

PRAŠYMŲ IR SKUNDŲ NAGRINĖJIMO YPATUMAI TEISINIO REGULIAVIMO KONTEKSTE

Andrejus Novikovas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla ir Viešosios teisės institutas

El. paštas: andrejus@mruni.eu

Santrauka. Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymas. Naujos redakcijos įstatyme buvo padaryta daug pakeitimų, įstatymas papildytas naujomis nuostatomis, taip pat ir reguliuojančiomis skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką. Straipsnyje yra analizuojamos Viešojo administravimo įstatymo ir jo lydimųjų aktų nuostatos, reguliuojančios prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką viešojo administravimo subjektuose. Straipsnyje atskleidžiamos skundo, administracinės procedūros, sampratos, nurodomi administracinės procedūros požymiai. Tyrimo metu taip pat buvo išskirti probleminiai skundų ir prašymų pateikimo ypatumai, atskleisti skundų ir prašymų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose aspektai. Daug dėmesio yra skiriama atsakymų ir administracinių sprendimų apskundimo teisinio reguliavimo analizei. Straipsnyje ne tik identifikuojami probleminiai skundo ir prašymo nagrinėjimo tvarkos aspektai, bet ir siūlomi konstruktyvūs teisinio reguliavimo tobulinimo būdai.

Reikšminiai žodžiai: skundas, prašymas, administracinė procedūra, viešojo administravimo subjektas.

Įvadas

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymas¹ (toliau – ir VAI). Naujos redakcijos įstatyme buvo padaryta daug pakeitimų, įtraukta naujų nuostatų, taip pat ir reguliuojančių skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką. Dar galiojant senos redakcijos VAI, mokslinin-

1 „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945 (Redakcija nuo 2020 m. lapkričio 1 d., TAR, 2020-06-11, Nr.12819).

kams ir praktikams kilo klausimų dėl administracinės procedūros sąvokos turinio, dėl skundų ar prašymų priėmimo, nagrinėjimo ypatumų, sprendimų priėmimo, sprendimų apskundimo tvarkos ir kt. Tuo metu teisinis reguliavimas buvo eklektiškas, nenuoseklus, nesusistemintas. Skundo ar prašymo nagrinėjimo procedūra buvo įtvirtinta keliuose teisės aktuose, t. y. VAĮ ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“² (toliau – ir Taisyklės). Juose buvo įtvirtinta daug blanketinių, nukreipiančiųjų teisės normų, teisės normos prieštaravo viena kitai, o tai neleido sistemškai įvertinti skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką. Prašymų ir skundų (administracinės procedūros) klausimus savo darbuose nagrinėjo I. Deviatnikovaitė³, S. Bareikytė⁴, A. Bakaveckas ir kt.⁵. Minėtuose šaltiniuose autoriai bendrai atskleidžia skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką, aprašo nagrinėjimo etapus, tačiau nesigilina į tokios tvarkos atlikimo praktinius netikslumus, trūkumus, kolizijas. Įsigaliojus naujos redakcijos VAĮ, klausimų dėl skundų ar prašymo nagrinėjimo tvarkos nesumažėjo. Šiame tyrime atliekama lyginamoji ankstesnės redakcijos ir naujos redakcijos VAĮ nuostatų bei Taisyklių analizė, identifikuojamos skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarkos reguliavimo problemos, gilinamasi į jas. Straipsnyje siekiama ištirti naujojo skundų ir prašymų nagrinėjimo teisinio reguliavimo ypatumus, atskleisti sąvokų turinį, identifikuoti teisinio reguliavimo kolizijas, trūkumas ir pasiūlyti teisinio reguliavimo nagrinėjant skundus ir prašymus tobulinimo būdus. Atsižvelgiant į tikslą yra keliami keli uždaviniai: atskleisti skundo ir administracinės procedūros sampratų turinius; ištirti prašymų ir skundų padavimo bei priėmimo viešojo administravimo subjektuose ypatumus; atskleisti tam tikrus prašymų ir skundų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose probleminius aspektus; atskleisti atsakymų (administracinių sprendimų) priėmimo ir apskundimo

2 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo““, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 94-3779 (Redakcija nuo 2017 m. lapkričio 23 d., TAR, 2017-11-22, Nr.18411).

3 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 480–496.

4 Ieva Deviatnikovaitė, Simona Bareikytė, „Administracinė procedūra: Čekijos ir Lietuvos patirtis“, *Teisės apžvalga / Law Review* 1, 23 (2021): 186–213.

5 Audrius Bakaveckas ir kt., *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005), 592–595.

ypatumus. Rengiant straipsnį, buvo taikomi šie metodai: *dokumentų analizės metodas* tiriant atskirų dokumentų, teisės aktų turinį; *istorinis lyginamasis metodas* lyginant skirtingų laikotarpių, teisės aktus, jų redakcijas; *analitinis metodas*, jį pasitelkus buvo pastebėtos tam tikros skundų ir prašymų nagrinėjimo teisinio reguliavimo kolizijos, trūkumai ir dviprasmybės; *lyginimo metodas* lyginant teisės aktuose įtvirtintą prašymų ir skundų nagrinėjimo reguliavimą; *apibendrinimo metodas*, kuris buvo taikomas straipsnyje formuojant apibendrinimus, išvadas ir teikiant konkrečius pasiūlymus.

1. Skundo, administracinės procedūros samprata

Minėta, kad skundų ir prašymų nagrinėjimą reglamentuoja Viešojo administravimo įstatymas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“. Jų pagrindu kiekvienas viešojo administravimo subjektas turi pasirengti skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką viešojo administravimo subjekte. Prašymo sąvoka yra apibrėžta VAĮ 2 str. 10 d. Prašymas suprantamas kaip su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant atlikti teisės aktuose nustatytus veiksmus. Pagal VAĮ skundas apibrėžiamas kaip asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame tas asmuo nurodo, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašo juos apginti (VAĮ 2 str. 12 d). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymo leidėjas nedetalizuoja to, dėl kokio subjekto (privataus ar viešojo) neteisėtų veiksmų yra paduodamas skundas. O VAĮ 2 str. 10 d. įtvirtina skundo tik dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo tvarką, kuri vadinama administracine procedūra. Administracinė procedūra – viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmis, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą⁶ ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą.

6 Toliau tekste trumpinant frazę „skundai apie viešojo administravimo subjekto veiksmis, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą“ bus vartojamas teiginys „skundai dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų“.

Išsigilinus į administracinės procedūros sąvokos turinį, galima būtų išskirti šiuos požymius:

Skundas yra *apie viešojo administravimo subjekto* veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą.

Skundas *nagrinėjamas viešojo administravimo subjekte, ne administraciniame teisme*. Skundą nagrinėja viešojo administravimo subjekto vadovas ar jo paskirtas kitas tarnautojas, pareigūnas. Vadinasi, jeigu viešojo administravimo subjekte oficialiai nebuvo pradėta administracinė procedūra (nebuvo priimtas sprendimas pradėti administracinę procedūrą), teismas, nagrinėdamas ginčus kilusius dėl ne viešojo administravimo subjektu neteisėtų veiksmų, neturėtų savo sprendimuose vadinti šią procedūrą administracine procedūra.

Asmens teisės ar teisėti interesai gali būti pažeidžiami įvairiais būdais: viešojo administravimo subjektui atliekant aktyvius veiksmus ar susilaikant nuo veiksmų atlikimo (neveikimu), taip pat priimant administracinį sprendimą. Šio reguliavimo kontekste administracinė procedūra gali būti pradėdama ir viešojo administravimo tarnautojui, pareigūnui neatsakius į asmens prašymą ar tada, kai atsakymas netenkina pareiškėjo interesų.

Galimi du pagrindai pradėti administracinę procedūrą: 1) asmuo iki administracinės procedūros pradėjimo jau kreipėsi į viešojo administravimo subjektą su prašymu ar skundu, tačiau viešojo administravimo veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais buvo pažeistos jo teisės ar teisėti interesai; 2) viešojo administravimo subjektas veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais pažeidė asmens, nesikreipusio į viešojo administravimo subjektą, teises ar teisėtus interesus. Visais atvejais asmens teisių pažeidėjas yra viešojo administravimo subjektas.

Baigiant administracinę procedūrą yra priimamas ne administracinis sprendimas, o administracinės procedūros sprendimas. Administracinės procedūros sprendimas – administracinis sprendimas, kurio priėmimu baigiama administracinė procedūra (VAĮ 2 str. 3 d.). Manytina, kad nėra tikslinga įstatymų leidėjui VAĮ 2 str. įtvirtinti atskiras administracinės procedūros sprendimo (VAĮ 2 str. 3 d.) ir administracinio sprendimo (VAĮ 2 str. 2 d.) sampratas, nes pagal apibrėžimą aiškiai matyti, jog administracinės procedūros sprendimas yra administracinio sprendimo rūšis ir prilyginamas administraciniam sprendimui.

Skundas nagrinėjamas vadovaujantis tik Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis. Priešingu atveju, jeigu administracinė procedūra būtų atliekama ir pagal Taisyklių nuostatas, tada visiškai nebūtų aišku, koku tikslu yra išskirtas atskiras VAĮ III skyrius „Administracinė procedūra“.

Pastebėtina, kad praktikoje su skundu galima kreiptis ne tik dėl viešojo administravimo subjekto, bet ir dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų, pavyzdžiui, dėl kaimyno tvoros, pastatytos ne vietoje, ar per arti tvoros pasodintų augalų, ir kt. Tos pačios pozicijos laikosi I. Deviatnikovaitė, nurodydama, kad skundas gali būti teikiamas ir dėl viešojo administravimo subjekto veikimo ar neveikimo, ir dėl ūkio subjekto veiklos⁷. Kreipimasis su skundu dėl ne viešojo administravimo neteisėtų veiksmų neturėtų būti apibrėžiamas VAĮ 2 str. 10 d. kontekste, nes pareiškėjo teisės pažeidžia ne viešojo administravimo subjektas. Atsižvelgiant į teisinio reguliavimo formuluotes, galima daryti pagrįstą išvadą, kad skundai, nagrinėjami viešojo administravimo subjektuose, gali būti klasifikuojami į dvi rūšis: 1) skundai dėl viešojo administravimo subjekto pareigūno, tarnautojo neteisėto veikimo ir 2) skundai ne dėl viešojo administravimo subjekto (pareigūno ar tarnautojo), o kito asmens neteisėto veikimo⁸. Dėl pirmos rūšies skundų pradedama administracinė procedūra, kurios atlikimą reglamentuoja VAĮ III skyriaus ir kitos VAĮ nuostatos. Antros rūšies skundus – ne dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų – viešojo administravimo subjektai nagrinėja vadovaudamiesi VAĮ ir Taisyklių nuostatomis. Atskiros III skyriaus „Administracinė procedūra“ įtvirtinimas viešojo administravimo įstatyme dar labiau sustipriną poziciją, kad egzistuoja dvi skundų nagrinėjimo procedūros. Asmenų prašymai nagrinėjami VAĮ ir Taisyklėse nustatyta tvarka.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir LVAT) savo praktikoje nurodo, kad viešojo administravimo įstatymas numato dvi kreipimosi į viešojo administravimo subjektus formas. 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 yra vadinamas prašymu (VAĮ 2 str. 14 d.). O skundu laikomas asmens rašytinis

7 Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 488.

8 Toliau tekste bus skiriami skundai dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų ir skundai dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų.

kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (VAĮ 2 str. 15 d.)⁹.

LVAT nurodo, kad Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 1 dalies nuostata, kad prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklės tvirtina Vyriausybė, įgyvendinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintomis Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis (toliau – ir Prašymų nagrinėjimo taisyklės). Asmenų skundai dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ir administracinių sprendimų nagrinėjami VAĮ trečiajame skirsnyje, reglamentuojančiame administracinę procedūrą, nustatyta tvarka, prašymai – Prašymų nagrinėjimo taisyklių nustatyta tvarka (VAĮ 14 str. 1 ir 3 d.)¹⁰. Pastebėtina, kad nei teisinis reguliavimas, nei administraciniai teismai savo sprendimuose neįvardija proceso (procedūros), kurio metu yra nagrinėjami skundai dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Procesas (procedūra) nuo skundo dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo viešojo administravimo subjektui iki skundo dėl viešojo administravimo subjekto priimto administracinio sprendimo apskundimo administraciniam teismui nėra aiškiai įvardytas, apibrėžtas¹¹. Tokiais atvejais, kai nėra galimybės kažkaip kitaip įvardyti minėtą procesą, kyla grėsmė, kad skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimas bus vertinamas kaip administracinė procedūra, nors, minėta, kad negalima šį procesą (procedūrą) vadinti administracine procedūra, nes skundas buvo paduotas ne dėl neteisėtų viešojo administravimo subjekto, o dėl kito, ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų.

Skundus dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimą prilyginant administracinei procedūrai, galimai atsiranda pagrin-

9 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 10 d. nutartis administraciniame byloje Nr. A-3145-624/2021“, Infoplex, <https://www.infoplex.lt/t/2036878>.

10 *Ibid.*

11 Apibrėžiant skundus dėl neviešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų, galima būtų apeliuoti į administracinių nusižengimų teiseną. Tačiau tai nebūtų visiškai teisinga, nes ne dėl visų skundų dėl neviešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pradedama administracinių nusižengimų teisena ar asmuo traukiamas administracinės atsakomybės.

das naikinti administracinį sprendimą pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) nuostatas. Administracinių bylų teisenos įstatymo 91 str. 1 d. 3 p. numatytas viešojo administravimo subjekto administracinio sprendimo panaikinimo pagrindas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą ir sprendimo pagrįstumą, nes viešojo administravimo subjektas sprendimą dėl skundo dėl ne viešojo administravimo subjekto veiksmų priėmė, pavyzdžiui, vadovaudamasis VAĮ III skyriaus, o ne Taisyklių nuostatomis¹². Atitinkamai administraciniam teismams skundo dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimą prilyginus administracinei procedūrai, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas taip pat galėtų kelti klausimą dėl tokio sprendimo teisėtumo ir teisingumo.

Apibendrinant šios dalies informaciją, pastebima, kad VAĮ įtvirtinta administracinės procedūros sąvoka yra per siaura, apima tik skundų dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimo ir neapima skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų veiksmų nagrinėjimo. Atsižvelgus į tai siūlytina: 1) keisti administracinės procedūros sąvoką ją praplečiant, t. y. iš administracinės procedūros sąvokos turinio išbraukiant teiginius „viešojo administravimo subjektas“. Tada būtų aišku, kad prie administracinės procedūros priskiriami ir skundai dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų; arba 2) naujai įvardijant skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo procesą (procedūrą), pavyzdžiui, *Administracinė procedūra dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėto veikimo*.

Taip pat siūloma keisti skundo sąvoką, nurodant, kad skundai viešojo administravimo subjektui gali būti paduodami tiek dėl viešojo administravimo neteisėtų veiksmų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų.

12 Gali susidaryti paradoksali situacija, kai asmuo į viešojo administravimo subjektą kreipiasi su prašymu ar su skundu dėl neviešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų. Viešojo administravimo subjektas netenkina prašymo ar skundo reikalavimų. Tada asmeniui apskundus viešojo administravimo subjekto sprendimą (atsakymą) administraciniam teismui, šis sprendime pasisakytų dėl administracinės procedūros atlikimo tvarkos, nors asmuo apskritai nesikreipė su prašymu pradėti administracinę procedūrą dėl viešojo administravimo subjekto ar jo pareigūno, tarnautojo neteisėtų veiksmų, neskundė viešojo administravimo subjekto veiksmų.

2. Skundo ir prašymo padavimo ypatumai

Asmeniui, kuris rengiasi kreiptis į viešojo administravimo subjektą, svarbu apsispręsti, ar jis kreipsis su skundu, ar su prašymu. Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne jo pavadinimą (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A602-1252/2012, 2012 m. rugsėjo 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A520-2918/2012; 2012 m. spalio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A492-2452/2012; 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-494/2014, 2021 m. lapkričio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3145-624/2021 ir kt.).

Praktikoje pasitaiko atvejų, kai asmuo neteisingai suvokia savo kreipimosi esmę, pavyzdžiui, jis siekia apskusti viešojo administravimo subjekto veiksmus ar sprendimus, tačiau kreipimosi turinį suformuoja prašymo pagrindu. Antai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija padarė išvadą, kad Kauno apskrities vyriausiajame policijos komisariate gautas pareiškėjo raštas, atsižvelgiant į jo turinį, t. y. į prašymą nustatyti ir pranešti už šaukimų liudytojui įteikimą byloje, kurioje pareiškėjas buvo proceso dalyvis, atsakingus asmenis ir kt., į prašymą pareiškėjui raštu pateikti išsamius duomenis apie šaukimų liudytojui gavimą, nors ir kildinamas iš, pareiškėjo teigimu, jo pažeistų teisių, nelaikytinas skundu, nors pareiškėjas jį įvardijo būtent taip. Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma, atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne į jo pavadinimą. Faktinės bylos aplinkybės ir pareiškėjo reikalavimai, kurie buvo priimti ir dėl kurių buvo nagrinėjama apžvelgiama byla, leido konstatuoti, kad pareiškėjo raštas iš esmės atitiko Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 14 dalyje pateiktą prašymo sąvoką, todėl turėjo būti išnagrinėtas laikantis Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nurodytų taisyklių¹³.

Kitoje byloje LVAT konstatavo, kad, nesant asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą užvadavimo, svarbu vertinti jo turinį ir nustatyti, ar tai prašymas, ar skundas. Apeliacinės instancijos teismas nesutiko

¹³ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-662-494/2014“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/803260>.

ir su pirmosios instancijos teismo išvada, kad pareiškėjos įgalioto atstovo V. N. 2019 m. gruodžio 27 d. kreipimasis pagal turinį yra prašymas suteikti informaciją. Nors V. N. 2019 m. gruodžio 27 d. kreipimesi nėra nurodytas dokumento pavadinimas, o jo turinys taip pat vienareikšmiškai nepatvirtina, ko juo yra prašoma, bet įvertinus jame nurodomų faktinių duomenų visumą, taip pat turint duomenų apie jo pateikimo kontekstą ir žinant nurodytus motyvus dėl subjekto, į kurį kreipiamasi, teisėjų kolegijos vertinimu, pakankamai akivaizdu, kad pareiškėja į savivaldybės administracijos direktorių, kuris organizuoja administracijos darbą, koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų darbą, kreipėsi su skundu tiek dėl savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių, taip pat ir Socialinių paslaugų skyriaus, kaip teigiama, netinkamų veiksmų organizuojant viešųjų paslaugų, susijusių su socialinio integravimosi į bendruomenę sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenantiems neįgaliesiems sudarymu, tiek dėl viešųjų paslaugų, teiktų, bylos duomenimis, biudžetinės įstaigos Panevėžio socialinių paslaugų centro, kurios savininkė yra Panevėžio miesto savivaldybė, tinkamumo. Atsižvelgiant į tai, kad atsakovo 2020 m. sausio 31 d. raštas vertintinas kaip administracinis sprendimas, priimtas vykdant tiek administracinę procedūrą, tiek viešųjų paslaugų teikimo administravimą¹⁴.

Prašymo ir skundo padavimo viešojo administravimo subjektui tvarką reglamentuoja VAI ir Taisyklės. Prašymas ar skundas gali būti pateiktas per E. pristatymo sistemą, kitomis elektroninių ryšių priemonėmis, paštu, kreipiantis asmeniškai arba per atstovą (VAI 11 str. 2 d). Prašymus ir skundus raštu galima pateikti tiesiogiai asmeniui ar jo atstovui atvykus į instituciją, atsiuntus prašymą ar skundą paštu arba elektroninėmis priemonėmis: elektroniniu būdu per specialiai tam sukurtą informacinę sistemą, faksu ar elektroniniu paštu (Taisyklių 5 p.). Nuo 2021 m. liepos 1 d. nebeliko galimybės prašymą ar skundą siųsti per kurjerį, tačiau abu teisės aktai numato naują galimybę pateikti skundą ar prašymą per E. pristatymo sistemą. VAI 9 str. 1 d. numatyta, kad Viešojo administravimo subjektai turi, o asmenys gali rengiamus oficialius elektroninius dokumentus vieni kitiems siųsti ir gauti per Nacionalinę elektroninių siuntų pristatymo naudojant pašto tinklą informacinę sistemą (toliau – E. pristatymo sistema). E. pristatymo sistemos elek-

14 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 10 d. nutartis administracijoje byloje Nr. A-3145-624/2021“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/2036878>.

troninė siunta turi tokią pačią teisinę ir įrodomąją galią kaip ir registruotoji pašto siunta. VAI projekto rengėjai¹⁵ siekė įteisinti vieną elektroninį langelį valstybės mastu ir padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą modernizuojant ir skaitmeninant procesus. Atitinkamai, VAI projekto rengėjai kėlė uždavinius: 1) įteisinti asmenų Nacionalinės elektroninių siuntų pristatymo, naudojant pašto tinklą, informacinės sistemos elektroninio pristatymo dėžutes, kurių adresas būtų naudojamas siekiant efektyviau gauti teikiamas viešąsias, administracines ir kitas paslaugas; 2) sukurti teisinės prielaidas, kad visas viešojo administravimo subjektų susirašinėjimas su asmenimis pirmiausia būtų vykdomas elektroninių ryšių priemonėmis, o jeigu asmuo jomis nesinaudoja (elektroninio pristatymo dėžutė yra neaktyvi), elektroninė siunta būtų atspausdinta ir pristatyta kaip pašto siunta (procesinių dokumentų įteikimo atveju – registruotoji pašto siunta); 3) efektyvinti viešojo administravimo subjektų, teismų ir kitų valstybės institucijų veiklą, taupyti valstybės biudžeto lėšas ir užtikrinti, kad visi viešojo sektoriaus subjektai rengtų tik oficialius elektroninius dokumentus¹⁶.

VAI atskirai nėra nurodyta skundo apie viešojo administravimo subjekto veiksmis, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą padavimo tvarkos, todėl darytina išvada, kad asmuo, siekiantis, jog būtų pradėta administracinė procedūra, gali pateikti skundą ta pačia tvarka kaip nurodyta VAI 11 str. 2 d. Skundo dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo tvarka turėtų būti įtvirtinta VAI III skyriuje. Gavęs skundą, administracinę procedūrą pradeda viešojo administravimo subjekto vadovas arba jo įgaliotas pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis asmuo, darbuotojas arba viešojo administravimo subjekto vadovo ar jo įgalioto asmens sudaryta komisija rašytiniu pavedimu per tris darbo dienas nuo skundo gavimo dienos (VAI 23 str. 1 d). Atitinkamai VAI 23 str. 2 d. draudžia persiųsti (perduoti) skundą nagrinėti

15 „Aiškinamasis raštas dėl <...> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 8, 14, 18, 20, 27, 30, 31, 34, 35 ir 364 straipsnių pakeitimo įstatymo, <...> projektų“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c37df3e8f4aa11e9b399af08d0c47fd2?fwid=-139xowdkdo>.

16 „Aiškinamasis raštas dėl <...> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 8, 14, 18, 20, 27, 30, 31, 34, 35 ir 364 straipsnių pakeitimo įstatymo, <...> projektų“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c37df3e8f4aa11e9b399af08d0c47fd2?fwid=-139xowdkdo>.

pareigūnui, valstybės tarnautojui, kitam įstatymų nustatytą specialų statusą turinčiam fiziniam asmeniui ar darbuotojui, o kai skundas dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų ar neveikimo paduodamas aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui, – viešojo administravimo subjektui ar jo administracijos padaliniui, kurių veiksmams yra skundžiami.

Vertinant šį reguliavimą, pastebėtina, kad praktikoje nepaisoma VAĮ 23 str. 2 d. įtvirtintų nuostatų. Pavyzdžiui, atliekant administracinio nusižengimo tyrimą Nr. 19104987276, 2020-07-24 pareiškėja V. S. su skundu kreipėsi į Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos dėl tyrėjo A. K. veiksmų (neveikimo) administracinio nusižengimo tyrime. Pareiškėja nurodė, kad Alytaus apskrities VPK Veiklos skyriaus vyriausiasis tyrėjas A. K. netinkamai vykdo savo pareigas, neatliko būtinų procesinių veiksmų administracinio nusižengimo tyrime Nr. 19104987276, jį vilkina, taip pažeisdamas nukentėjusiosios teisės ir teisėtus interesus. Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Imuniteto valdyba skundą persiuntė Alytaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato viršininkui A. J. 2020-07-29 Alytaus apskrities VPK Veiklos skyriaus vyriausiasis tyrėjas A. K. pateikė atsakymą „Dėl informacijos pateikimo“. Tai reiškia, kad galiausiai skundas buvo perduotas nagrinėti pareigūnui, kurio veiksmams yra skundžiami ir taip buvo pažeistos VAĮ 23 str. 2 d. nuostatos.

Apibendrinant šią dalį, galima konstatuoti, kad:

asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne į jo pavadinimą;

nuo 2021-07-01 nebeliko galimybės prašymą ar skundą siųsti per kurjerį, tačiau abu teisės aktai numato naują galimybę pateikti skundą ar prašymą per E. pristatymo sistemą. Šia nauja tvarka siekiama efektyviau gauti teikiamas viešąsias, administracines ir kitas paslaugas, efektyvinti viešojo administravimo subjektų, teismų ir kitų valstybės institucijų veiklą, taupyti valstybės biudžeto lėšas ir užtikrinti, kad visi viešojo sektoriaus subjektai rengtų tik oficialius elektroninius dokumentus;

siūloma, kad skundo dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo tvarka turėtų būti įtvirtinta VAĮ III skyriuje.

3. Probleminiai skundo ir prašymo nagrinėjimo aspektai

VAĮ 22 str. yra įtvirtintos asmens, dėl kurio galimai pažeistų teisių ar teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, arba asmens, kuris su skundu kreipėsi dėl kito asmens galimo teisių ar teisėtų interesų pažeidimo, teisės. Tokios asmens teisės nėra įtvirtintos Taisyklėse. Pastebėtina, jog Taisyklių 1 p. įtvirtinta, kad Taisyklių nuostatos taikomos tiek, kiek tų klausimų nereglamentuoja specialieji įstatymai, tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, ratifikuotos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys ar jų pagrindu priimti teisės aktai. Vadinasi, klausimai, kurie nėra reguliuojami Taisyklėse, turi būti sureguliuoti VAĮ. Tai reiškia, kad VAĮ 22 str. įtvirtintos asmens teisės suteikiamos ir asmenims, kurių skundai ar prašymai nagrinėjami ne tik pagal VAĮ III skyriaus, bet ir pagal Taisyklių nuostatas. Manytina, asmenų teisės nagrinėjant jų prašymus ar skundus turėtų būti įtvirtintos ir Taisyklėse.

VAĮ 22 str. 5 p. yra įtvirtinta asmens, dėl kurio galimai pažeistų teisių ar teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, arba asmens, kuris su skundu kreipėsi dėl kito asmens galimo teisių ar teisėtų interesų pažeidimo, teisė dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Praktikoje pasitaiko atveju, kad ši teisė būna pažeista. Atitinkamai kyla klausimas, ar nepranešimas atstovui ir pareiškėjui apie numatomą faktinių duomenų patikrinimą vietoje gali būti pagrindas ginčijamam sprendimui panaikinti? Nepranešus pareiškėjos atstovui ar pareiškėjai apie numatomą faktinių duomenų patikrinimą vietoje, užkertamas kelias pareiškėjai tiesiogiai vietoje pateikti žodinius paaiškinimus dėl savo interesų gynimo, susipažinti patikrinimo vietoje rezultatais, teikti pastabas. Taip būtų pažeistos VAĮ 27 straipsnyje (Faktinių duomenų patikrinimas) reglamentuota procedūra ir neužtikrintos pareiškėjos teisės, įtvirtintos VAĮ 22 straipsnio 1 dalies 1, 2, 5 punktuose, t. y. susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija; pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus; dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Tai sudaro pakankamą savarankišką pagrindą ginčijamam sprendimui panaikinti (ABTĮ 91 str. 1 d. 3 p.).

Skundų ir prašymų nagrinėjimo terminas tiek pagal VAĮ, tiek pagal Taisyklių nuostatas yra vienodas. VAĮ 10 str. 4 d. numato, kad viešojo administravimo subjektas administracinį sprendimą dėl asmens prašymo ar skundo turi priimti per 20 darbo dienų nuo tokio prašymo ar skundo gavimo dienos.

Atitinkamai, prašymai, išskyrus prašymus, į kuriuos galima atsakyti tą pačią darbo dieną, turi būti išnagrinėjami per 20 darbo dienų nuo prašymo gavimo institucijoje dienos (Taisyklių 25 p.). Taisyklių 25 punkte yra numatyta, kad „*Administracinės procedūros atliekamos laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 31 straipsnyje nustatytų terminų*“ Taisyklėse nėra nurodytas terminas, per kokį laikotarpį turi būti išnagrinėti skundai ne dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų. Vadinasi, ši Taisyklių 25 punkte įtvirtinta formuluotė leidžia daryti išvadą, kad 20 darbo dienų terminas turėtų būti skiriamas išnagrinėti skundus gautus ir ne dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Kita vertus, taisyklių 25 p. įtvirtinta tik „*administracinės procedūros*“ sąvoka pagrindžia autoriaus poziciją, kad praktikoje nepakankamas dėmesys skiriamas skundų dėl ne viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagrinėjimo arba šie skundai nepagrįstai yra priskiriami administracinei procedūrai. Toks reguliavimas kelia neaiškumų, nes VAĮ 2 str. 10 d. ir VAĮ III skyriaus nuostatos leidžia atriboti skundus dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų nuo kitų skundų.

VAĮ ir Taisyklėse yra numatytos galimybės skundų ar pašymų nagrinėjimo terminą pratęsti. Vadovaujantis VAĮ 10 str. 4 d., kai dėl objektyvių priežasčių per 20 dienų terminą administracinis sprendimas dėl prašymo ar skundo negali būti priimtas, viešojo administravimo subjektas šį terminą gali pratęsti ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Asmeniui apie tokį termino pratęsimą per 5 darbo dienas nuo sprendimo pratęsti terminą priėmimo dienos pranešama raštu ir nurodomos pratęsimo priežastys. O Taisyklių 26 p. nurodyta, kad 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. Pratęsęs 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. Palyginus šias dvi terminų pratęsimo formuluotes, pastebima: ***pirma***, nors skundo ar prašymo nagrinėjimo termino pratęsimo pagrindai skiriasi (viena atveju dėl objektyvių priežasčių, kitu – nagrinėjimas susijęs su komisijos sudarymu, posėdžio sušaukimu ar kitais atvejais), tačiau dėl jų abstraktumo turėtų būti suprantami vienodai, pavyzdžiui, komisijos gali būti sudaromos

dėl objektyvių priežasčių, ar kitais atvejais ir pan. **Antra**, skiriasi prašymo ar skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai: vadovaujantis VAĮ nuostatomis, terminai gali būti pratęsimi iki 10 darbo dienų, o pagal Taisyklės – jau 20 darbo dienų. **Trečia**, skiriasi pranešimo apie terminų pratęsimą pateikimo asmeniui laikotarpis. Pagal VAĮ apie tokį termino pratęsimą asmeniui pranešama per 5 darbo dienas nuo sprendimo pratęsti terminą priėmimo dienos, o Taisyklės numato, kad, pratęsus prašymo nagrinėjimo terminą, institucija per 2 darbo dienas nuo tokio sprendimo priėmimo dienos išsiunčia asmeniui pranešimą.

Tokius VAĮ ir Taisyklių neatitikimus galima pateisinti pereinamuoju laikotarpiu, per kurį viešojo administravimo subjektai privalėtų adaptuoti VAĮ nuostatas Taisyklėse ir poįstatyminiuose aktuose. Įstatymų leidėjas naujos redakcijos VAĮ numatė, kad „Vyriausybė, ministerijos ar savivaldybės institucijos peržiūri joms pavaldžioms ar atskaitingoms biudžetinėms įstaigoms, viešosioms įstaigoms, valstybės ar savivaldybės įmonėms iki įstatymo Nr. XIII-2987¹⁷ įsigaliojimo suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir iki 2025 01 01 parengia reikiamų teisės aktų pakeitimus, kuriais iki įstatymo Nr. XIII-2987 įsigaliojimo vykdyti viešojo administravimo įgaliojimai būtų perduoti laikantis įstatyme Nr. XIII-2987 nustatytos tvarkos ir reikalavimų“¹⁸. Tačiau šiose nuostatose nėra imperatyvaus reikalavimo keisti Taisyklės, o tai reiškia, kad terminų pratęsimo neatitikimai gali būti konstatuojami ir aptinkami ir ateityje. Viena vertus, vadovaujantis įstatymo viršenybės principu, esant teisinio reguliavimo kolizijai, reikėtų vadovautis įstatymo nuostatomis. Tačiau, kita vertus, viešojo administravimo subjektas, pratęsdamas skundo ar prašymo nagrinėjimo terminą pagal Taisyklių nuostatas, taip pat nepažeistų teisės aktų reikalavimų, nes Taisyklės galioja.

Teisinis reguliavimas dėl atsakymų į prašymus ar administracinių sprendimų dėl asmenų skundų priėmimo tvarka yra vertinama nevienareikšmiškai. Taisyklių 37 p. nurodyta, kad į skundus atsakoma laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatytos tvarkos, tačiau nenurodoma, kokia tai tvarka. VAĮ yra įtvirtinta, kad asmeniui, pa-

17 Autoriaus pastaba: įstatymas Nr. XIII-2987 yra naujos redakcijos, po 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojęs Viešojo administravimo įstatymas.

18 „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymas“, TAR, 2020-06-11, Nr.12819, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/02e0c390abe-011eab9d9cd0c85e0b745>.

teikusiam prašymą, ar asmeniui, dėl kurio galimai pažeistų teisių ir teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, taip pat asmenims, kuriems administracinis sprendimas turi tiesioginį poveikį, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo administracinio sprendimo priėmimo dienos raštu pranešama apie priimtą administracinį sprendimą pateikiant to sprendimo kopiją, o kai reikia apsaugoti atitinkamų kategorijų duomenis, – nuasmenintą priimto administracinio sprendimo nuorašą (VAĮ 13 str. 1 d.). O VAĮ 13 str. 1 d. nurodoma, kad administraciniai sprendimai pateikiami ne tik asmenims, kurie kreipėsi su skundu, bet ir tiems asmenims, kurie pateikė prašymą viešojo administravimo subjektui. Vadinasi, Taisyklių 37 p. formuluotė, kad į skundus atsakoma laikantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatytos tvarkos klaidina skaitytoją, nes vadovaujanti VAĮ nuostatomis administraciniai sprendimai priimami ne tik dėl skundų, bet ir dėl asmenų prašymų. Taip pat pastebėtina, kad Taisyklių 32–38 p. į asmenų prašymus ir skundus yra pateikiami ne administraciniai sprendimai, o atsakymai. Atsakymai į skundus ir prašymus sukelia tas pačias teises pasekmes kaip ir administraciniai sprendimai, todėl jiems turėtų būti keliami tapatūs administraciniais sprendimams reikalavimai, numatyti VAĮ 10 str. 5 d. ir 6 d.

Apibendrinat konstatuotina, kad:

VAĮ 22 str. yra įtvirtintos asmens teisės turėtų būti įtvirtintos ir Taisyklėse. Tai reiškia, kad VAĮ 22 str. įtvirtintos asmens teisės suteikiamos ir asmenims, kurių skundai ar prašymai nagrinėjami ne tik pagal VAĮ, bet ir pagal Taisyklių nuostatas;

praktikoje pasitaiko atvejų, kai teisė dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje būna pažeista, neužtikrintos pareiškėjo teisės susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija, pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje. Tai sudaro pakankamą savarankišką pagrindą ginčijamam sprendimui panaikinti (ABTĮ 91 str. 1 d. 3 p.);

nors skundo ar prašymo nagrinėjimo termino pratęsimo pagrindai skiriasi, tačiau dėl jų abstraktumo turėtų būti suprantami vienodai. Skiriasi prašymo ar skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai pagal VAĮ ir Taisykles. Skiriasi pranešimo apie terminų pratęsimą pateikimo asmeniui laikotarpis, įtvirtintas VAĮ ir Taisyklėse. Vadovaujantis įstatymo viršenybės principu, esant teisinio reguliavimo kolizijai, reikėtų vadovautis VAĮ nuostatomis;

atsakymai į skundus ir prašymus sukelia tokias pačias teises pasekmes

kaip ir administraciniai sprendimai, todėl jiems turėtų būti keliami tapatūs administraciniam sprendimams reikalavimai, numatyti VAĮ 10 str. 5 d. ir 6 d.

4. Administracinių sprendimų apskundimo ypatumai

Viešojo administravimo subjektas, baigęs nagrinėti skundą ar prašymą, priima administracinį sprendimą, o baigęs nagrinėti administracinę procedūrą, – administracinės procedūros sprendimą. Taisyklių 38 p. nurodoma, kad 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 (-aus) ir adresą (-us), taip pat terminą (-us), per kurį (-iuos) gali būti pateiktas skundas. Detaliau atsakymo apskundimo tvarkos Taisyklės nereglamentuoja. VAĮ 14 str. yra įtvirtinta tik administracinių sprendimų apskundimo tvarka. Todėl darytina pagrįsta prielaida, kad VAĮ 14 str. numatyta administracinių sprendimų apskundimo tvarka taikytina ir skundžiant viešojo administravimo subjekto atsakymą.

VAĮ 14 str. numatyta, kad asmuo turi teisę apskųsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinį sprendimą arba veiksmą (neveikimą), taip pat viešojo administravimo subjekto vilkinimą atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus šio įstatymo nustatyta tvarka tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui, arba kitų įstatymų, reglamentuojančių ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimą, nustatyta tvarka išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai, arba administraciniam teismui. Naujos redakcijos VAĮ įstatymų leidėjas išplečia sąrašą subjektų, kuriems gali būti pateikiami skundai. Ankstesnėje VAĮ redakcijoje, galiojusioje iki 2020-11-01, buvo numatyta, kad asmuo turi teisę apskųsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka (VAĮ 36 str.). Dabartiniu metu galiojančioje VAĮ redakcijoje numatyta galimybė skųsti administracinį sprendimą tam pačiam

viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui kelia tam tikrų neaiškumų. Teigtina, kad nėra tikslinga numatyti skųsti administracinį sprendimą (ar administracinės procedūros sprendimą, kuris yra administracinio sprendimo rūšis) tam pačiam viešojo administravimo subjektui, kurio vadovas ir priėmė galutinį sprendimą. Siūloma keisti apskundimo tvarką tam pačiam viešojo administravimo subjektui, nurodant, kad galima pateikti skundą tam pačiam subjektui tik tada, kai skundžiami viešojo administravimo subjekto tarnautojo, pareigūno veiksmai ar sprendimai ir šiuo klausimu viešojo administravimo subjekto vadovas nebuvo priėmęs sprendimo.

Be to, vertinant atsakymo ar administracinio sprendimo apskundimo terminus, pastebima teisinio reguliavimo spragų. Taisyklių 38 p. nurodoma, kad atsakyme „asmuo ar jo atstovas turi būti informuojamas apie tokio atsakymo apskundimo <...> terminą (-us), per kurį (-iuos) gali būti pateiktas skundas“. VAĮ 10 str. 5 d. 7 p. reikalaujama, kad administraciniame sprendime turi būti nurodyta administracinio sprendimo apskundimo tvarka, nurodant <...> skundo padavimo terminą <...>. Kituose teisės aktuose yra nustatytas terminas, per kurį asmuo gali apskųsti sprendimą administraciniams teismui ir Lietuvos administracinių ginčų komisijai. Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ)¹⁹ 29 str. 1 d. numato, kad jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas (prašymas, pareiškimas) administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo teisės akto paskelbimo arba individualaus teisės akto ar pranešimo apie veiksmą (atsisakymą atlikti veiksmus) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos. Atitinkamai, jeigu viešojo administravimo subjektas nevykdo savo pareigų arba vilkina klausimo nagrinėjimą ir nustatytu laiku jo neišsprendžia, toks neveikimas (vilkinimas atlikti veiksmus) gali būti apskųstas per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas (ABTĮ 29 str. 2 d.). Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (toliau – ir IAGNTĮ)²⁰ numato, kad skundas (prašymas) administracinių ginčų komisijai paduodamas per vieną mėnesį nuo individualaus administracinio akto paskelbimo

19 „Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas“, TAR, 2016-06-15, Nr.16849.

20 „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas“, TAR, 2020-06-22, Nr.13618.

arba įteikimo ar pranešimo apie viešojo administravimo subjekto veiksmus (atsisakymą atlikti veiksmus) suinteresuotai šaliai dienos (IAGNTĮ 8 str. 1 d.). Tačiau jokiame įstatyme nėra numatytas terminas apskūsti sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui. Netiesiogiai galima daryti prielaidą, kad toks terminas yra 6 mėnesiai. VAĮ yra numatyta, kad prašymas ar skundas viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgalioto pareigūno ar valstybės tarnautojo, kito įstatymų nustatytą specialų statusą turinčio fizinio asmens sprendimu gali būti nenagrinėjamas, jeigu nuo skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo asmeniui dienos iki skundo padavimo dienos yra praėję daugiau kaip 6 mėnesiai (VAĮ 11 str. 3 d. 5 p.)²¹. Darant prielaidą, kad viešojo administravimo subjekto tarnautojas, atlikdamas neteisėtus veiksmus, daro tarnybinį nusižengimą, jam gali būti taikoma tarnybinė nuobauda. Atsižvelgus į tai, šio tyrimo kontekste aktualus ir Valstybės tarnybos įstatymo²² (toliau – VTĮ) reguliavimas, kuris numato, kad tarnybinė nuobauda neskiriama, jeigu nuo nusižengimo padarymo dienos praėjo 6 mėnesiai (VTĮ 34 str. 1 d.). Manytina, kad 6 mėnesių terminas apskūsti administracinį sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui turėtų būti tiesiogiai įtvirtintas VAĮ.

Apibendrinant šią dalį, galima teigti:

atsakymo apskundimo tvarkos Taisyklės nereglamentuoja. VAĮ 14 str. yra įtvirtinta tik administracinių sprendimų apskundimo tvarka. Todėl darytina pagrįsta prielaida, kad VAĮ 14 str. numatyta administracinių sprendimų apskundimo tvarka taikytina ir skundžiant viešojo administravimo subjekto atsakymą;

siūloma keisti apskundimo tvarką tam pačiam viešojo administravimo subjektui, nurodant, kad galima pateikti skundą tam pačiam subjektui tik tada, kai skundžiami viešojo administravimo subjekto tarnautojo, pareigūno veiksmai ar sprendimai ir šiuo klausimu viešojo administravimo subjekto vadovas nebuvo priėmęs sprendimo;

įstatymuose nėra numatytas terminas apskūsti sprendimą ar veiksmus

21 Atkreiptinas dėmesys, kad net šiame teiginyje pastebimi teisinio reguliavimo prieštaravimai, nes teiginio pradžioje įstatymų leidėjas numato prašymo ir skundo nenagrinėjimo pagrindus, o vėliau susikoncentruoja tik į skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo momentą, nebemini prašymo nenagrinėjimo pagrindo.

22 „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas“, TAR, 2018-07-16, Nr. 12037.

tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui. Netiesiogiai galima daryti prielaidą, kad toks terminas yra 6 mėnesiai. 6 mėnesių terminas apskūsti administracinį sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui turėtų būti tiesiogiai įtvirtintas VAĮ.

Apibendrinant visą tyrimo medžiagą, galima būtų konstatuoti, kad naujos redakcijos VAĮ ir įgyvendinamuosiuose teisės aktuose (taisyklės) įtvirtinta skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarka yra eklektiška, nenuosekli ir nesusisteminta. Tiek VAĮ, tiek Taisyklėse yra įtvirtinta daug banketinių ir nukreipiančiųjų normų, kurios neleidžia vienareikšmiškai vertinti, kokių teisės aktu reikėtų vadovautis pateikiant, nagrinėjant prašymą ir skundą bei skundžiant atsakymą ar administracinį sprendimą. Pavyzdžiui, VAĮ 11 str. nurodyta, kad Asmenų prašymus ir skundus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles. Atsižvelgiant į tai, kad skundai dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (dėl kurių pradedama administracinė procedūra) yra viena iš skundo rūšių, tampa neaišku, ar administracinė procedūra gali būti nagrinėjama ir pagal Taisyklių nuostatas, nors jos atlikimas reglamentuojamas VAĮ III skyriuje. Toks nekonkretus reguliavimas apsunkina asmenų galimybes ginti savo pažeistas teises ar interesus ir yra pagrindas teismams naikinti viešojo administravimo sprendimus.

Atsižvelgiant į paminėtus trūkumus, siūloma atskirti prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką, taip pat sukurti du atskirus VAĮ įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus. Vienas jų reglamentuotų skundų tiek dėl viešojo administravimo subjektų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo tvarką. Kitas teisės aktas reglamentuotų asmenų prašymų nagrinėjimo tvarką. Viešojo administravimo įstatyme reikėtų palikti ar įtvirtinti tik tas nuostatas, kurios siejasi su žmogaus teisėmis ar su Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis, pavyzdžiui, teisė apskūsti administracinį sprendimą. Be to, reguliavimas, įtvirtintas poįstatyminiuose aktuose, neturėtų skirtis nuo VAĮ įtvirtintų nuostatų, pavyzdžiui, prašymų ar skundų nagrinėjimo pratęsimo terminai. Neturėtų skirtis ir sąvokos, vartojamos teisės aktuose, pavyzdžiui, atsakymas ar administracinis sprendimas.

Išvados

VAĮ įtvirtinta administracinės procedūros sąvoka yra per siaura, apiman-
ti tik skundų dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų nagri-
nėjimą. Ji neapima skundų dėl ne viešojo administravimo subjektų veiksmų
nagrinėjimo. Atsižvelgiant į tai reikėtų: 1) keisti administracinės procedūros
sąvoką, ją praplečiant, t. y. iš administracinės procedūros sąvokos turinio iš-
braukti posakį *viešojo administravimo subjektas*. Tada būtų aišku, kad prie
administracinės procedūros priskiriami ir skundai dėl ne viešojo administra-
vimo subjekto neteisėtų veiksmų arba 2) naujai įvardijant skundų dėl ne vie-
šojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo procesą (pro-
cedūrą), pavyzdžiui, *Administracinė procedūra dėl ne viešojo administravimo
subjekto neteisėto veikimo*.

Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma
atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne į jo pavadinimą.

Nuo 2021-07-01 nebeliko galimybės prašymą ar skundą siųsti per kurje-
rį, tačiau abu teisės aktai numato naują galimybę pateikti skundą ar prašymą
per E. pristatymo sistemą. Šia nauja tvarka siekiama efektyviau gauti teikiamas
viešąsias, administracines ir kitas paslaugas, efektyvinti viešojo administravi-
mo subjektų, teismų ir kitų valstybės institucijų veiklą, taupyti valstybės biu-
džeto lėšas ir užtikrinti, kad visi viešojo sektoriaus subjektai rengtų tik oficia-
lius elektroninius dokumentus.

VAĮ 22 str. yra įtvirtintos asmens teisės turėtų būti įtvirtintos ir Taisyklėse.
Tai reiškia, kad VAĮ 22 str. įtvirtintos asmens teisės suteikiamos ir asmenims,
kurių skundai ar prašymai nagrinėjami ne tik pagal VAĮ, bet ir pagal Taisyklių
nuostatas.

Praktikoje pasitaiko atveju, kai teisė dalyvauti tikrinant faktinius duome-
nis vietoje būna pažeista, neužtikrintos pareiškėjo teisės susipažinti su admi-
nistracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija, pateikti
papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, dalyvauti tikrinant faktinius
duomenis vietoje. Tai sudaro pakankamą savarankišką pagrindą ginčijamam
sprendimui panaikinti (ABTĮ 91 str. 1 d. 3 p.).

Nors skundo ar prašymo nagrinėjimo termino pratęsimo pagrindai
skiriasi, tačiau dėl jų abstraktumo turėtų būti suprantami vienodai. Skiriasi
prašymo ar skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai pagal VAĮ ir Taisykles.
Skiriasi pranešimo apie terminų patęsimą pateikimo asmeniui laikotarpis, įtvir-
tintas VAĮ ir Taisyklėse. Vadovaujantis įstatymo viršenybės principu, esant teisi-
nio reguliavimo kolizijai, reikėtų vadovautis VAĮ nuostatomis.

Atsakymai į skundus ir prašymus sukelia tas pačias teises pasekmes kaip ir administraciniai sprendimai, todėl jiems turėtų būti keliami tapatūs administraciniai sprendimams reikalavimai, numatyti VAĮ 10 str. 5 d. ir 6 d.

Atsakymo apskundimo tvarkos Taisyklės nereglamentuoja. VAĮ 14 str. yra įtvirtinta tik administracinių sprendimų apskundimo tvarka. Todėl darytina pagrįsta prielaida, kad VAĮ 14 str. numatyta administracinių sprendimų apskundimo tvarka taikytina ir skundžiant viešojo administravimo subjekto atsakymą.

Įstatymuose nėra numatytas terminas apskūsti sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui. Netiesiogiai galima daryti prielaidą, kad toks terminas yra 6 mėnesiai. 6 mėnesių terminas apskūsti administracinį sprendimą ar veiksmus tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui turėtų būti tiesiogiai įtvirtinti VAĮ.

Siūlymai

Siūloma keisti skundo sąvoką, nurodant, kad skundai gali būti paduodami tiek dėl viešojo administravimo neteisėtų veiksmų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų.

Siūloma, kad skundo dėl viešojo administravimo subjekto neteisėtų veiksmų pateikimo tvarka turėtų būti įtvirtinta VAĮ III skyriuje.

Siūloma keisti apskundimo tvarką tam pačiam viešojo administravimo subjektui, nurodant, kad galima pateikti skundą tam pačiam subjektui tik tada, kai skundžiami viešojo administravimo subjekto tarnautojo, pareigūno veiksmai ar sprendimai ir šiuo klausimu viešojo administravimo subjekto vadovas nebuvo priėmęs sprendimo.

Siūloma atskirti prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką, sukurti du atskirus VAĮ įgyvendinamuosius (poįstatyminius) teisės aktus, kurių vienas reglamentuotų skundų tiek dėl viešojo administravimo subjektų, tiek dėl ne viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų nagrinėjimo tvarką, o kitas teisės aktas reglamentuotų asmenų prašymų nagrinėjimo tvarką. Viešojo administravimo įstatyme siūloma palikti ar įtvirtinti tik tas nuostatas, kurios siejasi su žmogaus teisėmis ar Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis.

PECULIARITIES OF HANDLING APPLICATIONS AND COMPLAINTS IN THE CONTEXT OF THE LATEST LEGAL REGULATION

Andrejus Novikovas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The new version of the Law on Public Administration entered into force on 1 November 2020. Many amendments have been made to the new version of the law, and new provisions have been added to it, including the procedure for handling complaints and applications. This article analyzes the provisions of the Law on Public Administration and its accompanying acts, which regulate the procedure for examining applications and complaints in public administration entities. In the article, the author reveals the concepts of complaint and administrative procedure, and presents the features of the latter. This research also highlights the peculiarities of submitting complaints and applications, revealing the problematic aspects of the handling of complaints and applications in public administration entities. Much attention is paid to the analysis of the legal regulation of responses to applications and complaints and appeals against administrative decisions. In this article, the author not only identifies the problematic aspects of the complaint and application procedure, but also suggests constructive ways to improve legal regulation.*

Keywords: *complaint, application, administrative procedure, public administration entity.*

Andrejus Novikovas: Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla, Viešosios teisės institutas, profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras.
Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinis procesas.

Andrejus Novikovas, professor at the Institute of Public Law at Mykolas Romeris University; Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** administrative law, administrative process.