinės reikšmės keliais išduoda Susisiekimo ministerija, Kelių direkcija, neatsižvelgiant į tai, kad yra valstybinės reikšmės kelių savininko teisės įgyvendinantis juridinis asmuo, neturėtų teisės išduoti minėtų leidimų;

10.5. Lietuvoje, kaip pažymėjo Susisiekimo ministerija, nėra kitų įmonių, įstaigų, turinčių teisę teikti šios pažymos 10.3.1 – 10.3.3 papunkčiuose nurodytas funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės keliais (pažymos 3.1 punktą);

10.6. suteikiant Kelių direkcijai viešojo administravimo įgaliojimus, kaip pažymėjo Vidaus reikalų ministerija, nebuvo įgyvendinti visi VAĮ 5 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatyti reikalavimai, t. y. *nėra aiškiai nustatytas baigtinis konkrečių Kelių direkcijai suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas* (pažymos 8.3 punktą).

11. Atsižvelgiant į tai, kad:

11.1. VAĮ įtvirtina funkcinę viešojo administravimo subjekto sampratą, t. y. tai, kad konkretaus subjekto priskyrimą / nepriskyrimą viešojo administravimo subjektui lemia ne subjekto teisinė forma, ne jo prikyrimas valstybės, savivaldybės sistemai, o teisės aktais subjektui nustatytos funkcijos (pažymos 10.2 punktą);

11.2. valstybės įmonės, vadovaujantis VAĮ, gali būti viešojo administravimo subjektais (pažymos 10.2 punktą);

11.3. Kelių direkcijai jai pavestas funkcijas (įgaliojimai) (pvz.; išduoti Leidimus, išduoti prisijungimo sąlygas) vykdo įstatyminiu pagrindu (Kelių įstatymas, SĮ, Žemės įstatymas, ir kt.) (pažymos 10.3 punktas);

11.4. Kelių direkcijos veiksmai, t. y. Leidimų, prisijungimo sąlygų išdavimas/atsisakymas išduoti bei sprendimų dėl minėtų dokumentų išdavimo/atsisakymo išduoti priėmimas, vadovaujantis VAI nuostatomis, priskirtini administracinių paslaugų teikimo ir administracinių sprendimo priėmimo sritims (pažymos 10.3.1 papunktis);

11.5. Kelių direkcijai nagrinėjant asmenų prašymus dėl Leidimų, dėl prisijungimo sąlygų išdavimo, šalys nėra lygiavertės ir lygiateisės, todėl tarp šalių susiklosto administraciniai santykiai; Kelių direkcijai priėmus neigiamą sprendimą, kuris sukelia teises pasekmes, asmuo neturi galimybės su tokiu pačiu prašymu kreiptis į kitą / alternatyvų / kompetentingą subjektą (pažymos 10.2 punktas);

11.6. Lietuvoje nėra kitų įmonių, įstaigų, turinčių teisę teikti šios pažymos 10.3.1 – 10.3.3 papunkčiuose nurodytas funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės keliais (pažymos 10.5 punktas),

laikytina, kad Kelių direkcija, vykdydama jai įstatymais pavestas šios pažymos 10.3.1 – 10.3.3 papunkčiuose nurodytas funkcijas, vykdo viešojo administravimo veiklą administracinių paslaugų teikimo ir administracinių sprendimų priėmimo srityse. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad Kelių direkcija nagrinėdama asmenų prašymus ir skundus, susijusius su pažymos 10.3.1 – 10.3.3 papunkčiuose nurodytų funkcijų vykdymu (pvz. sprendžiant Leidimų išdavimo/atsisakymo išduoti klausimą), veikia kaip viešojo administravimo subjektas.

12. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimas 2021 m. lapkričio 18 d. priėmė Kelių įstatymo Nr. I-891 4, 5, 7, 9, 10, 13, 18 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymą (projektas XIVP-803 (02)) (toliau vadinama – Pakeitimo įstatymas), kurio 1 straipsnis nustato: „Pakeisti 4 straipsnio 2 dalį ir ją išdėstyti taip: „2. Valstybinės reikšmės keliai išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybei. Susisiekimo ministro nustatyta tvarka valstybinės reikšmės kelius turto patikėjimo teise valdo, naudoja ir jais *disponuoja akcinė bendrovė Lietuvos automobilių kelių direkcija*, kurios visos akcijos nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei. [...]“ Pakeitimo įstatymo 2 straipsnis nustato: „2. Pakeisti 5 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip: „3. Akcinė bendrovė Lietuvos automobilių kelių direkcija organizuoja ir koordinuoja valstybinės reikšmės kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą, taip pat: 1) atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijas; 2) atlieka valstybinės reikšmės kelių būklės ir eismo tyrimus; 3) tvarko ir analizuoja duomenis apie valstybinės reikšmės kelius; 4) teikia Susisiekimo ministerijai pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės kelių tinklo plėtos, modernizavimo ir priežiūros užtikrinimo pažangos priemonių rengimo; 5) atlieka planuojamų valstybinės reikšmės kelių tiesimo, statybos ir rekonstrukcijos projektų analizę; 6) atlieka valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų, kurie finansuojami valstybės biudžeto lėšomis ar iš kitų finansavimo šaltinių, kokybės vertinimą, kokybės kontrolinius patikrinimus ir techninę, ekonominę ir aplinkos apsaugos stebėseną. „Pagal Pakeitimo įstatymo 8 straipsnį: „Pakeisti 20 straipsnį ir jį išdėstyti taip: 1. Naudotis valstybinės ir vietinės reikšmės keliais važiuojant didžiagabaritėmis ir (ar) sunkiasvorėmis transporto priemonėmis galima tik suderinus su kelio savininku ir gavus jo sutikimą.“

13. Atsižvelgiant į tai, kad:

13.1. Seimo kontrolierių veiklos tikslai, nustatyti Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsnyje, yra ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms, skatinti pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms, atliekant nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijas (pažymos 4.2 punktas);

13.2. Kelių direkcija atsisako nagrinėti asmenų prašymus, skundus vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymu, Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis, patvirtintomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875, teikti informaciją asmenims vadovaujantis Teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymo nuostatomis, motyvuojant tuo, kad jie vykdo ūkinio pobūdžio veiklą, neatlieka viešųjų funkcijų ir nėra atskaitingi visuomenei; atsisako atsižvelgti į Seimo kontrolieriaus teikiamas rekomendacijas, susijusias su žmogaus teisių užtikrinimu asmenų prašymų, skundų nagrinėjimo procese, nors pagal tarptautinę praktiką žmogaus teisė gauti informaciją, susijusią su atliekamomis viešosiomis funkcijomis, atsižvelgti į Seimo kontrolieriaus (Ombudsmeno) teikiamas rekomendacijas skatinant pagarbą žmogaus teisėms yra nekvestionuojama;

13.3. Vidaus reikalų ministerija ir Susisiekimo ministerija išdėstė skirtingas nuomones (pozicijas) dėl Kelių direkcijos teikiamų funkcijų pobūdžio. *Vidaus reikalų ministerija*, t. y. institucija formuojanti valstybės politiką viešojo administravimo srityje (Vidaus reikalų ministerijos nuostatų 8.2 punktas; pažymos 5.4 punktas), *pateikė nuomonę*, kad *Kelių direkcija*, vykdydama jai įstatymais pavestas funkcijas *veikia kaip viešojo administravimo subjektas* (pažymos 8 punktas), o *Susisiekimo ministerija*, t. y. institucija įgyvendinanti Kelių direkcijos savininko teises ir pareigas (Susisiekimo ministerijos nuostatų 9 punktas, Kelių direkcijos nuostatų 15 punktas; pažymos 5.5 punktas, 5.6.2 papunktis), *nurodė*, kad *Kelių direkcija* vykdydama jai teisės aktais pavestas funkcijas *vykdo ūkinio pobūdžio veiklą* ir šios funkcijos laikomos specialiaisiais įpareigojimais, kurie nėra laikytini viešojo administravimo funkcijomis (pažymos 3.3.1 papunktis).

13.4. Įsigaliojus Pakeitimo įstatymo nuostatomis Kelių direkcija taps akcine bendrove, kuriai pavestas funkcijas, susijusias su valstybinės reikšmės kelių atkūrimo, priežiūros ir plėtos organizavimu ir koordinavimu, valstybinės reikšmės kelių projektavimo, tiesimo, statybos, rekonstravimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų užsakovo funkcijų vykdymu, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (LVAT 2019 m. birželio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-380-662/2019) laikė administracinių paslaugų teikimu ir būtent ne pagal subjekto, teikiančio šias paslaugas teisinę formą, o pagal subjektui nustatytas funkcijas (pažymos 9.3 punktas),

Seimo kontrolierius nusprendė kreiptis į Lietuvos Respublikos Vyriausybę, rekomenduodamas:

13.4.1. pavesti Susisiekimo ministerijai užtikrinti, kad valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija, iki jos pertvarkymo į akcinę bendrovę, asmenų prašymus ir skundus, susijusius su viešųjų funkcijų atlikimu, nagrinėtų vadovaudamasi Viešojo administravimo įstatymu, Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis, patvirtintomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875, informaciją teiktų vadovaudamasi Teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymo nuostatomis, savo veiklą grįstų Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintais principais bei pagarba žmogaus teisėms;

13.4.2. sudaryti tarpinstitucinę darbo grupę, kuri įvertintų teisės aktų nuostatas, teismų praktiką ir pateiktų išvadas, ar akcinė bendrovė Lietuvos automobilių kelių direkcija vykdytų viešąsias funkcijas, nagrinės asmenų prašymus ir skundus, kokiais teisės aktais vadovaujantis, ar bus taikomos Teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymo nuostatos, ar jos veikla bus grindžiama objektyvumu, teisėtumu, efektyvumu, proporcingumu, išsamumu, skaidrumo principais bei pagarba žmogaus teisėms.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

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

savo iniciatyva pradėtą tyrimą dėl valstybės įmonės Lietuvos automobilių kelių direkcijos, siekiant nustatyti, ar valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija nagrinėdama asmenų prašymus ir skundus veikia viešojo administravimo srityje pripažinti pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

15. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14, 17 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius Lietuvos Respublikos Ministrėi Pirmininkei Ingridai Šimonytei rekomenduoja:

15.1. pavesti Susisiekimo ministerijai užtikrinti, kad valstybės įmonė Lietuvos automobilių kelių direkcija, iki jos pertvarkymo į akcinę bendrovę, asmenų prašymus ir skundus, susijusius su viešųjų funkcijų atlikimu, nagrinėtų vadovaudamasi Viešojo administravimo įstatymu, Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis, patvirtintomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875, informaciją teiktų vadovaudamasi Teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymo nuostatomis, savo veiklą grįstų Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintais principais bei pagarba žmogaus teisėms;

15.2. sudaryti tarpinstitucinę darbo grupę, kuri įvertintų teisės aktų nuostatas, teismų praktiką ir pateiktų išvadas, ar akcinė bendrovė Lietuvos automobilių kelių direkcija vykdytų viešąsias funkcijas, nagrinės asmenų prašymus ir skundus, kokiais teisės aktais vadovaujantis, ar bus taikomos Teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymo nuostatos, ar jos veikla bus grindžiama objektyvumu, teisėtumu, efektyvumu, proporcingumu, išsamumu, skaidrumo principais bei pagarba žmogaus teisėms.

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