Ieva Deviatnikovaitė

Administracinė teisė

Bendroji dalis

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Ieva Deviatnikovaitė

Administracinė teisė. Bendroji dalis

Ieva Deviatnikovaitė

Administracinė teisė
Bendroji dalis

Vadovėlis

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
Vilnius, 2021

Rekomendavo spausdinti:

Mykolo Romerio universiteto Mokslinių–mokomųjų leidinių aprobavimo leidybos komisija
2020 m. lapkričio 6 d. (posėdžio protokolas Nr. 2L-38)
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos taryba
2020 m. spalio 27 d. (posėdžio protokolo Nr. 1T-9 (1.12 E-20401)
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas
2020 m. spalio 19 d. (posėdžio protokolo Nr. 1VTI-14)

Recenzavo:
Prof. dr. Egidijus Jarašiūnas,
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Dr. Linas Meškys
Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakultetas

Prof. dr. Rasa Ragulskytė–Markovienė
Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla
Vilniaus apygardos administracinis teismas

Dr. Dainius Raižys
Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

Baltic-American Freedom Foundation

Už galimybę lankytis JAV universitetuose, klausytis paskaitų bei dėstyti autorė dėkinga *Baltic–American Freedom Foundation* (*BAFF*) programai.

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama
Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos
Nacionalinės bibliografijos duomenų banke (NBDB).

Viršelyje – Erminijos Deviatnikovienės paveikslas.

Visos leidinio ir leidybos teisės saugomos.
Šio leidinio arba kurios nors jo dalies negalima taisyti,
dauginti ar kitaip platinti autoriui nesutikus.

ISBN 9786094880049

© Ieva Deviatnikovaitė, 2021
© Mykolo Romerio universitetas, 2021

„Esminio funkcionalinio skirtumo tarp Seimo leidžiamojo įstatymo ir kurių nors, pavyzdžiui, Sveikatos Departamento išleistų „taisyklių kirpykloms“ – nėra. Skirtumas tarp jų yra tikrai dirbtinis, formalus. Jis reiškiasi pirma tuo, kad juos leidžia ne tie patys valdžios organai, ir, antra, tuo, kad vieni jų yra kvalifikuojami, kaipo aukštesnė, o kiti – kaipo žemesnė teisė.“[1]

[1] Romeris, Mykolas. *Administracinis teismas*, Valstybės spaustuvė, 1928, p. 32.

PRATARMĖ

Administraciniai teisiniai santykiai Lietuvos teritorijoje fiksuojami dar prieš septynis šimtus metų rašytuose Lietuvos didžiojo kunigaikščio Gedimino laiškuose popiežiui Jonui XXII, Vokietijos miestų ir Rygos piliečiams ir vėliau, pavyzdžiui, Lietuvos statutuose (tai plačiau aprašoma vadovėlio I dalies 2.4 poskyryje).

Lietuvos administracinė teisė buvo pradėta dėstyti 1922 m., įsteigus Lietuvos universitetą. Tačiau tarpukario Lietuvoje nebuvo išleista administracinės teisės vadovėlių, tik studentų parengti pagal dėstytojų V. Biržiškos ir S. Žakevičiaus skaitytas paskaitas konspektai.[2] 1980 m. pasirodė K. Lapinsko ir P. Petkevičiaus vadovėlis.[3] Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, 2005 m. publikuotas Mykolo Romerio universiteto Administracinės teisės ir proceso katedros dėstytojų kolektyvo parengtas administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlis (vyr. redaktorius A. Dziegoraitis)[4]. Paminėtini A. Andruškevičiaus[5], B. Pranevičienės[6], A. Bakavecko[7], S. Šedbaro[8], šio vadovėlio autorės[9] darbai. Vis dėlto išsamus administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlis iki šiolei Lietuvoje nebuvo parengtas.

Šiame vadovėlyje pristatoma Lietuvos administracinės teisės bendroji dalis, stengiantis ne tik sukurti studijų įrankį teisės fakultetų, mokyklų studentams bei dėstytojams, bet ir įvertinti lietuvišką teisinį reguliavimą, jo taikymo praktiką, vadovaujantis moderniomis administracinės teisinės minties koncepcijomis.

---

2 Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*, VDU Teisių fakultetas, leidėjas – M. Kriaučiūnas, 1939; *Administracinės teisės konspektas*. Pagal prof. Biržiškos programą. Rankraščio teisėmis, 1935; Vanagas, S. *Administracinė teisė (užrašai),* paruošti prisilaikant 1936/1937 m. m. prof. Biržiškos administracinės teisės programos. Rankraščio teisėmis, 1937.

3 Lapinskas, Kęstutis, Petkevičius, Pranas. *Tarybinė administracinė teisė*, Mintis, 1980.

4 Bakaveckas, Audrius; Dziegoraitis, Algimantas; Dziegoraitienė, Audronė; Gylys, Adolfas; Kalesnykas, Raimundas; Pranevičienė, Birutė; Rusinas, Edmundas; Šedbaras, Stasys; Urmonas, Algimantas; Žilinskas, Dainius. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*, Mykolo Romerio universitetas, 2005.

5 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės pricipai ir normų ribos*, Teisinės informacijos centras, 2004; Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai valdymo aktų institutas ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.

6 Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*, Lietuvos teisės universitetas, 2003.

7 Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, Mes, 2012.

8 Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, Justitia, 2005.

9 Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, VĮ Registrų centras, 2017.

Aprašant administracinės teisės bendrosios dalies institutus naudotasi 2021 m. sausio 1 d. aktualiomis teisės aktų redakcijomis. Vadovėlyje gausiai naudotasi administracinių teismų praktika kaip pavyzdžiais ir oficialiąja administracine doktrina. Autorė taip pat naudojo medžiagą iš savo 2009 m. publikuotos mokymo priemonės „Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys“.[10] Rašant vadovėlį remtasi naujausiais vokiečių[11], čekų[12], lenkų[13] administracinės teisės specialistų parašytais administracinės teisės vadovėliais kaip administracinės teisės doktrinos šaltiniais. Atskirai paminėti vertas čekų vadovėlis Správní právo. Obecná část.[14] Nuo 1993 m. išleisti devyni pataisyti ir papildyti šio vadovėlio leidimai. Rašydama Lietuvos administracinės teisės bendrąją dalį, autorė studijavo ir naudojosi Čekijos administracinės teisės mokslininkų sukaupta dvidešimties metų nuoseklia administracinės teisės bendrosios dalies tyrinėjimo patirtimi, pavyzdžiui, mintis rašyti dalį apie teisines garantijas viešajame administravime įkvėpta šio vadovėlio bendraautorių V. Mikulės ir M. Kopeckio atlikto tyrimo.

Leidinio pabaigoje pateikiamas administracinės teisės ir vadovėlyje vartojamų lotyniškų žodžių ir frazių žodynas.

Už vertingus patarimus autorė dėkoja vadovėlio recenzentams (abėcėlės tvarka) – Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjui profesoriui dr. Egidijui Jarašiūnui, Vytauto Didžiojo universiteto docentui dr. Linui Meškiui, Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėjai profesorei dr. Rasai Ragulskytei–Markovienei, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjui dr. Dainiui Raižiui.

Už suteiktą informaciją, pagalbą rašant vadovėlį, autorė dėkinga buvusiai studentei teisės doktorantei Simonai Bareikytei (Vilniaus apygardos administracinis teismas), kuri pirmoji skaitė vadovėlio rankraštį, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjams profesoriams Tomai Birmontienei, Vytautui Sinkevičiui, Seimo kontrolierei profesorei Mildai Vainiutei, Teisės mokyklos dekanei profesorei Lyrai Jakulevičienei, Viešosios teisės instituto direktorei profesorei Agnei Tvaronavičienei, Viešosios teisės instituto kolektyvui, Lietuvių literatūros ir tautosakos instituto vyresniajai mokslo darbuotojai dr. Živilei Nedzinskaitei, kuri tikrino lotynų kalba rašytus žodžius, frazes, taip pat valstybės tarnautojams (abėcėlės tvarka) – dr. Astai Aranauskienei (Lietuvos genocido ir rezistencijos tyrimo centras), Indrei Marijai Baranauskienei (Vidaus reikalų ministerija), Violetai Kosmačaitei (Vyriausioji tarnybinės etikos komisija), Indrei Lankelienei (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija), dr.

10 Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*, Justitia, 2009.

11 Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrecths*, *C. H. Beck, 1973;* Mayer, Franz, Kopp, Ferdinand. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *R. Boorberg, 1985;* Maurer, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *C. H. Beck, 2000;* Ehlers, Dirk, Pünder, Hermann. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, 2016.

12 *Sládeček, Vladimír. Obecné správní právo, Wolters Kluwer, 2019.*

13 Zimmermann, Jan. *Prawo administracyjne*, LEX a Wolters Kluwer business, 2014.

14 *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, 2016.*

Jolitai Miliuvienei (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas), Gabrielei *Monstvilaitei* (Vilniaus apygardos administracinis teismas), Germanui Politikai (Teisingumo ministerija), Adomui Puidokui (Vidaus reikalų ministerija), Virginijai Raudonienei (Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos), Anai Rynkun (Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos), Daurai Semeževičiūtei (Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos), Pauliui Striškai (Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos), Virginijui Vaškeliui (Vidaus reikalų ministerija), Ryčiui Vosyliui (Lietuvos kelių policijos tarnyba). Autorė dėkoja Baltijos ir Amerikos laisvės fondo (*Baltic-American Freedom Foundation*) atstovei Lietuvoje Ingridai Laurinavičienei, teisininkui docentui Gintarui Šapokai, Kauno apylinkės teismo teisėjui daktarui Linui Baubliui, profesoriams Birutei Pranevičienei, Vytautui Šlapkauskui, bičiuliams Linai Banevičiūtei, Auritai ir Vadimui Jankovič, Liudmilai Veliseičik, mano tetai Lilei Deviatnikovaitei, mano mamai.

2021 m. sausio 1 d. Vilnius

VADOVĖLYJE NAUDOJAMŲ ĮSTATYMŲ IR INSTITUCIJŲ PAVADINIMŲ SANTRUMPOS

ABTĮ arba **Įstatymas** – Administracinių bylų teisenos įstatymas

Administracinių vienetų įstatymas – Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas

ANK arba **Kodeksas** – Administracinių nusižengimų kodeksas

Archyvaro tarnyba – Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba

BK – Baudžiamasis kodeksas

BPK – Baudžiamojo proceso kodeksas

Chartija – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

CK arba **Kodeksas** – Civilinis kodeksas

DK arba **Kodeksas** – Darbo kodeksas

ESTT – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

ES arba **Sąjunga** – Europos Sąjunga

ES sutartis – Europos Sąjungos sutartis

EŽTK – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija

EŽTT – Europos Žmogaus Teisių Teismas

IAGNTĮ – Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas

LAGK – Lietuvos administracinių ginčų komisija

LAT – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas

Konstitucija – Lietuvos Respublikos Konstitucija

Konstitucinis Teismas arba Teismas – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

LVAT arba **Teismas** – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

MGK – Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

NTAKD – Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas

Prašymų ir skundų nagrinėjimo taisyklės arba **Taisyklės** – Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklės

RRT – Ryšių reguliavimo tarnyba

Seimas – Lietuvos Respublikos Seimas

SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

SIPIS – Seimo interneto portalo informacinė sistema

TAIS – Teisės aktų informacinė sistema

TAR – Teisės aktų registras

Teisės gauti informaciją įstatymas – Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas

VAĮ arba **Įstatymas** – Viešojo administravimo įstatymas

VATESI – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija

Vyriausybė – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

VMVT – Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba

VRK – Vyriausioji rinkimų komisija

VTEK – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

VTĮ arba **Įstatymas** – Valstybės tarnybos įstatymas

VTS arba **Statutas** – Vidaus tarnybos statutas

Žalos įstatymas – Žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatymas

Techninės pastabos

1. Visų ministerijų ir kai kurių kitų viešojo administravimo subjektų oficialiuose pavadinimuose yra žodžiai „Lietuvos Respublikos“. Vadovėlyje prie viešojo administravimo subjektų pavadinimų žodžiai „Lietuvos Respublikos“ vartojami tik išnašose.
2. Įstatymų pavadinimai dažniausiai prasideda žodžiais „Lietuvos Respublikos“. Tekste šie žodžiai nevartojami, tačiau išnašose naudojami oficialūs jų pavadinimai. Nuorodos į įstatymus išnašose pateikiamos tik pirmąkart juos minint atitinkamoje vadovėlio dalyje.

TURINYS

PRATARMĖ 7
VADOVĖLYJE NAUDOJAMŲ ĮSTATYMŲ IR INSTITUCIJŲ PAVADINIMŲ SANTRUMPOS 11

I dalis. Viešasis administravimas ir administracinė teisė 21

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SAMPRATA 23
1.1. Viešojo administravimo subjektų veikla 30
1.2. Viešojo administravimo subjektų sistema 40
1.3. Viešoji administracija, įstatymų leidėjas, teismai ir Vyriausybė 45
Išvados 47
2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA 48
2.1. Administracinė teisė ir kasdienybė 48
2.2. Administracinės teisės samprata, dalykas ir sistema 53
2.3. Viešoji ir privatinė teisė 63
2.4. Administracinės teisės istorija pasaulyje ir Lietuvoje 65
2.5. Administracinė teisė ir mokslas 72
Išvados 73
3. ADMINISTRACINIAI TEISINIAI SANTYKIAI 73
4. ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI 76
4.1. Konstitucija 81
4.2. Tarptautinė teisė 82
4.3. ES teisė 86
4.4. Bendrieji teisės principai ir bendrieji administracinės teisės principai . . . 90
4.5. Įstatymai 92
4.6. Seimo nutarimai 96
4.7. Respublikos Prezidento dekretai 97
4.8. Vyriausybės nutarimai, sprendimai, rezoliucijos 98
4.9. Valstybinio administravimo subjektų teisės aktai 99
4.10. Savivaldybių administravimo subjektų teisės aktai 101
4.11. Asociacijų sprendimai 101
4.12. Teismų jurisprudencija 102
4.13. „Švelnioji“ teisė ir kiti dokumentai 106
4.14. Vidiniai aktai ir techninės normos 113
Išvados 115

II dalis. Administracinės teisės principai 117

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PRINCIPAI 119
1.1. Teisėkūros principai 119

1.2. Teisės taikymo principai 120
1.3. Gero administravimo (atsakingo valdymo) principai 121
1.4. Materialieji ir procesiniai viešojo administravimo principai 127
2. VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS ORGANIZACINIAI PRINCIPAI 128
3. ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS PRINCIPAI 129
4. ES TEISINIO REGULIAVIMO PRINCIPAI 130
5. SPECIALIEJI ADMINISTRACINĖS TEISĖS PRINCIPAI 131
Išvados. 136

III dalis. Viešoji administracija 139

1. TEISINIS REGULIAVIMAS IR SĄVOKOS 141
1.1. Konstitucija 141
1.2. Vyriausybės įstatymas 142
1.3. Viešojo administravimo įstatymas 142
1.4. Vietos savivaldos įstatymas 144
1.5. Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas 145
1.6. Kiti teisės aktai 145
2. VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI 146
2.1. Vykdomosios valdžios institucijos 147
2.1.1. Valstybės vadovas 147
2.1.2. Respublikos Prezidento kanceliarija 150
2.1.3. Vyriausybė 152
2.1.4. Vyriausybės kanceliarija 159
2.1.5. Ministerijos 160
2.1.6. Vyriausybės įstaigos 166
2.1.7. Vyriausybei atskaitingos institucijos 170
2.1.8. Vyriausybės komitetai ir komisijos 176
2.1.9. Įstaigos prie ministerijų 180
2.1.10. Valstybės operacijų centras 185
2.1.11. Lietuvos kariuomenė 188
2.1.12. Biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, akcinės bendrovės, valstybės įmonės, veikiančios ministerijų valdymo srityse 190
2.2. Seimui atskaitingos institucijos 194
2.2.1. Konstitucinio lygmens Seimui atskaitingos institucijos 197
2.2.2. Žmogaus teisių gynėjų (ombudsmenų) institucijos 203
2.2.3. Visuomenės informavimo srityse veikiančios institucijos 206
2.2.4. Etikos kontrolės institucijos 210
2.2.5. Ekonomikos sektoriuose veikiančios institucijos 211
2.2.6. Patariamosios institucijos 214

2.2.7. Programas administruojančios institucijos 218
2.2.8. Informacijos rinkimo, sisteminimo, edukacijos institucijos 219
2.2.9. Teisėsaugos institucijos 221
2.2.10. Apibendrinanti Seimui atskaitingų institucijų charakteristika 223
2.2.11. Seimo kanceliarija 224
2.2.12. Nacionalinė teismų administracija 226
2.3. Valstybinio administravimo subjektų teritorinės įstaigos ir padaliniai . . . 228

3. REGIONINIO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI 233

4. SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI 234
4.1. Savivaldybės institucijos kaip viešojo administravimo subjektai 243
4.1.1. Savivaldybės taryba 244
4.1.2. Savivaldybės meras 257
4.1.3. Savivaldybės administracijos direktorius 260
4.2. Savivaldybės administracija kaip viešojo administravimo subjektas 263
4.2.1. Seniūnijos ir seniūnaitijos 269
4.2.2. Savivaldybės valdomos įmonės 272
4.2.3. Viešosios ir biudžetinės įstaigos 279
4.3. Asociacijos – profesinės savivaldos 287

5. TARPINSTITUCINIAI DARINIAI 293
Lietuvos viešojo administravimo subjektų sąrašas 294

IV dalis. Valstybės tarnyba 303

1. VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTAS 305
1.1. Valstybės tarnybos sistemos 307
1.2. Valstybės tarnybos institutas ir jo teisinis reguliavimas 308
1.3. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokos 311

2. VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS 317
2.1. Valstybės tarnautojų veiklos principai 317
2.2. Valstybės tarnautojų rūšys 318
2.3. Valstybės tarnautojų pareigybės ir įstaigų grupės 319
2.4. Priėmimas į valstybės tarnautojo pareigas 321
2.5. Valstybės tarnautojo teisės ir pareigos 325
2.6. Valstybės tarnautojų karjera 328
2.7. Valstybės tarnautojo darbo užmokestis 331
2.8. Valstybės tarnautojų skatinimas 333
2.9. Valstybės tarnautojų atsakomybė 334
2.10. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos 345
2.11. Valstybės tarnautojų atleidimas iš pareigų 347
2.12. Valstybės tarnybos valdymas 351
Išvados 352

3. VIDAUS TARNYBOS STATUTAS 353
Išvados..... 376
4. DIPLOMATINĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS 377
Išvados..... 384
5. VALSTYBĖS TARNYBA IR DARBO TEISĖ 385
Išvados..... 388

V dalis. Viešosios administracijos veikla 389

1. TEISĖKŪRA 391
1.1. Teisėkūros sritys 391
1.2. Teisėkūros teisinis reguliavimas 392
1.3. Teisėkūros stadijos 395
1.4. Pagrindinės teisėkūros taisyklės 403
1.5. Teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas 406
Išvados..... 408
2. ADMINISTRACINIS AKTAS – PAGRINDINĖ VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMA 409
2.1. Administraciniai aktai Lietuvos administracinės teisės istorijoje 411
2.2. Abstraktaus, konkretaus, konkrečiai abstraktaus akto teorija 412
2.3. Norminiai administraciniai aktai 413
2.3.1. Norminių administracinių aktų teisėtumas 420
2.3.2. Norminių administracinių aktų teisėtumo kontrolės ypatumai..... 424
2.4. Kiti abstraktūs aktai 426
2.4.1. Bendrojo pobūdžio aktai 426
2.4.2. Vidaus administravimo aktai 427
Išvados..... 430
2.5. Individualūs administraciniai aktai 431
2.5.1. Akto požymiai: jurisprudencija 433
2.5.2 Individualaus administracinio akto savybės: doktrina..... 435
2.5.3 Reikalavimai aktui: doktrina 440
2.5.4 Reikalavimai aktui: jurisprudencija..... 442
2.5.4.1. Akto forma..... 444
2.5.4.2. Akto motyvavimas..... 446
2.5.4.3. Akto aiškumas, suprantamumas..... 451
2.5.4.4. Akto apskundimo tvarkos nurodymas, parašas..... 453
2.5.5. Tarpiniai (procedūriniai) aktai 454
2.5.6. Individualaus administracinio akto trūkumai (defektiniai administraciniai aktai)..... 456
2.5.6.1. Aktai, turintys formalių trūkumų..... 457
2.5.6.2. Neteisėti ir neteisingi aktai..... 458

2.5.6.3. Niekiniai aktai 459
2.5.6.4. Akto teisėtumo prezumpcija..... 461
2.5.6.5. Akto tobulinimo būdai 461
2.5.7. Individualūs tarnybiniai (vidaus) aktai 463
Išvados..... 464
2.6. Norminiai v. individualūs administraciniai aktai..... 465
2.7. Vidaus administravimo v. tarnybiniai aktai 468
3. INDIVIDUALAUS ADMINISTRACINIO AKTO PRIĖMIMAS IR KONTROLĖ 469
3.1. Pagrindiniai viešojo administravimo ir civilinio proceso skirtumai 470
3.2. Aktų peržiūros (kontrolės) galimybės 471
3.3. Diskrecijos teisė ir jos kontrolė..... 473
3.4. Analogijos taikymas administracinėje teisėje..... 476
3.5. Akto priėmimo procedūros nesilaikymo pasekmės 478
4. ASMENŲ PRAŠYMŲ NAGRINĖJIMAS..... 480
5. PRAŠYMŲ DĖL TEISĖS GAUTI INFORMACIJĄ NAGRINĖJIMAS 483
6. ADMINISTRACINĖ PROCEDŪRA 487
7. ADMINISTRACINĖS SUTARTYS 497
8. ADMINISTRACINĖS PRIEVARTOS PRIEMONĖS 502
9. ADMINISTRACINĖ PRIEŽIŪRA IR KITA VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS ATLIEKAMA KONTROLĖ 506
9.1. Ūkio subjektų veiklos priežiūra 511
9.1.1. Procesinės priežiūrą atliekančių institucijų teisės ir ūkio subjektų pareigos..... 517
9.1.2.Priežiūrą atliekančių institucijų pareigos ir ūkio subjektų teisės..... 519
9.1.3. Teisinio reguliavimo problemos 521
9.2. Valstybinė savivaldų priežiūra 522
9.3. Kontrolė viešosios administracijos institucijose..... 523
9.4. Finansų kontrolė..... 524
10. PASLAUGOS IR KITI VEIKSMAI 525
Išvados..... 529

VI dalis. Administracinė atsakomybė..... 531

1. ADMINISTRACINIAI DELIKTAI 533
2. EUROPOS TARYBOS REKOMENDACIJOS 534
3. ADMINISTRACINIŲ DELIKTŲ RŪŠYS 536
4. ADMINISTRACINIŲ NUSIŽENGIMŲ KODEKSAS..... 536

4.1. Administracinės atsakomybės pagrindai 538
4.2. Administracinio nusižengimo sudėtis 539
4.3. Administracinės nuobaudos ir poveikio priemonės 544
4.4. Administracinių nuobaudų ir poveikio priemonių skyrimas 549
4.5. Administracinių nusižengimų teisena 552
4.5.1. Priskirtinumas viešojo administravimo subjektams 555
4.5.2. Teisenos dalyviai 557
4.5.3. Administracinio nusižengimo tyrimas 558
4.5.4. Administracinio nusižengimo protokolas ir administracinis nurodymas 560
4.5.5. Administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimas ne teismo tvarka 564
4.5.6. Nutarimų administracinių nusižengimų bylose apskundimas 566
4.5.7. Nutarimų administracinių nusižengimų bylose vykdymas 566
Išvados 568
5. ŪKIO SUBJEKTŲ ADMINISTRACINĖ ATSAKOMYBĖ 570
5.1. Verslu užsiimančių asmenų administracinė atsakomybė 570
5.2. Juridinių asmenų administracinė atsakomybė 573
6. ADMINISTRACINIAI DISCIPLINOS (DRAUSMINIAI) DELIKTAI 578
7. PROCESINIAI NUSIŽENGIMAI 579
Išvados 581

VII dalis. Viešosios administracijos kontrolė 583

1. ADMINISTRACINIAI TEISMAI: ISTORIJA, SISTEMA 585
1.1. Administracinių teismų paskirtis 588
1.2. Administracinių bylų teisenos sąvoka 590
1.3. Administracinių bylų teisenos pagrindai ir jos organizacija 590
1.4. Teisė paduoti skundą ir jos realizavimo tvarka 594
1.5. Skundų priėmimas 598
1.6. Administracinės bylos proceso dalyviai 599
1.7. Pasiruošimas nagrinėti administracinę bylą 599
1.8. Administracinės bylos nagrinėjimas teisme 600
1.9. Teismo sprendimai 603
1.10. Apeliacinė instancija administracinių bylų teisenoje 604
1.11. Proceso atnaujinimas administracinių bylų teisenoje 604
1.12. Atskirų bylų kategorijos 605
1.13. Bylų rūšinis teismingumas 607
2. IŠANKSTINIS SKUNDŲ NAGRINĖJIMAS NE TEISMO TVARKA 611

3. PARLAMENTINĖ KONTROLĖ 616
4. VALSTYBĖS KONTROLĖ 618
5. KONSTITUCINIS TEISMAS 623
6. PROKURORO, KITŲ TEISĖSAUGOS INSTITUCIJŲ KONTROLĖ 627
7. VYRIAUSYBĖS ATSTOVAI 631
8. VYRIAUSYBĖS ĮGALIOTINIAI 633
9. OMBUDSMENAI 634
10. KITŲ INSTITUCIJŲ, PROFESINIŲ SĄJUNGŲ, SUSIVIENIJIMŲ VYKDOMA KONTROLĖ 641
11. VISUOMENĖS KONTROLĖ 642
Išvados 643

VIII dalis. Viešosios administracijos atsakomybė 645

1. BENDRIEJI KLAUSIMAI 647
2. PARAMA ATSIRADUS ŽALAI 650
3. ATSAKOMYBĖ PAGAL CK 6.271 STRAIPSNĮ 650
4. ATSAKOMYBĖ PAGAL CK 6.272 STRAIPSNĮ 661
5. ATSAKOMYBĖ PAGAL KITUS CK STRAIPSNIUS 662
6. REGRESO (ATGRĘŽTINIO REIKALAVIMO) TEISĖ 665
7. ATSAKOMYBĖ (KOMPENSACIJOS) UŽ TEISĖTAIS VEIKSMAIS PADARYTĄ ŽALĄ 668
8. ATSAKOMYBĖ UŽ PAŽEIDIMUS ASMENS DUOMENŲ TEISIŲ APSAUGOS SRITYJE 672
9. ATSAKOMYBĖ PAGAL KONKURENCIJOS ĮSTATYMĄ 674
10. ES VALSTYBĖS NARĖS ATSAKOMYBĖ 675
Išvados 676

IX dalis. Teisinės garantijos viešajame administravime 679

1. TEISĖ Į INFORMACIJĄ 681
2. PETICIJOS TEISĖ 688
3. TEISĖ PADUOTI PRAŠYMUS, SKUNDUS, PRANEŠIMUS 692
4. APSAUGA NUO NETEISĖTŲ NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ 696
5. TEISMINĖ APSAUGA NUO NETEISĖTO INDIVIDUALAUS ADMINISTRACINIO AKTO 698

6. APSAUGA NUO NETEISĖTŲ PRIEVARTOS PRIEMONIŲ PANAUDOJIMO 702
7. APSAUGA NUO VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS NEVEIKIMO 706
8. APSAUGA NUO KITOKIOS NETEISĖTOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS 708
9. BAUDŽIAMOJI POLITIKŲ, VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ IR PAREIGŪNŲ ATSAKOMYBĖ 711
10. VIEŠOJO INTERESO APSAUGOS SISTEMA 714
Išvados. 717

X dalis. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas 719

1. ES ADMINISTRACINĖ TEISĖ 721
2. ES KOMPETENCIJA 721
3. ES TEISĖS PERKĖLIMAS, ĮGYVENDINIMAS, TAIKYMAS 723
4. ES TEISĖS ĮGYVENDINIMO PRIEMONĖS 724
4.1. ESTT taisyklės nacionaliniam ES teisės įgyvendinimui 728
4.2. ES legislatyviniai instrumentai įgyvendinant ES teisę 730
5. ES TEISĖS NORMOS IR PRINCIPAI ĮGYVENDINANT ES TEISĘ 734
6. ES TEISĖS ĮGYVENDINIMO KOORDINAVIMAS LIETUVOJE 741
7. VALSTYBĖS NARĖS ATSAKOMYBĖ UŽ PAŽEIDIMUS ĮGYVENDINANT ES TEISĘ 745
Išvados. 747

ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR VADOVĖLYJE VARTOJAMŲ LOTYNIŠKŲ POSAKIŲ ŽODYNAS 749

I dalis

Viešasis administravimas ir administracinė teisė

„Valstybė reikalinga tam, kad žmonės kovoje už būvį nenaikintų vieni kitų.“[15]

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SAMPRATA

E. Forsthoffas pažymėjo, kad viešasis administravimas gali būti tik aprašytas, bet neapibrėžtas.[16] Nepaisant to, viešąjį administravimą siekiama apibrėžti įvairiose mokslo šakose. Antai politikos moksluose viešuoju administravimu laikytina viskas, kuo užsiima biurokratija, viešosios politikos formavimo faze, viešojo intereso gynimo pagrindiniu instrumentu, reikalais, kuriuos geriausiai galima atlikti kolektyviai, o ne individualiai. Teisės moksluose viešuoju administravimu laikoma galiojanti teisė (angl. *law in action*), taisyklės, nustatančios viešojo administravimo subjektų veiklą ir jos principus. Vadybos moksluose viešuoju administravimu laikoma tai, ką įgaliota atlikti vykdomoji valdžia. Taip pat viešasis administravimas yra laikomas ir profesija, ir mokslo sritimi.[17]

Pastaruoju metu kategorija „viešasis administravimas“ keičiama kita – „viešoji vadyba“ (naujoji viešoji vadyba). D. Hendrychas[18] tvirtina, kad ši kategorija gali būti tinkama vidinėms viešosios administracijos vystymo ir tobulinimo galimybėms, bet ne viešajai administracijai, kaip valstybės tarnybai, institucijų ir funkcijų sistemai, kurios pagrindinis tikslas administruoti viešąją politiką, atsižvelgiant į visuomenės interesą.

Lietuvos administracinės teisės praktikoje iki 1999 m. nebuvo vartojama sąvoka „viešasis administravimas“. Vietoj jos dažniau buvo vartojama sąvoka valstybinis valdymas. Tiesa, tarpukario Lietuvos administracinės teisės studijose vartotos sąvokos „administracinis valstybės egzistavimas“, „administracinės funkcijos“, „valstybės administracinio veikimo formos“, „viešoji tarnyba“, netgi „viešoji administracija“[19]. Deja, šios sąvokos nebuvo įtvirtintos teisės aktuose. Viešąja administracija tarpukario administracinės teisės doktrinoje buvo laikoma ta valstybės aparato dalis, kuri atlieka vykdomąją funkciją ir kurią teritoriniu atžvilgiu galima buvo suskirstyti į centro ir vietos organizaciją. Vykdomoji funkcija tuo metu buvo suprantama kaip valdymo ir politinė veikla.

---

15 Cituojamas B. N. Čičerinas: žr. Jočys, Petras. „Teisės filosofija ir socialinis klausimas“ (diplominis darbas, VDU Teisių fakultetas, 1933), 93, Vilniaus universiteto bibliotekos Rankraščių skyrius, F. 85-244.

16 Forsthoff, Ernst. *Lehrbuch des Verwaltungsrecths*, *supra note 11.*

17 Shafritz, Jay, M., Russell, E., W., Borick; Christopher, P., Hyde; Albert, C. *Introducing Public Administration*, Routledge, 2016, p. 1–32.

18 Hendrych, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, Wolters Kluwer, 2014, p. 17.

19 Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 2, p. 8–17.

Viešoji administracija reiškia ir viešojo administravimo veiklą, ir viešojo administravimo subjektą, jų sistemą, todėl vadovėlyje vartojamos abi sąvokos, tačiau viešosios administracijos sąvoka labiau vartojama kaip žyminti viešojo administravimo subjektą ar jų sistemą. Administracinės teisės teorijoje[20] viešoji administracija arba viešasis administravimas apibrėžiamas materialiąja (funkcine) ir formaliąja prasme (institucine organizacine). *Materialiąja prasme* viešasis administravimas yra tokia valstybės ar kitų viešųjų institucijų veikla, kuri nėra priskirtina nei įstatymų leidžiamajai, nei teisminei valdžiai. *Formaliąja prasme* viešasis administravimas yra administracinių institucijų veikla.

Kadangi viešojo administravimo samprata nevienareikšmė, administracinės teisės teorijoje[21] šį reiškinį siekiama analizuoti įvairiais požiūriais skaidant jį į tam tikras dalis. Išskiriamos tokios viešojo administravimo dalys – organizacinė struktūra (viešojo administravimo institucijų sistema), teisinės formos, viešojo administravimo uždaviniai. Apžvelkime šias dalis, remdamiesi 20 išnašoje minėtais autorių darbais.

Viešojo administravimo *organizacinė struktūra* priklauso nuo valstybės sąrangos, todėl visose valstybėse viešojo administravimo institucijų sistema yra skirtinga – vienokia ji, kai valstybė unitarinė, kitokia, kai valstybė federacinė ir pan. Kadangi viešosios organizacijos klausimai išsamiai aptariami trečioje vadovėlio dalyje, čia trumpai apibūdiname pagrindines viešojo administravimo organizacinės struktūros taisykles: pirma, teritorinį ir dalykinį aspektus, pagal kuriuos nustatoma, kuriuo lygiu ir kokiais klausimais, reikalais viešasis administravimas atliekamas, antra, kas ir kokioje teritorijoje atliks viešąjį administravimą. Teritoriniu požiūriu Lietuvos viešąją administraciją galima skirstyti į valstybinę, (regioninę[22]) ir savivaldybių. Dalykiniu požiūriu viešasis administravimas gali būti politinė veikla arba specializuota, profesionali veikla. Viešojo administravimo subjektais gali būti valstybė, kiti viešosios teisės subjektai. Kontinentinės teisės sistemoje pagrindiniu viešojo administravimo subjektu laikoma vykdomoji valdžia, kuri viešojo administravimo įgaliojimus gali perduoti kitiems subjektams. Ši veikla taip pat turi atitikti teisės normas, įtvirtintas valstybių konstitucijose, įstatymuose. Atsižvelgiant į tai, kontinentinės teisės sistemos valstybių administracinės teisės teorijoje dominuoja požiūris, kad viešasis administravimas, atliekamas valstybės institucijų ar įstaigų, yra tiesioginis, o viešasis administravimas, perduotas kitiems subjektams atlikti, papildomas.

---

20 Mayer, Franz, Kopp, Ferdinand. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *supra note 11, p. 33; Hendrych, Dušan et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p. 2–3.*

21 *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p. 1–8;* Ehlers, Dirk; Pünder, Hermann. *Allgemeines Verwaltungsrecht, supra note 11,* p. 8; Maurer, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *supra note 11, 2000, p. 10.*

22 Regioninis lygmuo minimas tik dėl naujausios VAĮ redakcijos. Autorės nuomone, tokio viešojo administravimo subjektų lygmuo Lietuvos dydžio valstybėje yra nereikalingas, apsunkinantis viešojo administravimo institucinę konfigūraciją.

Viešojo administravimo *teisinių formų* analizė gali atsakyti į klausimą, kada viešajame administravime naudojamos viešosios teisės formos ir kada privatinės. Pagal tai viešasis administravimas dalijamas į teisinius santykius tarp valdomųjų ir valdančiųjų (vok. *die öffentliche Verwaltung*, ček. *výsostná správa, vrchnostenská správa*) ir į lygiaverčius turtinius teisinius santykius (vok. *die Finanzverwaltung*, ček. *fiskální správa*). Pirmoji santykių grupė reguliuojama viešosios teisės normomis, antroji – privatinės. Paprastai administracinės teisės teorijoje valdomųjų ir valdančiųjų santykiai yra iliustruojami klasikine trijule – norminis administracinis aktas-individualus administracinis aktas-administracinės teisinės prievartos priemonės. Lygiaverčiai teisiniai santykiai tarp valstybės ar jos įgaliotų institucijų, įstaigų ir asmenų yra matomi turtiniuose (valstybei ar savivaldybei valdant, naudojant turtą ir juo disponuojant), tam tikruose finansiniuose santykiuose ir pan. Tačiau šiuolaikinėje teisėje toks dalijimas yra nepakankamas, nes šalia šių santykių grupių egzistuoja ir kitokia viešojo administravimo subjektų veikla, kurią sunku vienareikšmiškai priskirti prie viešosios ar privatinės teisės normomis reguliuojamų teisinių santykių.

Pagal *viešojo administravimo uždavinius* išskirtinas viešojo administravimo tikslas. Tai gali būti viešojo intereso gynimas, pelno siekis. Administracinės teisės teorijoje išskiriamos pagrindinės viešojo administravimo sritys – politinė, ekonominė, socialinė, kultūrinė, aplinkosaugos. Tačiau tokių sričių yra kur kas daugiau, todėl išskiriamos administracinės šakos, kurios sudaro pagrindą užduočių įgyvendinimui atitinkamoms viešojo administravimo institucijoms, subjektams, pavyzdžiui, vidaus administravimas, viešoji tvarka, sveikatos apsauga, švietimas, kultūra, turizmas ir pan.

Viešojo administravimo ir viešojo administravimo subjektų sampratos pirmąkart Lietuvos teisės akte buvo įtvirtintos *1999 m. birželio 17 d.* priimtame VAĮ.[23] Tuo metu viešasis administravimas buvo apibrėžiamas kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti.

Viešojo administravimo sritys

Taigi, viešojo administravimo veikla buvo įvardyta kaip vykdomoji veikla. Įstatymų leidėjas išskyrė tris viešojo administravimo subjektų veiklos sritis – administracinį reglamentavimą, vidaus administravimą ir viešųjų paslaugų teikimo administravimą. Administracinis reglamentavimas buvo suprantamas kaip apimantis ne tik norminių, bet ir individualių administracinių aktų priėmimą. Vidaus administravimas buvo suprantamas kaip toks administravimo institucijos veiklos ir jai skirtų asignavimų administravimas, pagal strateginius

[23] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1945).

ir einamųjų metų planus, kad būtų užtikrintas administracinių sprendimų parengimas, priėmimas ir įgyvendinamas laiku. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas buvo apibrėžtas kaip viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas privatiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė.

5 straipsnis. Pagrindinės viešojo administravimo sritys

1) administracinis reglamentavimas;

2) vidaus administravimas;

3) viešųjų paslaugų teikimo administravimas.

2006 m. birželio 27 d. priimtoje VAĮ[24] redakcijoje viešojo administravimo samprata patikslinta ir nustatytos keturios viešojo administravimo sritys. Viešasis administravimas apibrėžtas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, t. y. administraciniams sprendimams priimti, atlikti įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę, teikti įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruoti viešųjų paslaugų teikimą, atlikti viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą. Taigi, tąkart viešasis administravimas apibrėžtas kaip viešojo administravimo veikla ir buvo nustatytos keturios viešojo administravimo sritys, išskiriant administracinių paslaugų teikimą kaip leidimų, licencijų išdavimą, dokumentų, patvirtinančių atitinkamus juridinius faktus, išdavimą, viešojo administravimo subjekto turimos informacijos teikimą asmenims, administracinės procedūros vykdymą:

5 straipsnis. Pagrindinės viešojo administravimo sritys

1) administracinis reglamentavimas, administracinių aktų įgyvendinimo priežiūra ar kontrolė;

2) administracinių paslaugų teikimas;

3) viešųjų paslaugų teikimo administravimas;

4) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

2008 m. spalio 6 d. įstatymų leidėjas priėmė kai kurių VAĮ straipsnių pakeitimus[25], kuriais papildė viešojo administravimo sampratą ir viešojo administravimo sričių spektrą apibūdino taip – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimant norminius administracinius aktus ir kitus administracinius sprendimus, atliekant įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą:

[24] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas (Žin., 2006, Nr. 77-2975).

[25] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7, 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei Įstatymo papildymo 9-1 ir 43 straipsniais įstatymas (Žin., 2008, Nr. 123-4657).

5 straipsnis. Pagrindinės viešojo administravimo sritys

1) administracinis reglamentavimas;

2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra);

3) administracinių paslaugų teikimas;

4) viešųjų paslaugų teikimo administravimas;

5) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

Taip sureglamentuota viešojo administravimo samprata funkcine prasme liko iki 2020 m. lapkričio 1 d. Tą dieną įsigaliojo nauja VAĮ redakcija.[26] Įstatymo 2 straipsnio 18 dalyje viešasis administravimas apibrėžiamas kaip 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.

6 straipsnis. Viešojo administravimo sritys

1) administracinis reglamentavimas;

2) administracinių sprendimų priėmimas;

3) administracinių paslaugų teikimas;

4) teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra;

5) viešųjų paslaugų teikimo administravimas.

Kaip matyti, tarp viešojo administravimo sričių nebeliko vidaus administravimo srities. Tačiau Įstatymo 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta veikla, kurią viešojo administravimo subjektai privalo atlikti vidaus administravimo aktais (tarp jų ir patį vidaus administravimą). Taip pat tarp sričių nebeliko pavaldžių subjektų kontrolės srities. Manytina, kad ši kontrolės rūšis gali būti priskirtina prie vidaus administravimo veiklos.

Viešojo administravimo subjektų sistema

Nuo 1999 m. keitėsi ir viešojo administravimo subjektų sistemos struktūra. Pagal *1999 m. Įstatymo redakciją*, viešojo administravimo subjektų sistemą sudarė valstybinio administravimo subjektai, savivaldybių administravimo subjektai ir kiti viešojo administravimo subjektai (viešosios įstaigos, nevyriausybinės organizacijos, kurioms įstatymais buvo suteikti viešojo administravimo įgaliojimai).

1999 m.: Viešojo administravimo subjektų sistema:

1) valstybinio administravimo subjektai;

2) savivaldybių administravimo subjektai;

3) kiti administravimo subjektai.

Pagal 2006 m. Įstatymo redakciją, kitų viešojo administravimo subjektų spektrą papildė fiziniai asmenys, valstybės įmonės, asociacijos, kuriems pagal įstatymus suteikti įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą.

[26] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020, Nr. 12819).

2006 m.: Viešojo administravimo subjektų sistema:

Valstybinio administravimo subjektai yra:

a) centriniai – valstybinio administravimo subjektai, kurių veiklos teritorija yra visa valstybės teritorija;
b) teritoriniai – valstybinio administravimo subjektai, kurių veiklos teritorija yra nustatyta valstybės teritorijos dalis.

Savivaldybių administravimo subjektai – viešojo administravimo subjektai, veikiantys kaip savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų pareigūnai ar valstybės tarnautojai.

Kiti viešojo administravimo subjektai – fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybinės organizacijos, asociacijos), kurie pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

2010 m. Įstatymo redakcijoje[27] kitų viešojo administravimo subjektų kategorija buvo panaikinta, nustatant, kad tarp valstybinio administravimo subjektų gali būti ir valstybės įmonės, ir viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, ir asociacijos, įgaliotos atlikti viešąjį administravimą. Atitinkamai savivaldybių administravimo subjektų ratas taip pat buvo papildytas, tarp savivaldybių administravimo subjektų įvardijant savivaldybės įmones, viešąsias įstaigas, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, asociacijas, įgaliotas atlikti viešąjį administravimą.

2010 m.: Viešojo administravimo subjektų sistema:

1) Valstybinio administravimo subjektai – valstybės institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, asociacijos, šio įstatymo nustatyta tvarka įstatymu, tiesiogiai taikomu ES teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, įstatymų įgaliotos valstybės institucijos priimtu teisės aktu, Vyriausybės nutarimu, priimtu vadovaujantis tiesiogiai taikomu ES teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, nustatančiais ES ar atskirų valstybių finansinės paramos Lietuvai teikimo mastą, principus ar bendrąsias taisykles, įgalioti atlikti viešąjį administravimą.
2) Savivaldybių administravimo subjektai – savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, asociacijos, įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Tokius viešojo administravimo įgaliojimus suteikia įstatymų įgaliotos savivaldybės institucijos savo priimtu teisės aktu.

2020 m. Įstatymo redakcijos 4 straipsnyje be valstybinio ir savivaldybių administravimo subjektų buvo įtvirtinta nauja *regioninio administravimo subjektų kategorija*, reiškianti regionų plėtros tarybas, susidedančias iš regiono savivaldybių merų, savivaldybių tarybų deleguotų savivaldybių tarybų narių ir ekonominių socialinių partnerių deleguotų atstovų sudarytos kolegialios institucijos, kurioms nustatyti įgaliojimai, susiję daugiausia su regionų plėtros planų ir ES fondų lėšomis siūlomų finansuoti regionų projektų sąrašų tvirtinimu. Maža to, buvo pakeista valstybinio administravimo subjektų samprata, įtvirtinant, kad tai

[27] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 3, 4, 4-1, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 23, 24, 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymas (Žin., 2011, Nr. 4-125).

yra kolegialios ar vienasmenės valstybės institucijos, biudžetinės įstaigos, išlaikomos iš valstybės biudžeto asignavimų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų, Lietuvos bankas, Lietuvos kariuomenė, įstatymų nustatytą specialų statusą turintys fiziniai asmenys, asociacijos, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Analogiškai apibrėžti ir savivaldybių administravimo subjektai.

2020 m.: Viešojo administravimo subjektų sistema:

Valstybinio administravimo subjektai yra:

1) centriniai – valstybinio administravimo subjektai, kurių veiklos teritorija yra visa valstybės teritorija;
2) teritoriniai – valstybinio administravimo subjektai, kurių veiklos teritorija yra nustatyta valstybės teritorijos dalis.

Regioninio administravimo subjektai – regionų plėtros tarybos.

Savivaldybių administravimo subjektai.

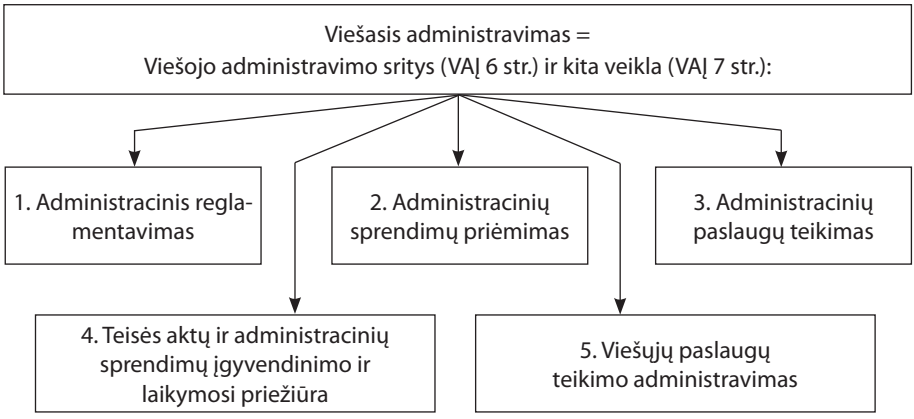
Taigi, pagal naujausią Viešojo administravimo įstatymo redakciją (2 straipsnio 18 dalis), viešasis administravimas apibrėžiamas kaip reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: *administracinis reglamentavimas*, *administracinių sprendimų priėmimas*, *teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra*, *administracinių paslaugų teikimas*, *viešųjų paslaugų teikimo administravimas*.

Apibrėžime nurodomi viešojo administravimo subjektai, atliekantys viešojo administravimo veiklą. Trumpai apibendriname šią sampratą:

Viešasis administravimas

VA = VA subjektai + VA veikla (sritys)

Apibendrinimas reiškia, kad viešasis administravimas – tai viešojo administravimo subjektų veikla, sudaryta iš penkių sričių.



Pagal VAĮ, viešojo administravimo samprata apima dvi koncepcijas – viešojo administravimo veiklos ir viešojo administravimo subjektų. Tolesniuose skyriuose apibūdinsime šias dvi koncepcijas.

1.1. Viešojo administravimo subjektų veikla

Viešojo administravimo subjektų veikla yra atskleista VAĮ 6 straipsnyje, reglamentuojančiame viešojo administravimo sritis:

3. administracinis reglamentavimas;
4. administracinių sprendimų priėmimas;
5. administracinių paslaugų teikimas;
6. teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra;
7. viešųjų paslaugų teikimo administravimas.

Viešojo administravimo sričių turinio išaiškinimo reikia ieškoti VAĮ 9–16, 18–20, 22–38 straipsniuose ir Lietuvos administracinių teismų jurisprudencijoje.

Administracinis reglamentavimas

Pirmoji sritis – *administracinis reglamentavimas*, kurią dar galima įvardyti teisėkūros funkcija, apibrėžta Įstatymo 2 straipsnio 4 dalyje. Tai – viešojo administravimo subjektų veikla, rengiant įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus ir priimant norminius administracinius aktus (apie teisėkūrą ir norminius administracinius aktus žr. vadovėlio V dalies 1 skyrių bei 2 skyriaus 2.3 poskyrį).

Administracinio reglamentavimo tikslas, be įstatymų, kitų norminių teisės aktų projektų rengimo, yra įgyvendinti įstatymus ar kitus aukštesnės galios teisės aktus. Pabandykime vizualizuoti įstatymų ar kitų teisės aktų įgyvendinimą:

Alkoholio kontrolės įstatymo 12 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisykles, remdamasi minėtu įstatymu, CK ir ES teisės reikalavimais, tvirtina Vyriausybė. Taigi, Vyriausybės nutarimu patvirtintos *Alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklės* yra administracinio reglamentavimo pavyzdys. *Tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymo* 10 straipsnyje nustatyta, jog vertimosi tabako auginimu, tabako gaminių gamyba ir kitų nurodytų rūšių *veiklos licencijavimo taisykles* nustato Vyriausybė. Ir šios taisyklės yra įstatymo įgyvendinimo bei administracinio reglamentavimo pavyzdys. Vyriausybės įstaigos NTAKD direktoriaus įsakymu patvirtintos *taisyklės dėl informacijos apie numatomą etilo alkoholio ir alkoholinių gėrimų įvežimą iš bet kurios valstybės į Lietuvoje organizuojamas parodas ar reprezentacinius renginius* taip pat yra administracinio reglamentavimo pavyzdys.

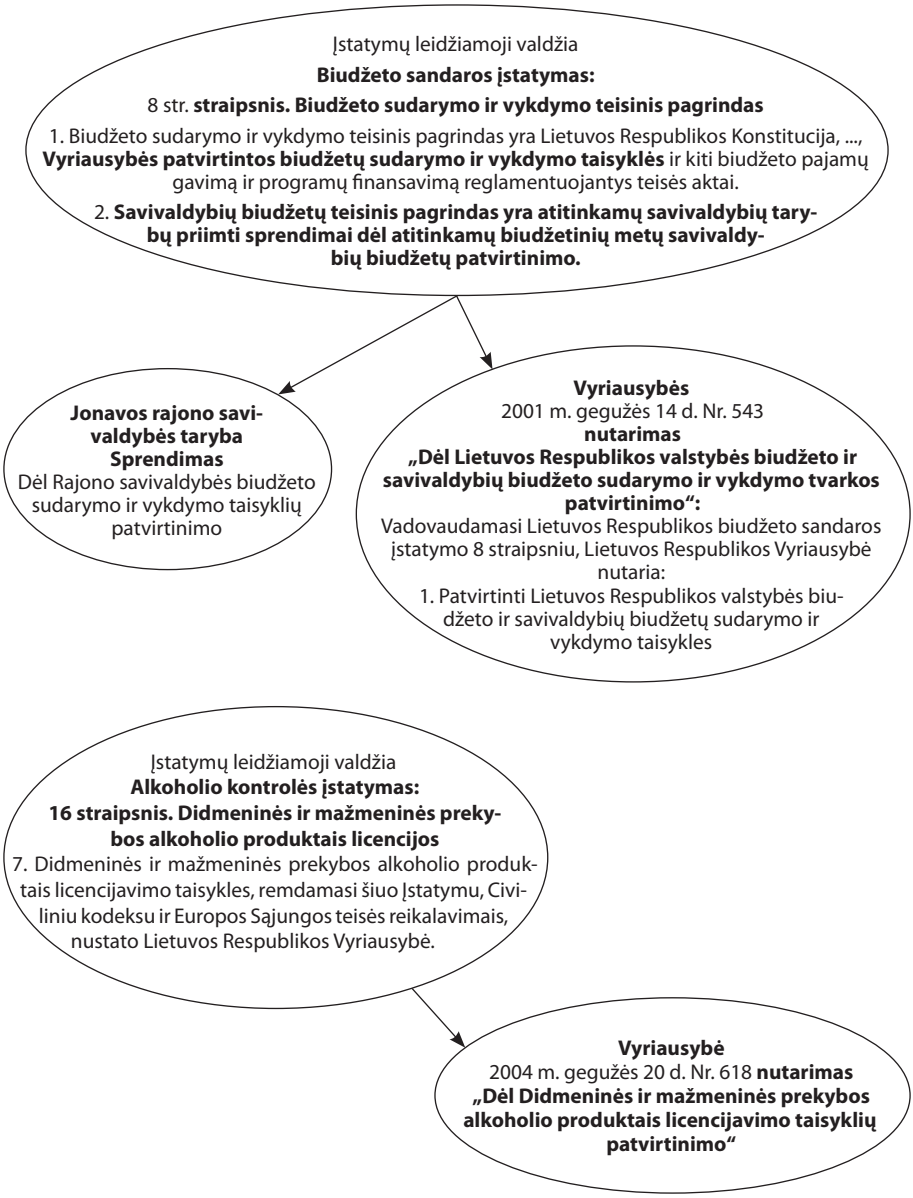
Mokslo ir studijų įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Vyriausybė, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija bei kitos institucijos įgyvendina mokslo ir studijų politiką. Tokią įstatymo leidėjo nuostatą Vyriausybė įgyvendina, pavyzdžiui, priimdama nutarimą, kuriuo tvirtina leidimo vykdyti studijas ir su studijomis susijusią veiklą išdavimo tvarką. Švietimo, mokslo ir sporto ministras, įgyvendindamas įstatymų leidėjo valią, leidžia bendrojo pobūdžio įsakymus, kuriais tvirtina, pavyzdžiui, *doktorantūros nuostatus*, *mokslo ir meno sričių klasifikatorių*. Minėto įstatymo 22 straipsnyje nustatyta, kad ministerijos ekspertinė institucija aukštųjų mokyklų vertinimo klausimais yra biudžetinė įstaiga Studijų kokybės vertinimo centras. Šis subjektas taip pat atlieka administracinį reglamentavimą, pavyzdžiui, leidžia įsakymus dėl vykdomų studijų programų akreditavimo ir t. t.

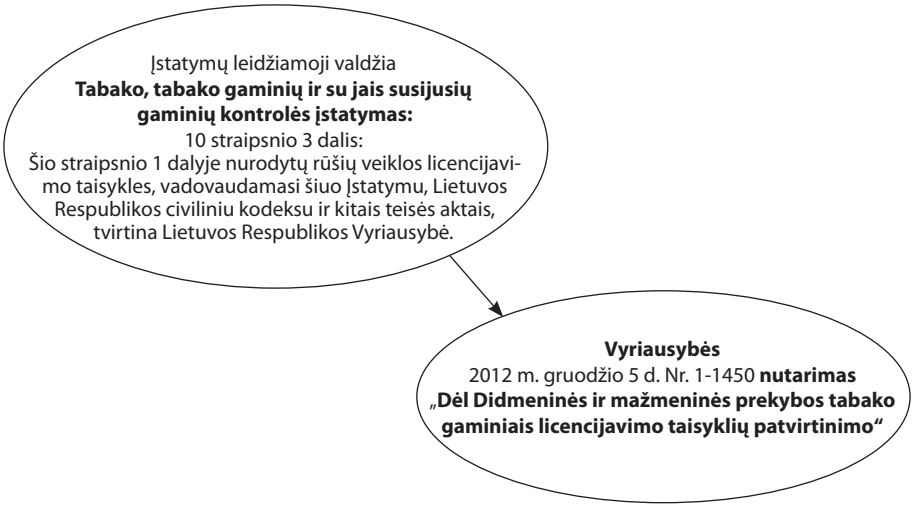
Konkurencijos įstatymo 18 straipsnio 2 dalies 3 punkte įstatymų leidėjas nustato, kad Konkurencijos taryba pagal kompetenciją priima teisės aktus (t. y. vykdo admi-

nistracinį reglamentavimą). Antai savo nutarimu Konkurencijos taryba, įgyvendindama įstatymo leidėjo valią, tvirtina *Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisykles*.

Administraciniu reglamentavimu įstatymų leidžiamoji valdžia perduoda viešojo administravimo subjektams teisės aktų leidybą, kuri kitose valstybėse yra dar vadinama kvaziteisėkūros, kvazilegislatyvine funkcija arba deleguotąja (perduotąja) teisėkūra.

Administracinio reglamentavimo vizualizacija:





Administracinių sprendimų priėmimas

Antroji sritis – administracinių sprendimų priėmimas. VAĮ 2 straipsnio 5 dalyje administracinis sprendimas apibrėžiamas kaip 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. Administracinis sprendimas administracinės teisės teorijoje yra vadinamas *individualiu administraciniu aktu*. Įstatyme įtvirtintos normos, reglamentuojančios administracinių sprendimų priėmimo, paskelbimo, įteikimo, apskundimo, administracinių sprendimų ištaisymo tvarką (žr. vadovėlio V dalies 2.5 poskyrį). Administracinių sprendimų dėl licencijų, leidimų pavyzdžiai:

Leidimus vykdyti studijas Lietuvos nevalstybinėms aukštosioms mokykloms, užsienio aukštosioms mokykloms, įsteigusioms Lietuvoje savo filialą, išduoda Švietimo, mokslo ir sporto ministerija.

Lietuvos banko valdyba išduoda uždarojo tipo informuotiesiems investuotojams skirtai investicinei uždarajai akcinei bendrovei veiklos *leidimą*, suteikiantį teisę verstis investicinės bendrovės veikla pagal Informuotiesiems investuotojams skirtų kolektyvinio investavimo subjektų įstatymą.

Licencijas verstis didmenine prekyba alkoholio produktais išduoda NTAKD.

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos išduoda *leidimus-higienos pasus* vykdyti ūkinę-komercinę veiklą. Tokių dokumentų reikia norint gaminti kosmetikos gaminius, teikiant soliariumo, sporto klubų, baseinų, ritualines paslaugas.

Savivaldybių administracijos išduoda ilgalaikius ir vienkartinius *leidimus* prekiauti ir teikti paslaugas viešose vietose.

Administracinių paslaugų teikimas

Trečioji sritis – administracinių paslaugų teikimas. Pagal VAĮ 2 straipsnio 1 dalį, administracinė paslauga yra viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu. Remiantis Įstatymo 19 straipsniu, administracinės paslaugos apima tokius viešojo administravimo subjekto veiksmus:

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 (deklaracijų tvarkymas);
4) teisės aktų nustatytos informacijos registravimas valstybės registruose ar valstybės informacinėse sistemose asmens prašymu.

Pavyzdžiai:

Valstybės įmonės „Regitra" veiksmų rezultatas yra vairuotojo *pažymėjimo* išrašymas ir įteikimas asmeniui. Taip asmeniui suteikiama teisė vairuoti automobilį.

Valstybės įmonė Registrų centras išduoda *išrašus* apie nekilnojamojo daikto ir daiktinių teisių į jį įregistravimą nekilnojamojo turto registre. To gali prireikti sudarant sutartis su tiekėjais, perleidžiant turtą ir pan.

Vilniaus m. savivaldybės administracijos Civilinės metrikacijos skyrius išduoda *gimimo įrašą liudijantį išrašą.* Tokiu išrašu valstybė suteikia vaikui teisnumą, o tai reiškia, kad atsiranda kai kurios jo subjektinės teisės, pavyzdžiui, teisė į išlaikymą ir pan. Taip pat šis skyrius išduoda *santuokos sudarymo įrašą liudijantį išrašą*, *santuokos nutraukimo įrašą liudijantį išrašą, mirties įrašą liudijantį išrašą*. Šio gali prireikti, norint išsiaiškinti, ar yra įregistruotas mirusiojo testamentas ir t. t.

Valstybės įmonė Registrų centras registruoja įmones juridinių asmenų registre ir išduoda įmonėms registravimo *išrašus.* To gali prireikti santykiuose su privačiais bankais, pavyzdžiui, atidarant sąskaitą ir pan.

Turto arešto aktų registras (valstybės įmonė Registrų centras) išduoda išrašus apie turto arešto akto įregistravimą.

Hipotekos registras (valstybės įmonė Registrų centras) išduoda *išrašus* apie hipotekos registre įregistruotą priverstinę hipoteką, apie įkeisto turto arešto žymos įregistravimą ir pan.

Testamentų registras (valstybės įmonė Registrų centras) išduoda *išrašus* apie palikimo priėmimo fakto įregistravimą Testamentų registre.

Vedybų sutarčių registras (valstybės įmonė Registrų centras) išduoda fiziniams asmenims *dokumentą, patvirtinantį*, kad konkrečią datą buvo sudaryta vedybų sutartis. Toks dokumentas gali apsaugoti sutuoktinius nuo turto pardavimo, kitam to nežinant ar nenorint.

Pagal Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymo[28] 10 straipsnį, seniūnija asmens prašymu išduoda *pažymas* apie deklaruotą gyvenamąją vietą, *pažymas,* patvirtinančias, kad asmuo yra įtrauktas į gyvenamos vietos neturinčių asmenų apskaitą. *Pažymas* apie šeimos sudėtį išduoda VĮ Registrų centras, *pažymas* patalpų savininkams apie gyvenamojoje patalpoje deklaruotus asmenis išduoda seniūnijos, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba išduoda *pažymas* apie gautas išmokas. Tokių pažymų gali prireikti kreipiantis į teismus dėl vaikų išlaikymo, dėl ginklų laikymo, norint parduoti butą ar pan.

Deklaracijos muitinės srityje: įprastinės eksporto, importo, įvežimo, išvežimo, tranzito, laikinojo saugojimo deklaracijos, asmenų deklaracijos (keleivių, grynųjų pinigų, degalų) ir t. t. Seniūnijose, konsulinėse įstaigose, diplomatinėse atstovybėse: gyvenamosios vietos deklaracijos. *Deklaracijos Valstybinėje mokesčių inspekcijoje*: metinė gyventojų pajamų deklaracija, gyventojo (šeimos) turto deklaracija, pridėtinės vertės mokesčio deklaracija, žaliavinės medienos ir nenukirsto miško pardavimo pajamų deklaracija, akcizų deklaracija, pelno mokesčio deklaracija, avansinė pelno mokesčio deklaracija, nenuolatinių Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio deklaracija, mokesčių už aplinkos teršimą deklaracija ir t. t. *Deklaracijos VTEK*: privačių interesų deklaracijos.

Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija registruoja teritorijų planavimo dokumentą Teritorijų planavimo dokumentų registre.

Administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra

Ketvirtoji sritis – teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra. Šią sritį detalizuoja Įstatymo 18 straipsnis:

1) viešojo administravimo subjektų vykdoma teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi stebėsena;
2) patikrinimai;
3) viešojo administravimo subjektų vykdomas informacijos apie teisės aktų reglamentuotą veiklą ir administracinių sprendimo įgyvendinimą ir laikymąsi vertinimas;
4) viešojo administravimo subjektų vykdomas poveikio priemonių taikymas už teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi pažeidimus.

Šiai sričiai priskirtina veikla laikoma viešuoju administravimu tik tada, kai šio straipsnio minėtų veiklų vykdymas yra užtikrinamas jas vykdančiam viešojo administravimo subjektui suteiktais įgaliojimais duoti teisės aktų nustatytus privalomus vykdyti nurodymus nepavaldiems asmenims. Ši sritis yra labiausiai atskleidžiama VAĮ IV skyriuje, reglamentuojančiame ūkio subjektų veiklos priežiūrą (žr. vadovėlio V dalies 9.1 poskyrį).

[28] Lietuvos Respublikos gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymas (TAR, 2017-12-29, Nr. 21693).

Viešųjų paslaugų teikimo administravimas

Penktoji sritis – viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Akcentuotina, kad tarp penkių viešojo administravimo sričių nėra viešųjų paslaugų teikimo. Tai patvirtina ir Speciali teisėjų kolegija, kuri ne kartą pabrėžė, kad paslaugų teikimas yra civilinės teisės reguliavimo dalykas.[29] Taigi, viešųjų paslaugų teikimas Lietuvoje nėra laikomas viešuoju administravimu. Tačiau viešųjų paslaugų teikimo administravimo sritis laikytina viešuoju administravimu.

Prieš susipažįstant su viešųjų paslaugų teikimo administravimo sritimi, pirmiausia reikėtų aptarti viešosios paslaugos sąvoką. Ji apibrėžta VAĮ 2 straipsnio 19 dalyje. Tai – pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma viešojo administravimo subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda.

Pateikiame viešųjų paslaugų pavyzdžių:
viešojo transporto, miestų viešųjų teritorijų tvarkymo, švietimo, bibliotekų, ugdymo, sveikatos priežiūros, komunalinių atliekų tvarkymo, vandens, gamtinių dujų, elektros energijos tiekimo paslaugos ir t. t.

Viešųjų paslaugų teikimo administravimas, pagal Įstatymo 2 straipsnio 22 dalį, reiškia viešojo administravimo subjektų veiklą, nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir tvarką, išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas, steigiant atitinkamos formos juridinius asmenis arba parenkant kitus asmenis, teiksiančius viešąsias paslaugas, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra. Taigi, VAĮ viešųjų paslaugų teikimo administravimo sritis apibūdinama kaip viešojo administravimo subjektų veikla:

- *nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir tvarką, pavyzdžiui, energetikos ministro* įsakymu patvirtintos elektros energijos tiekimo ir naudojimo, gamtinių dujų tiekimo ir vartojimo taisyklės[30] ir t. t.;
- *išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas, pavyzdžiui, savivaldybės išduoda* leidimus organizuoti komercinius renginius viešosiose vietose, prekiauti viešosiose vietose,
- *steigiant atitinkamos formos juridinius asmenis arba parenkant kitus asmenis, teiksiančius viešąsias paslaugas*, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybė tarybos sprendimu yra įsteigusi VšĮ „Vilniaus parkai“, vykdančią kraštovaizdžio tvarkymo, architektūrines paslaugas;

[29] Specialios teisėjų kolegijos 2005 m. gruodžio 6 d. nutartis byloje Nr. T-2005-106; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2381-756/2016.

[30] Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2010 m. vasario 11 d. įsakymas Nr. 1-38 „Dėl Elektros energijos tiekimo ir naudojimo taisyklių“ (Žin., 2010, Nr. 20-957); Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2014 m. spalio 10 d. įsakymas Nr. 1-248 „Dėl Gamtinių dujų tiekimo ir vartojimo taisyklių“ (TAR, 2014-10-15, Nr. 14190).

- *viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė, pavyzdžiui, savivaldybė gali* imtis priemonių buitines atliekas tvarkančių įmonių darbui prižiūrėti ir t. t.

VAĮ 20 straipsnyje įtvirtinta, kad viešųjų paslaugų teikimą valstybės lygmeniu administruoja centriniai valstybinio administravimo subjektai, o teritoriniu lygmeniu reglamentuoja savivaldybių administravimo subjektai. Teritoriniams valstybinio administravimo subjektams, regioninio administravimo subjektams ar savivaldybių administravimo subjektams administruoti viešųjų paslaugų, kurios turi būti teikiamos visos valstybės teritorijoje, teikimą gali būti pavesta tik tokiu mastu, kiek to nėra pavesta atlikti centriniams valstybinio administravimo subjektams. Viešųjų paslaugų, kurios turi būti teikiamos nustatytoje valstybės teritorijos dalyje, teikimą teritoriniu lygiu administruoja teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, regioninio administravimo subjektai ar savivaldybių administravimo subjektai (žr. vadovėlio V dalies 10 skyrių).

Kitos viešojo administravimo subjektų privalomos atlikti veiklos

Be minėtų penkių viešojo administravimo sričių, VAĮ 7 straipsnyje nustatytos kitos veiklos, kurias privalo atlikti viešojo administravimo subjektai:

1) teikti asmenims įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją;
2) konsultuoti asmenis viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais;
3) vykdyti administracinę procedūrą;
4) atlikti viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą (kai viešojo administravimo subjektas yra viešasis juridinis asmuo).

1) teikti asmenims viešojo administravimo subjekto turimą informaciją. Viešojo administravimo institucijų interneto svetainėse galima rasti įvairios informacijos, kurią įgalioja pateikti šių institucijų kompetenciją nustatantys teisės aktai, pavyzdžiui, Tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymo[31] 3 straipsnio 7 punkte nurodyta, kad viena iš valstybės tabako, tabako gaminių ir susijusių gaminių kontrolės politikos principų yra didinti visuomenės informuotumą apie tabako gaminių ir susijusių gaminių vartojimo daromą žalą žmonių sveikatai ir t. t. Taigi, NTAKD skelbia informaciją apie elektroninių cigarečių keliamą žalą. Maisto įstatymo[32] 5 straipsnio normos įgalioja VMVT pateikti informaciją apie maisto ir su maistu besiliečiančių gaminių ir medžiagą keliančių riziką vartotojų sveikatai ir saugai (apie informacijos teikimą žr. vadovėlio V dalies 5 skyriuje ir IX dalies 1 skyriuje).

2) konsultuoti asmenis viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais. Remiantis Lietuvos administracinių teismų jurisprudencija, ši administracinė paslauga yra bendrojo pobūdžio ir konsultacijos suteikimas nėra susijęs su konkrečiu atitinkamos institucijos kompetencijos įgyvendinimu, o asmuo, kreipęsis atitinkamos konsultacijos, negali tikėtis, kad jo atžvilgiu

[31] Lietuvos Respublikos tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymas (Žin., 1996, Nr. 11-281).

[32] Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

būtų priimtas administracinis aktas, sukeliantis teisines pasekmes, arba suteikta administracinė paslauga.[33] Pavyzdžiui, asmuo gali kreiptis į kompetentingą instituciją konsultacijos dėl galimybės pakeisti ūkinio pastato paskirtį. Tai reiškia, kad, prašydamas konsultacijos, asmuo negali prašyti pakeisti pastato paskirties, o tik pasiteirauti dėl galimybių jį pakeisti.

3) vykdyti administracinę procedūrą. VAĮ 2 straipsnio 2 dalyje nustatytas administracinės procedūros apibrėžimas. Administracinė procedūra – viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą. Administracinė procedūra detalizuojama Įstatymo III skyriuje. Administracinės procedūros pagrindas yra skundas asmens, kuris galimai nukentėjo nuo viešojo administravimo subjekto:

- atliekamų veiksmų ar neveikimo;
- priimto administracinio sprendimo, kuris galimai apribojo asmens, kuris pateikė skundą, teises ar pažeidė jo teisėtus interesus.

Tai reiškia, kad VAĮ III skyriaus nuostatos netaikomas tuo atveju, jei asmuo skundžiasi ne dėl viešojo administravimo subjekto veikimo ar neveikimo, o dėl ūkio subjekto veiklos, pavyzdžiui, jei vartotojas nepatenkintas prekės kokybe, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba tokį ginčą nagrinės pagal teisės aktus, reglamentuojančius vartotojų skundų nagrinėjimą, o ne pagal VAĮ. Arba antai asmuo, apsinuodijęs sausainiais, pirktais prekybos centre, pateikė skundą VMVT, kuri situaciją vertins remdamasi kitais teisės aktais, o ne VAĮ. Bet jeigu vartotojui susidarys įspūdis, jog minėtos tarnybos pareigūnai nereaguoja į jo informaciją apie sausainius, ir jis pateiks skundą dėl jų neveikimo, tokiu atveju bus atliekama administracinė procedūra pagal VAĮ III skyriaus nuostatas.

Administracinė procedūra baigiama administracinės procedūros sprendimo priėmimu. Jei asmuo lieka nepatenkintas tokiu sprendimu, gali jį apskųsti aukštesniam pagal hierarchiją viešojo administravimo subjektui, administracinių ginčų komisijoms, administraciniams teismams.

Trečiajame Įstatymo skyriuje yra įtvirtintos administracinės procedūros procesinės normos: administracinės procedūros dalyviai, jų teisės ir pareigos, procedūros pradžios, sustabdymo pagrindai, apklausa, faktinių duomenų patikrinimas, procedūros kalba (apie administracinę procedūrą žr. vadovėlio V dalies 6 skyriuje).

4) atlikti viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą. Vidaus administravimą vykdo bet kuri organizacija (tiek privačios bendrovės, tiek individualiosios įmonės, įvairūs fondai, organizacijos ir pan.). Tačiau VAĮ numato kaip tik viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą. Nors,

[33] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, Nr. 30, p. 445–446.

atrodo, šios srities tikslas yra techninis-organizacinis, jis reikšmingas pačios viešojo administravimo institucijos veikimui ir jos funkcijoms atlikti. Antai VAĮ 2 straipsnio 17 dalyje reglamentuota, kad vidaus administravimas yra veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto, turinčio viešojo juridinio asmens statusą, savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.

Vidaus administravimo veiklos forma yra viešojo administravimo subjekto struktūros tvarkymas.[34] Šia veikla ne tik užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas, bet ir jam priskirtų viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimas.

> „Kiekvienas viešojo administravimo subjektas, spręsdamas įstatymų leidėjo pavestus uždavinius, turi diskrecijos teisę, nepažeisdamas imperatyvių teisės aktų reikalavimų, veikti (*inter alia* (be kita ko) tvarkyti savo struktūrą) tokiu būdu, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku ir tinkamai, laikantis efektyvumo, objektyvumo bei kitų viešojo administravimo principų."[35]

Kaip minėta, vidaus administravimas įvardijamas kaip veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas, kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą. Funkcionavimas, pagal įstatymą, reiškia struktūros tvarkymą, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymą. Taigi, vidaus administravimo veikla susijusi su:

- struktūros tvarkymu,
- dokumentų valdymu,
- personalo valdymu,
- turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymu.

Vidaus administravimas yra reglamentuojamas vidaus administravimo aktais, pavyzdžiui, ministerijų ar kitų valstybinio administravimo institucijų nuostatais[36], darbo reglamentais[37], vidaus tvarkos taisyklėmis[38], ministrų patvirtintomis ministerijų administracijos struktūros ir pareigybių sąrašais[39], savivaldybių tarybų patvirtintais veiklos reglamentais[40], savivaldybių administracijų nuostatais[41], savi-

---

[34] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1053-662/2017.

[35] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-3085/2012, 2011 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A62-340/2011.

[36] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 9 d. nutarimas Nr. 851 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo" (Žin., 1998, Nr. 63-1816).

[37] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2011 m. lapkričio 25 d. įsakymas Nr. 1R-271 „Dėl Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos darbo reglamento patvirtinimo".

[38] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2019 m. rugpjūčio 5 d. įsakymas Nr. 1R-234 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo".

[39] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2019 m. liepos 24 d. įsakymas Nr. 1R-230 „Dėl Teisingumo ministerijos administracijos struktūros ir pareigybių sąrašo patvirtinimo". Kažkodėl šis dokumentas nėra skelbiamas viešai.

[40] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento".

[41] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. liepos 4 d. sprendimas Nr. 1-1597 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos nuostatų".

valdybių administracijų direktorių patvirtintais miestų ar rajonų savivaldybių veiklos dokumentų valdymo, paslaugų administravimo ir interesantų aptarnavimo reglamentais[42] ir t. t. Šiuose dokumentuose įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios institucijų funkcijas, tikslus, veiklos organizavimą, dokumentų pasirašymą, tarnybines komandiruotes, atostogų suteikimo tvarką, institucijų struktūrą, pareigybių sąrašus. LVAT yra pripažinęs, kad valstybės tarnautojos – personalo skyriaus vyriausiosios specialistės – veiksmai atliekant pareigybės funkcijas, susijusias su įsakymų dėl pareigūnų atleidimo iš vidaus tarnybos projektų rengimu, pavyzdžiui, taikant teisės aktus išeitinių kompensacijų skaičiavimo srityje, yra laikytini kaip atlikti vidaus administravimo srityje[43].

Pateikiame daugiau vidaus administravimo aktų pavyzdžių:

- įsakymas dėl darbo laiko nustatymo – personalo valdymas;
- įsakymas dėl pareigūno dalyvavimo mokymuose – personalo valdymas;
- įsakymas dėl pavedimo dirbti virš nustatytos darbo trukmės – personalo valdymas;
- įsakymas dėl pareigybės aprašymo – personalo valdymas;
- įsakymas dėl tarnybinio automobilio naudojimo tvarkos – materialinių ir finansinių išteklių valdymas;
- įsakymas dėl tarnybinio automobilio kuro normų taikymo – materialinių ir finansinių išteklių valdymas;
- įsakymas, nustatantis darbo užmokesčio mokėjimo tvarką viešojo administravimo institucijos darbuotojams – personalo bei materialinių ir finansinių išteklių valdymas;
- įsakymas dėl savivaldybės administracijos reprezentacinių išlaidų naudojimo tvarkos aprašo – materialinių ir finansinių išteklių valdymas ir t. t.

Atrodo, kad vidaus administravimo dokumentai yra svarbūs tik tos institucijos tarnautojams ir darbuotojams, tačiau juose slypi institucijos darbo organizavimo esmė, o nuo jos priklauso veiklos efektyvumas, t. y. viešojo intereso tenkinimas. Be to, šių institucijų finansinis pagrindas yra mokesčių mokėtojų pinigai. Todėl vidaus administr+avimo dokumentai turi būti viešai ir lengvai prieinami, nebent juose būtų valstybės ar kitų įstatymais draudžiamų atskleisti paslapčių (pavyzdžiui, ministrų patvirtinti ministerijų administracijos struktūros, pareigybių sąrašai kažkodėl nėra viešai prieinami – 2019 m. rugsėjo pastebėjimas) (apie vidaus administravimo aktus žr. vadovėlio V dalies 2.4.2 poskyryje).

Viešasis administravimas

Viešasis administravimas – tai viešojo administravimo subjektų veikla, pasireiškianti per *viešojo administravimo sritis* (administracinį reglamentavimą, administracinių sprendimų priėmimą, administracinių paslaugų teikimą, teisės aktų ir administraci-

[42] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 m. kovo 20 d. įsakymas Nr. 40-79 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės veiklos dokumentų valdymo, paslaugų administravimo ir interesantų aptarnavimo reglamento".

[43] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1102/2011.

nių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą, viešųjų paslaugų teikimo administravimą) bei *kitas privalomas veiklas* (turimos informacijos teikimą, konsultacijas pagal kompetenciją, administracinės procedūros vykdymą, vidaus administravimą). VAĮ 2020 m. lapkričio 1 d. redakcijos rengėjų nuomone, kitos privalomos veiklos nėra viešojo administravimo veikla ir tokią veiklą gali atlikti ne viešojo administravimo subjektai, ne valstybės tarnautojai, bet, pavyzdžiui, viešojo administravimo institucijoje dirbantis darbuotojas. Vadovėlio autorė ir kai kurie specialistai mano, kad visos įvardytos veiklos laikytinos viešojo administravimo veikla. Antraip gali susiklostyti paradoksali situacija, kai dokumento kopijos padarymas bus laikomas viešojo administravimo veikla, o intelektinių gebėjimų ir gilių teisės žinių reikalaujantis darbas – skundo nagrinėjimas – nebus laikomas viešojo administravimo veikla.

1.2. Viešojo administravimo subjektų sistema

Viešojo administravimo subjektų sistema yra nustatyta VAĮ 4 straipsnyje, pagal kurį Lietuvoje viešojo administravimo subjektai skirstomi į *valstybinio administravimo subjektus, regioninio administravimo subjektus* ir *savivaldybių administravimo subjektus*.

Valstybinio administravimo subjektai

Įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje detalizuoti *valstybinio administravimo subjektai*. Valstybinio administravimo subjektai yra kolegialios ar vienasmenės valstybės institucijos, biudžetinės įstaigos, išlaikomos iš valstybės biudžeto asignavimų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų, Lietuvos bankas, Lietuvos kariuomenė, įstatymų nustatytą specialų statusą turintys fiziniai asmenys, asociacijos, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Taigi, Lietuvos valstybinio administravimo subjektai yra *vykdomosios valdžios institucijos* ir kai kurios *Seimui atskaitingos institucijos*. Trumpai aptarkime jas.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro trijų lygmenų institucijos[44]:

I. Aukščiausias lygmuo – Vyriausybė.

II. Centrinis lygmuo – Vyriausybės įstaigos, Vyriausybei atskaitingos institucijos, ministerijos, įstaigos prie ministerijų, kai kurios viešosios įstaigos, valstybės įmonės.

III. Teritorinis lygmuo – centrinio lygmens institucijų teritorinės įstaigos.

Iš *Seimui atskaitingų institucijų* valstybinio administravimo subjektais laikytinos VRK, VTEK, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Konkurencijos taryba, Lietuvos bankas, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba ir keletas kitų institucijų (apie Seimui atskaitingas institucijas žr. vadovėlio III dalies 2.2 poskyrį).

[44] Struktūra sudaryta pagal: Bakaveckas, Audrius *Lietuvos vykdomoji valdžia*, Eugrimas, 2007, p. 186–189.

Pagal Įstatymo 4 straipsnio 3 dalį, valstybinio administravimo subjektai grupuojami į *centrinius* ir *teritorinius*. *Centriniai valstybinio administravimo subjektai* yra tokie, kurių veiklos teritorija – visa valstybės teritorija, pavyzdžiui, vykdomosios valdžios institucijų sistemos aukščiausio ir centrinio lygmens institucijos, taip pat Seimui atskaitingos institucijos. *Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai* yra tokie, kurie veiklą vykdo tam tikroje teritorijoje, t. y. vykdomosios valdžios ir Seimui atskaitingų institucijų teritorinio lygmens institucijos, pavyzdžiui, Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos komisariatai, VMI inspekcijos apskrityse, Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos ministerijos teritorinės ligonių kasos, teritorinės VMVT įstaigos Akmenėje, Alytuje, Biržuose ir pan. (apie teritorines įstaigas ir padalinius žr. vadovėlio III dalies 2.3 poskyrį).

Regioninio administravimo subjektai

Remiantis Įstatymo 4 straipsnio 4 dalimi, *regioninio administravimo subjektai* yra regionų plėtros tarybos, sudarytos iš regiono savivaldybių merų, savivaldybių tarybų deleguotų savivaldybių tarybų narių ir ekonominių socialinių partnerių deleguotų atstovų sudarytos kolegialios institucijos, kurioms nustatyti įgaliojimai, susiję daugiausia su regionų plėtros planų ir ES fondų lėšomis siūlomų finansuoti regionų projektų sąrašų tvirtinimu (apie regioninio administravimo subjektus žr. vadovėlio III dalies 3 skyrių).

Savivaldybių administravimo subjektai

Pagal Įstatymo 4 straipsnio 5 dalį, *savivaldybių administravimo subjektai* yra kolegialios ar vienasmenės savivaldybių institucijos, biudžetinės įstaigos, išlaikomos iš savivaldybės biudžeto asignavimų, valstybės politikai (savivaldybių tarybų nariai), savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, įgalioti atlikti viešąjį administravimą (apie savivaldybių administravimo subjektus žr. vadovėlio III dalies 4 skyrių).

Lietuvos viešojo administravimo subjektų sistema, pagal VAĮ 4 straipsnį:

Valstybinio administravimo subjektai:

- centriniai valstybinio administravimo subjektai
- teritoriniai valstybinio administravimo subjektai

Regioninio administravimo subjektai

Savivaldybių administravimo subjektai

Viešojo administravimo subjektai:

valstybinio administravimo subjektai + **regioninio administravimo subjektai** + **savivaldybių administravimo subjektai**

1. **Valstybinio administravimo subjektai** = centriniai valstybinio administravimo subjektai + teritoriniai valstybinio administravimo subjektai.

Centriniai valstybinio administravimo subjektai = vykdomosios valdžios institucijų aukščiausias ir centrinis lygmenys + Seimui atskaitingos institucijos.

Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai = vykdomosios valdžios institucijų teritorinis lygmuo + Seimui atskaitingų institucijų teritoriniai subjektai.

Vykdomosios valdžios institucijų sistema:

I. **Aukščiausias lygmuo** – Vyriausybė.

II. **Centrinis lygmuo** – ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybei atskaitingos institucijos, **įstaigos prie ministerijų, biudžetinės įstaigos, kurioms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.**

III. **Teritorinis lygmuo** – centrinio lygmens institucijų teritorinės įstaigos.

2. **Regioninio administravimo subjektai** – regionų plėtros tarybos

3. **Savivaldybių administravimo subjektai**: taryba, meras, kai kurios komisijos ir komitetai, administracija, kai kurios savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos ir t. t.

Į viešojo administravimo subjektų sistemą nepatenka:

Remiantis VAĮ ir Lietuvos administracinių teismų jurisprudencija, į viešojo administravimo institucijų sistemą nepatenka Seimas, teismai, įskaitant ir administracinius teismus, Mokestinių ginčų komisija, Lietuvos administracinių ginčų komisija, Sveikatos apsaugos ministerijos Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija[45], tardymo izoliatoriuose-kalėjimuose esančios parduotuvės[46], Lietuvos advokatūra, antstoliai, jei sprendžiama dėl antstolių procesinių veiksmų[47], Teisėjų etikos ir drausmės komisija[48], Visuomenės informavimo etikos komisija[49], AB „Lietuvos paštas“, AB „Energijos skirstymo operatorius“, viešos ligoninės, poliklinikos, Centrinė medicinos ekspertizės komisija, universitetai[50], mokyklos[51], bibliotekos, teatrai, kitos valstybės ar savivaldybių įmonės.

Kodėl? Šios institucijos, įstaigos, įmonės neatlieka viešojo administravimo veiklos, t. y. neveikia viešojo administravimo sričių ribose – nepriima norminių administracinių aktų, administracinių sprendimų, neteikia administracinių paslaugų, neatlieka teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros, neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo. Subjektui pakanka veikti vienoje iš šių sričių, kad jį būtų galima priskirti prie viešojo administravimo subjektų.

---

45 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-176-552/2018.

46 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-606-1062/2017.

47 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-478-261/2017.

48 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-874-438/2016.

49 Tačiau pagal Visuomenės informavimo įstatymą, viešosios informacijos rengėjai ar skleidėjai, nesutinkantys su Visuomenės informavimo etikos komisijos sprendimais, gali dėl jų kreiptis į Vilniaus apygardos administracinį teismą: Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo pakeitimo įstatymas (Žin., 2006, Nr. 82-3254).

50 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-263-143/2017.

51 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-97-143/2017.

Lietuvos administracinių teismų jurisprudencijoje vartojama sąvoka „tiesiogiai neatliekantys viešojo administravimo funkcijų“[52], t. y. kai kada teismai ar kitos institucijos (pavyzdžiui, Seimo kontrolieriai, prokurorai, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai), kurios įprastai nėra laikomos viešojo administravimo subjektais, priima sprendimus, kuriais nevykdo teisingumo ar ikiteisminio tyrimo, ar kitos savo tiesioginės funkcijos, tačiau atlieka veiksmą, kuriam taikomi viešojo administravimo santykius reguliuojantys teisės aktai. Ir tokiu atveju, kilus ginčui, jis bus nagrinėjamas administraciniame teisme.

Praktiniai pavyzdžiai

„Bylos medžiaga nustatyta, kad pareiškėjas su skundu kreipėsi į Kauno apygardos administracinį teismą, kuriame prašė panaikinti Kauno apygardos teismo 2016 m. gruodžio 1 d. administracinį aktą ir įpareigoti atsakovą pateikti pareiškėjui prie Kauno apygardos teismo pastato ir pastate prie centrinio įėjimo į raštines 2016 m. spalio 20 d. nuo 15.00 val. iki 16.00 val. darytų Kauno apygardos teismo įrengtų ir administruojamų vaizdo kamerų įrašus, kuriuose matomi FNTT Kauno skyriaus pareigūnų D. B. ir V. M. veiksmai pareiškėjo V. J. atžvilgiu bei saugoti šiuos įrašus <...>. Teisėjų kolegija pažymi, kad asmenų teisę gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų reglamentuoja Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas, kuris nustato šios teisės įgyvendinimo tvarką, reguliuoja valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų veiksmus teikiant informaciją asmenims bei sudaro palankias sąlygas asmenims gauti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų disponuojamą informaciją ir ją panaudoti komerciniams ir nekomerciniams tikslams.<...> Pagal šio Įstatymo 2 straipsnio 2 dalį, informacija – tai žinios, kuriomis disponuoja valstybės ir savivaldybių institucija ar įstaiga, įskaitant informaciją apie jų darbuotojų darbo užmokestį. Valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurioms taikomos Teisės gauti informaciją įstatymo nuostatos – tai atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, auditą, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, įmonės ir įstaigos, teikiančios asmenims viešąsias paslaugas. Įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad įstaigos privalo teikti pareiškėjams informaciją, o atsisakyti galima tik šio įstatymo nustatyta tvarka. <...> LVAT praktikoje pripažįstama, jog toks institucijos / įstaigos raštas, patenka į administracinių teismų kompetencijos sritį <...>.“[53]

LVAT pažymėjo, kad valstybės įmonės „nėra savaime laikytinos vykdančiomis viešąjį administravimą“[54]:

„Teisėjų kolegijai nekyla abejonių, jog VĮ „Mūsų amatai“ yra valstybės įmonė, kad jos savininkė yra valstybė. Tačiau be šių požymių tam, kad valstybės įmonė

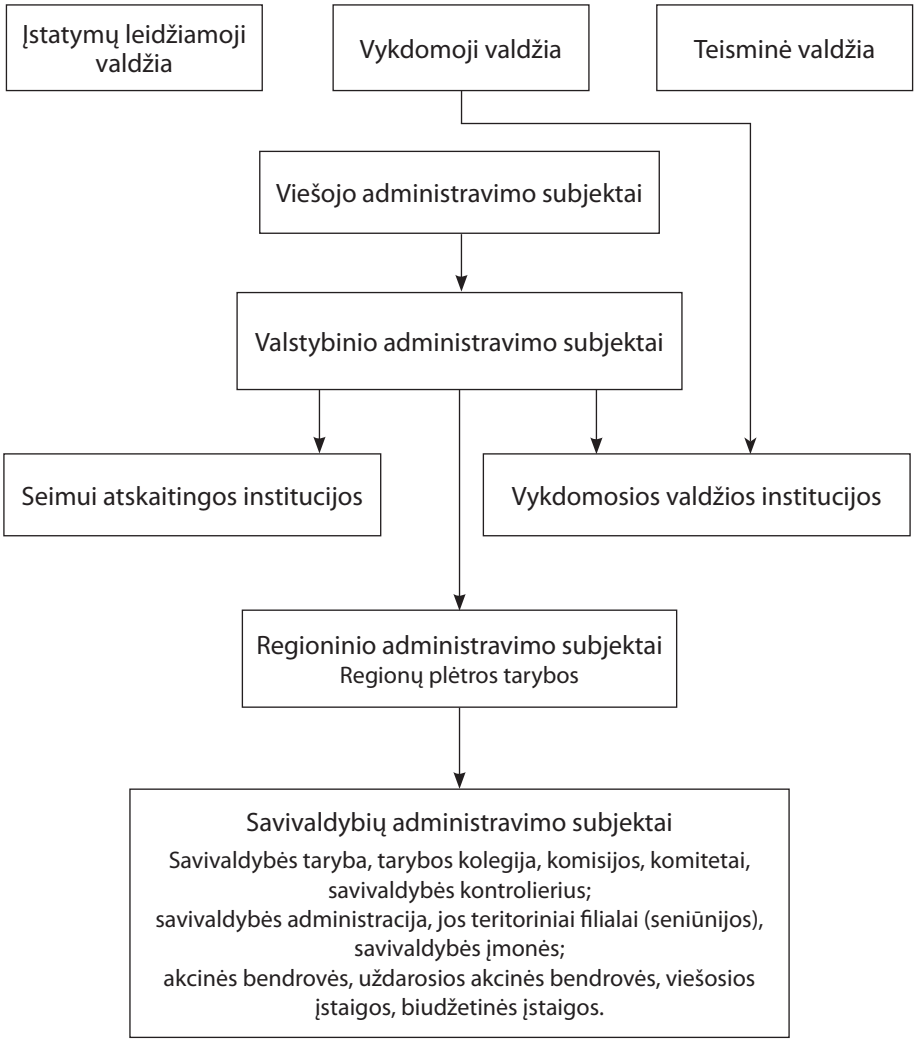
[52] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-751-575/2015.

[53] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-174-502/2017.

[54] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-186-492/2018.

būtų pripažįstama viešojo administravimo subjektu, būtina, jog valstybės įmonė Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka būtų įgaliota atlikti viešąjį administravimą.“[55]

Apibendrindami viešojo administravimo subjektų sistemos struktūros analizę, pateikiame viešojo administravimo subjektų sistemos schemą:



[55] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-324-629/2019.

1.3. Viešoji administracija, įstatymų leidėjas, teismai ir Vyriausybė

Šiame poskyryje aptariame viešosios administracijos santykį su įstatymų leidžiamąja valdžia, teismais ir Vyriausybe.[56]

Viena iš viešosios administracijos veiklų yra *teisėkūros veikla,* arba administracinis reglamentavimas, t. y. naujų elgesio taisyklių nustatymas, jų keitimas, naikinimas. Įgyvendinant įstatymus Vyriausybė gali dalyvauti arba ne, kai tokia funkcija suteikta konkrečiam viešojo administravimo subjektui, kuris, pavyzdžiui, nepriklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Taigi, įstatymų leidžiamosios valdžios atžvilgiu viešoji administracija atlieka įstatymų įgyvendinamąją, vykdomąją veiklą. Ši taisyklė būdinga visai vykdomosios valdžios institucijų sistemai, įskaitant Vyriausybę. Tačiau šią veiklą atlieka ir subjektai, nepriklausantys vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Viešoji administracija per Vyriausybę dalyvauja įstatymų leidybos procese. Antai Konstitucijos 68 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Vyriausybei suteikiama įstatymų leidybos iniciatyvos teisė. Su šia nuostata susijusi labai plati legislatyvinė ministerijų ir kitų viešojo administravimo subjektų veiklos sritis. Tačiau formaliai įstatymų leidyba sietina su ta valstybės institucija, kuriai Konstitucija suteikia įstatymų leidybos įgaliojimus. Tai, pagal Konstituciją, yra Seimas.

Remiantis Konstitucijos 109 straipsnio 3 dalimi, *teisėjai*, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo. To paties straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teisėjai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje pažymėta, kad teisėjo nepriklausomumas turi būti realiai garantuojamas ir tokių garantijų yra trys grupės – teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumas, teisėjo asmens neliečiamumas, teisėjo socialinio materialinio pobūdžio garantijos.[57] Viešoji administracija neturi nepriklausomumo garantijų ir apskritai, tvirtintina, kad nėra nepriklausoma – keičiasi Vyriausybės sudėtys ir tas nuolat besikeičiantis politinis cikliškumas veikia viešojo administravimo subjektų priimamų sprendimų, įvairių programų, strategijų turinį.

Administracinės teisės teorijoje minimi ir kiti viešosios administracijos ir teismų skirtumai. Antai akcentuojamas tikslų skirtumas – viešasis administravimas yra nepertraukiama veikla, skirta siekti tikslų, nukreiptų į ateitį. O teismų priimti sprendimai yra susieti su praeitimi, esama situacija, su principu *hic et nunc.* Viešoji administracija veikia savo srityje ir savo iniciatyva. Teismai autoritariškai nagrinėja ginčus, o teisėjas turi būti nešališkas ir neiniciatyvus, t. y. savo iniciatyva negali imtis nagrinėti bylos. Maža to, viešoji administracija, įgyvendindama įstatymus, gali priimti norminius administracinius aktus. Tokios galimybės teismai neturi.

---

[56] Remiamės: *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 4–6, Lietuvos Respublikos teisės aktais, oficialiąja konstitucine doktrina.

[57] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 22 d., 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimai.

Demokratinėje teisinėje valstybėje viešosios administracijos ir teismų santykiai glaudesni tuo požiūriu, kad yra steigiami specializuoti teismai (administraciniai teismai) arba bendrosios kompetencijos teismų sistemoje kuriami administracinių bylų nagrinėjimo skyriai, kurių užduotis yra atlikti viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolę. Tai stiprina teismų statusą vykdomosios valdžios atžvilgiu.

Viešosios administracijos santykis su *Vyriausybe* taip pat apžvelgtinas. Šiuolaikinėse valstybėse kuo toliau, tuo daugiau valstybės funkcijų perduodama privataus sektoriaus subjektams, viešųjų paslaugų teikimą taip pat perima privataus sektoriaus atstovai. Hierarchinė konstrukcija, kurioje Vyriausybė yra aukščiausio lygmens vykdomosios valdžios institucija, užimanti „išskirtinę vietą“[58], modernioje valstybėje nebeveikia, nes yra kitų viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, Seimui atskaitingų institucijų (administracinės teisės teorijoje vadinamų nepriklausomų reguliavimo, kontrolės, priežiūros institucijų), savivaldybių, kurios nepatenka į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Be to, siejant su valdžių padalijimo principu vykdomosios valdžios funkcijos, kurias atlieka Vyriausybė, nėra laikytinos įprasta viešojo administravimo veikla, ypač kai ji susijusi su politinių strategijų kūrimu valstybės viduje ir santykiuose su užsienio valstybėmis. Tačiau ir tą politiką įgyvendina viešoji administracija. Taigi, Vyriausybės ir viešosios administracijos funkcijos susipina. Kita vertus, oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje[59] konstatuota, kad Vyriausybės veikla yra ne tik vykdomojo, bet ir tvarkomojo (kitaip tariant, administracinio) pobūdžio, t. y. vykdydama įstatymus, Seimo nutarimus, Vyriausybė pati leidžia norminius ir individualius administracinius aktus, užtikrina jų vykdymą.

Nelengva aiškiai ir vienareikšmiškai atskirti viešąją administraciją arba viešąjį administravimą nuo įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių, nes tam tikrą administracinę veiklą atlieka ir teisminės, ir įstatymų leidžiamosios valdžios organai. Kai kada įstatymai ar Seimo nutarimai, kurie yra susiję su konkrečiais asmenimis, klausimais, yra giminiški tam, ką mes laikome viešuoju administravimu. Pagaliau egzistuoja institucijos, kurių negalime priskirti nei prie įstatymų leidžiamosios, nei prie vykdomosios ar teisminės valdžių institucijų (pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamentas, Lietuvos Respublikos prokuratūra ir pan.). Kita vertus, vienos ar kitos valdžios funkcijų atlikimo formos ir metodai yra siejami ne su pačia funkcija, o su institucija, kuriai pavesta atlikti atitinkamą funkciją. Antai D. Hendrychas[60] tvirtina, kad tik tokiu formaliu požiūriu galime paaiškinti, kodėl vykdomosios valdžios srityje yra taip išplėtota teisėkūros funkcija, arba, kodėl administracinė atsakomybė kvalifikuojama kaip viešosios administracijos, o ne teisminės valdžios veikla.

---

58 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas.

59 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas.

60 *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 6.

IŠVADOS

- *Materialiąja prasme* viešoji administracija arba viešasis administravimas yra tokia valstybės ar kitų viešųjų institucijų veikla, kuri nėra priskirtina nei įstatymų leidžiamajai, nei teisminei valdžiai. *Formaliąja prasme* viešoji administracija arba viešasis administravimas yra administracinių institucijų veikla.
- Pagal teisines formas viešasis administravimas yra skirstomas į teisinius valdomųjų ir valdančiųjų santykius ir į lygiaverčius turtinius teisinius santykius.
- *Viešojo administravimo* tikslas gali būti viešojo intereso gynimas, pelno siekis.
- Pagal VAĮ, viešasis administravimas yra reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti. Teisės aktų įgyvendinimas apima penkias sritis: administracinį reglamentavimą, administracinių sprendimų priėmimą, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūrą, administracinių paslaugų teikimą, viešųjų paslaugų teikimo administravimą.
- Viešojo administravimo subjektų sistemą, pagal VAĮ, sudaro valstybinio, regioninio ir savivaldybių administravimo subjektai.
- Valstybinio administravimo subjektai yra vykdomosios valdžios ir Seimui atskaitingos institucijos, įstaigos. Jos gali būti centrinės ir teritorinės.
- Savivaldybių administravimo subjektai: taryba, meras, kai kurios komisijos ir komitetai, administracija, seniūnijos, kai kurios savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos ir t. t.
- Viešoji administracija netiesiogiai atlieka legislatyvinei valdžiai priskirtą teisėkūros funkciją, pasireiškiančią per įstatymų bei kitų Seimo sprendimų projektų rengimą ir norminių administracinių aktų priėmimą (administracinis reglamentavimas).
- Viešoji administracija nuo teisėjų skiriasi tuo, kad teisėjams keliamas itin aukštas nepriklausomumo reikalavimas. O viešoji administracija negali būti atskirta nuo politikos, nes ji ją įgyvendina arba administruoja. Viešasis administravimas yra nepertraukiama veikla, skirta siekti tikslų, nukreiptų į ateitį. O teismų priimti sprendimai yra susieti su dabartimi, esama situacija. Viešoji administracija gali veikti savo iniciatyva. Teismai savo iniciatyva nenagrinėja ginčų. Viešoji administracija, įgyvendindama įstatymus, gali priimti norminius, abstrakčius administracinius aktus. Tokios galimybės teismai neturi.

„<...> terminas administracinė teisė yra toks pat konceptualus, kaip žodžiai meilė, jėga, galia, teisingumas, demokratija. Lengviau jį aprašyti nei apibrėžti.“[61]

2. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA

Prieš apibrėždami administracinę teisę, paanalizuokime kasdienybę ir paieškokime joje administracinės teisės apraiškų.

2.1. Administracinė teisė ir kasdienybė

Viešojo administravimo subjektų veiklos įtaka mūsų kasdienybei:

- Pabundame ryte. Prausiamės. Viešojo administravimo subjektai nustato energijos, vandens tiekimo tvarką, vietos valdžios institucijos sudaro sutartis su bendrovėmis tiekiančiomis šias paslaugas, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba nustato metodikas, kaip apskaičiuoti suvartoto vandens, šilumos kainas.
- Pusryčiaujame. Yra institucijų, kurios atsakingos už maisto ir ne maisto produktų saugumą. Pavyzdžiui, Vyriausybės įstaiga VMVT ir Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba prie Teisingumo ministerijos. Jos pagal savo kompetenciją gali uždrausti prekiauti, tiekti į rinką bet kurį iš produktų, jeigu jie yra nesaugūs.
- Išeiname iš namų, pereiname gatvę – laikomės kelių eismo taisyklių, patvirtintų viešojo administravimo subjekto – Vyriausybės. Sustojame viešojo transporto stotelėje, pasitiksliname, kada atvyks troleibusas ar autobusas – tvarkaraštį sudarė ir pakabino savivaldybės įgaliota įmonė, kuri turi užtikrinti ir tai, kad būtume laiku ir saugiai nuvežti į darbą ar universitetą.
- Viešajame transporte pažymime važiavimo bilietą – taip laikomės važiavimo viešuoju transportu taisyklių, patvirtintų vietos valdžios.
- Susiklosčius atitinkamoms aplinkybėms, pavyzdžiui, paskelbus karantiną, įvedama prievolė viešose vietose dėvėti apsaugines veido kaukes, respiratorius arba kitas veido apsaugos priemones. Nedėvint, skiriama administracinė nuobauda.
- Minutėlei stabtelkime. Grįžkime į tašką, kai išeiname iš namų ir mums nereikia viešojo transporto, nes turime automobilį – kad jį vairuotume, reikėjo išlaikyti vairavimo egzaminus ir gauti vairuotojo pažymėjimą, kurį išduoda įgaliota valstybės įmonė. Be to, nusipirkus automobilį, jį reikia užregistruoti valstybės įmonėje, periodiškai tikrinti automobilio techninę būklę. Pastarąją funkciją, remdamasi įstatymais, Lietuvos transporto saugos administracija prie Susisiekimo ministerijos perduoda privatiems subjektams, kurie ir išduoda techninės apžiūros dokumentus. Už vairavimą techniškai netvarkinga transporto priemone policijos pareigūnai gali skirti baudą.
- Ateiname į mokyklą, kolegiją, universitetą ar darbovietę. Ir netgi čia elgiamės pagal nustatytas taisykles, kurių laikymąsi prižiūri viešojo administravimo institucijos. Už darbų saugos ir sveikatos apsaugos darbe reikalavimų pažeidimus Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos gali taikyti

[61] Kenneth, F. Warren. *Administrative Law in the Political System*, West Publishing Company, 1988, p. 9.

administracines sankcijas. Darbovietėse ar švietimo įstaigose turi būti numatytos ir parengtos priemonės avarinių situacijų atvejais, turi būti vykdomi priešgaisrinės saugos reikalavimai. Visa tai numatyta teisės aktuose, kurių laikymąsi prižiūri viešojo administravimo subjektai.

- Suskaudo dantį ir susitarėme nuvykti pas odontologą – šią pagalbą suteiks odontologinės priežiūros įstaigos, turinčios licencijas, patvirtinančias jų teisę teikti burnos priežiūros paslaugas bei verstis odontologijos praktika. Licencijas suteikia Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos.
- Grįždami iš darbo nusprendėme užsukti į piceriją ar bistro – šių viešojo maitinimo įstaigų savininkai turi turėti maisto tvarkymo subjekto patvirtinimo pažymėjimą, gautą iš VMVT.
- Pagaliau grįžę namo, nusprendžiame pailsėti ir anksčiau eiti miegoti. Kaimynas už sienos švenčia gimtadienį ir garsiai leidžia muziką. Jis nesilaiko triukšmo prevencijos taisyklių, patvirtintų vietos valdžios. Už tai gresia administracinė atsakomybė.[62]

Akivaizdu, kad viešojo administravimo subjektai daro didžiulę įtaką mūsų kasdienai. Įstatymų yra daug mažiau nei viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų. Taigi ir viešojo administravimo subjektų veiklos apimtis yra daug platesnė nei įstatymų leidžiamosios valdžios. Pavyzdžiui, viena amerikiečių studija įrodė, kad vietos užkandinėje nupirkto mėsainio gamybos procesai iki jo atsiradimo ant užkandinės prekystalio yra reguliuojami apytiksliai 41 tūkstančiu federalinių ir valstijų teisės aktų.[63]

Įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų skaičiai

Lietuvos teisės aktų registro ir Infolex duomenimis, 2019 m. rugsėjį galiojo per **8 900** įstatymų su pakeitimais (be pakeitimų per 1 800), Vyriausybės nutarimų su pakeitimais per **49 500** (be pakeitimų 37 000), kitų viešojo administravimo subjektų (ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir t. t.) įsakymų iš viso galiojo su pakeitimais per **81 100** (be pakeitimų per 79 800). Taigi, administracinių aktų yra kur kas daugiau nei įstatymų.

Viešojo administravimo subjektų įtaka yra stipri mūsų kasdienybei. Kodėl? Atsakymas slypi viešojo administravimo veikloje, t. y. viešojo administravimo subjektai priima administracinius sprendimus, sukeliančius teisines pasekmes, tiria nusižengimus įstatymams ir jų išleistiems administraciniams aktams, skiria sankcijas už įstatymų ir viešojo administravimo subjektų sprendimų nesilaikymą. Taigi, viešojo administravimo subjektai atlieka viską, ką daro trys valdžios – dalyvauja politikos formavimo procese ir netgi ją formuoja (Vyriausybė), leidžia administracinius aktus (teisėkūra), įgyvendina įstatymus (vykdomoji veikla), taiko atsakomybę (kvaziteisminė arba jurisdikcinė funkcija). Maža to, jie teikia arba organizuoja paslaugų teikimą, pavyzdžiui, pašto, geležinkelių paslaugas, saugo nacionalinius parkus, išlaiko ligonines,

[62] Parašyta pagal D. E Hall amerikietišką pavyzdį: Daniel, E. Hall, J. D., Ed.D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, Pearson Education, Inc. 2002, p. 9–10.

[63] *Ibid.*, p. 9.

poliklinikas, suteikia paramą stichinių nelaimių, katastrofų atveju, teikia socialines garantijas. Taip pat atlieka kitas funkcijas, pavyzdžiui, gali rinkti mokesčius, prižiūrėti bei finansuoti magistralių sistemą, suteikti licencijas ir pan.

Įtaka žmonijos raidai?

Viena federalinė JAV agentūra – Nacionalinė aeronautikos ir erdvės administracija (NASA) žmones išsiuntė NET Į MĖNULĮ, o paskui juos grąžino į Žemę! Šis pavyzdys iliustruoja viešojo administravimo subjektų įtaką ne tik kasdienai, bet ir (kad ir kaip patetiškai skambėtų!) žmonijos raidai[64].

Kennethas Culpas Davisas „Administracinės teisės traktate“[65] 1958 m. rašė, kad eilinis žmogus yra daug dažniau ir tiesiogiai veikiamas administracinių procedūrų nei teisminio proceso, o teisėjas Robertas Jacksonas 1951 m. išreiškė mintį, kad administracinių agentūrų sprendimais paveikiama daugiau vertybių nei teismų sprendimais.[66] Juk ne kiekvienas iš mūsų būna teisminio proceso šalimi. Tačiau administracinės procedūros veikia kiekvieną žmogų. Argi ne dauguma mūsų susiduria su muitiniu tikrinimu, asmens dokumentų tikrinimu, pavyzdžiui, oro uoste ir pan.? Viešojo administravimo subjektai apsaugo arba turi apsaugoti nuo perdėtų elektros, dujų, ryšio paslaugų ir kitų paslaugų kainų, nuo nepatogių oro uostų, geležinkelių, miestų viešojo transporto tvarkaraščių, nuo viešojo intereso nepaisymo radijo ar televizijos laidose ir apskritai nuo chaotiškų transliavimo sąlygų, nuo nesveikų maisto produktų, nuo maisto, vaistų klastočių, nuo pavojingų garvežių, laivų, lėktuvų, tiltų, liftų, nuo nesąžiningos darbo praktikos, nuo skurdo senatvėje, nuo banke laikomų pinigų praradimo, o galbūt net nuo perdėtos infliacijos ar defliacijos. Sąrašą galima pildyti[67].

Pateikiame ir šiek tiek makabrišką pavyzdį: viešoji administracija „rūpinasi“ žmogumi dar prieš jam gimstant (pavyzdžiui, kai civilinės metrikacijos skyriuje tuokiasi pora ir paskelbia, kokia pavarde vadinsis jų būsimieji vaikai) ir po jo mirties.[68] Pavyzdžiui, Žmonių palaikų laidojimo įstatymo[69] 2 straipsnio 6 dalyje nurodytas kapo ramybės laikas, kuris negali būti trumpesnis kaip dvidešimt penkeri metai. Viešojo administravimo subjektai paprastai turi organizuoti kapinių priežiūrą (tą daro savivaldybės administravimo subjektai), jie nustato laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimo taisykles (tą daro Vyriausybė), išduoda licencijas kremavimo veiklai vykdyti (tą daro Aplinkos apsaugos agentūra), išduoda leidimus-higienos pasus teikti laidojimo paslaugas (Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos).

Administracinės teisės normos mus „siekia“ netgi tada, kai mūsų dar nėra, ir tada, kai mūsų jau nebėra.

64 Cann, Steven J. Administrative Law, Sage Publications, 1998, p. 15.

65 Kenneth, Culp, Davis. *Administrative Law Treatise*, West Publishing Company, 1958.

66 Cann, Steven J. *Administrative Law*, *supra* note 64, p. 8.

67 *Ibid.,* p. 15–17.

68 *Správni řád*, Meritum, 2006, p. 3.

69 Lietuvos Respublikos žmonių palaikų laidojimo įstatymas (Žin., 2007, Nr. 140-5763).

Tokia viešojo administravimo subjektų įtaka, ypač reguliuojant kainas, kartais vadinama „kišimusi“. Kai kurie mokslininkai šį reiškinį vadina „intervencionizmu“[70]. L. von Misesas teigia, kad šis fenomenas turi neigiamą aspektą ir reiškia, kad valdžia trikdo įvairius reiškinius, t. y. kišasi į kainų, darbo užmokesčio, palūkanų, pelno dydžio reikalus.[71]

Bet pažiūrėkime, kas gi būtų, jei to „kišimosi“ apskritai nebūtų. Sociologas J. Fulcheris vienoje iš savo knygų pasakoja, kad XIX a. pradžioje didelę darbininkų dalį sudarydavo vaikai nuo 7 iki 16 metų, kurie dirbdavo nuo 6.00 val. iki 19.30 val., iš darbininkų būdavo atimami laikrodžiai, kad nematytų, kiek valandų dirba, netgi laikrodžių savininkai būdavo apmokestinami[72]. Visa tai egzistavo, kol valstybė ėmėsi reguliuoti pramoninio darbo sąlygas ir prisiėmė atsakomybę už žmonių gerovę. Šis procesas Europoje prasidėjo nuo viešosios sveikatos apsaugos priemonių įdiegimo XIX a. viduryje, tačiau tik dešimtmetį prieš Pirmąjį pasaulinį karą buvo suręsti šiuolaikinės gerovės valstybės pamatai, t. y. kai valdžia teikia valstybines pensijas, moka nedarbo, neįgalumo ir motinystės kompensacijas, moka už gydymąsi ir medicininį aptarnavimą, rūpinasi žmonių užimtumu. Vakarų Europoje „gerovės valstybė visiškai įsitvirtino penktajame dešimtmetyje, kai įvyko paskutinis didelis nacionalizacijos protrūkis <...>. Septintajame ir aštuntajame dešimtmetyje vyriausybės mėgino reguliuoti kainas bei pajamas tardamosi su darbo bei darbdavių organizacijomis“[73].

Nuo viešojo administravimo subjektų gali priklausyti netgi mūsų nuotaika. O Vakarų sukurta humanizmo pasaulėžiūra tų pačių viešojo administravimo subjektų gali būti sutrypta per sekundę: pakanka kokiam valstybės tarnautojui žvilgtelti į interesantą, t. y. į mus, „iš paukščio skrydžio aukštumų“.

Valdžios įstaigos turi priimti tokius sprendimus ir įgyvendinti juos taip, kad būtų šimtu dvidešimčia procentų užtikrintos žmogaus teisės į ramų miegą, pakilią nuotaiką, orią senatvę, sveiką aplinką, buvimą su artimaisiais švenčių metu, „neišpūstas“ būstų nuomos ar pirkimo kainas ir t. t. Juk tam ir reikalingos valdžios įstaigos, kad laisvoji rinka nepažeistų mūsų interesų. Puikiai žinome žmogaus prigimtį: esame egoistai, nemokame taupyti. Visa tai labai žmogiška. Valdžios įstaigos reikalingos, kad gautume senatvės pensijas, kad nelaimingo atsitikimo atveju būtų gauta socialinio draudimo išmoka, kad verslininko interesas netaptų našta jo kompanijos darbuotojams, kad valstybė garantuotų paramą ligos, neįgalumo, nedarbo, nelaimės atvejais. Pamąstymui tinkami J. Gray‘aus žodžiai:

> 1997 m. paskelbtas Pasaulio banko pranešimas, pavadintas Valstybė besikeičiančiame pasaulyje, prasideda tokiu pareiškimu. Valstybės dominavimo vystymasis akivaizdžiai nepavyko. Bet nepavyko ir plėtra be valstybės... Istorija dar kartą įrodė, kad gera vyriausybė yra ne prabanga, o būtinybė. Be veiksmingos valstybės nor-

[70] *Interventio* (lot.), *intervention* (angl.), *intervention* (pranc.) reiškia įsikišti, įsiterpti.

[71] Mises, von Lufwig. *Ekonominė politika*, Eugrimas, 2006, p. 69.

[72] Fulcher, James. *Kapitalizmas*: *labai trumpas įvadas*, Eugrimas, 2007, p. 13, 17.

[73] *Ibid.*, p. 75.

mali socialinė ir ekonominė visuomenės plėtra yra neįmanoma. Tame raporte buvo cituojama ir mintis iš 1651 m. T. Hobbeso traktato Leviatanas, jog be efektyvios ir tvarką galinčios užtikrinti valstybės žmonių gyvenimas yra „vienišas, skurdus, bjaurus, brutalus ir trumpas."[74]

Vis dėlto XXI amžiuje ne tik Lietuvoje, bet ir visame pasaulyje matomas valstybės institucijų, apskritai valstybių vaidmens susilpnėjimas. Pavyzdžiui, 2019 m. liepą didelė dalis Lietuvos gyventojų buvo priversti kaupti senatvės pensijas privačiuose bankuose.[75] Valstybė atsisakė pensijų kaupimo funkcijos, šias socialiai ir ekonomiškai reikšmingas funkcijas perleido privatiems ūkio subjektams. Be to, pagal Pensijų kaupimo įstatymo nustatytą teisinį reguliavimą, asmuo, įtrauktas net ir prieš savo valią (neišreikšdamas prieštaravimo per nustatytą terminą) į privataus pensijų kaupimo sistemą, iš esmės negali atsisakyti vėliau jame dalyvauti. Pateikiame kitų pavyzdžių iš įvairių pasaulio valstybių gyventojų kasdienybės, iliustruojančių faktą, jog valstybės nebeatlieka svarbiausių savo funkcijų – nebekontroliuoja darbuotojų saugos ir sveikatos, nebesirūpina maisto gaminių kokybės standartais, nebeužtikrina prieinamumo prie aukštojo mokslo, nesaugo gyventojų sveikatos, leidžia lengvai skolintis iš kredito institucijų, taip skatindamos nekilnojamojo turto ir ne tik augančias kainas.

Ištraukos

„Jaučiau, kad kompanija nori, jog dirbtume kaip robotai – niekada nesustodami, neleisdami mūsų protams išsisukti nuo užduoties. Jaučiau neįtikėtiną spaudimą atremti žmogiškąsias „nesėkmes", kurios mane darė mažiau veiksmingesnį už mašiną."[76]

„Darbovietėje eidamas į tualetą tu turi pereiti per apsaugą, <…> darbuotojai bijo eiti į tualetą, nes bijo prarasti darbą. Buvo atlikta apklausa, kurios rezultatai atskleidė, kad 74 procentai darbuotojų bijo eiti į tualetą dėl darbo produktyvumo ir bausmių". „Darbuotojai turi per valandą surinkti 300 daiktų iš įvairių spintų, stalčių ir pakuoti, t. y. vienam daiktui paimti skiriama dvylika sekundžių."[77]

74 Gray, John. *Apgaulinga viltis: globalaus kapitalizmo iliuzija*, Vaga/Alk, 2006, p. 269.

75 Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymo 6 straipsnio 1 dalis nustato, kad nuo 2019 m. sausio 1 d. kas trejus metus pilnamečiai asmenys, kurie įtraukimo į pensijų kaupimą metų sausio 1 dieną yra jaunesni kaip 40 metų ir Lietuvos Respublikos apdraustųjų valstybiniu socialiniu draudimu ir socialinio draudimo išmokų gavėjų registre yra duomenys apie jų draustumą įtraukimo į pensijų kaupimą metų sausio 2 dieną, įtraukiami į pensijų kaupimą. Pensijų įmokos už įtrauktus į pensijų kaupimą asmenis pradedamos skaičiuoti nuo įtraukimo į pensijų kaupimą metų liepos 1 dienos. Žr. Lietuvos Respublikos pensijų kaupimo įstatymą (TAR, 2018-07-05, Nr. 11459).

76 *I Worked at an Amazon Fulfillment Center; They Treat Workers Like Robots*. Prieiga internetu: <https://time.com/5629233/amazon-warehouse-employee-treatment-robots/>.

77 Pagal interviu su anglų žurnalistu Jamesu Bloodworthu, knygos „Six Months in Low-Wage Britain" autoriumi, apie darbo sąlygas „Amazon warehouse". Prieiga internetu: <https://www.youtube.com/watch?v=7mm-jcSYQas>; <https://www.youtube.com/watch?v=wGdMbI6ZCTY>.

„Remiantis naujais Bostono ir Tuftso universitetų tyrimais, greitasis maistas per pastaruosius trisdešimt metų tampa prastesnės kokybės. Per tą laiką porcijos, kalorijų skaičius ir natrio kiekis padidėjo.“[78]

„<...> pagrindinis klausimas, kodėl maisto standartams visame pasaulyje buvo leista taip smarkiai kristi. Maistas šiuolaikiniame pasaulyje yra didesnė ligų ir mirčių priežastis nei tabako ar alkoholio vartojimas. 2015 m. apie 7 mln. žmonių mirė dėl tabako dūmų, 2,75 mln. – nuo alkoholio vartojimo, tačiau 12 mln. žmonių mirties priežastis yra susijusi su mitybos rizikomis, pavyzdžiui, dėl to, kad žmogus vartojo mažai daržovių, riešutų ar jūrų gėrybių, ar dėl to, kad vartojo perdirbtą mėsą ir saldžiuosius gėrimus.“[79]

„Specialistai pastebi, kad daugėja vadinamosiomis senatvės ligomis sergančių vaikų – neretai moksleiviams nustatomas aukštas kraujospūdis. <…> Kone dvigubai padaugėjo nervų ligomis sergančių vaikų, vyresnių klasių moksleiviams dažniau diagnozuojami psichikos sutrikimai. O antsvorį turinčių vaikų skaičius pastaraisiais metais išlieka stabilus.“[80]

„2020 m. kovo mėnesį, remiantis Lietuvos banko pateiktais duomenimis, Lietuvos gyventojai yra paėmę paskolų (vietoj sąvokos „paskola“ būtų tiksliau vartoti sąvoką „kreditai“ arba „piniginės priemonės“[81]) būstui, vartojimui, kitiems tikslams už per 10 su puse milijardų eurų sumą.“[82]

Tai tik menka dalis pavyzdžių, iliustruojančių, kas vyksta, kai nėra atramos, vadinamos stipria valstybe su stipriomis ir principingomis institucijomis. Akivaizdu, kad prieš daugiau nei tris šimtus metų rašyti T. Hobbeso žodžiai pasitvirtina ir XXI amžiuje.

2.2. Administracinės teisės samprata, dalykas ir sistema

Pirmiausia apžvelkime administracinės teisės sampratą užsienio valstybėse ir pateiksime keletą administracinės teisės apibrėžimų iš specializuotų žodynų ir enciklopedijų.

Administracinės teisės samprata užsienio valstybėse

- Administracinė teisė yra teisė, susijusi su valdžios galių kontrole, įskaitant taisykles / normas, kurios reglamentuoja administracinių sprendimų priėmimą (iš *The Concise Oxford Dictionary of Politics in Politics & Social Sciences*).

78 Pagal JAV radijo stoties WGBH bei Medical News Today pateiktus duomenis. Prieiga internetu: <https://www.wgbh.org/news/lifestyle/2019/03/05/fast-food-is-getting-worse-and-worse-for-you>; <https://www.medicalnewstoday.com/articles/324589.php>.

79 Pagal „Guardian“ pateiktą informaciją. Prieiga internetu: *Good enough to eat? The toxic truth about modern food*. <https://www.theguardian.com/books/2019/mar/16/snack-attacks-the-toxic-truth-about-the-way-we-eat>.

80 Sveikatos ABC. Prieiga internetu: <http://www.sveikatosabc.lt/lt/Naujienos/245/daugeja-vadinamosiomis-senatves-ligomis-serganciu-vaiku>.

81 CK 6.881 straipsnio 1 dalis: Kreditavimo sutartimi bankas ar kita kredito įstaiga (kreditorius) įsipareigoja suteikti kredito gavėjui sutartyje nustatyto dydžio ir nustatytomis sąlygomis pinigines lėšas (kreditą), o kredito gavėjas įsipareigoja gautą sumą grąžinti kreditoriui ir mokėti palūkanas. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 74-2262).

82 Lietuvos banko duomenys. Prieiga internetu: <https://www.lb.lt/lt/paskolos-gyventojams>.

- Administracinė teisė – tai viešosios teisės šaka, reguliuojanti viešosios valdžios institucijų įgaliojimų įgyvendinimą. Ji ypač siejama su šių įgaliojimų teismine ir neteismine kontrole (iš *Oxford Dictionary of Law in Law*).
- Administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, reguliuojanti asmenų pretenzijas vyriausybei. Todėl administracinės teisės objektas yra asmenų interesų apsauga. O vyriausybė lieka administracinės teisės centriniu subjektu <...> (iš *Oxford Companion to Australian Politics in Politics & Social Sciences*).
- Administracinė teisė yra viešosios teisės sritis, reguliuojanti vykdomosios valdžios galias. Jos normos reglamentuoja įgaliojimus, organizacijų sistemas, administravimo institucijų procedūras, taip pat priemones, kuriomis gyventojai gali naudotis, norėdami apskųsti šių institucijų sprendimus (iš *Dictionary of the Social Sciences in Politics & Social Sciences*).
- Administracinė teisė – teisė, reguliuojanti administracinių agentūrų veiklą ir organizaciją bei jų santykį su įstatymų leidžiamąja, vykdomąja, teismine valdžiomis ir visuomene (iš *Black's Law Dictionary*, 10th edition, 2014).

Iš pateiktų apibrėžimų išskirtini keletas administracinei teisei būdingų bruožų:

- administracinė teisė – tai viešosios teisės šaka;
- administracinės teisės normomis turi būti užtikrinama asmenų interesų apsauga;
- administracinės teisės normomis reglamentuojami vykdomosios valdžios institucijų ir kitų viešojo administravimo subjektų įgaliojimai, jų kompetencijos ribos;
- administracinės teisės normomis reglamentuojama viešojo administravimo subjektų organizacija, jų struktūra, tarpusavio santykiai;
- administracinės teisės normomis reglamentuojama viešojo administravimo subjektų sprendimų priėmimo tvarka / procedūros;
- administracinės teisės normomis reglamentuojamos priemonės, kuriomis asmenys gali naudotis, norėdami apsiginti nuo, jų nuomone, neteisėtos viešojo administravimo subjekto veiklos ar neveikimo, pažeidžiančio asmens teises ir teisėtus interesus;
- administracinės teisės normomis reglamentuojamas viešojo administravimo subjektų veiklos kvaziteisminę kontrolę vykdančių institucijų statusas, jų kompetencijos ribos;
- administracinė teisė apima viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo teisminę kontrolę.

Vakarų mokslininkai, sumanę sudaryti knygą, aprašančią Vakarų Europos šalių ir JAV administracinę teisę, įvade administracinę teisę apibūdino taip – teisės šaka, reguliuojanti administracijos ir privačių subjektų santykius.[83]

Prancūzijoje administracinė teisė (pranc. *droit administratif*) apibrėžiama kaip visuma normų, reglamentuojančių administracijos tarpusavio santykius arba administracinės valdžios ir asmenų santykius. Prancūzų administracinė teisė yra pirmoji pasaulyje moderni administracinė teisė, nes visi žinomiausi jos institutai, pavyzdžiui, valstybės atsakomybės, viešojo administravimo subjektų teisėtumo kontrolės (administracinė justicija), bylų rūšinio teisingumo kompetencijos, vyriausybės atstovų pareigybė, atsirado šioje valstybėje. Prancūzijoje buvo pirmąkart išnagrinėta pasaulyje administracinė byla

[83] *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, Intersentia Uitgevers Antwerpen – Groningen – 2002, p. 1

(*Blanco* 1873 m.), XX amžiuje plačiai išvystyta administracinė justicija, kurios tikslas yra ne tik kontroliuoti administracinių aktų teisėtumą, bet ir atsakyti į įvairius ginčytinus teisinių santykių teisinės prigimties nustatymo klausimus.[84]

Vokietijoje administracinė teisė (vok. *Verwaltungsrecht*) suprantama kaip visuma rašytinių ir nerašytinių teisės normų, kurios taikomos administracijai – jų atliekamoms administracinėms funkcijoms, administraciniam procesui ir administracinei organizacijai.[85] Esminę Vokietijos administracinės teisės vystymuisi įtaką padarė tai, kad praeito šimtmečio viduryje administraciniams teismams buvo suteikta visiška viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės jurisdikcija.[86]

Lenkų kalba administracinė teisė (lenk. *prawo administracyjne*) pirmąkart buvo apibrėžta 1880 m. teisininko A. Okolskio. Jis tvirtino, kad administracinė teisė yra tie aktai, kuriais vadovaudamasi valstybė kuria visapusiškos visuomenės vystymosi sąlygas.[87]

Jungtinėje Karalystėje administracinė teisė (angl. *administrative law*) kaip teisės šaka ilgai buvo nepripažįstama, nors administracinės teisės institutų galima įžvelgti dar XV amžiuje (angl. *Star Chamber Court*). Pripažinimo ši teisės šaka susilaukė 1947 m., kai įsigaliojo Karūnos procedūrų įstatymas, 2000 m., kai Aukštajame teisme buvo įsteigtas Administracinis teismas ir kai Civilinio proceso taisyklių 54 dalis buvo pritaikyta viešųjų subjektų teisminės kontrolės procesui. Manytina, kad toks vėlyvas administracinės teisės šakos pripažinimas yra sietinas su tradicija neskirti teisės į viešąją ir privatinę bei su monarchijos valdymo forma, kur galiojo principas „*the Crown can do no wrong*“: „<...> karalius negali blogo daryti“ – jis esąs tobulas, kaip pati karūna, su karaliaus vardu joks blogas, neteisėtas darbas negali būti niekuomet siejamas.“[88] Britai administracinę teisę apibūdina kaip teisės šaką, susijusią su vyriausybės įgaliojimų kontrole.[89]

Amerikiečių mokslininkai, apibūdindami administracinę teisę (angl. *administrative law*), vartoja kitas sąvokas. Tarkime, Lietuvoje vartojamos tokios kategorijas kaip „viešojo administravimo subjektai“ arba „viešoji administracija“, „valdžios įstaigos“. Amerikiečiai be visų šių sąvokų dažnai vartoja kategoriją „agentūra“ (angl. *agency*). Šios sąvokos atitikmuo Lietuvos administracinėje teisėje turėtų būti viešojo administravimo subjektas, nors atsiranda ir Lietuvoje viešojo administravimo subjektų, vadinamų agentūromis, pavyzdžiui,

---

84 Plačiau apie JAV administracinę teisę žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 15–74.

85 *Pünder, Hermann, Klafki, Anika. „Administrative Law in Germany“. In: Comparative Administrative Law. Editor Seerden, E., Intersentia, 2018, p. 49.*

86 Palčiau žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*, *supra* note 10, p. 115–116.

87 Zimmerman, Jan. *Prawo administracyjne*, *supra* note 13, p. 38.

88 Romeris, Mykolas. *Administracinis teismas*, *supra* note 1, p. 106.

89 Plačiau apie Jungtinės Karalystės administracinę teisę žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 76–134.

Nacionalinė mokėjimų agentūra. Taigi, amerikiečiams administracinė teisė yra viskas, ką atlieka viešosios agentūros (vykdomosios ir nepriklausomos). Paprastai amerikiečiai skiria tris stambias administracinės teisės dalis – įstatymai, kiti teisės aktai, įtvirtinantys agentūrų įgaliojimus, agentūrų veikla (reguliacinė „*regulatory*“ ir jurisdikcinė „*adjudicatory*“), teisės principai, kuriais vadovaujamasi, kai agentūrų priimti aktai pažeidžia privačius interesus.[90] Amerikiečių administracinės teisės užuomazgos siekia XIX amžiaus pabaigą, įsteigus pirmąją nepriklausomą nuo vykdomosios valdžios politinės įtakos instituciją (angl. *Interstate Commerce Commission*).

Administracinės teisės teorijoje[91] tvirtinama, kad Europos valstybių administracinės teisės vystymuisi didžiausią įtaką turėjo dviejų Vakarų Europos valstybių – Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės – teisė. Abiem šalims būdinga tai, kad jų administracinė teisė vystėsi per teismų jurisprudenciją, o ne per viešojo administravimo veiklos teisinį reglamentavimą (pavyzdžiui, Prancūzijoje iki šiolei nėra įstatymo, reglamentuojančio viešojo administravimo sričių, todėl jeigu kyla klausimas dėl teisinio santykio prigimties nustatymo, jis sprendžiamas teismų). Jungtinėje Karalystėje, kaip minėta, ši teisės šaka pradėjo vystytis pakankamai vėlai. Todėl Prancūzijos administracinė teisė turėjo didžiausią įtaką Vokietijos ir kitų Vidurio bei Rytų Europos valstybių administracinės teisės šakos vystymuisi.

Apžvelkime *Lietuvos* administracinės teisės specialistų suformuluotų administracinės teisės apibrėžimų bei sampratos galimybių spektrą.

Administracinės teisės samprata Lietuvoje

Pirmąjį Lietuvoje administracinės teisės apibrėžimą pateikė studentas P. Vilutis, sudaręs knygą pagal VDU Teisių fakulteto vyriausiojo asistento S. Žakevičiaus 1938 m. skaitytas administracinės teisės paskaitas. Tačiau apibrėžimas buvo neaiškus, sudėtingas, verstas iš kitos kalbos. Remdamiesi tekstu, pateikiame šį apibrėžimą:

> Administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, reglamentuojanti viešosios administracijos organizaciją, reguliuojanti valstybės atsakomybę, nustatanti viešosios administracijos prievartos galią, procedūrą, kuria priimami privalomi sprendimai. Pirmąkart Lietuvoje buvo įvardyti administracinės teisės bruožai. Vienas iš jų yra administracijos ir piliečių, valdininkų ir pačių administracinių organų santykiai. Taip pat pirmąkart išskirtas administracinės teisės objektas – viešosios administracijos organizacija, jos kompetencija, tos kompetencijos vykdymas.[92] Administracinės teisės objektas yra „valstybės valdžios konstrukcijos“.[93]

---

90 Plačiau apie JAV administracinę teisę žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 135-205.

91 *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p.* 9.

92 Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 2, p. 21–24; detalesnę analizę žr. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 106, 2018, p. 92–93.

93 *Ibid.*, p. 28.

1953 m. išeivijoje taip pat buvo bandyta apibrėžti administracinę teisę:

„Administracinė teisė yra toji viešosios valstybinės teisės šaka, kuri tiria valstybės organų vidaus organizaciją, jų teises ir prievoles. Kur ir kada valstybinės valdžios organų santykis su piliečiais reiškėsi ir reiškiasi (pvz. sovietinėje valdymo sistemoje) vien tiktai taikymu jiems įvairių prievartos priemonių, A. T. virsdavo tiktai policine teise. Bet kultūringose valstybėse policinė teisė vien A. T. šaka, kuri tiria viešosios policijos organizaciją, teises ir prievoles."[94]

1980 m. išleistame vadovėlyje administracinė teisė apibrėžta taip:

„(Tarybinė) administracinė teisė yra (tarybinės) teisės šaka, kurios normos reguliuoja valdymo pobūdžio visuomeninius santykius, atsirandančius valstybinio valdymo organams įgyvendinant valstybinį valdymą, o visiems valstybės organams – vidinį valdymą, taip pat visuomeninėms organizacijoms vykdant valstybės joms perduotas viešo valdymo funkcijas."[95]

A. Andruškevičius[96] siūlo nustatyti administracinės teisės galiojimo sritis. Jos atskleidžia šios teisės šakos paskirtį. Be to, žinant jas, galima apibrėžti administracinę teisę. Taigi, galiojimo sritys tampa metodologiniu šios teisės šakos apibrėžimo pagrindu.

Administracinės teisės galiojimo sritys:

- viešojo administravimo institucijos, jų sistema, tarpusavio santykiai, viešojo administravimo subjektų funkcijos, valstybės tarnybos institutas;
- žmogaus ir viešojo administravimo institucijų tarpusavio santykiai.[97] Tai santykiai, apimantys bendradarbiavimo aspektus, asmens teisę gauti informaciją, peticijos teisę, viešajai administracijai skirtų skundų, prašymų, pasiūlymų nagrinėjimą, Seimo kontrolierių veiklą, administracinių paslaugų teikimą (registravimą juridinių asmenų registre, valstybės tarnautojų registre, užsieniečių registre, taip pat licencijų, leidimų išdavimą, sertifikavimą, atestavimo procedūras ir t. t.);
- valstybės ir savivaldybių institucijų veiksmų kontrolė (parlamentinė kontrolė vykdomosios valdžios atžvilgiu, konstitucinė kontrolė, valstybės vadovo vykdoma kontrolė vykdomosios valdžios institucijų atžvilgiu, valstybės kontrolė ir pan.);
- administracinių ginčų sprendimas (tiek teisminis, tiek kvaziteisminis arba neteisminis).

Remiantis išdėstytomis administracinės teisės galiojimo sritimis, galima šią teisės šaką apibūdinti taip:

Administracinė teisė – tai viešosios teisės dalis, kurios normos reguliuoja:

1) viešojo administravimo institucijų sistemą, jų tarpusavio santykius, jų funkcijas, valstybės tarnautojų statusą;
2) asmenų ir viešojo administravimo subjektų santykius;
3) viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolę;
4) administracinių ginčų tarp asmenų ir viešojo administravimo subjektų nagrinėjimą.

---

94 *Lietuvių enciklopedija*. I tomas, Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1953.

95 Lapinskas, Kęstutis, Petkevičius, Pranas. *Tarybinė administracinė teisė*, *supra* note 3, p. 6.

96 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 5, p. 40.

97 Apie tai žr. A. Andruškevičiaus knygos „Administracinės teisės principai ir normų ribos" II skyriaus 2.2 poskyrį.

Viename iš mokslinių straipsnių A. Andruškevičius teigia, kad administracinė teisė – tai teisės šaka, susidedanti iš teisės normų, kurios reguliuoja viešojo valdymo sistemų, institucijų ir valstybės tarnybos organizavimą, jų ir kitų institucijų, įstaigų, įmonių vidaus administravimą, valstybės ir savivaldybių institucijų atliekamą viešojo valdymo veiklą bei su ja administracinio reagavimo, asmenų teisių užtikrinimo viešojo valdymo srityje santykius.[98] Šiame apibrėžime taip pat galima įžvelgti administracinės teisės normų galiojimo sritis (jos iš esmės tos pačios, skiriasi formuluotė):

1) viešojo valdymo / administravimo institucijų sistemos, valstybės tarnybos organizavimas;
2) šių institucijų vidaus administravimas;
3) viešojo valdymo veikla / viešojo administravimo subjektų funkcijos (jos apima ir administracinį reagavimą);
4) asmenų teisių užtikrinimas.

Pateikiame daugiau to paties mokslininko administracinės teisės apibrėžimų:

> „Administracinė teisė – specializuota viešosios teisės normų, o jų nesant – ir principų visuma, kuria remiamasi nustatant viešosios administracijos institucinę sandarą ir subordinacinius ryšius, apibrėžiant šios administracijos veiklą bei metodus valdymo santykių su piliečiais, kitais valstybės gyventojais ir juridiniais asmenimis sferoje, taip pat organizuojant asmens ir administracijos viešojo valdymo ginčų nagrinėjimą teismuose bei kitose valstybės institucijose.“[99]

Administracinę teisę mokslininkas suvokia ne tik kaip normų visumą, bet ir kaip principų visumą. Tai grindžiama tuo, kad principai parodo „kokybinę šios teisės šakos pusę“. Be to, principai yra „administracinę teisę stabilizuojantis faktorius“. Iš normų tegalime gauti informaciją, atskleidžiančią „momentinę jos būseną“[100]. Teisės aktai nuolatos keičiami, pildomi, naikinami, pavyzdžiui, Teisės aktų registro duomenimis, per 2020 m. gegužę Teisės aktų registre buvo įregistruoti 1525 teisės aktai (dauguma teisės aktų pakeitimai), įskaitant įstatymus ir jų pakeitimus bei neįskaitant teismų priimtų ir tarptautinių dokumentų.

Nors administracinis procesas be teisinio nagrinėjimo procedūrų siejamas su visa vykdomosios valdžios institucijų veikla, „egzistuoja daugybė kitų administracinių procedūrų“, kurios siejamos su administracinės teisės normų reguliuojamais santykiais, pavyzdžiui, administracinės paslaugos ir jų teikimas, viešųjų paslaugų administravimas. Licencijos, leidimo, verslo liudijimo ar įmonės įregistravimas yra veiksmai, lydimi tam tikrų procedūrų. Todėl A. Andruškevičius pateikia dar vieną požiūrį į administracinę teisę – ji yra materialinių, procesinių ir procedūrinių normų visuma.[101]

---

98 Andruškevičius, Arvydas. „Administracinės teisės reguliavimo dalyko sudėtis“, *Teisė* 43, 2002, p. 26.

99 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 5, p. 33.

100 *Ibid.*, p. 124–125.

101 *Ibid.,* p. 110.

Mokslininkas tvirtina, kad egzistuoja trys galimos administracinės teisės pažinimo pakopos[102]: a) administracinė teisė kaip valstybinio valdymo teisė; b) administracinė teisė kaip viešojo administravimo ir viešųjų interesų derinimo teisė; c) administracinė teisė kaip tam tikrais principais pagrįsta normų sistema. Pirmuoju atveju administracinė teisė yra dažnai vadinama valdymo teise. Tai tarsi pateikiama kaip administracinės teisės sinonimas. Netgi yra toks apibūdinimas – administracinė teisė yra „tam tikro socialinio fenomeno tarnaitė“[103]. Pagaliau lotynų kilmės žodis *administratio* reiškia valdymą. Be to, kai kuriose šalyse administracinė teisė vadinama valdymo teise, pavyzdžiui, čekiškai *správní právo* reiškia administracinė teisė (*správa* reiškia valdymas), vokiškai administracinė teisė yra *Verwaltungsrecht* (*Verwaltung* reiškia valdymas), slovėniškai *upravno pravo* yra administracinė teisė (*uprava* yra valdymas). Kai kuriose šalyse administracinės teisės šakos pavadinime dominuoja ne valdymo sąvoka, o kontrolės, priežiūros ar vadovavimo, pavyzdžiui, olandiškai *bestuursrecht* yra administracinė teisė (*bestuurs* reiškia kontrolę, priežiūrą ar vadovavimą). Iš tiesų administracinė teisė atsiranda viešojo valdymo, dabar vadinamame viešojo administravimo procese. Tačiau ją apibūdinti tik kaip valdymo teisę būtų neteisinga, nes toks apibūdinimas reikštų, kad administracinės teisės normos reguliuoja tik viešosios administracijos organizavimą, santykius tarp institucijų, administracinio poveikio priemonių taikymą. Tuo požiūriu valdymo institutui (viešojo valdymo / administravimo institucijoms) būtų teikiamas prioritetas prieš asmens teises ir laisves, jis būtų „svarbesnis už asmens teisių ir laisvių, įgyvendinamų viešojo valdymo sferoje, institutą“. Tai, žinoma, visiškai prieštarautų Konstitucijos 5 straipsniui, skelbiančiam, jog „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Antruoju atveju administracinė teisė reiškia, kad „viešieji valstybės interesai ir visuomenės interesai yra lygiavertės socialinės kategorijos“[104]. Tiesa, Lietuvos teisės aktuose vartojami skirtingi terminai – viešasis interesas, visuomenės interesas, valstybės interesas, Lietuvos Respublikos interesas. Šiuolaikinėje visuomenėje visi šie interesai tampa sąvokos – viešasis interesas – elementais, nes valstybės interesas neturi kirstis su viešuoju visuomenės interesu. Nors kartais susidaro aplinkybės, kad, atrodo, vykdomosios valdžios institucijos savo veiksmais pažeidžia visuomenės interesus ir teises, pavyzdžiui, be plačių diskusijų, neišklausius ekspertų nuomonių planuojant įvesti *5G* ryšį.[105]

2008 m. A. Andruškevičius pateikė tokį administracinės teisės apibrėžimą:

> „Administracinė teisė – taikant bendruosius teisės principus sukurtos viešosios teisės normos ir pozityvųjį reguliavimą aiškinantys bei koreguojantys teismų aktai, nurodantys: 1) kam ir kokios apimties yra suteikti įgaliojimai atlikti viešojo administravimo funkcijas; 2) kam ir kokios apimties yra suteikti įgaliojimai kontroliuoti, ar

[102] *Ibid.*, p. 15.

[103] Andruškevičius, Arvydas. „Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai“, *Teisė* 43, 2002, p. 26.

[104] Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 5, p. 16–17.

[105] Prieiga internetu: <https://www.lrt.lt/naujienos/mokslas-ir-it/11/1182639/vyriausybe-is-esmes-pritare-5g-rysio-pletrai>.

> administracinių santykių dalyviai elgiasi ne priešingu teisei būdu, ir reikiamais atvejais taikyti administracinį poveikį (prievartą); 3) kam ir kokie yra suteikti įgaliojimai spręsti viešosios administracijos ir piliečių konfliktus (administracinių ginčų bylos)."[106]

A. Vaišvila administracinę teisę apibūdina taip:

> „Administracinė teisė reguliuoja visuomeninius santykius, kurie atsiranda valstybės institucijoms vykdant konstitucijos ir įstatymų reikalavimus. Ji nustato ministerijų, departamentų, savivaldybių valdybų struktūrą ir kompetenciją, jų santykius su piliečiais tvarkant ir prižiūrint ūkinę ar kitokią piliečių, jų susivienijimų veiklą. Valdymo objektais laikomi žmonių santykiai, atsirandantys ekonomikos, mokslo, švietimo, sveikatos apsaugos, teisėtvarkos, krašto gynybos, piliečių teisių apsaugos ir kitose srityse."[107]

A. Bakaveckas teigia, kad mokslinėje literatūroje administracinė teisė dažniausiai apibūdinama kaip valdymo teisė, nes ji reguliuoja visuomeninius santykius, susiklostančius organizuojant ir įgyvendinant vykdomąją valdžią, valstybinį ir viešąjį valdymą (administravimą). Būdama viešosios teisės dalimi, ši teisės šaka laikoma socialinių procesų valdymo ir reguliavimo viešajame sektoriuje instrumentu.[108] Taip pat mokslininkas tvirtina:

> „administracinė teisė kaip teisės šaka apima Konstituciją ir įstatymus, kitus norminius administracinius aktus, kurie nustato viešojo valdymo (administravimo) subjektų įgaliojimus, taip pat juridiškai reguliuoja atskirų institutų ir įvairių viešojo valdymo (administravimo) sričių (šakų) bei valstybės institucijų procedūrinę ir jurisdikcinę veiklą."[109] Administracinės teisės reguliavimo objektas yra viešasis administravimas.[110]

Administracinė teisė yra išskirtinė teisės šaka. Jos išskirtinumas pagrįstas tuo, kad ji vystosi, keičiasi, transformuojasi daug greičiau nei bet kuri kita teisės šaka[111]. Ji yra priklausoma nuo naujų reiškinių, įvykių, turi reaguoti į tuos naujus reiškinius, antraip administracinės teisės normos nebeatitiks visuomenės poreikių. Dėl nuolatinių pokyčių pateikti vienprasmišką administracinės teisės apibrėžimą, vienareikšmiškai nustatyti jos dalyką yra neįmanoma. Maža to, administracinė teisė yra glaudžiai susijusi su kitomis teisės šakomis. Tarkime, valstybės tarnybos institutas yra susijęs su *darbo teise* (žr. vadovėlio IV dalies 5 skyrių). Administracinė teisė daugeliu aspektų siejasi su *konstitucine teise*, pavyzdžiui, parlamentinė kontrolė yra konstitucinės teisės institutas (žr. vadovėlio VII dalies 3 skyrių). Su *baudžiamosios teisės šaka* administracinė teisė siejasi per administracinės atsakomybės institutą, nes kartais kyla baudžiamosios teisės normų ir administracinės teisės normų konkurencija. Su šia teisės šaka administracinė teisė gali sietis per baudžiamąją valstybės tarnautojų atsakomybę (žr. vadovėlio IX dalies 9 skyrių) ar tuo, kad kai kurios ikiteisminį tyrimą

---

106 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai valdymo aktų institutas ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, *supra* note 5, 2008, p. 35.

107 Vaišvila, Alfonsas. *Teisės teorija*, Justitia, 2004, p. 340.

108 Bakaveckas, Audrius. *Lietuvos vykdomoji valdžia*, *supra* note 44, p. 126.

109 Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, *supra* note 7, p. 22.

110 Bakaveckas, Audrius. *Lietuvos vykdomoji valdžia*, *supra* note 44, p. 126.

111 Tą pripažįsta ir užsienio administracinės teisės specialistai, pavyzdžiui: Singh, Mahendra, P. *German Administrative Law in Common Law Perspective,* Springer, 2001, p. 6.

atliekančios institucijos gali būti laikomos viešojo administravimo subjektais, pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnas, nagrinėdamas skundus, susijusius su korupcijos prevencija, veikia kaip viešojo administravimo subjektas, be to, tokią funkciją vykdydamas, jis vadovaujasi VAĮ normomis bei kitais teisės aktais, tačiau jei tas pats pareigūnas atliktų ikiteisminį tyrimą, jis vadovautųsi BPK normomis ir tokia veikla nebūtų laikoma viešojo administravimo veikla.[112] Su *civilinės teisės šaka* administracinė teisė siejasi todėl, kad viešojo administravimo subjektai sudaro su privačiais juridiniais asmenimis sutartis, pavyzdžiui, pirkdami kompiuterinę įrangą ar kanceliarines prekes, sudarydami koncesijos sutartis ar sutartis su privačiais subjektais dėl viešųjų paslaugų teikimo, skelbiant viešąjį konkursą. Maža to, kai kurie civiliniai teisiniai santykiai prasideda nuo administracinių veiksmų, pavyzdžiui, įregistruojant įmonę, testamentą, išduodant licenciją vykdyti komercinę, ūkinę veiklą. Administracinės teisės normomis reglamentuojamas sąžiningos konkurencijos palaikymas, bet Konkurencijos tarybos nutarimais savo veikloje turi vadovautis privatūs subjektai, vykdydami komercinę veiklą. Akivaizdu, kad administracinės teisės institutai nėra izoliuoti, egzistuoja gausybė teisinių santykių, kurie gali būti reguliuojami ir konstitucinės, ir darbo, ir baudžiamosios, ir muitinės veiklos, ir aplinkosaugos, ir administracinės teisės bei kitų teisės šakų normomis.

Be to, administracinė teisė yra susijusi ir su kitomis mokslo šakomis, pavyzdžiui, su ekonomika, energetika, hidroenergetika, agronomija, chemija, biochemija, medicina, meteorologija, radiometeorologija, zoologija, geologija, mineralogija, biofarmacija, geodezija, inžinerija, genetika, fizika, vadyba, viešuoju administravimu, naująja viešąja vadyba ir t. t. Viešojo administravimo subjektams dažnai tenka išleisti teisės aktus, reglamentuojančius, pavyzdžiui, apsaugos priemones nuo naminių gyvulių, paukščių infekcinių ligų, reguliuojančius vietovės matavimus, žemėlapių sudarymą, licencijų teikti medicinos paslaugas tvarką, atlikti gręžinius, ieškoti naudingųjų iškasenų. Patys viešojo administravimo subjektai, žinoma, neužsiima, tarkime, naftos paieškomis ar vaistų gamyba, prekyba, bet turi priimti tokius sprendimus, kurie sudarytų sąlygas tai daryti taip, kad nebūtų pažeista viešojo ir privataus intereso pusiausvyra. Be to, kad šie sprendimai būtų aktualūs, viešieji subjektai turi būti nuolatos informuojami apie mokslo laimėjimus. Taigi nenuostabu, jei viešosiose institucijose dirba arba su jomis bendradarbiauja įvairių sričių mokslininkai, specialistai.

Pateikiame apibendrinantį administracinės teisės apibrėžimą:

Administracinė teisė

Administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, reglamentuojanti viešosios administracijos organizaciją, veiklą ir gynimosi nuo neteisėto viešojo administravimo veikimo ar neveikimo priemones.

[112] Specialios teisėjų kolegijos 2007 m. kovo 14 d. nutartis Nr. T-XX-17-07.

Administracinė teisė, skirtingai nei civilinė ar baudžiamoji, nėra kodifikuota teisės šaka. Ji pasižymi didele gausa skirtingos teisinės galios ir kilmės teisės šaltinių, pavyzdžiui, nacionalinė ir ES teisė. Dėl to nėra lengva susisteminti šią teisės šaką ir iškristalizuoti atskiras jos dalis. Kaip tik čia turėtų pasitarnauti administracinės teisės mokslas.

Administracinės teisės sistema

Įprasta skirti administracinės teisės bendrąją (vok. *allgemeines Verwaltungsrecht*) ir specialiąją dalis (vok. *besonderes Verwaltungsrecht*).

Bendroji administracinės teisės dalis – tai dalis, sujungianti teisės normas, institutus, reguliuojančius „administracinių teisinių santykių subjektų bendrąjį teisinį statusą“[113]. Ši administracinės teisės dalis reguliuoja, kaip administracija įgyvendina funkcijas valdymo srityse, kokiais principais, taisyklėmis ji vadovaujasi savo veikloje, taip pat ir tai, kaip gali asmenys apsiginti nuo neteisėtų administracijos sprendimų ir veiksmų. Kiekvienas standartinis darbas apie administracinės teisės bendrąją dalį paprastai apima viešojo administravimo reikšmės aptarimą, viešojo administravimo institucijų sistemos, tarpusavio santykio, kompetencijos, principų, kuriais šios institucijos vadovaujasi įgyvendindamos viešąjį administravimą, viešojo administravimo proceso, administracinio teisminio proceso, valstybės ar viešojo administravimo subjektų atsakomybės dėl neteisėtos veikos, kuria pažeidžiamos asmenų teisės, teisėti interesai, aptarimą. Taip pat aprašomas istorinis administracinės teisės vystymasis, teisės mokslininkų, praktikų indėlis į jos vystymą, nustatomas administracinės teisės ir konstitucinės teisės, kitų teisės šakų santykis, jos vieta šalies teisės sistemoje, įtaka kitoms mokslo šakoms, sąveika su kitomis teisės ir mokslo šakomis. Nustatomi administracinės teisės šaltiniai, nurodomos administracinių aktų rūšys ir jų paskirtis.

Administracinės teisės institutai

Galimas toks bendrosios dalies administracinės teisės institutų išskirstymas:

- viešojo administravimo institutas: apima viešojo administravimo institucijų sistemą, viešojo administravimo subjektų tarpusavio santykius, jų steigimo, likvidavimo, pertvarkymo, koordinavimo santykius, viešojo administravimo subjektų veiklos turinį, sritis, kuriose jos veikia, viešojo administravimo principus, kuriais remdamiesi veikia viešojo administravimo subjektai, teisės aktų, reglamentuojančių jų administracinį teisinį statusą, sistemą ir t. t.;
- valstybės tarnybos institutas: apima valstybės tarnautojo statuso įgijimo, praradimo, jo tarnybinės, materialinės atsakomybės aspektus, socialinių ir kitų garantijų sistemą, valstybės tarnybą reglamentuojančių teisės aktų sistemą ir t. t.;
- administracinio akto institutas: administracinių aktų rūšys, požymiai, diskrecijos teisė, teisės analogija, administracinė procedūra, administracinės sutartys;
- administracinės priežiūros institutas – ūkio subjektų veiklos priežiūra, valstybinė savivaldų priežiūra, finansų kontrolė;

[113] Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės pricipai ir normų ribos*, *supra* note 5, p. 16.

- administracinės atsakomybės institutas – fizinių ir juridinių asmenų administracinė atsakomybė;
- viešojo administravimo subjektų atsakomybės institutas;
- viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolės institutas: neteisminė ir teisminė kontrolė.

Specialioji administracinės teisės dalis – tai dalis, sujungianti teisės normas, institutus, reguliuojančius visuomeninius santykius konkrečiose viešojo administravimo veiklos srityse, pavyzdžiui, energetikos, pramonės, mokslo, švietimo, žemės ūkio, konkurencijos, mokesčių, sveikatos apsaugos, ekonomikos, žemės ūkio, kultūros, registrų, socialinių garantijų, licencijavimo, patentavimo, sertifikavimo, aplinkosaugos, prieglobsčio, teritorijų planavimo, statybos, vartotojų teisių apsaugos ir kitose srityse. Vokietijoje, Lenkijoje prie specialiosios administracinės teisės priskiriama ir verslo administracinė teisė (vok. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, lenk. *administracyjne prawo gospodarcze*), siejama su viešaisiais pirkimais, viešosios administracijos ekonominiais veiksmais, ryšių reguliavimu, energetikos pramonės, geležinkelių ir kitų sričių reguliavimu.

Administracinės teisės teorijoje administracinė teisė taip pat skirstoma į materialiąją ir procesinę. *Materialioji* administracinė teisė apima normas, kurios nustato viešojo administravimo subjektų veiklą, reikalavimus, keliamus viešosios administracijos tikslams pasiekti atitinkamoje srityje. *Procesinė* administracinė teisė plačiąja prasme apima tokias administracinės teisės normas, kurios nustato viešojo administravimo subjektų organizaciją, veiklą ir tos veiklos procesą. Siaurąja prasme procesinė administracinė teisė reiškia tik procesą viešojo administravimo subjektams priimant sprendimus, nukreiptus į asmenis. Kitaip tariant, procesinės administracinės teisės normos reguliuoja, kaip viešojo administravimo subjektai turi taikyti materialiąsias administracinės teisės normas, kaip jie turi elgtis, įgyvendindami jiems įstatymais suteiktus įgaliojimus, ir kokias teises bei pareigas turi kitas administracinio proceso dalyvis.

Kadangi viešojoje administracijoje yra intensyvus vidaus administravimas, kai kuriose valstybėse (Vokietijoje, Čekijoje) išskiriama ir *organizacinė* arba *vidinė* administracinės teisės dalis, viešojo administravimo subjektams priimant vidaus administravimo ir tarnybinius aktus.

2.3. Viešoji ir privatinė teisė

Kontinentinės teisės sistemos valstybėse įprasta skirstyti teisę į viešąją ir privatinę.

Tačiau jau keletą dešimtmečių girdėti šio teisės skirstymo kritikos. Pagrindiniai tokios kritikos argumentai yra susiję su, kaip tvirtinama[114], pasenusiomis

[114] *Hendrych, Dušan; et al.. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p.* 13; Ehlers, Dirk. *Verwaltung in Privatrechtsform*, Duncker&Humblot, 1984, p. 30.

sąvokomis valdantieji ir valdomieji, viešoji administracija – stipresnieji teisinio santykio dalyviai, o asmenys – silpnesnieji. Maža to, manoma, kad, viešosios ir privatinės teisės normomis sprendžiami panašūs probleminiai klausimai, todėl tvirtinama, kad, užuot siekus skirti viešąją ir privatinę teisę, turi būti siekiama teisinius klausimus spręsti vieningai. Iš esmės teisės teorijoje atskiriami du teisinių santykių tipai – teisiniai lygiaverčių dalyvių santykiai ir teisiniai valdančiųjų ir valdomųjų santykiai.

Vienos ir Brno teisės mokyklos atstovai (H. Kelzenas, A. Merkl, F. Weyras, V. Kubešas ir kt.) manė, kad teisės skyrimas į viešąją ir privatinę gali sukelti riziką, kad valstybei bus suteikta didesnė teisinė galia negu kitiems subjektams. Šiuolaikinėje visuomenėje dėl to gali kilti abejonių. Pagalvokime apie tokią situaciją: iš vienos teisinių santykių pusės Konkurencijos taryba, o iš kitos – prekybos tinklas, kurio metinės pajamos yra dešimtys milijonų eurų. Kuri šalis šiuo atveju yra silpnesnė ir kuri stipresnė? Kurios iš jų interesai yra geriau atstovaujami teisme – valstybės ir visuomenės ar privačių gigantiškų pajamų turinčių subjektų? Šiuo pavyzdžiu norėta pasakyti, kad net ir skirstant teisę į viešąją ir privatinę valstybės ir visuomenės interesai, deja, ne visada yra stipresnioji teisinių santykių pusė. Pagalvokime, kas būtų visiškai atsisakius teisės skirstymo į viešąją ir privatinę arba sektorių skirstymo į viešąjį ir privatų – apskritai nebeliktų viešųjų ar visuomenės intereso sampratos ir jokio subjekto, kurio veiklos tikslas būtų ginti visuomenės interesus.

Teorijos, aiškinančios viešosios ir privatinės teisės skirtumus

Taigi, šiuolaikinėje kontinentinės teisės sistemoje teisė skirstoma į viešąją ir privatinę. Viešosios ir privatinės teisės skirtumus aiškina įvairios teorijos. Pasiremkime trimis[115], kurios iki šiolei laikomos aktualiomis – interesų teorija (vok. *Interessentheorie*), subordinacinė teorija (vok. *Subordinationstheorie*), subjektinė teorija (vok. *Subjektstheorie*).

Interesų teorija yra laikoma seniausia, ji kilusi senovės Romoje ir dažniausiai iliustruojama Romos teisininko Ulpiano žodžiais: *Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet* (vertimą žr. vadovėlio žodyne). Nuo interesų pobūdžio (viešo ar privataus) priklauso teisės normų ir teisinių santykių pobūdis. Kitaip tariant, viešieji interesai, visuomenės gerovė yra reguliuojama viešosios teisės normomis, o privatūs interesai, privačių asmenų gerovė – privatinės teisės normomis. Ši teorija sulaukia kritikos dėl to, kad viešąjį interesą yra sunkiau įvardyti nei privatų, kad teisės normos yra ne tik klasifikuojamos, bet jomis siekiama naudos ir tokiais atvejais, kai ginamas privatus interesas.

Subordinacinė teorija ilgą laiką dominavo administracinės teisės doktrinoje, nes viešoji ir privatinė teisė buvo skiriama pagal dalyvių santykį vienas kito

[115] Remiamės: *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p.* 14–15; Peine, Franz-Joseph, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C. F. Mueller, 2011, p. 26.

atžvilgiu – valdančiojo ir valdomojo santykis arba lygiaverčiai santykiai. Pirmasis atvejis patenka į viešosios teisės reguliavimo dalyką, antrasis – į privatinės teisės. Ši teorija sulaukia kritikos dėl to, kad ilgainiui viešojoje teisėje atsiranda vis daugiau lygiaverčių teisinių santykių, pavyzdžiui, administracinėmis sutartimis reguliuojami teisiniai santykiai. Ir apskritai modernioje teisinėje valstybėje valdančiojo ir valdomojo santykio samprata yra nepriimtina. Juk viešoji administracija turi tarnauti visuomenės interesams. Galiausiai Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis nustato imperatyvą – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.

Subjektinės teorijos esmė yra teisės subjekto priklausomybė tam tikrai organizacijai – pilietybė, gyvenamoji vieta savivaldybėje, gyvenvietėje. Kitaip tariant, jei asmuo priklauso tam tikrai organizacijai, jo santykį su šia organizacija, pavyzdžiui, valstybe ar kokia viešąja korporacija, reguliuoja viešosios teisės normos, jei nepriklauso – jo statusas reglamentuojamas privatinės teisės normomis. Literatūroje yra šios teorijos modifikacijų, pavyzdžiui, privatinė teisė laikoma bendrąja, nes ji reguliuoja visų teisės subjektų, taip pat ir viešosios valdžios teises ir pareigas. O viešoji teisė yra specialioji, nes jos normos reguliuoja viešosios valdžios, įskaitant ir viešąją administraciją, valdinius įgaliojimus. Kita subjektinės teorijos modifikacija laikytina jos skirstymas į formaliąją ir materialiąją. Formalioji reiškia tai, kad viešąją teisę sudaro teisės normos, kurios įgalioja ir įpareigoja tik viešosios valdžios subjektus. Ši teorija nepasitvirtino, nes akivaizdu, kad viešosios teisės normomis įgaliojami ne tik viešosios valdžios, bet ir kiti subjektai. Pagal materialiąją subjektinę teoriją, viešąją teisę sudaro teisės normos, reguliuojančios teisinius santykius, kuriuose viena iš šalių būtinai yra viešosios valdžios subjektas.

2.4. Administracinės teisės istorija pasaulyje ir Lietuvoje

Prancūzijos administracinė teisė (pranc. *droit administratif*) laikoma administracinės teisės lopšiu. D. Hendrychas teigia, kad prancūzų administracinė teisė yra „pirmoji moderni administracinė teisė, nes visi žinomiausi jos institutai ir formos, kaip ir teisinė apsauga nuo viešosios administracijos sprendimų, atsirado Prancūzijoje“[116]. Prancūzijoje administracinės teisės atsiradimas siejamas su 1799 m. įsteigta Valstybės taryba (pranc. *Conseil d'Etat*). Ši institucija ilgainiui tapo aukščiausiu Prancūzijos administraciniu teismu.

Reikėtų paminėti dar vieną svarbų veiksnį prancūzų administracinės teisės evoliucijoje – tai 1872 m. įsteigto Ginčų teismo (pranc. *Tribunal des conflits*) 1873 m. priimtą sprendimą *Blanco* byloje. Šia byla pirmą kartą pasaulyje buvo atskirta viešoji teisė nuo privatinės.

[116] Hendrych, Dušan; *et. al. Správní právo. Obecná část*, C. H. Beck, 2012, p. 15; Sládeček, *Vladimír. Obecné správní právo*, Wolters Kluwer, 2013, p. 16.

Pirmoji administracinė byla

Blanco byla: 1873 m. asmuo kreipėsi į civilinius teismus prašydamas, kad šie patvirtintų, jog valstybei, pagal Civilinio kodekso 1382, 1383 ir 1384 straipsnius, kyla civilinė atsakomybė už žalą, kurią patyrė jo dukra kelių eismo įvykyje. Jį sukėlė Valstybinės tabako administracijos darbuotojai, važiavę vagonu. Departamento prefektas, veikdamas valstybės vardu, iškėlė jurisdikcijų konflikto klausimą, teigdamas, kad bendrosios kompetencijos teismams minima byla nėra teisminga. Ginčų teismas nustatė, kad Civiliniame kodekse nustatytos taisyklės ir principai taikomi santykiuose tarp asmenų, bet netaikomi atsakomybei, kurią prisiima valstybė už padarytą viešųjų tarnautojų žalą asmenims. Teismas papildė, kad valstybės atsakomybė, nebūdama nei bendra, nei absoliuti, yra reglamentuojama specialiomis normomis ir taisyklėmis, kurios gali kisti priklausomai nuo viešosios tarnybos poreikių ar visuomenės intereso, ar poreikio suderinti valstybės teises su privačiomis asmenų teisėmis.

Taigi, 1873-ieji paprastai yra laikomi administracinės teisės šakos atsiradimo metais. Tačiau kiekviena valstybė turi savo nacionalinės administracinės teisės pradžią. Pavyzdžiui, JAV administracinės teisės šakos susiformavimas siejamas su kelių institucijų atsiradimu – 1869 m. įsteigta Ilinojaus geležinkelio komisija, o 1887 m. – Federaline verslo komisija. Lenkijoje nacionalinės administracinės teisės šakos pradžia laikoma A. Okolskio parašyta ir 1880 m. išleista knyga „Lenkijos Karalystėje galiojanti administracinė teisė“[117], Italijoje – 1814 m. pasirodžiusi Gianio Domenico Romagnosio knyga „Administracinės teisės pagrindiniai principai“[118], Jungtinėje Karalystėje – 1947 m. įsigaliojęs Karūnos procedūrų įstatymas[119].

Lietuvoje užuominų į administracinius teisinius santykius galima įžvelgti dar prieš septynis šimtus metų. Lietuvos didysis kunigaikštis Gediminas savo laiškuose (1322–1324) popiežiui Jonui XXII, Vokietijos miestų ir Rygos piliečiams rašė apie modernias valdymo priemones: norėdamas, kad į Lietuvos Didžiąją Kunigaikštystę atvyktų kuo daugiau riterių, ginklanešių, pirklių, valstiečių, kalvių, račių, kurpių, kailiadirbių, malūninninkų, smuklininkų, kitų amatininkų, jis taikė skatinamąsias priemones, t. y. atleido nuo mokesčių arba sudarė sąlygas atvykti su šeimomis.[120]

XIV a. buvo sudaromos Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės žemių ir kitų kunigaikštysčių sutartys, kuriose buvo nustatyti vaško, vario, alavo, apynių kokybės, jų svorio ir vertės matavimo reikalavimai. Pavyzdžiui, sveriamas vaškas turėjo būti grynas, be nuosėdų, deguto, druskos. Jeigu kas nors atvežė negryną prekę, turėjo grįžti atgal su savo prekėmis, ir jo kunigaikštis turėjo jį nubausti. Taigi, egzistavo tam tikras priežiūros ir atsakomybės institutas.

---

117 Okolski, Antoni. *Wykład prawaadministracyjnego orazprawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, Druk. S. Orgelbranda Synów, staraniem i nakł. Redakcyi Biblioteki Umiejętności Prawnych,1880.

118 Romagnosi, G. D. *Principi fondamentali di diritto amministrativo*. Seconda Edizione. Firenze: Nella stam-peria piatti, 1832.

119 Apie tai plačiau žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9.

120 *Chartularium Lithuaniae res gestas magni ducis Gedeminee illustrans*. Gedimino laiškai, Vaga, 2003, p. 47, 59.

Priežiūros institutas viduramžiuose

„<...> Svėrėjas prekę patikrina liežuviu, o kol prekė guli ant lėkštės, pasitraukia šalin, prekės neliečia ranka. Pasvėręs svėrėjas bučiuos kryžių, [prisiekdamas], kad turi teisę ją sverti <...>."[121]

Administracinės atsakomybės instituto užuomazgų galima įžvelgti ir Pamedės teisyne (1340 m.), kuriame buvo numatyta atsakomybė už viešą namų ramybės ir namų ramybės trikdymą patalpose.[122] Taip pat šių užuomazgų esama ir Lietuvos statutuose, kuriuos mokslininkai vadina unikaliu lietuvių, baltarusių ir ukrainiečių istorijos, teisės ir kultūros paminklu.[123]

Statutuose minimos veikos, už kurias numatytos sankcijos, pavyzdžiui, slaptas smuklių steigimas, neteisėta čigonų (romų) migracija, neteisėtas tarnų samdymas, svorio ir ilgio matų padirbinėjimai. Čia galime įžvelgti migracijos teisės užuomazgų, nesąžiningos konkurencijos ribojimo apraiškų, pavyzdžiui, slaptų smuklių steigimas Kunigaikštystės miesteliuose, kaimuose, bažnytinėse valdose vertintas kaip žala didžiojo kunigaikščio pajamoms, taip pat asmenims, turintiems leidimus steigti ir laikyti smukles.

Statutuose minimi ir kai kurie jau šiuolaikiški principai, pavyzdžiui, „visi viena teise turi būti teisiami" (visiems taikomi rašytiniai įstatymai)[124] ir pan.

1529 m. Lietuvos statuto aštuntajame skyriuje numatyta atsakomybė už žemių ribų pažeidimą, už ežių sugadinimą.[125] 1529 m. Lietuvos statuto devintajame skyriuje nustatytos laukinių žvėrių sumos, kurias reikia mokėti, jeigu kas nors vogčiomis tuos gyvūnus užmuštų, kas „medžioklavietes smurtu išmedžiotų":

„...už stumbrą dvylika grašių ilgųjų; už briedį šeši grašių ilgieji; už elnią ar už elnę po tris grašių ilguosius, o už lokį trys grašių ilgieji; už arklį ar už kumelę trys grašių ilgieji; už šerną ar už kiaulę grašių ilgasis; už stirną grašių puskapė, o už lūšį grašiui ilgasis."[126]

1529 m. Statuto trečiajame skyriuje minimi kai kurie pareigūnai, administraciniai vienetai. Pavyzdžiui, nurodoma, kad turi būti išsaugotos urėdų pozicijos senosiose vaivadystėse[127] – Trakų, Vilniaus, kiti pareigūnai – kaštelionai, kancleriai, maršalkos, seniūnai, tijūnai. Nustatyta, kad jie turėjo teisti ir rėdyti

121 *Ibid.*, p. 265.

122 Andriulis, Vytautas; Maksimaitis, Mindaugas; Pakalniškis, Vytautas; Pečkaitis, Justinas, Sigitas; Šenavičius, Antanas. *Lietuvos teisės istorija*, Justitia, 2002, p. 52.

123 Lazutka, Stanislovas. Lietuvos statutai, jų kūrėjai ir epocha, Spindulys, 1994, p. 5

124 *Ibid*., p. 128.

125 Valikonytė, Irena; Lazutka Stanislovas; Gudavičius, Edvardas. Pirmasis Lietuvos Statutas (1529), Vaga, 2001, p. 208–219.

126 *Ibid*.,p. 221–222.

127 Vaivadijos buvo dideli administraciniai vienetai. XVI a. visa LDK teritorija buvo suskirstyta į aštuonias vaivadijas ir trylika pavietų. (pgl. Raudeliūnas, Vytautas; Baliulis, Algirdas. Lietuvos vyriausiojo tribunolo sprendimai 1583–1655, Mintis, 1988, p. 14).

savo pavietuose.[128] Taip pat vartojama kategorija „viešosios gerovės nauda“[129]. Šiuo atveju pritaikytina šiuolaikinės administracinės teisės kategorija – viešasis interesas. Be to, įvardytas sprendimų priėmimo principas – tik „pakankamai apsvarstę ir taip pat su mūsų Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės tarėjų žinia ir su pritarimu, ir su susitikimu spręsime bei tvarkysime“[130].

Viduramžių ir vėlesnių amžių „pareigūnai“ yra šiuolaikinių institucijų pirmtakai, pavyzdžiui, iždininkas (finansų ministras), medžioklis (aplinkosaugininkas, pasienietis), iždo administracija (mokesčių inspekcija, valstybės kontrolė), revizoriai (inspektoriai), etmonas (krašto apsaugos ministras), vaivados, seniūnai, tijūnai, vietininkai (vietos savivaldos pareigūnai), maršalka (prezidento kanceliarijos vadovas, teisėjas), Edukacinė komisija (Švietimo ministerija), magistratas (savivaldybės taryba), burmistras (savivaldybės meras), cechai, gildijos (visuomeninės organizacijos – rūmai, draugijos, bendrijos, asociacijos, konfederacijos) ir t. t.[131]

Administracinių teisinių santykių užuomazgų galime rasti įvairiausiose pasaulio šalyse, senovės civilizacijose, pavyzdžiui, Babilono valdovo Hamurabio teisyne buvo reglamentuotos statybos taisyklės ir atsakomybė už jų nesilaikymą.

Administracinė teisė tarpukario Lietuvoje

Taigi, kokius metus galėtume laikyti Lietuvos administracinės teisės šakos formavimosi pradžios metais? Kaip minėta, Lietuvos teritorijoje administracinių teisinių santykių užuomazgos fiksuojamos prieš septynis šimtus metų, tačiau administracinės teisės šakos formavimosi pradžia laikytinas 1922 m. ruduo, kai įsteigus Lietuvos universitetą Teisių fakultete pradėtos dėstyti administracinės teisės paskaitos, vestos administracinės teisės pratybos. Užsiėmimus vedė V. Biržiška, kuris vadovavo Administracinės teisės katedrai ir tam tikrą laiką Teisių fakultetui. Administracinės teisės užsiėmimai vykdavo V–VI semestrų metu[132]. 1937 m. norėta praplėsti administracinės teisės studijas. V. Biržiška kreipėsi į fakulteto tarybą, siūlydamas padidinti Administracinės teisės katedroje etatų skaičių ir argumentuodamas tuo, kad „1) administracinės teisės sritis nuolat plečiama, nes valstybės administracijos darbas nuolat plečiamas, 2) Klaipėdos krašto administracinė teisė, kuri daugeliu atžvilgiu yra skirtinga

[128] Lietuva buvo padalyta į pavietus. Pavietas – tai administracijos, seimelio, teismo veiklos plotas. Butėnas, *Domas. Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės valstybinių ir visuomeninių institucijų istorijos bruožai XIII–XVIII amžiuje*, Lietuvos istorijos institutas, 1997, p. 46; Valikonytė, Irena; Lazutka Stanislovas; Gudavičius, Edvardas. Pirmasis Lietuvos Statutas (1529), *supra* note 125, p. 149.

[129] Valikonytė, Irena; Lazutka Stanislovas; Gudavičius, Edvardas. Pirmasis Lietuvos Statutas (1529), *supra* note 125, p. 150.

[130] *Ibid.*

[131] Plačiau apie administracinių teisinių santykių užuomazgas nuo Gedimino laiškų žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*, *supra* note 10, p. 185–215.

[132] Taip buvo nustatyta viename iš pirmųjų Teisių fakulteto tarybos posėdžių, įvykusių 1922 m. rugpjūčio 29 d. LCVA. F. 631 ap. 1, b. 221, p. 5.

nuo kitos Lietuvos dalies administracinės teisės, iki šiol visai nebūdavo dėstoma, o ji būtinai turėtų būti čia dėstoma, <...>“[133]. Autorės žiniomis, 1938 m. ir 1939 m. A. Baumgartenas Teisių fakultete dėstė Klaipėdos krašto administracinę teisę, kartu dėstęs ir Klaipėdos krašto baudžiamąją teisę. Deja, tarpukario laikotarpiu Lietuvoje nebuvo išleistas nė vienas administracinės teisės vadovėlis ar pratybos. Tad apie administracinės teisės sampratą tarpukario Lietuvoje galima spręsti tik iš studentų konspektų[134] ir administracinės teisės, kaip dėstomo dalyko, programų[135], [136]. Kita vertus, administracinės teisės šakai bent jau teoriniu požiūriu plėtotis įtakos turėjo 1928 m. išleistas M. Romerio veikalas „Administracinis teismas“, kuriame, beje, nerasime administracinės teisės apibrėžimo.[137]

Kiti tarpukario teisininkai taip pat ėmėsi pavienių, bet nefundamentalių administracinės teisės studijų. Mokslininkai analizavo tarnybinio piktnaudžiavimo[138], valstybės atsakomybės ir valstybės tarnybos[139], administracinės atsakomybės[140], vietos savivaldybės[141] klausimus, taip pat aptarė administracinio teismo steigimo galimybes Lietuvoje, apžvelgdami kitų valstybių patirtį[142]. Šiuose straipsniuose buvo analizuojami atskiri administracinės teisės institutai. Tačiau juose nebuvo nė žodžio apie pačią administracinę teisę, jos paskirtį, reguliavimo objektą ir t. t.

Žinių apie Lietuvos administracinės teisės formavimosi pradžią mums suteikia nuo 1932 iki 1940 m. parengti administracinio teismo įstatymo projektai[143,144] (žr. vadovėlio VII dalies 1 skyrių).

---

133 Teisių fakulteto tarybos 1937 m. gegužės 20 d. posėdžio Nr. 288 protokolas. LCVA. F. 631, ap. 1, b. 225, p. 191.

134 *Administracinės teisės konspektas*. Pagal prof. Biržiškos programą. Rankraščio teisėmis, 1935; Vanagas, S. *Administracinė teisė (užrašai), supra* note 2; Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 2.

135 *Teisių fakulteto programos 1931/1932 m*.,Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1931; Biržiška, Vaclovas. *Administracinės teisės programa*, VDU Teisių fakultetas, 1937.

136 Plačiau žr. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *supra* note 92, p. 80–98; Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinė teisė V. Biržiškos akimis“, *Teisė* 108, 2018, p. 35–50.

137 Romeris, Mykolas. *Administracinis teismas*, *supra* note 1.

138 AL., M. „Tarnybinis smurtas“, *Teisė,* 10, 1926, p. 56–61.

139 Fridšteinas, Viktoras. „Valstybės atsakomybė už nuostolius, padarytus valdininkų neteisėtais veiksmais“, *Teisė,* 43, 1938, p. 267–278; Mačys, Vladas. „Dėl valdininkų traukimo atsakomybėn“, *Teisė* 1, 1922, p. 45–49; Stankūnas, I? Dėl „etatinių valstybės tarnautojų atlyginimo lentelės“, *Teisė* 3, 1922, p. 43–46; Vazbys, St. „Dėl „valdininko“ sąvokos mūsų įstatymuose“, *Teisė* 12, 1927, p. 98–101.

140 Laucius, Kazys. „Administracinis baudimas mūsų įstatymo leidyboje“, *Teisė* 45, 1939, p. 422–434; Undraitis, J? „Administracinės baudos per 1938 metus“, *Teisė* 48, 1939, p. 355–362.

141 Romeris, Mykolas. „Vietos savivaldybės“, *Teisė* 3, 1922, p. 1–15.

142 Finkelšteinas, M? „Administracinis teismas“, *Kultūra* 4, 1928, p. 161–163; Fridšteinas, Viktoras. „Dėl administracinio teismo Lietuvoje“, *Teisė* 38, 1937, p. 187–205; Hesse, A? „Apie teisinę valdymo kontrolę“, *Teisė* 38, 1937, p. 171–179; Kliimann, Artur Tõeleid. „Estijos administracinis teismas“, Teisė 20, 1931, p. 24–44; Mestre, Achille. „Prancūzijos Valstybės Taryba“. Vertė S. Žakevičius, *Teisė* 42, 1938, p. 191–202; Račkauskas, Konstantinas. „Lietuvos administracinio teismo pradai“, Teisė 37, 1937, p. 55–65; Romeris, Mykolas. „Valstybės Taryba“, *Teisė* 16, 1929, p. 23–36.

143 „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Teisė* 44, 1938, p. 522–525; Romeris, Mykolas. „Administracinio teismo įstatymo projektas“, Židinys 5-6, 1940, p. 561–576; Romeris, Mykolas. „Administracinio teismo įstatymo aiškinamasis raštas“, Lietuvos mokslų akademijos Vrublevskių bibliotekos Rankraščių skyrius, fondas 138 (Römerių giminės aktai), saug. vien. 2325, lap. 10–29.

144 Plačiau apie juos žr. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *Teisė* 109, 2018, p. 27–49.

Negalima nepaminėti Teisių fakulteto studentų diplominių darbų, kuriuose buvo analizuotos įvairios administracinės teisės sritys: administracinė justicija, savivaldybės, geležinkelių atsakomybė, tabako kontrolė, konkurencija, užsieniečių teisės, žemės reforma, švietimas, policija, kino priežiūra, Lietuvos spaudos cenzūra[145]. Pabrėžtina, kad juose nė karto net nebuvo siekta apibrėžti administracinės teisės šakos.

Paminėtinas ir Teisių fakulteto studento P. Vilučio sudarytas administracinės teisės vadovėlis pagal VDU Teisių fakulteto vyriausiojo asistento S. Žakevičiaus 1938 m. skaitytas paskaitas.[146]

Administracinė teisė sovietinėje Lietuvoje

Sovietinėje Lietuvoje buvo parašyti K. Lapinsko ir P. Petkevičiaus vadovėlis „Tarybinė administracinė teisė“[147], P. Petkevičiaus vadovėlis „Administracinė atsakomybė“[148], išleisti administracinės teisės pagrindų testai[149], keletas metodinių medžiagų lektoriams[150], mokymo priemonių, iš kurių išsiskiria J. Stašinsko darbai[151].

---

145 Pelanis, Jonas. Tabako monopolis ir akcizas: diplominis darbas (1929). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius,* F. 85-140; Judelis, Izraelis. Nedoroji konkurencija: diplominis darbas (1932). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-245; Martišius, P? Svetimšalių teisės Lietuvoje: diplominis darbas (1932). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius,* F. 85-201; Elsbergas, S? Lietuvos žemės reforma: diplominis darbas (1933). Kaunas: VDU Teisių fakulteto leidinys, 1935; Galeckas, Augustinas. Suaugusiųjų švietimo organizacija Lietuvoje: diplominis darbas (1937). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-483; Stanynas, Vincas. Dabartiniai Lietuvos vietos savivaldybių klausimai: diplominis darbas (1936). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-462; Paramskas, Balys. Geležinkelių atsakomybė už žalą padarytą eksploatacijos metu: diplominis darbas (1935). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-390; Leonas, Fabricijus. Lietuvos policijos kūrimasis (1918-1923): diplominis darbas (1936). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-446; Alseika, Vytautas, Filmų priežiūra Lietuvoje: diplominis darbas (1937). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-473; Narkevičius, Konradas. Administracinis teismas ir jo pradai mūsų įstatymuose: diplominis darbas (1939). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-614; Zaleskis, Leonardas. Spaudos cenzūra nepriklausomoje Lietuvoje: diplominis darbas (1937). VDU Teisių fakultetas. *VU bibliotekos Rankraščių skyrius*, F. 85-537.

146 Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *supra note* 92, p. 92–93.

147 Lapinskas, Kęstutis; Petkevičius, Pranas. *Tarybinė administracinė teisė*, *supra* note 3.

148 Petkevičius, Pranas. *Administracinė atsakomybė*, Mintis, 1979.

149 *Administracinės teisės pagrindų testai*: metodinė priemonė, Lietuvos TSR liaudies ūkio specialistų tobulinimosi institutas, 1978.

150 Pavyzdžiui, Marcijonas, Antanas. *Administracinė atsakomybė už gamtos apsaugos įstatymų pažeidimą: medžiaga lektoriui,* Žinija, 1985, 1986; Apanavičius, Martynas. *Administracinė ir baudžiamoji atsakomybė už girtavimą ir chuliganizmą*, Žinija, 1968.

151 Stašinskas, Jonas. *Administracinės teisės pagrindai. Įvadinė dalis.* Paskaitų konspektas, LTSR aukšt. ir spec. vid. mokslo m-ja, 1977; Stašinskas, Jonas. *Administracinės teisės pagrindai. Bendroji dalis.* Mokymo priemonė, LTSR aukšt. ir spec. vid. mokslo m-ja, 1977; Stašinskas, Jonas. *Administracinės teisės pagrindai. Ypatingoji dalis: administracinė atsakomybė.* Mokymo priemonė, LTSR aukšt. ir spec. vid. mokslo m-ja, 1978; Stašinskas, Jonas. *Administracinių bylų nagrinėjimo liaudies teisme ypatumai.* Mokymo priemonė, LTSR aukšt. ir spec. vid. mokslo m-ja, 1979; taip pat Dubauskas, Jonas. *Administracinės teisės pagrindai (administracinė atsakomybė). Bendroji dalis*, Lietuvos TSR aukštojo ir specialiojo vidurinio mokslo ministerija, 1986.

Administracinė teisė šiuolaikinėje Lietuvoje

Atkūrus nepriklausomybę pasirodė daugiau studijų administracinės teisės tema. Paminėtini P. Petkevičiaus[152], A. Andruškevičiaus[153], J. Paužaitės–Kulvinskienės[154], S. Šedbaro[155], A. Bakavecko[156], B. Pranevičienės[157], šio vadovėlio autorės[158] mokslo darbai, metodinės priemonės[159], kolektyviai parašytas administracinės teisės vadovėlis[160], minėtų ir kitų autorių moksliniai straipsniai[161], teisės mokslų daktarų disertacijos[162], dokumentų rinkiniai[163].

Pirmąkart per visą nepriklausomos Lietuvos administracinės teisės istoriją 1999 m. buvo priimti ABTĮ[164], VAĮ[165], įsteigti administraciniai teismai[166],

152 Petkevičius, Pranas. *Administracinė atsakomybė*, Justitia, 1996; Petkevičius, Pranas. *Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena*, Teisinės informacijos centras, 2003.

153 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 5; Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, *supra* note 5, 2008.

154 Paužaitė-Kulvinsienė, Jurgita. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, Justitia, 2005.

155 Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, *supra* note 8; Šedbaras, Stasys. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, Justitia, 2006.

156 Bakaveckas, Audrius. *Lietuvos vykdomoji valdžia*, *supra* note 44; Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, *supra* note 7.

157 Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*, *supra* note 6.

158 Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*, *supra* note 10; Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9.

159 Bekėžienė, Rasa. *Administracinė teisė: valstybės teisėsaugos institucijos*. Praktinių užduočių rinkinys, S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2013; Sirvydis, Algirdas. *Administracinės teisės principų praktinio taikymo aspektai*, Utenos kolegija, 2010; Petkevčius, Pranas. *Administracinės teisės seminarų ir pratybų užduotys*, Vilniaus universitetas, 1995.

160 *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 4, 2005.

161 Pavyzdžiui, Kargaudienė, Aušra. „Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje“, *Jurisprudencija* 70 (62), 2005, p. 31–41; Urmonas, Algimantas, Pranevičienė, Birutė. „Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės“, *Jurisprudencija* 32 (34), 2002, p. 54–64; Meškys, Linas. „Juridinių asmenų administracinė atsakomybė: kaltės nustatymo problemos ir sprendimo būdai“, *Jurisprudencija* 4 (82), 2006, p 61–68; Andruškevičius, Arvydas. „Administracinė teisė: interesų veiksnys įstatymų leidyboje“, *Teisė* 74, 2010, p. 33–45.

162 Urbonas, Darius. *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla, taikant administracines sankcijas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2007; Meškys, Linas. *Juridinio asmens administracinė atsakomybė aplinkosaugos srityje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2007; Kuncevičius, Gytis. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas:* daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2011; Pūraitė, Aurelija. *Aukštojo universitetinio mokslo valstybinis reguliavimas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2011; Danėlienė, Ingrida. *Proporcinugmo principas administracinėje teisėje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilniaus universitetas, 2012; Paškevičienė, Laura. *Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014; Gailiūnienė, Ugnė. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilniaus universitetas, 2013; Gedmintaitė, Audronė. *Teisėtų lūkesčių apsaugos principas viešojoje teisėje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilniaus universitetas, 2016 ir t. t.

163 Bukauskas, Antanas; Medelis, Algimantas; Švedas, Antanas. *Administracinių teisės pažeidimų dokumentų rinkinys*, Lietuvos policijos akademija, 1997.

164 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1945).

165 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-308).

166 Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-309).

administracinių ginčų komisijos[167], 1994 m. priimtas Vyriausybės įstatymas[168], Vyriausybės darbo reglamentas[169], 1999 m. priimtas VTĮ[170], kuris reglamentavo ne tik valstybės tarnautojų atostogas ir komandiruotes[171], bet ir valstybės tarnautojų teisinį statusą, jo įgijimo, praradimo pagrindus, tarnybinę atsakomybę.

Reikšmingų žinių apie šiuolaikinės Lietuvos administracinės teisės vystymąsi pateikia LVAT jurisprudencija bei šio teismo administracinio padalinio atliekami ir teisėjų aprobuojami administracinių bylų apibendrinimai, biuleteniai, mėnesinės bylų apžvalgos.[172]

2.5. Administracinė teisė ir mokslas

D. Hendrycho teigimu[173], mokslas, susijęs su administracine teise, apima tris sritis – mokslą apie administraciją, mokslą apie administracinę teisę, skirstant ją į bendrąją ir specialiąją, bei administracinę politiką. Trumpai aptarkime šias sritis, remdamiesi nurodyto mokslininko atliktu tyrimu.

Mokslas apie administraciją yra skirtas viešosios administracijos struktūrai, veiklai analizuoti ir aprašyti, sąvokoms aiškinti, viešosios administracijos pagrindams, tikslams, administracijos reformų teorijoms aiškinti.

Mokslo apie administracinę teisę arba administracinės teisės teorijos objektu laikytinos normos, pagal kurias viešoji administracija veikia ir atlieka viešojo administravimo veiklą.

Administracinės politikos objektas yra vertinti viešąjį administravimą pagal iš anksto nustatytus kriterijus arba aiškinti viešosios administracijos tikslų pasiekimą atitinkamuose administracinės teisės institutuose.

---

167 Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (Žin., 1999-02-03, Nr. 13-310).

168 Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).

169 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ (Žin., 1994, Nr. 63-1238).

170 Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 33-759); Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 66-2130).

171 Tarpukario Lietuvoje nebuvo valstybės tarnybą reguliuojančio įstatymo, tik įstatymai, nustatę tarnautojų atostogas, komandiruotes. Žr. Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *supra* note 92, p. 80–98.

172 Visi šie šaltiniai randami oficialiojoje LVAT interneto svetainėje. Prieiga internetu: <https://lvat.lt/veikla/teismu-praktika/204>.

173 *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 22–23.

IŠVADOS

- Administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, kurios normos reguliuoja viešosios administracijos organizaciją, veiklą bei gynimosi nuo neteisėtos viešojo administravimo veiklos priemones.
- Administracinės teisės reguliavimo objektas yra viešosios administracijos organizacija, jos veikla, asmenų interesų apsauga viešojo administravimo srityse.
- Administracinės teisės institutai: viešojo administravimo, valstybės tarnybos, administracinio akto, administracinės priežiūros, administracinės atsakomybės, viešojo administravimo subjektų atsakomybės, viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolės.
- Administracinės teisės sistema: bendroji, specialioji, materialioji, procesinė, organizacinė.
- Viešosios ir privatinės teisės skirtumus aiškina įvairios teorijos. Vadovėlyje remiamės trimis – interesų teorija, subordinacine teorija ir subjektine teorija.
- Lietuvoje administracinės teisės studijos buvo pradėtos 1922 m., įsteigus Lietuvos universitetą, vėliau – Vytauto Didžiojo. Su šiais metais siejame ir Lietuvos administracinės teisės šakos vystymo pradžią. Tačiau pasaulyje administracinės teisės šakos atsiradimo vieta laikoma Prancūzija, o data – 1873 m., kai Ginčų teismas išnagrinėjo pačią pirmą pasaulyje administracinę bylą *Blanco*.
- Mokslas, susijęs su administracine teise, apima tris sritis – mokslą apie administraciją, mokslą apie administracinę teisę, skirstant ją į bendrąją ir specialiąją bei administracinę politiką.

3. ADMINISTRACINIAI TEISINIAI SANTYKIAI

Skyrelis parašytas, remiantis Vopálka, Vladimír, žr. Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část,* C. H. Beck, 2016, p. 51–54 bei kitais išnašose nurodytais šaltiniais.

Administracinės teisės normos

Administracinės teisės normos nustato viešosios administracijos organizaciją, viešojo administravimo subjektų suskirstymą pagal valstybės administracinius vienetus, pavaldumo ryšį tarp viešojo administravimo subjektų, vidaus kontrolę, viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimą, tarnybinę pagalbą. Kitaip tariant, administracinės teisės normomis yra įtvirtinama viešosios administracijos struktūra. Šiomis normomis gali būti nustatyta ir vidinė viešojo administravimo subjektų organizacija – tai gali būti padaryta įstatymais arba vidaus administravimo aktais.

Administracinės teisės normomis nustatomi teisiniai santykiai materialinių viešosios administracijos pagrindų srityje: valstybės tarnautojų, pareigūnų teisinis santykis, valstybės turto valdymas, naudojimas, disponavimas juo, viešieji finansai (biudžeto teisė).

Materialinėmis administracinės teisės normomis nustatoma viešojo administravimo subjektų kompetencija, įgaliojimai, asmenų administracinė atsakomybė, pačios viešosios administracijos atsakomybė už savo veiklą.

Administracinės teisės normomis nustatomas administracinių aktų, sprendimų priėmimo procesas – teisėkūros, ūkio subjektų veiklos priežiūros, vidaus kontrolės, valstybinės savivaldų priežiūros, teritorinio planavimo.

Administracinės teisės normomis nustatoma viešosios administracijos veiklos teisminė kontrolė.

Administraciniai teisiniai santykiai

Visus šiuos teisinius santykius, nors jie savo turiniu ir dalyvių teisiniu statusu yra labai skirtingi, vienija tas pats dalykas – viešasis administravimas. Kaip tik tai šiuos teisinius santykius atskiria nuo kitų teisės šakų normomis reguliuojamų teisinių santykių. Antai viešojo administravimo subjektams suteikiami įgaliojimai, nebūdingi privatinės teisės normomis reguliuojamų teisinių santykių dalyviams. Kodėl? Nes viešojo administravimo subjektai turi tarnauti visuomenei, jos interesams, todėl jiems suteikiami valstybinio valdymo įgaliojimai, kartu ir tam tikri apribojimai, pavyzdžiui, keliami griežtesni reikalavimai, norint tapti valstybės tarnautoju, privalomas viešųjų ir privačių interesų deklaravimas, materialinė atsakomybė, pareigų vykdymas ne tarnybos metu (pavyzdžiui, policijos pareigūnų). Be to, skirtingai negu privatinės teisės normomis reguliuojamuose teisiniuose santykiuose, administraciniuose teisiniuose santykiuose sprendimai priimami vienašališkai, paveikiant asmenų teises ir pareigas. Šis vienašališkumas būdingas, priimant norminius, individualius administracinius aktus bei taikant administracinės prievartos priemones.

Pats tipiškiausias administracinis teisinis santykis susiklosto viešojo administravimo subjektui priimant sprendimus, kurių pagrindu prasideda, pasikeičia arba pasibaigia teisiniai santykiai. Tokių sprendimų iniciatoriai gali būti ir viešojo administravimo subjektai, ir patys asmenys. Teisės normos taikymas konkrečiam atvejui galimas tik įsitikinus, kad įvykdytos toje normoje nustatytos sąlygos. Sprendimai priimami ir tada, kai kyla ginčas dėl to, ar asmuo turi atitinkamas viešąsias teises arba pareigas.

Priimant administracinius sprendimus, kurie yra pagrindas prasidėti, pasikeisti arba pasibaigti teisiniams santykiams, kyla ir procesiniai teisiniai santykiai. Iš viešosios administracijos pusės procesinių teisinių santykių pagrindas yra gero administravimo principai, apsaugantys asmenų teises. Procesinės teisės ir pareigos leidžia asmenims ginti savo teises ir teisėtus interesus.

Administraciniai sprendimai gali būti pagrindas įvairiems kitiems teisiniams santykiams atsirasti arba atvirkščiai – pasibaigti. Pavyzdžiui, administraciniai teisiniai santykiai gali būti pagrindas civiliniams teisiniams santykiams atsirasti arba pasibaigti, tarkim, panaikinus statybos leidimą atitinkami teisiniai santykiai gali pasibaigti. Tokiais atvejais tvirtintina, kad administraciniai teisiniai santykiai, susiklostantys priimant administracinį sprendimą, yra ašis kitų iš to sprendimo ateityje išsirutuliosiančių teisinių santykių.

Pateikiame keletą administracinių teisinių santykių apibrėžimų:

> „Administraciniai teisiniai santykiai – įstatymais ir kitais teisės norminiais aktais reglamentuoti visuomeniniai santykiai, atsirandantys vykdant viešąjį administravimą, taip pat vidaus administravimą."[174]

> „Administraciniai teisiniai santykiai – tai administracinės teisės normomis reguliuojami visuomeniniai santykiai, susiklostantys viešojo administravimo ar vidaus administravimo srityse, arba tai tokie santykiai, kurių dalyviams administracinės teisės normos suteikia atitinkamas subjektines teises ir nustato juridines pareigas".[175]

> „Administraciniai teisiniai santykiai – tai administracinės teisės normomis sureguliuoti visuomeniniai santykiai, kurių dalyviai turi valstybės garantuotas subjektines teises ir teisines pareigas valstybinio valdymo srityje."[176]

Administraciniai teisiniai santykiai gali kilti:

- tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens, pavyzdžiui, santykiai, priimant sprendimus dėl privačių subjektų teisių, sudarant administracines sutartis, taikant administracinės prievartos priemones (žr. vadovėlio V ir VI dalis);
- tarp įvairių viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, sudarant administracines sutartis tarp viešojo administravimo subjektų (vadinamosios koordinacinės administracinės sutartys) arba santykiai tarp valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų (savivaldybių administracinės priežiūros santykiai) (žr. vadovėlio VII dalies 4, 7, 8 skyrius);
- tarp vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, bendradarbiaujant, arba tarp viešojo administravimo subjektų ir kitų valstybės valdžios institucijų, pavyzdžiui, atliekant teisminę viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolę (žr. vadovėlio VII dalies 1, 2 skyrius);

---

174 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo įstatymas (Žin., 2000-10-11, Nr. 85-2566).

175 Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, *supra* note 7, p. 440. Mokslininkas pateikia subjektinės teisės ir teisinės arba juridinės pareigos sąvokas: „Subjektinė teisė – įstatymu nustatytas ir garantuotas teisinio santykio dalyvio galimo arba leistino (leidžiamo) elgesio būdas, skirtas savo interesams ir poreikiams tenkinti." „Teisinė (juridinė) pareiga – teisinio santykio dalyvio (subjekto) tinkamo elgesio modelis, kurį jis privalo įgyvendinti, kad kitos teisinio santykio šalies subjektinės teisės būtų realizuotos." *Ibid.,* p. 434.

176 *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 4, 2005, p. 186.

- viešojo administravimo subjektui atliekant vidaus administravimą (žr. vadovėlio V dalį apie vidaus administravimo aktus, vidaus kontrolę, instancinę kontrolę, tarnybinius aktus), t. y. santykiai tarp pavaldumo ryšiais susietų tarnautojų ar darbuotojų;
- taikant atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (žr. vadovėlio VIII dalį).

Taip pat administracinius teisinius santykius galime suskirstyti taip:

- teisiniai santykiai, kylantys organizuojant viešąją administraciją (steigiant institucijas, sudarant komisijas, komitetus, formuojant teritorinius padalinius, pavaldžias institucijas, priimant, atleidžiant valstybės tarnautojus ir pan.) (žr. vadovėlio III ir IV dalis);
- teisiniai santykiai, susiklostantys viešajai administracijai atliekant įstatymais ir kitais teisės aktais nustatytą veiklą (žr. vadovėlio V, VI, X dalis);
- teisiniai santykiai, susiklostantys atliekant kontrolę viešosios administracijos atžvilgiu (žr. vadovėlio VII ir IX dalis);
- teisiniai santykiai, susiklostantys kylant viešosios administracijos atsakomybei (žr. vadovėlio VIII dalį);

Administraciniai teisiniai santykiai yra administracinės teisės normomis reguliuojami visuomeniniai santykiai, atliekant viešojo administravimo veiklą, vidaus administravimą, taikant administracinės prievartos priemones bei ginantis nuo neteisėtos viešosios administracijos veiklos.

Apie kriterijus, pagal kuriuos atskiriami administraciniai teisiniai santykiai nuo kitų teisės šakų normomis reguliuojamų teisinių santykių žr. vadovėlio VII dalies 1.13 poskyryje.

4. ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Teisės teorijoje[177] egzistuoja dvi teisės šaltinių sampratos. Teisės šaltinis *materialiąja prasme* yra tam tikros patirtys, socialiniai santykiai, istoriniai įvykiai, įpročiai, teisiniai įsitikinimai, tautinės savybės, nuomonės, moralė, elgesio standartai, tikėjimas, užsienio valstybių įtaka. Teisės šaltinis *formaliąja prasme* (teisės formos) yra norminės formos, kuriose yra atitinkamas norminis turinys. Vadovėlyje didesnis dėmesys skiriamas teisės šaltiniams formaliąja prasme.

Lietuvos teisėje galioja rašytiniai šaltiniai, pirmiausia – norminiai teisės aktai (teisinis reguliavimas). Taigi, Lietuvos administracinės teisės šaltiniai yra

[177] Vaišvila, Alfonsas. *Teisės teorija, supra* note 107, p. 299; Sládeček, *Vladimír. Obecné správní právo*, *supra* note 116, p. 47; Boguszak, Jiří; Čapek, Jiří; Gerloch, Aleš. *Teorie práva*, ASPI, 2004, p. 38.

norminiai teisės aktai, kuriuose yra administracinės teisės normų, taip pat ir kiti teisės aktai, susiję su viešąja teise, teisiniai papročiai, teisminiai ar administraciniai precedentai, sutartys.

Administracinės teisės šaltiniais yra tokios teisės formos, kurios konstituciškai pripažįstamos valstybės. Konstitucinis Teismas yra pasisakęs dėl tam tikrų teisinių valdžios aktų, įvardijęs juos teisės šaltiniais – tarptautinės ratifikuotos sutartys (pavyzdžiui, EŽTK)[178], kurios turi būti taikomos ir tais atvejais, kai nacionalinės teisės aktas, išskyrus pačią Konstituciją, nustato konkuruojantį teisinį reguliavimą su nustatytuoju tarptautinėje sutartyje, Konstitucinio Teismo aktai[179] (dar vadinama oficialioji konstitucinė doktrina[180]), teismų precedentai[181]. Taip pat Konstitucinis Teismas yra įvardijęs *teisės aiškinimo šaltinius* – ESTT ir EŽTT jurisprudenciją.[182] Juos LVAT pavadino *doktrininiais teisės šaltiniais.*[183]

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje taip pat išaiškinta, kas neturi teisės šaltinio galios, pavyzdžiui, tarptautiniai žinybiniai susitarimai, nes tai nėra ratifikuotos tarptautinės sutartys, o jiems sudaryti nereikia specialių įgaliojimų.[184]

Administracinės teisės šaltinio sampratai svarbi Konstitucinio Teismo išaiškinta teisės akto, kaip teisės šaltinio, sąvoka ir šio teisės šaltinio skirtumai nuo kitokių teisės šaltinių, pavyzdžiui, teisinių papročių.

Oficialioji konstitucinė doktrina

> „Teisės aktai (taip pat ir tie, dėl kurių atitikties aukštesnės galios teisės aktams pagal Konstituciją sprendžia Konstitucinis Teismas) yra atitinkamų viešosios valdžios institucijų arba referendumu sukurti teisės šaltiniai, kuriuose yra įtvirtinta teisė – tam tikra tekstine forma išdėstytos teisės nuostatos. <...> Taigi teisės aktai <...> visuomet yra tam tikrų institucinių teisėkūros sprendimų (veiksmų) rezultatai <...>. Tuo teisės aktai skiriasi nuo tokių teisės šaltinių, kaip, pavyzdžiui, teisiniai papročiai, kurie atsiranda (yra sukuriami) ne instituciniais teisėkūros sprendimais (veiksmais), bet kitais pagrindais."[185]

Teisės šaltiniai, kartu ir administracinės teisės šaltiniai, yra hierarchinės tvarkos, panašios į piramidę. Šios teisės aktų tvarkos idėjos kūrėjas yra H. Kelzenas. Teisės teorijoje yra apibrėžta, kad *teisės aktų hierarchija* yra sistema, sudaryta iš pakopų, susijusių pavaldumo ryšiais.[186]

178 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada; 1997 m. gruodžio 18 d. nutarimas; 2006 m. kovo 14 d. nutartis; 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas.

179 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 gegužės 30 d. nutarimas.

180 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4349-415/2019.

181 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 spalio 24 d. nutarimas.

182 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai; 2016 m. gegužės 9 d. sprendimas.

183 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-899-858/2017; 2019 m. birželio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3347-629/2019.

184 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas.

185 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. nutartis.

186 Vaišvila, Alfonsas. *Teisės teorija*, *supra* note 107, p. 299.

Kam reikalinga ši teisės aktų hierarchija arba teisės aktų tvarka? Atsakymą galima rasti Konstitucinio Teismo nutarimuose, kuriuose buvo aiškinama teisės aktų hierarchijos ir Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo sąveika:

Oficialioji konstitucinė doktrina

„Konstitucijoje įtvirtintas *teisinės valstybės principas* suponuoja ir teisės aktų hierarchiją, <...> tai, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo."[187]

„ <...> šis konstitucinis principas neleidžia poįstatyminiais teisės aktais (taigi ir Vyriausybės nutarimais) nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme. Konstitucija draudžia žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 29 d., 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimai). Vyriausybės teisės aktas yra poįstatyminis teisės aktas, <...> juo negalima keisti įstatymo normų turinio."[188]

Taigi, teisės aktų hierarchijoje slypi tam tikri teisinės valstybės principą iliustruojantys elementai, kurie nusako aukštesnės ir žemesnės galios teisės aktų santykį. Apibendrinkime juos:

- žemesnės galios teisės aktas yra aukštesnės galios teisės akto normų taikymo aktas.
- žemesnės galios teisės aktas negali prieštarauti aukštesnės galios teisės aktui;
- žemesnės galios teisės aktai turi būti grindžiami aukštesnės galios teisės aktais;
- žemesnės galios teisės aktu negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su aukštesnės galios teisės akto nustatytu teisiniu reguliavimu;
- žemesnės galios teisės aktu neturi būti reguliuojami teisiniai santykiai, kurie turi būti reguliuojami aukštesnės galios teisės aktu;
- žemesnės galios teisės aktu negalima pakeisti aukštesnės galios teisės akto.

Šie principai galioja ne tik siejant įstatymą su poįstatyminiu aktu, bet ir siejant vieną poįstatyminį aktą su kitu poįstatyminiu aktu, pavyzdžiui, ministro įsakymas neturi būti priešingas Vyriausybės nutarimui arba savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas – savivaldybės tarybos sprendimui ir pan.

[187] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d., 2013 m. vasario 20 d., 2018 m. birželio 29 d., 2019 m. gruodžio 18 d., 2013 m. vasario 20 d., 2016 m. balandžio 27 d., 2010 m. kovo 9 d. nutarimai.

[188] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d., 2010 m. kovo 9 d., 2012 m. balandžio 12 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai.

Lietuvos administracinės teisės šaltinių hierarchijos struktūrinė schema sudaroma remiantis oficialiąja konstitucine jurisprudencija ir kai kuriais teisės aktais. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta teisės aktų hierarchija, kurios viršūnėje yra Konstitucija[189], oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje ne kartą minėta, jog Konstitucija turi aukščiausią teisinę galią[190]. O įstatymą teisės šaltinių sistemoje Konstitucinis Teismas įvardija pirminiu teisės aktu, nes tautos įgaliotas įstatymų leidėjas – Seimas – juo reguliuoja svarbiausius visuomeninius santykius.[191] Įstatymų normomis nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, o poįstatyminiais teisės aktais jos gali būti detalizuojamos, reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka.[192]

Teismų įstatymo[193] 33 straipsnyje įvardyti bylų nagrinėjimo teisės šaltiniai – Konstitucija, įstatymai, tarptautinės sutartys, Vyriausybės nutarimai, kiti galiojantys teisės aktai, kurie neprieštarauja įstatymams, oficialioji konstitucinė doktrina, ES teisė, ESTT jurisprudencija, Lietuvos teismų jurisprudencija, teismų precedentai. ABTĮ 15 straipsnio 2 dalyje taip pat įvardyti kai kurie teisės šaltiniai, tarp jų paminėti nacionalinių, ES ir tarptautinių teismų praktika.

Taigi, formaliųjų Lietuvos teisės aktų hierarchiją, kartu ir Lietuvos administracinės teisės šaltinių sistemą, pavaizduokime taip:

Formalieji Lietuvos administracinės teisės šaliniai

Lietuvos Respublikos Konstitucija
Tarptautinė teisė Ratifikuotos tarptautinės sutartys EŽTK (pripažįstama viršenybė įstatymų atžvilgiu)
ES teisė: (teisės normų kolizijos atveju ES teisės normos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus (Konstitucinio akto dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje 2 dalis)
Bendrieji teisės principai ir bendrieji administracinės teisės principai
Įstatymai
Seimo nutarimai
Respublikos Prezidento dekretai
Vyriausybės nutarimai, sprendimai, rezoliucijos

189 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 26 d. ir kiti nutarimai.

190 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 22 d., 2020 m. liepos 30 d. nutarimai.

191 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 2015 m. rugsėjo 29 d. ir kiti nutarimai.

192 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas.

193 Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Žin.,1994, Nr. 46-851).

Teisės aktai, priimti *valstybinio administravimo* subjektų: • Vyriausybės nutarimai • ministrų įsakymai; • Vyriausybės įstaigų vadovų įsakymai; • įstaigų prie ministerijų vadovų įsakymai.
Teisės aktai, priimti *savivaldybių administravimo* subjektų: • savivaldybės tarybos sprendimai; • savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymai; • asociacijų sprendimai.

Egzistuoja ir teisės aiškinimo šaltiniai (nacionalinių administracinių teismų, ESTT, EŽTT jurisprudencija), kurie taip pat yra svarbus administracinės teisės, kaip teisės šakos, šaltinis. Tačiau šią administracinės teisės šaltinio rūšį integruoti į čia pateiktą lentelę labai sudėtinga – neaišku, kur teismų jurisprudenciją „patalpinti“ – ar „virš“ įstatymų, ar „po“ įstatymais. Autorės nuomone, teismų jurisprudencija lydi kiekvienos rūšies administracinės teisės šaltinį. Taigi, pateikiame administracinės teisės šaltinių formaliąja prasme lentelę, papildę ją teismų jurisprudencija.

Lietuvos Respublikos Konstitucija LRKT jurisprudencija
Tarptautinė teisė LRKT jurisprudencija, EŽTT jurisprudencija
ES teisė: LRKT, ESTT, administracinių teismų jurisprudencija,
Bendrieji teisės principai ir bendrieji administracinės teisės principai LRKT, ESTT , EŽTT, administracinių teismų jurisprudencija
Įstatymai LRKT, ESTT, administracinių teismų jurisprudencija
Seimo nutarimai LRKT jurisprudencija
Respublikos Prezidento dekretai LRKT jurisprudencija, Atitinkamais atvejais – administracinių teismų jurisprudencija
Vyriausybės nutarimai, sprendimai, rezoliucijos LRKT jurisprudencija, Atitinkamais atvejais – administracinių teismų jurisprudencija **Teisės aktai,** **priimti *valstybinio administravimo* subjektų** administracinių teismų jurisprudencija
Teisės aktai, **priimti *savivaldybių administravimo* subjektų** administracinių teismų jurisprudencija

Maža to, yra ir kitokių formų administracinės teisės šaltinių, pavyzdžiui, „švelnioji“ („minkštoji“) teisė – įvairūs valstybės tarnautojų elgesio etikos kodeksai, cirkuliarai, instrukcijos, tarptautinių organizacijų dokumentai ir t. t. Kiekvienas šių šaltinių aptariamas kituose skyriuose.

4.1. Konstitucija

Remiantis oficialiąja konstitucine doktrina[194], Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią: „Konstitucija yra aukščiausioji teisė“[195].

Trumpai apžvelkime Konstitucijos nuostatas, susijusias su administracinės teisės normomis reguliuojamais teisiniais santykiais.

Konstitucijoje be konstitucinių teisinių principų, pavyzdžiui, valdžių padalijimo, teisinės valstybės ir kitų, yra įtvirtintų principų, kurie tiesiogiai susiję su viešojo administravimo veiklos principais. Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas. Šio principo elementų rasime VAĮ 3 straipsnyje, reglamentuojančiame viešojo administravimo principus, VTĮ 3 straipsnyje, įtvirtinančiame valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principus, VTS ir kitų įstatymų straipsniuose.

Apskritai Konstitucijoje esama daug normų, kurios yra pagrindas administracinės teisės normoms atsirasti ir administraciniams teisiniams santykiams klostytis, pavyzdžiui, Konstitucijos 46 straipsnio 4 dalis, numatanti, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Kad ši nuostata veiktų buvo priimtas Konkurencijos įstatymas, įsteigta Konkurencijos taryba ir kitos įstaigos, kurių veikla laikoma viešojo administravimo veikla.

Tokių normų yra ir daugiau, pavyzdžiui, Konstitucijos 41 straipsnio 4 dalis, 42 straipsnio 2 dalis, 53 straipsnio 1 dalis, 54 straipsnis ir t. t.

Tačiau Konstitucijoje yra tokių normų, kurios nustato teisinį reguliavimą dėl kai kurių vykdomosios valdžios institucijų, valstybinio ir savivaldybių administravimo institucijų sudarymo pagrindų, kompetencijos, struktūros. Apžvelkime šias nuostatas:

Konstitucijos V skirsnio „Seimas“ 67 straipsnio 5–9, 11–13, 17 punktai nustato Seimo įgaliojimus steigti valstybės institucijas, skirti ir atleisti jų vadovus, pritarti ar nepritarti Ministro Pirmininko kandidatūrai, svarstyti Vyriausybės programą ir spręsti, ar jai pritarti, steigti, panaikinti ministerijas, prižiūrėti Vyriausybės veiklą, skirti ir atleisti valstybės kontrolierių, Lietuvos banko valdybos pirmininką, sudaryti Vyriausiąją rinkimų komisiją, nustatyti valstybės administracinį suskirstymą. Konstitucijos 73 straipsnis reglamentuoja Seimo kontrolierių veiklą ir tai, kad Seimas gali steigti kitas kontrolės institucijas

[194] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. spalio 18 d. 2020 m. liepos 30 d. nutarimas ir kiti nutarimai.

[195] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d., 2014 m. sausio 24 d., 2020 m. liepos 30 d. nutarimai.

(pavyzdžiui, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigą).

Konstitucijos VI skirsnio „Respublikos Prezidentas“ 84 straipsnio 1–3 punktai reglamentuoja valstybės vadovo įgaliojimus užsienio politikoje, kartu šie punktai yra ir apie statutinių valstybės tarnautojų – diplomatų – skyrimą ir atšaukimą. Straipsnio 4–9 punktai atskleidžia valstybės vadovo įgaliojimus formuojant Vyriausybę, 10, 13 punktai nustato valstybės vadovo nominacinius įgaliojimus – skiria ir atleidžia valstybės pareigūnus, pavyzdžiui, generalinį prokurorą, generalinį komisarą, valstybės kontrolieriaus pavaduotojus, Lietuvos banko valdybos narius, teikia Seimui valstybės kontrolieriaus, Lietuvos banko valdybos pirmininko kandidatūras ir t. t.

Konstitucijos VII skirsnio „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“ 91 ir 92 straipsniai reglamentuoja Vyriausybės sandarą, ministrų skyrimo ir atleidimo tvarką. Skirsnio 94 straipsnyje įtvirtinti Vyriausybės įgaliojimai, 95 straipsnyje – Vyriausybės veiklos formos (nutarimai, posėdžiai, nutarimų pasirašymo tvarka), 97–100 straipsniuose Ministro Pirmininko, ministrų teisinis statusas, Ministro Pirmininko pavadavimo, užtikrinant veiklos nepertraukiamumą, tvarka.

Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ straipsniuose reglamentuojama savivaldos teisė, savivaldybės tarybos teisė sudaryti jai atskaitingus vykdomuosius organus, kai kurie savivaldybės tarybos įgaliojimai dėl biudžeto, vietinių rinkliavų. Skirsnio 123 straipsnyje įtvirtinta, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė, taip pat Vyriausybės atstovų vaidmuo.

Konstitucijos XI skirsnio „Finansai ir valstybės biudžetas“ straipsniuose įtvirtinta Lietuvos banko valdybos struktūra, jos formavimo tvarka.

Konstitucijos XII skirsnio „Valstybės kontrolė“ straipsniuose reglamentuojama Valstybės kontrolės kompetencija ir valstybės kontrolieriaus skyrimo tvarka.

4.2. Tarptautinė teisė

Pagal Konstitucijos 135 straipsnį, įgyvendinant užsienio politiką vadovaujamasi visuotinai pripažintais teisės principais ir normomis. Taigi, kai kurie tarptautinės teisės principai ir tarptautinės sutartys yra Lietuvos administracinės teisės šaltiniai. Šiame poskyryje administracinės teisės šaltiniai kartu apima ir administracinio proceso teisės šaltinius.

Remiantis Konstitucijos 138 straipsniu, ratifikuotos tarptautinės sutartys yra sudedamoji Lietuvos teisinės sistemos dalis. Jos, pagal Konstitucinio Teismo jurisprudenciją[196], įgyja įstatymo galią. Pagrindinis tarptautinės teisės aktas, kodifikuojantis paprotinę sutarčių teisę ir reglamentuojantis tarptautinių sutarčių sudarymą, aiškinimą, taikymą, nutraukimą yra 1969 m. Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės. Šios sutarties 2 straipsnio 1 dalies

[196] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. lapkričio 4 d. sprendimas.

a punkte nustatyta, kad sutartis yra raštu tarp valstybių sudarytas tarptautinis susitarimas, kuriam taikomos tarptautinės teisės normos, įtvirtintas viename ar keliuose susijusiuose dokumentuose, nesvarbu, koks būtų to susitarimo pavadinimas. Šios sutarties 26 straipsnis reglamentuoja, kad kiekviena įsigaliojusi sutartis jos šalims yra privaloma, ir šalys privalo sąžiningai ją vykdyti (*pacta sunt servanda*). Lietuvoje tarptautinių sutarčių sudarymo ir vykdymo tvarką reglamentuoja Tarptautinių sutarčių įstatymas.[197]

Iš tarptautinių sutarčių, kuriomis savo veikloje turi ar gali vadovautis viešoji administracija, paminėtini *Europos Tarybos* priimti tarptautiniai (regioniniai) dokumentai:

- *EŽTK*[198] 6 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos kai kurios teisės ir procesinės garantijos, teismams nagrinėjant bylas, gali „pasitarnauti" kaip principai viešojo administravimo subjektams, nagrinėjant ginčus. *Konvencijos protokole Nr. 1* yra nuostatų[199], kuriomis turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, pavyzdžiui, Protokolo 1 straipsnis, skirtas nuosavybės teisės apsaugai, nustatant, kokiomis sąlygomis gali būti atimta nuosavybė, Protokolo 2 straipsnis numato, kad valstybė rūpinasi švietimu ir mokslu. Paminėtini ir kiti Konvencijos protokolai, pavyzdžiui, *Konvencijos protokolo Nr. 12*[200] 1 straipsnis draudžia viešosios valdžios institucijoms diskriminuoti asmenis dėl lyties, rasės, odos, spalvos, kalbos, religijos, politinių ir kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ir kitokios padėties, *Konvencijos protokolas Nr. 16*[201] įtvirtina susitariančių šalių aukščiausiems teismams ir tribunolams galimybę prašyti EŽTT pateikti konsultacines išvadas dėl principinių klausimų, susijusių su Konvencijoje ar jos protokoluose apibrėžtų teisių ir laisvių aiškinimu ar taikymu.
- *Konvencija dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu*[202] įtvirtina pagrindinius asmens duomenų apsaugos, tvarkymo principus valstybiniame ir privataus sektoriaus lygmenyse. Šiame kontekste paminėtinas 2018 m. spalio 10 d. protokolas, kuriuo iš dalies keičiama Konvencija dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu.
- *Civilinės teisės konvencijos dėl korupcijos*[203] 5 straipsnyje reglamentuojama valstybės atsakomybė dėl valstybės tarnautojų korupcinių veiksmų

197 Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1948).

198 Europos žmogaus teisių ir laisvių konvencija (Žin.,1995, Nr. 40-987).

199 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas Nr. 1, iš dalies pakeistas Protokolu Nr. 11 (Žin., 2011, Nr. 156-7391).

200 Lietuvos Respublika nėra šio protokolo dalyvė.

201 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 16 (TAR, 2015-07-24, Nr. 11609).

202 Konvencija dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu (ETS Nr. 108) su Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtomis pataisomis (Žin., 2001, Nr. 32-1059).

203 Civilinės teisės konvencija dėl korupcijos (Žin., 2002, Nr. 126-5733).

padarytos žalos, kituose straipsniuose taip pat yra nuostatų, susijusių su atsakomybės taikymu – žalos atlyginimo išieškojimo procesui taikomas senaties terminas, žalos atlyginimo sumažinimo arba panaikinimo sąlygos ir t. t.

- *Europos regioninių ir mažumų kalbų chartijos*[204] 10 straipsnis, nustatantis reikalavimą, kad administracinėse institucijose viešųjų paslaugų teigimo įstaigose būtų vartojamos regioninių ar mažumų kalbos.
- *Europos vietos savivaldos chartija*[205] nustato teisinius pagrindus dėl vietos savivaldos sąvokos, įgaliojimų ir pareigų, teritorinių ribų apsaugos, savivaldos organų struktūros ir išteklių, administracinės priežiūros tikslo ir vykdymo principų, finansinių išteklių, vietos savivaldos organų teisės jungtis į asociacijas ir t. t.
- *Europos Tarybos konvencija dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais*[206] įtvirtina teisinį reguliavimą dėl kiekvieno teisės be jokios diskriminacijos susipažinti su valdžios institucijų, įskaitant ir vyriausybės bei administravimo institucijų nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmenimis turimais oficialiais dokumentais, taip pat dėl šios teisės apribojimų, prašymų leisti susipažinti su oficialiais dokumentais nagrinėjimo principų ir tvarkos, mokesčių už oficialių dokumentų kopijas, oficialų dokumentų viešo skelbimo ir t. t.
- *Žmogaus teisių ir biomedicinos konvencijos*[207] 3 straipsnis nustato valstybių pareigą imtis priemonių, kad būtų sudarytos lygiateisiškos galimybės gauti atitinkamos kokybės sveikatos priežiūrą.
- *Europos architektūros paveldo apsaugos konvencija*[208] ir t. t.

Trumpai aptarkime *Jungtinių Tautų* priimtus tarptautinius dokumentus.

- *Tarptautiniame ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakte*[209] nustatytos priemonės ir tikslai, kurių turi siekti kiekviena valstybė, Pakto šalis, teisės į darbą, socialinę apsaugą, motinystę, kuo geriausią fizinę ir psichinę sveikatą, teisės į mokslą srityse, turi pripažinti pakankamą asmens ir jo šeimos gyvenimo lygį, teisę būti apsaugotam nuo bado ir t. t.
- *Orhuso konvencija*[210] nustato reikalavimus pareigūnams ir valstybės institucijoms, užtikrinant žmogaus teisę gyventi palankioje jo sveikatai ir gerovei aplinkoje;

---

204 Lietuva nėra ratifikavusi šios Chartijos.

205 Europos vietos savivaldos chartija (Žin., 1999, Nr. 82-2418).

206 Europos Tarybos konvencija dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais (Žin., 2012, Nr. 85-4452). Ši Konvencija dar nėra įsigaliojusi.

207 Konvencija dėl žmogaus teisių ir orumo apsaugos biologijos ir medicinos taikymo srityje (Žin., 2002, Nr. 97-4258).

208 Europos architektūros paveldo apsaugos konvencija (Žin., 1999, Nr. 100-2896).

209 Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas (Žin., 2002, Nr. 77-3290).

210 Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Žin., 2001, Nr. 73-2572).

- *Tarptautinė konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo*[211] nustato rasinės diskriminacijos naikinimo gaires, kurių turi laikytis vyriausybės, Konvencijos šalys, ypač tokiose srityse kaip teisė būti lygiems prieš teismą, valstybės apsaugą nuo smurto ar kūno sužalojimo, kitų politinių ir pilietinių teisių srityse.

Taip pat yra nemažai tarptautinių sutarčių, susijusių su specialiąja administracinės teisės dalimi, pavyzdžiui, *Konvencija dėl sprogstamųjų medžiagų žymėjimo aptikimo tikslais*[212], nustatanti valstybių pareigą imtis būtinų ir efektyvių veiksmų, siekiant uždrausti ir užkirsti kelią nežymėtų sprogstamųjų medžiagų gamybai, įvežimui į teritoriją bei kitas pareigas. *Vienos konvencija dėl ozono sluoksnio apsaugos*[213] įtvirtina šalių pareigą imtis priemonių, suderintų su Konvencijos nuostatomis ir galiojančiais protokolais, saugant žmonių sveikatą ir aplinką nuo neigiamų pasekmių dėl žmonijos veiklos, turinčios arba galinčios turėti įtakos ozono sluoksniui. *Tarptautinėje augalų apsaugos konvencijoje*[214] yra nustatytas teisinis reguliavimas dėl nacionalinės augalų apsaugos organizacijos, kuri turi išduoti augalų, augalų produktų ir kitų reguliuojamųjų objektų siuntų sertifikatus, tikrinti augalų ir augalų produktų siuntas, išleisti fitosanitarijos taisykles ir t. t. *Migruojančių laukinių gyvūnų rūšių išsaugojimo konvencijoje*[215] nustatoma pareiga valstybėms imtis veiksmų ir neleisti, kad migruojančios rūšys taptų nykstančiomis rūšimis. Dokumento prieduose yra įtvirtinti nykstančių migruojančių rūšių sąrašai. *Biologinės įvairovės konvencija*[216] nustato teisinį reguliavimą dėl valstybių pareigų, kurias jos turi atlikti, kad būtų išsaugota biologinė įvairovė, stabiliai naudojami jos komponentai, teisingai bei lygiu pagrindu gauta bendroji nauda, susijusi su gamtinių išteklių naudojimu ir t. t.

Paminėtinos ratifikuotos sutartys, esančios administracinio proceso teisės šaltiniu, pavyzdžiui, Europos sutartis dėl teisinės pagalbos prašymų perdavimo[217]. Yra ir daugiau tokių sutarčių, pavyzdžiui, Europos sutartis dėl dokumentų, susijusių su administracinėmis bylomis, įteikimo užsienyje, Europos sutartis dėl įrodymų ir informacijos administracinėse bylose paėmimo užsienyje, Europos sutartis dėl užsieniečių dalyvavimo vietos viešajame gyvenime, tačiau jos nėra Lietuvos Respublikos ratifikuotos.

---

211 Tarptautinė konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo (Žin., 1998, Nr. 108-2957).

212 Konvencija dėl plastikinių sprogstamųjų medžiagų žymėjimo aptikimo tikslais (Žin.,1997, Nr. 19-420).

213 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1279 „Dėl prisijungimo prie 1985 metų Vienos konvencijos dėl ozono sluoksnio apsaugos, <...>“. (Žin., 1994, Nr. 99-1985).

214 Tarptautinė augalų apsaugos konvencija (Žin.,1999, Nr. 107-3102).

215 Migruojančių laukinių gyvūnų rūšių išsaugojimo konvencija (Žin., 2001, Nr. 50-1742).

216 Biologinės įvairovės konvencija (Žin., 1995, Nr. 69-1662).

217 Europos sutartis dėl teisinės pagalbos prašymų perdavimo (Žin., 1996, Nr. 18-459).

4.3. ES teisė

Lietuvos Respublika 2004 m. gegužės 1 d. tapo ES valstybe nare. Nuo to laiko ES teisė, ypač pirminė ir reglamentai, tapo privalomi arba tiesiogiai darantys įtaką nacionalinei teisėkūrai. Maža to, nacionalinės viešojo administravimo institucijos dažniausiai ir perkelia bei įgyvendina ES teisinį reguliavimą.

ES teisė, kaip nacionalinės teisės šaltiniai, yra:

- pirminė teisė: tarptautiniai susitarimai, steigimo sutartys, Chartija, bendrieji ES principai;
- antrinė teisė: reglamentai, direktyvos, sprendimai;
- ne teisėkūros procedūra priimti Komisijos arba Tarybos įgyvendinamieji ir deleguotieji teisės aktai;
- ESTT jurisprudencija.[218]

Trumpai aptarkime kiekvieną. Pagrindiniais rašytiniais *pirminės ES teisės aktais* yra laikomi *ES sutartis, SESV, Chartija*. Administraciniu teisiniu požiūriu svarbūs *ES sutarties* 2–3 straipsniai, įvardijantys ES tikslus, kuriuos turi įgyvendinti ES ir nacionalinės administracijos, 4 straipsnis, įtvirtinantis lojalaus bendradarbiavimo principą. *SESV* apibrėžia ES išimtinę, dalijamąją, rėmimo kompetencijas, kurias įgyvendina ES ir nacionalinės administracijos, politikos sritis, pavyzdžiui, vidaus rinka, žemės ūkis, švietimas, mokymas, kultūra, visuomenės sveikata, energetika, turizmas ir t. t., kurių įgyvendinimo priemones tvirtina Europos Parlamentas ir Taryba, o jų perkėlimu, įgyvendinimu rūpinasi nacionalinės administracijos. SESV 197 straipsnis yra skirtas administraciniam bendradarbiavimui, reiškiančiam ES administracijos ir nacionalinės administracijos keitimusi informacija, valstybės arba viešųjų tarnautojų mainus, mokymo programų rėmimą. SESV 298 straipsnyje minima Europos administracija ir kartu jos veiklos principai – atvirumas, veiksmingumas, nepriklausomumas. Tokiais principais grindžiama ir nacionalinės administracijos veikla. *Chartijos* 20–23 straipsniai reglamentuoja principus, kuriais privalo vadovautis ne tik ES lygmens administracija, bet ir nacionalinė administracija, įgyvendinama ES teisę. Tai – lygybės prieš įstatymą, diskriminacijos draudimo, kultūrų, religijų, kalbų įvairovės, moterų ir vyrų lygybės principai. Chartijos 41 straipsnis nustato teisinį reguliavimą dėl teisės į gerą administravimą. Šios teisės principai yra administracijos nešališkumas, teisingumas, operatyvumas. Geras administravimas taip pat reiškia kiekvieno teisę būti išklausytam, susipažinti su savo byla, administracijos pareigą pagrįsti arba motyvuoti savo sprendimus. Minėtame straipsnyje įtvirtinta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į žalos, kurią padarė ES administracija ir jos tarnautojai, atlyginimą. Analogiškų gero administravimo principų galime rasti įtvirtintų VAĮ[219] 3, 30,

[218] Daugiau apie ES teisės aktų hierarchiją žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 492–508.

[219] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

34 straipsniuose, VTĮ 3, 37–39 straipsniuose ir kituose įstatymuose, įskaitant VDS, Diplomatinės tarnybos ir kitus įstatymus.

Bendrieji ES principai nėra įvardyti Europos sutartyse. Šie principai yra nerašytoji teisė, kuriai prasmę suteikia ESTT.[220] Tam tikras teisinis pagrindas taikyti bendruosius teisės principus slypi ES sutarties 19 straipsnio 1 dalyje, įtvirtinančioje, kad ESTT užtikrina, kad aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės. Pabrėžtini principai (reikalavimai), kuriuos suformulavo ESTT ir kuriais turi vadovautis nacionalinės administracijos taikydamos ir vykdydamos ES teisę – juk ES teisės įgyvendinimas kaip tik ir vyksta nacionalinio teisinio reguliavimo plotmėje. Valstybės narės, įgyvendindamos ES teisę, disponuoja tam tikra institucine ir procedūrine autonomija, tačiau ji nėra absoliuti. Kaip pastebėjo R. Widdershovenas, kad būtų užtikrintas efektyvus ir apytiksliai vienodas ES teisės taikymas valstybėse narėse, ESTT suformulavo du reikalavimus, kurie nacionalinėje teisėje įtvirtintose procedūrose turi suveikti, jeigu iškiltų pavojus Sąjungos teisėje numatytoms teisėms. Pirmas principas – reikalavimas: *lygybės arba nediskriminavimo principas*, reiškiantis, kad procesinės taisyklės turi būti vienodos ir ginčams, kylantiems iš ES teisės, ir ginčams, kylantiems iš nacionalinės teisės. Antras principas – reikalavimas: *efektyvumo principas*, reiškiantis teisės į gynybą apsaugą, teisinį tikrumą, tinkamą procedūrų atlikimą, t. y. efektyvumo principo laikymasis turi užtikrinti, kad kokios nors Sąjungos garantuojamos teisės įgyvendinimas būtų faktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas.[221] Prie ES bendrųjų principų reikėtų priskirti ir EŽTK nuostatas, nes, remiantis ES sutarties 6 straipsnio 3 dalimi, šis dokumentas sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus. Taip pat prie bendrųjų ES teisės principų priskirtini proporcingumo, lygybės, teisės į gynybą, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo ir kiti principai (apie tai detaliau žr. I dalies 4.3. poskyrį, X dalies 4 skyrių).

Antrinė ES teisė taip pat yra nacionalinės administracinės teisės šaltinis. SESV 288 straipsnis įtvirtina, kad ES institucijos, vykdydamos ES kompetenciją, priima privalomo pobūdžio teisės aktus (reglamentus, direktyvas, sprendimus) bei neprivalomo pobūdžio aktus (rekomendacijas ir nuomones). SESV 288 straipsnyje nurodyta, kad *reglamentas* yra taikomas visuotinai ir privalomas visas bei tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse. Dalinis jo taikymas ar įgyvendinimas nėra galimas. Jis turi būti įgyvendintas visa apimtimi. Taigi, tiesioginis reglamento taikymas nekelia poreikio perkelti jo nuostatų į vidaus teisę. Apibrėždami „privalomo ir tiesiogiai taikomo“ reglamento sampratą remiamės LVAT jurisprudencija, grindžiama ESTT oficialiąja precedentą sukūrusia doktrina:

---

220 Saint Martin, Florent. *Le système institutionnel de l'union européenne*, Gualino, Lextenso, 2016, p. 74.

221 Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“. In: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*, Intersentia, 2012, p. 249.

Oficialioji ESTT ir administracinė doktrina

„Jie [reglamentai] yra privalomi ir tiesiogiai taikomi visose valstybėse narėse, nereikalaujant jokių nacionalinių jų įgyvendinimo nuostatų. Taigi Lietuvos teismai ir viešojo administravimo subjektai privalo tiesiogiai taikyti reglamentus, neieškodami jų nuostatas perkeliančių nacionalinių teisės aktų. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas byloje *Granaria v Produktschap voor Veevoeder (*Teisingumo Teismo 1972 m. lapkričio 30 d. sprendimas *Granaria v. Produktschap voor Veevoeder* (18/72, Rink. 1972, p. 1163) yra nusprendęs, kad valstybės narės, nesant kitokių nuostatų Bendrijos teisėje, negali remtis nacionalinėmis priemonėmis, kurios galėtų pakeisti reglamento taikymą."[222]

„Reglamentas yra bendro pobūdžio ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse – todėl jis dėl savo paties pobūdžio ir vietos Sąjungos teisės šaltinių sistemoje veikia iš karto ir gali suteikti fiziniams asmenims teises, kurias nacionaliniai teismai privalo ginti."[223]

Tačiau:

„Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288 straipsnyje nustatyta, jog reglamentas yra taikomas visuotinai. Jis privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ir ESTT) yra konstatavęs, kad nors dėl pobūdžio ir paskirties ES teisės šaltinių sistemoje reglamentų nuostatos paprastai iškart veikia nacionalinės teisės sistemose ir todėl nacionalinėms valdžios institucijoms nereikia imtis taikymo priemonių, tačiau vis dėlto kai kurias jų nuostatas gali prireikti įgyvendinti valstybėms narėms priimant taikymo priemones. Valstybės narės gali priimti reglamentą įgyvendinančias priemones, nepažeisdamos Reglamento nuostatų (žr., pvz., 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimą *Danske Svineproducenter prieš Justitsministeriet*, C-316/10, EU:C:2011:863)."[224]

O *direktyva*, skirtingai negu reglamentas, turi būti perkelta, priimant vidaus teisės aktą. Pagal SESV 288 straipsnį, direktyva privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus. Tai reiškia: pirma, kad direktyva, skirtingai nuo reglamento, gali būti adresuota vienai ar kelioms valstybėms narėms, ji nėra taikoma visuotinai; antra, valstybės narės turi teisę pasirinkti priemones, skirtas direktyvos tikslams pasiekti. Taigi, skirtingai nuo reglamentų, valstybėms narėms suteikiama diskrecijos teisė pasirenkant priemones direktyvos tikslams pasiekti.[225] Direktyva įsigalioja, kai apie ją pranešama valstybėms narėms, arba kai ji publikuojama ES oficialiame leidinyje. Pateikiame Lietuvos teismų praktikos, atskleidžiančios direktyvų statusą:

Oficialioji administracinė doktrina

„ES direktyvų statusas išsamiau analizuotas administracinėje byloje Nr. A556-105/2012. Šioje byloje teisėjų kolegija priminė, kad ES direktyvos yra privalomos

222 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-143-18-09.

223 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. sausio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-36-662/2015.

224 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-157-1062/2018.

225 Detaliau apie direktyvas Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 499.

kiekvienai valstybei narei, kuriai jos skirtos, dėl rezultato, kurį reikia pasiekti. Tačiau nacionalinės valdžios institucijos pasirenka direktyvų įgyvendinimo formą ir būdus (SESV 288 straipsnio 3 dalis). Kaip pažymima nuoseklioje ESTT praktikoje, aiškinančioje direktyvų nuostatas, valstybėms narėms direktyvoje yra numatyta pareiga imtis visų būtinų atitinkamos direktyvos veiksmingumą užtikrinančių priemonių, atsižvelgiant į jos siekiamą tikslą."[226]

Pagal SESV 288 straipsnį, *sprendimas* privalomas visas ir tik tiems adresatams, kuriems jis skirtas, pavyzdžiui, valstybėms narėms, įmonėms, kitiems konkretiems asmenims. Sprendimas yra taikomas tiesiogiai, nes nereikalauja nacionalinės priemonės jam perkelti. Taigi, sprendimas turi bruožų, būdingų reglamentui (privalomas visas ir taikomas tiesiogiai, nereikia jokios nacionalinės priemonės jam perkelti į nacionalinę teisinę sistemą), ir bruožų, būdingų direktyvai (sprendimas taikomas ne visuotinai, o konkrečiam adresatui).

Remiantis SESV 289 straipsniu, reglamentai, direktyvos ir sprendimai gali būti *teisėkūros procedūra* priimami teisės aktai. Paprastai direktyvas, reglamentus ir sprendimus priima Europos Parlamentas ir Taryba pagal Komisijos siūlymą. Tai vadinama įprasta teisėkūros procedūra. Tačiau yra ir *speciali teisėkūros procedūra*, kai minėtus aktus priima Europos Parlamentas dalyvaujant Tarybai arba Taryba dalyvaujant Europos Parlamentui.

Vadovaujantis SESV 290 straipsniu, reglamentai, direktyvos, sprendimai gali būti priimami remiantis *ne teisėkūros procedūra*. Pavyzdžiui, kai teisėkūros procedūra priimtas reglamentas, direktyva ar sprendimas perduoda Komisijai teisėkūros funkciją priimti reglamentus, direktyvas ar sprendimus. Šie teisės aktai vadinami „deleguotaisiais". SESV 291 straipsnis įvardija kitą tipą ne teisėkūros procedūra priimtų Komisijos (kartais ir Tarybos) teisės aktų – „įgyvendinimo". Atkreiptinas dėmesys, kad ne teisėkūros procedūra priimti reglamentai, direktyvos ir sprendimai yra žemesnės galios nei teisėkūros procedūra priimti minėti teisės aktai. Deleguotųjų ir įgyvendinimo teisės aktų priėmimas išplaukia iš teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų.

Pabandykime pailiustruoti, kaip atsispindi ES teisė nacionaliniuose įstatymuose, pavyzdžiui, kai kurių įstatymų deklaracinėse normose, reglamentuojančiose įstatymų paskirtį, yra įrašyta, jog šiuo teisės aktu siekiama suderinti Lietuvos Respublikos ir ES tam tikrą sritį reglamentuojančią teisę, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo[227] 1 straipsnio 3 dalis, arba, kad siekiama užtikrinti ES teisės aktų taikymą, pavyzdžiui, Vartotojų teisių apsaugos įstatymo[228] 1 straipsnio 2 dalis, arba kad įstatymo nuostatos yra suderintos su ES teisės aktais, pavyzdžiui, Energetikos įstatymo[229] 1 straipsnio 4 dalis, Maisto įstatymo[230] 1 straipsnio 1 dalis ir t. t. Įstatymai gali turėti priedą, kuriame nurodomi

[226] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 23, 2012, p. 551.

[227] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

[228] Lietuvos Respublikos vartotojų teisių gynimo įstatymas (Žin., 2007, Nr. 12-488).

[229] Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2224).

[230] Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

įgyvendinami ES teisės aktai, pavyzdžiui, Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo priede įvardytos dvi įgyvendinamos direktyvos (dėl viešojo sektoriaus informacijos pakartotinio naudojimo ir dėl viešojo sektoriaus institucijų interneto svetainių mobiliųjų programų prieinamumo)[231]. Vyriausybė, ministrai taip pat grindžia savo priimtus sprendimus ES teise, pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimas dėl Gazolių, skirtų naudoti žemės ūkio veiklos subjektams žemės ūkio produktų gamybai, įsigijimo taisyklių[232] yra grįstas ne tik nacionaline teise, bet ir 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 651/2014, žemės ūkio ministro įsakymas dėl Paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius[233] grindžiamas šešiais reglamentais, vienu įgyvendinamuoju reglamentu, trimis deleguotaisiais reglamentais (apie tai plačiau žr. vadovėlio X dalies 4.2. poskyrį).

Nacionalinei administracinei teisei yra itin svarbus VAĮ. Pagal jo 5 straipsnio 1 dalį, viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikti ne tik nacionaliniais įstatymais, bet ir tiesiogiai taikomu ES teisės aktu, pagal 30 straipsnio 2 dalį, ūkio subjektų veiklos principai gali būti nustatyti ir ES teisės aktuose.

ESTT jurisprudencija taip pat yra nacionalinės administracinės teisės šaltinis (apie teismų jurisprudenciją – I dalies 4.12 poskyryje).

4.4. Bendrieji teisės principai ir bendrieji administracinės teisės principai

Dauguma teisės principų įtvirtinti Konstitucijoje, įstatymuose, tačiau yra ir tokių, kurių nerasime teisės aktuose. Teisės teorijoje jie laikytini teisės šaltiniais, maža to, jie priklauso rašytinės teisės sistemai. E. Forsthoffas pastebėjo, kad administracinė teisė yra „išsklaidyta“, jos normų galima rasti daugelyje reglamentų ir ji nėra išsami, todėl kartais tenka remtis bendraisiais teisės principais, ieškant teisinio viešosios administracijos veiklos pagrindo[234].

V. Vopálka teigia, kad bendriesiems teisės principams nebūdingi teisės normų, taip pat ir teisės, kurią sukuria teisėjas, bruožai: teisėjas, nagrinėdamas bylą, remiasi principais, jų nesukuria, o tarsi patvirtina, konstatuoja jų egzistavimą.[235]

---

231 Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 10-236).

232 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. 667 „Dėl Gazolių, skirtų naudoti žemės ūkio veiklos subjektams žemės ūkio produktų gamybai, įsigijimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-07-02, Nr. 10613).

233 Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. gruodžio 4 d. įsakymas Nr. 3D-897 „Dėl Paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016–2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-12-07, Nr. 19377).

234 Forsthoff, Ernst. *Traité de droit administratif allemand*. Bruxelles: Bruylant, 1969, p. 261.

235 Vopálka, Vladimír. Prameny správního práva. In Hendrych, Dušan; *et. al. Správní právo. Obecná část*, *supra* note 116, p. 55.

Paminėtini bendrieji teisės principai, išplaukiantys iš demokratinės teisinės valstybės principo, kartu ir iš administracinės teisės šakos teisinėje valstybėje koncepcijos, pavyzdžiui, konstitucijos viršenybės[236], valdžių padalijimo[237], valstybės valdžių sąveikos[238], demokratinio valstybės valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei, atsakingo valdymo[239], teisinio tikrumo, visuomenės pasitikėjimo teise[240], teisinio saugumo[241], aiškumo[242], teisingumo[243], atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekio[244], teisės kreiptis į teismą užtikrinimo[245] (teisės į teisminę gynybą[246]), teisės aktų galios nukreipimo į ateitį[247], teisės aktų grįžtamosios galios nebuvimo (*lex retro non agit*)[248], teisės aktų hierarchijos[249], atsakomybės už teisės pažeidimus proporcingumo[250], proporcingumo[251], negalimumo teisės aktais reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*)[252], *bona fide* principas[253], teisinio reguliavimo aiškumo[254], valstybinės kalbos vartojimo[255], teisės negalėjimo būti neviešos[256], asmenų lygiateisiškumo[257], asmeniui padarytos žalos atlyginimo dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų[258] ir t. t.

Kai kuriose valstybėse[259] bendrieji administracinės teisės principai grupuojami į principus, išreiškiančius liberalią politinę žmogaus ir piliečio teisių tradiciją, t. y. principai, išplaukiantys iš lygybės skatinimo ir diskriminacijos draudimo – lygybė prieš įstatymus, vienodas prieinamumas prie viešųjų

236 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas ir kiti.

237 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas ir kiti.

238 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas ir kiti.

239 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. lapkričio 5 d., 2008 m. lapkričio 7 d. išvados; 2018 m. kovo 8 d. nutarimas ir t. t.

240 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d., 1998 m. spalio 27 d. nutarimas ir kiti.

241 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas.

242 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 17 d. nutarimas.

243 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 22 d., 2003 m. kovo 4 d. nutarimai.

244 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2004 m. sausio 30 d. nutarimai.

245 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas.

246 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

247 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas.

248 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 29 d. nutarimas.

249 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. sausio 19 d. nutarimas; 2005 m. vasario 7 d. nutarimas; 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas ir kiti.

250 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas.

251 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. birželio 9 d. nutarimas ir kiti.

252 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas.

253 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas.

254 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas.

255 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 10 d. nutarimas.

256 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. balandžio 2 d. nutarimas.

257 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d. nutarimas ir kiti.

258 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. balandžio 16 d. nutarimas; 2015 m. rugsėjo 18 d. sprendimas.

259 Pavyzdžiui, Prancūzijoje, žr. Morand-Deviller, Jacqueline. *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 1989, p. 188–192, taip pat Vopálka, Vladimír. Prameny správního práva. In Hendrych, Dušan; *et. al. Správní právo. Obecná část*, *supra* note 116, p. 56.;

paslaugų, viešojo administravimo subjektų vienodas elgesys su asmenimis ir t. t. Kita principų grupė yra susijusi su viešosios administracijos veiklos organizavimu, jų pasikeitimu ir su tuo susijusia asmenų apsauga siejant su viešąja administracija, pavyzdžiui, viešosios tarnybos tęstinumo, teisės aktų grįžtamosios galios nebuvimo, du kartus negalėjimo bausti už tą patį dalyką (*ne bis in idem*), teisės į gynybą ir kiti principai.

Kaip pastebėjo V. Vopálka[260], dėl intensyvių Europos integracijos procesų bendrieji teisės principai Europos valstybėse yra panašiai formuluojami, o jų taikymas, nesant tam tikros normos, apytiksliai vienodas. Tam didelę įtaką daro ESTT, EŽTT jurisprudencija, nes šie teismai taip pat taiko bendruosius teisės ir bendruosius administracinės teisės principus (pavyzdžiui, proporcingumo, lygybės, teisės į gynybą, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo, skaidrumo, teisės aktų pagrįstumo, motyvuotumo, gero administravimo).

4.5. Įstatymai

Remiantis oficialiąja konstitucine doktrina[261], įstatymas yra Konstitucijos ir kitų įstatymų nustatyta tvarka išleistas pirminis teisės aktas, išreiškiantis įstatymų leidėjo valią ir turintis aukščiausią teisinę galią, o visi kiti teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti, t. y. turi būti poįstatyminiai.

Administracinės teisės kontekste įstatymas yra vyraujantis administracinės teisės šaltinis, nes kaip tik įstatymu yra nulemtas ir jį įgyvendinančių teisės aktų turinys, įstatymų normomis yra įtvirtinti svarbiausi administracinės teisės šakos institutai, pavyzdžiui, viešojo administravimo sritys, viešosios administracijos struktūra, jos veiklos principai, valstybės tarnyba ir t. t. Kaip pastebėjo čekų administracinės teisės specialistas V. Sládečekas, įstatymas nustato viešosios administracijos tikslus, metodus, priemones ir jos veiklos ribas.[262] Viešosios administracijos veikla yra itin reikšminga, nes ji susijusi su viešuoju interesu. O kadangi įstatymais reguliuojami svarbiausi visuomeniniai santykiai[263], tai ne tik viešosios administracijos kompetencija įtvirtinta įstatymais, bet ir įvairios procedūros, tinkamo administravimo taisyklės.

Kadangi administracinės teisės galiojimo sričių yra labai daug, tai ir įstatymų netrūksta, tačiau tarp jų galime išskirti pagrindinius – bazinius, kurie dažniausiai minimi šiame vadovėlyje. Jeigu imsimės analizuoti visus įstatymus, reglamentuojančius atskiras administracinės teisės sritis, jau būtų administracinės teisės specialiosios dalies studija. Turime mintyje tokius specialiuosius

260 Vopálka, Vladimír. Prameny správního práva. In Hendrych, Dušan; *et. al. Správní právo. Obecná část*, *supra* note 116, p. 56.

261 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d., 1994 m. sausio 19 d., 1997 m. gegužės 29 d. nutarimai.

262 Sládeček, *Vladimír. Obecné správní právo*, *supra* note 116, p. 56.

263 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimai ir t. t.

įstatymus kaip Konkurencijos[264], Maisto[265], Pašto[266], Vartotojų teisių apsaugos[267], Reklamos[268], Statybos[269], Geležinkelių transporto eismo saugos[270], Klaipėdos valstybinio jūrų uosto[271] ir kitus. Taigi, minėsime ne specialiuosius, bet įstatymus, kuriais turi vadovautis visi arba dauguma viešojo administravimo subjektų, įgyvendindami viešojo administravimo veiklą, taip pat įstatymus, kuriuose reglamentuojama viešosios administracijos organizacija: steigimas, pavaldumas, atskaitomybė, veiklos principai, sąvokos ir t. t.

Vyriausybės įstatyme[272], *VAĮ, Vietos savivaldos įstatyme*[273] reglamentuojama viešosios administracijos organizacija – valstybinio administravimo ir savivaldybių administravimo subjektų sistema, veiklos principai, pavaldumo, atskaitomybės ryšiai, įstaigų steigimo tvarka, definicinės viešojo administravimo sričių ir kitos normos. Išskirtinai paminėtinas VAĮ, nustatantis viešojo administravimo sritis, viešosios administracijos veiklos principus, taip pat procedūras, kuriomis turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, atlikdami savo veiklą. Maža to, VAĮ yra normų, skirtų administraciniams sprendimams, administracinei procedūrai apibrėžti. *Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo*[274] normos reglamentuoja mūsų valstybės teritorinį suskirstymą į administracinius vienetus. Viešosios administracijos organizacijai reglamentuoti svarbūs ir įstatymai, kuriuose apibrėžiamos tokios sąvokos kaip biudžetinė įstaiga, viešoji įstaiga, savivaldybės įmonė, asociacija, akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė ir t. t.[275]

Administracinės teisės šaltiniais laikytini valstybės tarnybos institutą reglamentuojantys įstatymai – VTĮ[276], VDS[277], Diplomatinės tarnybos įstatymas[278]. *Valstybės tarnybos įstatymas* nustato pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos principus, priėmimą į valstybės tarnybą, tarnautojų pareigybes, jų teises ir pareigas, karjerą, darbo užmokestį, atsakomybę, garantijas, atleidimą iš pareigų, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus. *Vidaus tarnybos statutas* nustato vidaus tarnybos principus, statutines įstaigas, vidaus tarnybos

264 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

265 Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

266 Lietuvos Respublikos pašto įstatymas (Žin., 1999, Nr. 36-1070).

267 Lietuvos Respublikos vartotojų teisių gynimo įstatymas (Žin., 2007, Nr. 12-488).

268 Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1937).

269 Lietuvos Respublikos statybos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 32-788).

270 Lietuvos Respublikos geležinkelių transporto eismo saugos įstatymas (Žin., 2004, Nr. 4-27).

271 Lietuvos Respublikos Klaipėdos valstybinio jūrų uosto įstatymas (Žin., 1996, Nr. 53-1245).

272 Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).

273 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin.,1994. Nr. 55-1049).

274 Lietuvos Respublikos teritorijos ir administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 60-1183).

275 Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 104-2322); Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas (Žin., 1996, Nr. 68-1633); Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas (Žin., 1994, Nr. 102-2049); Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas (Žin., 2004, Nr. 25-745).

276 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12037).

277 Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12049).

278 Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 7-140).

sistemos pareigūnų statusą, priėmimą į tarnybą ir atleidimą iš tarnybos, priėmimą į statutines profesinio mokymo įstaigas ir mokymąsi jose, pareigūnų profesinį mokymą ir kvalifikacijos tobulinimą, jų teises ir pareigas, laipsnius, karjerą, atsakomybę, skatinimą, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, profesinių sąjungų veiklą statutinėse įstaigose, ginčų sprendimą, vidaus tarnybos valdymą. *Diplomatinės tarnybos įstatymas* nustato diplomatinės tarnybos formavimo ir funkcionavimo teisinius pagrindus, priėmimo į diplomatinę tarnybą tvarką, diplomatų rangus, diplomatų teisinę padėtį, jų skatinimą bei tarnybinę atsakomybę, socialines garantijas (apie šiuos įstatymus žr. vadovėlio IV dalies 2–4 skyriuose).

Valstybės tarnybos instituto teisės šaltiniais laikytini ir kiti įstatymai, pavyzdžiui, *Policijos veiklos įstatymas*[279], *Lietuvos žvalgybos įstatymas*[280], *Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas*[281], *Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas*[282], *Asmens duomenų apsaugos įstatymas*[283], *Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas*[284], *Valstybinių pensijų įstatymas*[285] ir dauguma kitų įstatymų (žr. vadovėlio IV dalies 1.2. poskyrį).

Svarbiu administracinės teisės šaltiniu laikytinas *Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas*[286], įtvirtinantis asmenų teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, įmonių, viešųjų įstaigų ir šių subjektų asociacijų atitinkamą informaciją, dokumentus. Įstatymo normos nustato teisinį reguliavimą dėl institucijos pareigos teikti dokumentus asmenims, dokumentų teikimo principų, sąlygų, atlyginimo už dokumentų teikimą pakartotiniam naudojimui, asmenų prašymo pateikti dokumentus ir šio prašymo nagrinėjimo, dokumentų teikimo taisyklių ir t. t.[287]

ABTĮ normos nustato administracinių bylų nagrinėjimo tvarką. Administracinės bylos – tai administraciniai ginčai, kylantys iš administracinių teisinių santykių, kurie paprastai atsiranda iš viešojo administravimo veiklos (prie administracinių ginčų taip pat priskirtini tarnybiniai ir rinkimų ginčai). Administracines bylas nagrinėja administraciniai teismai, administracinių ginčų komisijos arba kitos išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos. Taigi, ABTĮ įstatymas nustato administracinių bylų nagrinėjimo tvarką, kuria turi vadovauti administraciniai teismai bei iš dalies administracinių ginčų komisijos. Detaliau Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių

279 Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas (TAR, 2015-07-03, Nr. 10818).

280 Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1931).

281 Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 68-2774).

282 Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas (Žin., 1997, Nr. 67-1659).

283 Lietuvos Respublikos asmens duomenų apsaugos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 63-1479).

284 Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas (Žin., 1999, Nr. 105-3019).

285 Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 101-2018).

286 Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 10-236).

287 Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 31, 2016.

padalinių kompetenciją bei ikiteisminio skundų dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarką nustato *Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas*[288].

VAĮ *v.* ABTĮ

VAĮ nustato taisykles, veikimo tvarką, kuria turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, atlikdami viešojo administravimo veiklą. O *ABTĮ* nustato administracinių bylų nagrinėjimo (teisenos) tvarką, kuria turi vadovautis administraciniai teismai. Tvirtintina, kad abu šie įstatymai yra proceso tvarką nustatantys, tačiau vienas viešojo administravimo procesą, viešojo administravimo subjektui veikiant viešojo administravimo sričių ribose *(VAĮ)*, kitas – teisminį procesą, administraciniams teismams nagrinėjant administracines bylas *(ABTĮ)*.

Taigi, ABTĮ nustato administracinių teismų sistemą, kompetenciją, skundų padavimo administraciniams teismams taisykles, žyminį mokestį, administracinės bylos proceso dalyvių teises, pareigas, įrodymų institutą, procesinių veiksmų atlikimo terminus, procesą pirmosios instancijos administraciniuose teismuose, bylų procesą LVAT.[289]

Kalbant apie viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolę paminėtini ne tik administracinių bylų nagrinėjimo (teisenos) tvarką nustatantys teisės aktai, bet ir *Valstybės kontrolės įstatymas*[290], nustatantis teisinį reguliavimą dėl viešojo administravimo subjektų (ir ne tik) veiklos ir finansinio audito, *Seimo kontrolierių įstatymas*[291], įtvirtinantis žmogaus teisės į gerą administravimą gynimą, *Seimo statutas*[292], nustatantis parlamentinės kontrolės priemones, *Konstitucinio Teismo įstatymas*[293], įtvirtinantis konstitucinių bylų nagrinėjimo tvarką, įskaitant atvejus, kai Konstitucinis Teismas nagrinėja Vyriausybės nutarimo atitiktį Konstitucijai ar įstatymams. Paminėtini ir *Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas*[294], *Lygių galimybių įstatymas*[295], *Korupcijos prevencijos įstatymas*[296].

Ir fizinių, ir juridinių asmenų administracinę atsakomybę reglamentuojantys įstatymai taip pat yra administracinės teisės šaltiniai. *Administracinių nusižengimų kodeksas*[297] nustato teisinį reguliavimą dėl administracinės atsakomybės fiziniams asmenims, padariusiems administracinius nusižengimus.

[288] Lietuvos Respublikos Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-310).

[289] Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 23, 2012.

[290] Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).

[291] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Žin., 1998, Nr. 110-3024).

[292] Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Žin., 1994, Nr. 15-249).

[293] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (Lietuvos aidas, 1993, Nr. 24-0).

[294] Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas (Žin., 2007, Nr. 140-5756).

[295] Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas (Žin., 2003, Nr. 114-5115).

[296] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297).

[297] Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas (TAR, 2015-07-10, Nr. 11216).

Šis įstatymas nustato administracinių nuobaudų ir poveikio priemonių sistemą, taisykles taikant atsakomybę ir parenkant nuobaudą bei poveikio priemonę. Kodekso specialiojoje dalyje yra nustatytos sankcijos už nusižengimus tam tikrose srityse, pavyzdžiui, darbo, nuosavybės, veterinarijos, gamtos apsaugos ir kitose srityse. Taip pat Kodekso normos reglamentuoja administracinės atsakomybės taikymo procesą (administracinių nusižengimų teiseną) – teisenos pradžią, administracinių nusižengimų tyrimo taisykles, administracinio nusižengimo protokolo surašymo tvarką, jo turinį, institucijas, ne teismo tvarka nagrinėjančias administracinius nusižengimus, nutarimų administracinių nusižengimų bylose apskundimo tvarką teismams, šių bylų nagrinėjimą teismuose.

Juridinių asmenų administracinės atsakomybės pagrindai reglamentuojami *Konkurencijos įstatyme*[298], įtvirtinančiame atsakomybę už konkurencijos teisės pažeidimus, *VAĮ*[299], nustatančiame teisinį reguliavimą dėl ūkio subjekto veiklos priežiūros, *Tabako kontrolės*[300], *Alkoholio kontrolės*[301] įstatymuose, nustatančiuose atsakomybės už šių įstatymų pažeidimus taikymo tvarką ir bylų nagrinėjimo procesą viešojo administravimo institucijose. Juridinių asmenų administracinės atsakomybės pagrindų galima rasti ir kituose įstatymuose. Lietuvoje nėra vieno teisės akto, unifikuotai reglamentuojančio juridinių asmenų administracinės teisinės atsakomybės pagrindus.

Valstybės atsakomybės pagrindai reglamentuojami anksčiau minėtuose VAĮ, VTĮ, VDS, CK[302], Žalos įstatyme[303] ir kituose įstatymuose.

4.6. Seimo nutarimai

Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo Konstitucinis Teismas yra traktavęs kaip poįstatyminius teisės aktus:

Oficialioji konstitucinė doktrina

> *„Seimo nutarimai* dėl įstatymų įgyvendinimo yra poįstatyminiai aktai; jais negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme. Priešingu atveju jie neatitiktų konstitucinės Seimo nutarimų dėl įstatymų įgyvendinimo, kaip poįstatyminių teisės aktų, sampratos."[304]

[298] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

[299] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

[300] Lietuvos Respublikos tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymas (Žin., 1996, Nr. 11-281).

[301] Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 44-1073).

[302] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 74-2262).

[303] Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2228).

[304] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas.

Kai kuriuos Seimo nutarimus vadovėlio autorė laiko administracinės teisės šaltiniais, pavyzdžiui, Seimas nutarimu[305] nustato valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų sąrašą pagal grupes. Tokio nustatymo kriterijai yra reglamentuoti VTĮ 2 priede. Taip pat yra Seimo nutarimų, kuriais tvirtinamos įvairios strategijos, pavyzdžiui, dėl Lietuvos sveikatos 2014–2025 m. strategijos[306], dėl demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 m. strategijos[307], programos[308], planai[309]. Tai taip pat neabejotinai yra administracinės teisės šaltinis, nes kaip tik viešojo administravimo subjektams tenka pareiga imtis priemonių įgyvendinti tokias strategijas, programas ar planus. Taip pat Seimas nutarimais tvirtina Seimui atskaitingų institucijų nuostatus[310], o dauguma jų yra viešojo administravimo subjektai ir iš jų veiklos kyla administraciniai teisiniai santykiai.

4.7. Respublikos Prezidento dekretai

Remiantis Konstitucijos 84 straipsniu, atrodo, dauguma valstybės vadovo dekretų yra individualaus pobūdžio. Šiame kontekste išsiskirtų jo sprendimai dėl gynybos nuo ginkluotos agresijos, karo padėties įvedimo, taip pat dėl mobilizacijos, nepaprastosios padėties paskelbimo. Tačiau šie sprendimai turėtų būti patvirtinti Seimo.

Remiantis atitinkamais įstatymais (pavyzdžiui, Valstybės apdovanojimų įstatymu[311], Pilietybės įstatymu[312]), valstybės vadovas priima ne tik individualaus pobūdžio dekretus. Taigi, prie administracinės teisės šaltinių priskirtini kai kurie valstybės vadovo dekretai, pavyzdžiui, dekretas dėl Pilietybės reikalų komisijos reglamento[313], nustatantis Komisijos kompetenciją, darbo organizavimą,

---

305 Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. XIII-1896 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento kanceliarijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros, savivaldybių institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-21, Nr. 21250).

306 Lietuvos Respublikos Seimo 2014 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. XII-964 „Dėl Lietuvos sveikatos 2014–2025 metų strategijos patvirtinimo“ (TAR, 2014-07-01, Nr. 9403).

307 Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. rugsėjo 20 d. nutarimas Nr. XIII-1484 „Dėl Demografijos, migracijos ir integracijos politikos 2018–2030 metų strategijos patvirtinimo“ (TAR, 2018-09-27, Nr. 15175).

308 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-1765 „Dėl Valstybinės narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės ir vartojimo prevencijos 2018–2028 metų programos patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-19, Nr. 20781).

309 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo 2017 m. birželio 29 d. nutarimas Nr. XIII-533 „Dėl valstybinių universitetų tinklo optimizavimo plano patvirtinimo“ (TAR, 2017-07-04, Nr. 11473); Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimas Nr. IX-1154 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“ (Žin., 2002, Nr. 110-4852) ir kt.

310 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo 2019 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. XIII-2704 „Dėl Nacionalinės šeimos tarybos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-20, Nr. 20951); Lietuvos Respublikos Seimo 2013 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. XII-189 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 28-1319) ir kt.

311 Lietuvos Respublikos valstybės apdovanojimų įstatymas (Žin., 2002, Nr. 68-2762).

312 Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas (Žin., 2010, Nr. 144-7361).

313 Lietuvos Respublikos Prezidento 2011 m. rugsėjo 6 d. dekretas Nr. 1K-812 „Dėl Pilietybės reikalų komisijos sudarymo ir Pilietybės reikalų komisijos reglamento patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 112-5264).

asmenų prašymų pateikimų tvarką, dekretas dėl malonės prašymų nagrinėjimo nuostatų[314], įtvirtinantis teisinį reguliavimą dėl malonės prašymų pateikimo ir svarstymo tvarkos, dekretas dėl Valstybės apdovanojimų nešiojimo taisyklių, Lietuvos valstybės apdovanojimų tarybos nuostatų[315].

4.8. Vyriausybės nutarimai, sprendimai, rezoliucijos

Yra didelė Vyriausybės nutarimų gausa – net keliasdešimt tūkstančių galiojančių nutarimų. Tarp šių nutarimų yra nemažai tokių, kuriais detalizuojami atskiri administracinės teisės institutai – valstybės tarnybos, viešosios administracijos ir t. t. Vienais nutarimais asmenys skiriami į pareigas, pavyzdžiui, Vyriausybės atstovai į pareigas skiriami Vyriausybės nutarimais. Kitais nutarimais nustatomos taisyklės, kuriomis įgyvendinamos VAĮ, VTĮ ir kitų įstatymų, susijusių su viešuoju administravimu ar valstybės tarnyba, nuostatos. Pavyzdžiui, remdamasi VAĮ nuostatomis, Vyriausybė patvirtino Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisykles[316], kuriomis viešojo administravimo subjektai privalo vadovautis, nagrinėdami asmenų prašymus ir skundus. Šiose taisyklėse reglamentuojama prašymų ir skundų viešojo administravimo subjektui pateikimo tvarka, priėmimo ir nagrinėjimo tvarka, terminai, per kuriuos prašymai turi būti išnagrinėti, atsakymų parengimo, saugojimo, išsiuntimo, atsakymų apskundimo tvarka. Taip pat Taisyklėse nustatomas teisinis reguliavimas dėl asmenų aptarnavimo žodžiu elektroninėmis priemonėmis, aptarnavimo taikant vieno langelio principą ir t. t. Vyriausybė, įgyvendinama VAĮ, nutarimu patvirtino Atlyginimo už viešąsias ir administracines paslaugas dydžio nustatymo kriterijų aprašą[317], kuriuo vadovaudamiesi viešojo administravimo subjektai nustato atlyginimą už administracines paslaugas. Vykdydama VTĮ, Vyriausybė priima gausybę nutarimų, kurie taip pat laikytini administracinės teisės šaltiniais.

Vyriausybė nutarimais gali planuoti tobulinti viešąjį valdymą, pavyzdžiui, 2012 m. buvo priimta Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa[318], kurios tikslas buvo viešojo valdymo procesų – viešosios politikos nustatymo,

[314] Lietuvos Respublikos Prezidento 2020 m. sausio 9 d. dekretas Nr. 1K-181 „Dėl Malonės komisijos sudarymo ir Malonės prašymų nagrinėjimo nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2020-01-09, Nr. 302).

[315] Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. sausio 16 d. dekretas Nr. 2026 „Dėl Lietuvos valstybės apdovanojimų bei jų pakaitų projektų, brėžinių ir etalonų, Valstybės apdovanojimų nešiojimo taisyklių, Lietuvos valstybės apdovanojimų tarybos nuostatų, Lietuvos valstybės ordinų kanclerio nuostatų tvirtinimo“ (Žin., 2003, Nr. 8-271).

[316] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 94-37.

[317] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. rugpjūčio 5 d. nutarimas Nr. 826 „Dėl Atlyginimo už viešąsias ir administracines paslaugas dydžio nustatymo kriterijų aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2015-08-11, Nr. 12203).

[318] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 22-1009).

formavimo ir jos įgyvendinimo – tobulinimas. Pagal šią programą, manytina, buvo tobulinama institucinė sandara, optimizuojant įstaigų tinklą, pavyzdžiui, kai kurios įstaigos prie ministerijų atsisakė sau pavaldžių biudžetinių įstaigų juridinio asmens teisinio statuso, jos tapo tiesiog teritoriniais filialais ir t. t. Taigi, Vyriausybė savo nutarimais gali nulemti viešojo administravimo subjektų konfigūracijos, įstaigų vidinės struktūros pasikeitimus. Tad, neabejotinai, ir tokio pobūdžio Vyriausybės nutarimai yra administracinės teisės šaltinis.

Vyriausybė savo nutarimais gali formuoti antikorupcinę aplinką valstybės tarnyboje, pavyzdžiui, įgyvendindama Korupcijos prevencijos[319] bei kitus įstatymus, Vyriausybė priėmė nutarimą[320], kuriuo nustatė padalinių ir asmenų, vykdančių korupcijos prevenciją ir kontrolę biudžetinėse ir viešosiose įstaigose, funkcijas, pasiūlymų teikimo dėl būdų ir priemonių korupcijos prevencijai tvarką, bendradarbiavimo su kitomis institucijomis taisykles.

Vyriausybė nutarimais tvirtina sau pavaldžių įstaigų nuostatus: ministerijų, Vyriausybės įstaigų (Lietuvos statistikos departamento, Archyvaro tarnybos, NTAKD, Tautinių mažumų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos, VMVT), kai kurių Vyriausybei atskaitingų institucijų. Taigi, Vyriausybės nutarimais yra nustatomas viešojo administravimo subjektų teisinis statusas, detalizuojama jų kompetencija, pavaldumo ir atskaitomybės santykiai. Tad, neabejotinai, tokie Vyriausybės nutarimai taip pat yra administracinės teisės šaltiniai.

Vyriausybė nutarimais nustato teisinį reguliavimą ir specialiose administracinės teisės srityse, pavyzdžiui, dėl įvairios komercinės ūkinės veiklos licencijavimo taisyklių.[321] Tokie Vyriausybės nutarimai yra specialiosios administracinės teisės šaltiniai (plačiau apie Vyriausybės nutarimų rūšis žr. vadovėlio III dalies 2.1.3 poskyrį). Apie Vyriausybės sprendimus ir rezoliucijas žr. vadovėlio III dalies 2.1.3 poskyrį.

4.9. Valstybinio administravimo subjektų teisės aktai

Ministrai, Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento kanceliarijos, Seimo kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų,

319 Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297).

320 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 607 „Dėl Padalinių ir asmenų, valstybės ar savivaldybių įstaigose vykdančių korupcijos prevenciją ir kontrolę, veiklos ir bendradarbiavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 83-3015).

321 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 1325 „Dėl Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-30, Nr. 21666); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. liepos 31 d. nutarimas Nr. 810 „Dėl Ūkinės komercinės veiklos, susijusios su ginklais ir šaudmenimis, licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2019-08-05, Nr. 12857); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 27 d. nutarimas Nr. 1372 „Dėl Farmacinės veiklos licencijavimo taisyklių, reikalavimų kvalifikuotam asmeniui, atsakingam už gamybą ir (ar) importą, aprašo ir farmacinės veiklos licencijų rekvizitų patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-28, Nr. 21897); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. spalio 2 d. nutarimas Nr. 1180 „Dėl tabako gaminių gamybos licencijavimo“ (Žin., 1998, Nr. 88-2439) ir kt.

įstaigų prie ministerijų vadovai (toliau – valstybinio administravimo subjektai) priima daugybę norminių administracinių aktų. Įsakymais jie, kaip ir Vyriausybė, įgyvendina valstybės tarnybą reglamentuojančius įstatymus. Šiame kontekste išsiskiria vidaus reikalų ministro įsakymai, kuriais jis įgyvendina VTĮ, VTS, taip pat finansų bei teisingumo ministro įsakymai (žr. 1094, 1096–1100, 1106, 1109, 1110, 1119, 1131, 1135, 1142 išnašas IV vadovėlio dalyje). Paminėtini ir tie įsakymai, kuriais įstaigų vadovai tvirtina valstybės tarnautojų elgesio etikos taisykles, kodeksus, reglamentuojančius pagrindinius tarnautojų elgesio principus, pavyzdžiui, generalinio komisaro[322], VMI viršininko[323], Vadovybės apsaugos departamento direktoriaus[324] ir t. t.

Valstybinio administravimo subjektai įsakymais įgyvendina ne tik valstybės tarnybą reglamentuojančius teisės aktus, bet ir VAĮ bei su tuo susijusius Vyriausybės nutarimus, pavyzdžiui, Respublikos Prezidento kanceliarijos kanclerio[325], VTEK[326], aplinkos ministro[327], Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus[328] ir kitų įstaigų vadovų įsakymai ar sprendimai dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo atitinkamoje įstaigoje.

Valstybinio administravimo subjektai įsakymais ar sprendimais ne tik įgyvendina valstybės tarnybą ar asmenų aptarnavimą valstybės įstaigose reglamentuojančius teisės aktus, bet ir kuria naujas elgesio taisykles, jas keičia, naikina, pavyzdžiui, energetikos ministro įsakymas dėl magistralinių dujotiekių apsaugos taisyklų[329], susisiekimo ministro įsakymai dėl leidimų į laisvąjį uostą išdavimo taisyklių[330], civilinių orlaivių registravimo taisyklių[331], aplinkos

322 Lietuvos policijos generalinio komisaro 2018 m. rugpjūčio 2 d. įsakymas Nr. 5-V-706 „Dėl Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodekso patvirtinimo“ (TAR, 2018-08-02, Nr. 12795).

323 Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2015 m. balandžio 3 d. įsakymo Nr. V-140 redakcija: Valstybinės mokesčių inspekcijos valstybės tarnautojo elgesio kodeksas.

324 Vadovybės apsaugos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2016 m. kovo 21 d. įsakymas Nr. V-89 „Dėl Vadovybės apsaugos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Etikos taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2016-03-29, Nr. 6392).

325 Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos kanclerio 2009 m. rugpjūčio 12 d. įsakymas Nr. 25A-276 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijoje taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2009, Nr. 107-4509).

326 Lietuvos Respublikos vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2019 m. gruodžio 4 d. sprendimas Nr. KS-314 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Vyriausiojoje tarnybinės etikos komisijoje taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-12, Nr. 20036).

327 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019 m. liepos 25 d. įsakymas Nr. D1-438 „Dėl Asmenų prašymų, skundų (pranešimų) nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijoje tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-07-30, Nr. 12524).

328 Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2019 m. spalio 2 d. įsakymas Nr. 1T-159 „Dėl Asmenų aptarnavimo Valstybinėje duomenų apsaugos inspekcijoje tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-10-02, Nr. 15658).

329 Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2019 m. gruodžio 18 d. įsakymas Nr. 1-332 „Dėl Magistralinių dujotiekių apsaugos taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-18, Nr. 20483).

330 Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2019 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. 3-330 „Dėl Leidimų į laisvąjį uostą išdavimo taisyklių ir leidimų pavyzdžių patvirtinimo“ (TAR, 2019-07-03, Nr. 10973).

331 Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2019 m. gruodžio 13 d. įsakymas Nr. 3-554 „Dėl Civilinių orlaivių registravimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-13, Nr. 20157).

ministro įsakymas dėl vandens telkinių apsaugos zonų nustatymo[332], Konkurencijos tarybos nutarimas dėl draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų[333] ir t. t. Tokie įsakymai yra specialiosios administracinės teisės šaltiniai, t. y. oro teisės, ryšių teisės, susisiekimo teisės, energetikos teisės, aplinkosaugos teisės, vandens teisės ir kitų administracinės teisės pošakių.

4.10. Savivaldybių administravimo subjektų teisės aktai

Savivaldybių tarybų sprendimai, administracijos direktoriaus įsakymai, kuriais įgyvendinami valstybės tarnybą, viešąjį administravimą reglamentuojantys teisės aktai, laikytini administracinės teisės šaltiniais, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybėje dirbančių asmenų elgesio taisyklės[334], Vilniaus miesto savivaldybės paslaugų administravimo ir interesantų aptarnavimo reglamentas[335].

Savivaldybių administravimo subjektai, įgyvendinami Konstituciją, įstatymus, priima teisės aktus, kuriais nustato naujas elgesio taisykles, jas keičia, naikina, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos sprendimas dėl prekybos viešose vietose taisyklių[336], piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimo tvarkos[337], savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymai dėl savivaldybės globėjų (rūpintojų) parengimo, globos (rūpybos) organizavimo tvarkos[338], statinių naudojimo priežiūros taisyklių[339] ir t. t. Visi šie teisės aktai yra specialiosios administracinės teisės šaltiniai – statybų teisės, verslo teisės ir t. t.

4.11. Asociacijų sprendimai

Vadovėlio autorės duomenimis, asociacijų Lietuvoje yra apie keturis šimtus. Jas galima suskirstyti į amatų, profesines, verslo, meno ir kitas asociacijas. Tačiau ne visų jų priimti sprendimai laikytini administracinės teisės šaltiniais,

---

332 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2001 m. lapkričio 7 d. įsakymas Nr. 540 „Dėl Paviršinių vandens telkinių apsaugos zonų ir pakrančių apsaugos juostų nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 95-3372).

333 Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 29-1053).

334 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. gruodžio 21 d. sprendimas Nr. 1-755 „Dėl asmenų, dirbančių Vilniaus miesto savivaldybėje, elgesio taisyklių patvirtinimo“.

335 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 m. kovo 20 d. įsakymas Nr. 40-79 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės veiklos dokumentų valdymo ir interesantų aptarnavimo reglamento tvirtinimo“.

336 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2020 m. sausio 22 d. sprendimas Nr. 1-360 „Dėl Prekybos viešose vietose taisyklių tvirtinimo“.

337 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. gruodžio 18 d. sprendimas Nr. 1-334 „Dėl Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimo tvarkos aprašo tvirtinimo“ pakeitimo.

338 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. rugsėjo 30 d. įsakymas Nr. 30-2491/ 19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės globėjų (rūpintojų) parengimo, globos (rūpybos) organizavimo, institucijoje globojamo (rūpinamo) vaiko išleidimo laikinai svečiuotis bei socialinių paslaugų skyrimo tvarkos aprašo tvirtinimo“.

339 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. gruodžio 19 d. įsakymas Nr. 30-3226/ 19 „Dėl statinių naudojimo priežiūros taisyklių tvirtinimo“.

nes ne visos jos įgaliotos atlikti viešojo administravimo veiklą (apie asociacijas žr. vadovėlio III dalies 4.3 poskyrį).

Pateikiame bent keletą, mūsų nuomone, asociacijos teisinį statusą turinčių organizacijų priimtų teisės aktų pavyzdžių, laikytinų administracinės arba kitos teisės šakos teisės šaltiniais, pavyzdžiui, VĮ Registrų centro ir Lietuvos notarų rūmų bendrai priimti sprendimai[340], Lietuvos teisininkų draugijos valdybos priimtas Nacionalinio komercinio arbitražo procedūros reglamentas[341] (tiesa, šis pavyzdys yra civilinės ar civilinio proceso teisės šaltinis). Dauguma asociacijų nepriima teisės aktų, kuriais nustato tam tikras elgesio taisykles. Taigi, sunkiai galime rasti daugiau asociacijų sprendimų, kuriuos galima būtų priskirti prie administracinės teisės šaltinių.

4.12. Teismų jurisprudencija

Prie doktrininių administracinės teisės šaltinių priskirtina teismų jurisprudencija. Šiuo atveju – nacionalinių teismų (Konstitucinio Teismo, administracinių teismų, kai kada ir bendrosios kompetencijos teismų), EŽTT, ESTT.

Oficialioji konstitucinė doktrina

> Konstitucinis Teismas, tirdamas įstatymų, kitų teisės aktų ar jų dalių atitiktį Konstitucijai, oficialiai aiškina Konstituciją. Jis plėtoja konstitucinių nuostatų (normų ir principų) sampratą, atskleidžia naujus Konstitucijoje nustatytus teisinio reguliavimo aspektus. Konstitucinio Teismo aktai yra teisės šaltiniai. Pagal Konstituciją, Konstitucinio Teismo sprendimai (nutarimai) yra privalomi visiems.[342]

Pateikiame vieną iš gausybės pavyzdžių, kai *Konstitucinio Teismo* nutarimas nulėmė administracinės teisės normų turinį. Žinoma, įstatymų leidėjas, nustatydamas teisinį reguliavimą dėl valstybės tarnautojų karjeros galimybių, turi užtikrinti, kad keliami reikalavimai ir valstybės tarnautojų priėmimo į pareigas tvarka atitiktų asmenų lygiateisiškumo, nediskriminavimo principus. 2012 m. VTĮ buvo priimtos nuostatos, įsigaliojusios 2013 m. birželio 1 d. bei reglamentuojančios, kad jeigu keli konkurse į karjeros valstybės tarnautojo bei į įstaigos vadovo pareigas dalyvavę pretendentai buvo įvertinti vienodai, pirmenybė teikiama pretendentui, atlikusiam nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą arba baigusiam bazinius karinius mokymus ar atlikusiam alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą. Šias nuostatas Konstitucinis Teismas

340 Valstybės įmonės Registrų centro direktoriaus ir Lietuvos notarų rūmų 2007 m. rugsėjo 28 d. įsakymas ir nutarimas Nr. V-221/1 „Dėl Atlyginimo už pažymos sandoriui parengimą mažinimo fiksavimo ir apskaitos tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 103-4243); Valstybės įmonės Registrų centro direktoriaus ir Lietuvos notarų rūmų 2007 m. kovo 19 d. įsakymas ir nutarimas Nr. V-54/11 „Dėl Užsakymų pateikimo, pažymų rengimo ir pateikimo notarams, atlyginimo už valstybės įmonės registrų centro suteiktas paslaugas bei notarų autentifikavimo tvarkos patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 35-1317).

341 Lietuvos teisininkų draugijos valdybos 1997 m. lapkričio 5 d. nutarimas „Dėl Nacionalinio komercinio arbitražo procedūros reglamento“ (Žin., 1998, Nr. 31-843).

342 Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas; Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas.

2018 m. birželio 6 d. nutarime pripažino prieštaraujančiomis Konstitucijos 29 straipsniui, 33 straipsnio 1 dalies nuostatai „Piliečiai turi teisę <...> lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą“.

Konstitucinio Teismo argumentai

Vienas iš Konstitucinio Teismo argumentų buvo tai, kad stojantieji į valstybės tarnybą būtų atrenkami pagal jų žinias ir gebėjimus, reikalingus valstybės tarnautojo pareigoms atlikti, ir kad būtų paisoma iš Konstitucijos 29 straipsnio kylančių asmenų lygiateisiškumo, nediskriminavimo ir privilegijų neteikimo imperatyvų Konstitucijoje nurodytais ar kitais konstituciškai nepateisinamais pagrindais. Taip pat Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad dėl objektyvių aplinkybių asmenims, atleistiems nuo karo prievolės, taip pat asmenims, kuriems dėl sveikatos būklės ar kitų svarbių asmeninių, šeimos ar visuomeninių aplinkybių privalomoji karo tarnyba arba alternatyvioji krašto apsaugos tarnyba atidėta ar jie iš jos paleisti anksčiau laiko, įstatymu negali būti sudarytos mažiau palankios sąlygos stoti į valstybės tarnybą nei tiems piliečiams, kurie įstatymo nustatytą karo arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą yra atlikę.[343]

Po tokio Konstitucinio Teismo nutarimo minėtos VTĮ nuostatos tapo nebetaikytinos, maža to, galiojančiame VTĮ tokių nuostatų neberasime. Šis pavyzdys akivaizdžiai iliustruoja, kaip oficialioji konstitucinė doktrina tampa administracinės teisės šaltiniu.[344] Yra ir kitų pavyzdžių, kai Vyriausybės nutarimai, kurių normos nustato administracinį teisinį reguliavimą, buvo pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai, įstatymams.[345] Taigi, Konstitucinio Teismo kompetencija turi įtakos teisės aktų normoms, nustatančioms atitinkamą administracinį teisinį reguliavimą.

Administracinių teismų jurisprudencija – svarbus administracinės teisės šaltinis, nes, kaip Konstitucinis Teismas gali pripažinti Seimo, Vyriausybės ir valstybės vadovo priimtus teisės aktus prieštaraujančius Konstitucijai ar įstatymams, taip administraciniai teismai gali pripažinti viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų prieštaravimą įstatymams ar kitiems aukštesnės galios teisės aktams. Tokiu būdu administracinis teismas daro įtaką administracinės teisės normomis reguliuojamiems teisiniams santykiams, pavyzdžiui, LVAT yra pripažinęs, kad sveikatos apsaugos ministro patvirtinti Kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių įrašymo į kainynus tvarkos aprašo atitinkami punktai prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją, taip pat ir VAĮ įtvirtintam įstatymo viršenybės principui, nes buvo konstatuota, kad ministras priimdamas minėtas nuostatas viršijo savo įgaliojimus ir kompetenciją.[346] Maža

[343] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. birželio 6 d. nutarimas.

[344] Šiame kontekste paminėtini Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. liepos 3 d., 2009 m. gruodžio 11 d., 2004 m. gruodžio 13 d. ir kiti nutarimai.

[345] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas.

[346] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-10-756/2019. Šiame kontekste paminėtini: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018, 2018 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-8-662/2018, 2019 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-614-822/2019 ir t. t.

to, administracinių teismų sprendimai, kaip oficialioji administracinė doktrina, daro įtaką administracinės teisės kaip mokslo ir studijų šakai, pavyzdžiui, kaip tik administraciniai teismai sukūrė „vidaus administravimo akto“[347] sampratą, netiesioginių viešojo administravimo subjektų sampratą, tiesa, tuos subjektus įvardydami „tiesiogiai neatliekančiais viešojo administravimo funkcijų“[348]. LVAT praktikos apibendrinimai, kas mėnesį pateikiamos išnagrinėtų bylų apžvalgos taip pat prisideda prie administracinės teisės mokslo vystymosi.

Kadangi *bendrosios kompetencijos teismai* nagrinėja administracinių nusižengimų bylas, o administracinė atsakomybė yra vienas iš administracinės teisės institutų, jų jurisprudencija taip pat yra administracinės teisės šaltinis.

EŽTT jurisprudencija taip pat laikytina administracinės teisės šaltiniu, ypač bylose, kuriose ginčijamos pažeistos asmenų teisės į nuosavybę, remiantis EŽTK Pirmojo protokolo[349] 1 straipsniu, laiduojančiu fizinių ir juridinių asmenų nuosavybės apsaugą. Kaip tik šiose bylose EŽTT plėtoja gero administravimo principo nuostatas, aktualias ir nacionalinei viešajai administracijai, pavyzdžiui, „administracinė procedūra turi būti vykdoma skaidriai“[350], „daug metų viešojo administravimo subjektų toleruotos neteisėtos situacijos neturėtų būti „pakeistos per vieną naktį“[351, 352]. Pateikiame vieną EŽTT išnagrinėtos bylos pavyzdį.

Praktinis pavyzdys

Pareiškėjai Tumeliai 2003 m. įsigijo miškų ūkio paskirties žemės sklypą, kuriam buvo nustatytos specialios naudojimo sąlygos. 2005 m. Molėtų rajono savivaldybė išdavė statybos leidimą, kadangi buvo nustatyta, jog sklype buvo sodybos pastatai (galvidė ir klojimas). 2007 m. kovo 28 d. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentas išdavė pažymą apie nebaigtą statyti statinį ir nurodė, kad pastato baigtumas – 97 procentai. Tais pačiais metais Konstitucinis Teismas išaiškino, kad „neteisėtai įgyta nuosavybė netampa įgijėjo nuosavybe“. Aplinkos ministerija „karštąja linija“ gavo pranešimą apie galimai neteisėtas statybas. Buvo pradėtas tyrimas. Vilniaus apygardos prokuratūra kreipėsi į teismus su prašymu pripažinti Molėtų rajono savivaldybės išduotą statybos leidimą negaliojančiu ir įpareigoti statinį nugriauti. Panevėžio apygardos teismas tenkino prokuroro skundą ir įpareigojo atsakovų Tumelių, Molėtų rajono savivaldybės administracijos, Utenos regiono aplinkos apsaugos departamento lėšomis statinį nugriauti. LAT 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartimi paliko apeliacinio teismo sprendimą nepakeistą. 2014 m.

347 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-438-784-14.

348 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-751-575/2015.

349 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas Nr. 1, iš dalies pakeistas protokolu Nr. 11 (Žin., 2011, Nr. 156-7391).

350 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2014 m. spalio 21 d. sprendimas byloje *Digrytė Klibavičienė prieš Lietuvą,* pareiškimo Nr. 34911/06.

351 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. lapkričio 20 d. sprendimas byloje *Öneryıldız prieš Turkiją*, pareiškimo Nr. 48939/99.

352 Plačiau apie tai žr. Stelkens, Ulrich; Andrijauskaitė, Agnė. „Europos Tarybos kuriama pridėtinė vertė administracinei teisei: bendrų europinių gero administravimo nuostatų vystymas ir jų reikšmė Europos Tarybos valstybių narių nacionalinei teisei“, *Teisė* 4, 2017, p. 52–74.

kovo 25 d. pareiškėjai, remdamiesi Konvencijos pirmojo protokolo 1 straipsniu ir Konvencijos 6 straipsniu, kreipėsi į EŽTT dėl to, kad jie buvo įpareigoti nugriauti statybos objektą, pastatytą pagal rajono savivaldybės išduotą statybos leidimą. EŽTT akcentavo, kad įpareigojimas griauti buvo teisėtas Konvencijos pirmojo protokolo 1 straipsnio požiūriu. EŽTT sutiko, kad šiuo įpareigojimu buvo siekta teisėto tikslo – ginti viešąjį interesą, t. y. saugoti aplinką, miškus. Tačiau EŽTT vertino, ar, atsižvelgiant į pareiškėjų interesą išsaugoti namą, įpareigojimas griauti buvo proporcinga priemonė siekiamam tikslui. EŽTT padarė išvadą, kad gero administravimo principas neturi užkirsti kelio valdžios institucijoms taisyti savo klaidas, net ir tas, kurios buvo padarytos dėl savo pačių aplaidumo, tačiau našta už tokių klaidų taisymą neturi būti užkrauta asmenims. O šiuo atveju, pagal EŽTT, našta dėl valdžios institucijų veiksmų pareiškėjams teko tokia pati, kaip ir valdžios institucijoms, gal net ir didesnė. Taigi, EŽTT padarė išvadą, kad skundžiama priemonė nebuvo proporcinga siekiamam tikslui. Teismas konstatavo, kad buvo pažeistas Konvencijos pirmojo protokolo 1 straipsnis. Teismas sutiko, kad pareiškėjai išgyveno nusivylimą ir sielvartą, todėl priteisė 2 000 eurų neturtinei žalai atlyginti, taip pat 1 000 eurų sumą sąnaudoms ir išlaidoms padengti.[353]

ESTT jurisprudencija yra vienas svarbiausių šiuolaikinės nacionalinės administracinės teisės šaltinių, nes ši jurisprudencija tarnauja tam, kad aiškinant ir taikant Sutartis, būtų laikomasi teisės (ES sutarties 19 straipsnis). Tai traktuojama kaip ESTT pareiga užtikrinti, kad ES teisė būtų vienodai aiškinama ir taikoma ES valstybėse narėse.[354] Antai ir Konstitucinis Teismas yra pastebėjęs, kad „Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui“[355]. LVAT yra pripažinęs, net jeigu ES teisės nuostatos nėra tiesiogiai taikomos, nagrinėjant nacionalinio pobūdžio santykį, Teismas turėtų vadovautis ir aktualiomis ES teisės nuostatomis bei jas aiškinančia Teisingumo Teismo jurisprudencija kaip doktrininiais teisės šaltiniais.[356] Administraciniai teismai ne tik remiasi ESTT sprendimuose konstatuotais ES teisės aiškinimais, bet, kai kyla abejonių dėl nacionalinės teisės ir praktikos suderinamumo su ES teise ar dėl ES teisės aktų aiškinimo ar galiojimo, jie kreipiasi į Teisingumo Teismą prejudicinių sprendimų. 2020 m. sausio duomenimis, administraciniai teismai prejudicinių sprendimų yra kreipęsi 25 kartus[357].

353 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. sausio 9 d. sprendimas byloje *Tumeliai prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 25545/14, taip pat žr. Vyriausybės atstovo Europos Žmogaus Teisių Teismo portalą: <http://www.lrv-atstovas-eztt.lt/naujienos/eztt-nustate-konvencijos-1-protokolo-1-straipsnio-pazeidima-del-neislaikytos-interesu-pusiausvyros-paskirstant-neteisetos-statybos-griovimo-lesas> .

354 Žr. Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, *supra* note 7, p. 426; ES Teisingumo Teismo oficialus portalas: [žiūrėta 2020-01-27] <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/lt/>.

355 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 14 d. nutarimas.

356 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-290/2012; 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-899-858/2017; 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-169-822/2017; 2018 m. birželio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-143-624/2018; 2019 m. birželio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3347-629/2019.

357 Prieiga internetu: <https://www.lvat.lt/veikla/teismu-praktika/kreipimaisi-i-europos-sajungos-teisingumo-teisma/213>.

Dėl ko kreiptasi prejudicinio sprendimo?

dėl atleidimo nuo akcizo į ES muitų teritoriją įvežamam etilo alkoholiui, esančiam šokolado gaminiuose, skirtuose tiesioginiam vartojimui, kai alkoholio kiekis šiuose gaminiuose neviršija 8,5 litro šimte kilogramų produkto; dėl kelių mokesčių klausimo; dėl strateginio pasekmių aplinkai vertinimo būtinumo planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo atvejais; dėl struktūrinės paramos; dėl transporto registracijos; dėl ES teisės aktų reikalavimų karšto vandens skaitikliams, sujungtiems su nuotolinio (telemetrinio) duomenų perdavimo įtaisu; dėl tiesioginio ir betarpiško ryšio tarp įsigytų prekių (paslaugų) ir apmokestinamojo asmens ekonominės veiklos, kurio buvimas sudaro prielaidą į pirkimo PVM atskaitą, turinio (prejudicinis sprendimas byloje Nr. C-386/16); dėl to, kaip apmokestinimo tikslais pagal atitinkamą ES Direktyvą turėtų būti vertinamas vandens pypkių tabakas, kurio didžiausią dalį sudaro kitos nei tabakas medžiagos, ir t. t.

4.13. „Švelnioji“ teisė ir kiti dokumentai

„Švelnioji“ teisė, arba „švelniosios galios“ (kartais vadinama „minkštąja“) teisė – tai elgesio kodeksai, deklaracijos, gairės, rekomendacijos, rezoliucijos, kitokie dokumentai, „nustatantys tam tikrus elgesio standartus, bet nesantys privalomojo pobūdžio“[358]. Kadangi šie dokumentai nėra privalomojo pobūdžio, kyla klausimas, ar jie gali būti laikomi teisės šaltiniais. ESTT vadovaujasi tokiais šaltiniais, priimdamas sprendimus.[359] Taip pat ir nacionaliniai teismai savo sprendimuose nevengia remtis rekomendacijomis, pavyzdžiui, Europos Tarybos rekomendacija Nr. R (84) „Dėl viešosios atsakomybės“[360], Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1989 m. rugsėjo 13 d. Rekomendacija Nr. R (89) 8 „Dėl laikinosios teismo apsaugos administraciniuose ginčuose“[361] ir kitomis. Kaip teigiama, administraciniai teismai Europos Tarybos rekomendacijas laiko svarbiais teisės normų aiškinimo šaltiniais.[362] Be to, ir EŽTT konstatavo, kad „jis gali remtis Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijomis,

358 *Black's Law Dictionary,* Thomson Reuters, 2014, p. 1606.

359 Pavyzdžiui, Teisingumo Teismo sprendimas *Rosalba Alassini prieš Telecom Italia SpA, Filomena Califano prieš Wind SpA*, C-317/08–C-320/08. Šiame sprendime Teismas rėmėsi Europos Komisijos rekomendacijomis 98/257/EB ir 2001/310/EB (Europos Komisijos 1998 m. kovo 30 d. rekomendacija 98/257/EB dėl principų, taikytinų institucijoms, atsakingoms už neteisminį vartotojų ginčų sprendimą, O J L 115, 1998; Europos Komisijos 2001 m. balandžio 4 d. rekomendacija 2001/310/EB, numatanti taisykles, kuriomis turi vadovautis institucijos, atsakingos už neteisminių ginčų nagrinėjimą, O J L 109, 2001).

360 Pavyzdžiui, Regionų apygardos administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. I-545-609/2019.

361 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS^{261}-670/2014.

362 Andrijauskaitė, Agnė. *Meduolis ar botagas? Geras administravimas kitaip*, p. 406, prieiga internetu: <https://www.lvat.lt/doclib/o35lvku1unjurn1mh5t7fbqdr9c5yxqy>; taip pat žr. straipsnyje nurodytas bylas: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-665/2005; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520–2320/2012; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-339/2010; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. kovo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-642-858/2015 ir t. t.

kaip padedančiomis geriau atskleisti ir konkretizuoti Europos Žmogaus Teisių Konvencijos nuostatas“[363].

Atkreipiame dėmesį, kad nesant nacionalinio teisinio reguliavimo, kitaip tariant esant teisės spragų, teismai, spręsdami ginčus, gali užpildyti šias spragas, remdamiesi minėta „švelniąja“ teise.[364] Tvirtintina, kad „minkštoji“ arba „švelniosios galios“ teisė gali būti administracinės teisės šaltiniu.

Šiame poskyryje pateikiame „švelniosios“ teisės pavyzdžių, mažiau ar daugiau darančių ar turinčių daryti įtaką nacionalinėms administracinėms teisės normoms. Pirmiausia aptarsime Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtas rekomendacijas ir rezoliucijas. Kartu priminsime, jog Europos Taryba yra keturiasdešimt septynias valstybes vienijanti organizacija, įsteigta 1949 m. gegužės 5 d. Londono sutartimi.[365] Europos Taryba turi savo institucijų sistemą, iš kurių Ministrų Komitetas yra sprendimus priimanti institucija, sudaryta iš valstybių narių užsienio reikalų ministrų.

Tarp daugybės rekomendacijų ir rezoliucijų valstybėms narėms *Europos Tarybos Ministrų Komitetas* yra priėmęs tokių, kurios yra arba turi būti reikšmingos nacionalinei administracinei teisei ir procesui:

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2019 m. sausio 30 d. gairės ir aiškinamasis memorandumas „Dėl elektroninių įrodymų civiliniame ir administraciniame procese“ nustato žodinių įrodymų, renkamų nuotoliniu būdu, elektroninių įrodymų naudojimo, rinkimo, saugojimo, archyvavimo kriterijus;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (2017) 2 „Dėl lobistinės veiklos teisinio reguliavimo viešųjų sprendimų kontekste“ reglamentuoja lobistų etiško elgesio standartus, jų atsakomybės indikacijas;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2010) 13 „Dėl asmenų apsaugos, susijusios su automatiniu asmens duomenų tvarkymo būdu, klasifikuojant duomenis“ siūlomos asmens duomenų rinkimo ir apdorojimo, klasifikuojant tuos duomenis, sąlygų, principų gairės, duomenų subjektų teisės, jautrių asmens duomenų rinkimo sąlygos ir t. t.
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (2007) 7 „Dėl gero administravimo“ nustato gero administravimo principus – teisėtumo, lygybės, nešališkumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, protingų terminų, galimybės asmenims dalyvauti priimant administracinį sprendimą suteikimo, pagarbos privatumui, skaidrumo. Taip pat rekomendacijoje yra administracinių aktų priėmimo taisyklių – teisė būti išklausytam, administracinių sprendimų viešinimas ir t. t.;

---

[363] Andrijauskaitė, Agnė. *Meduolis ar botagas? Geras administravimas kitaip*, p. 402, prieiga internetu: <https://www.lvat.lt/doclib/o35lvku1unjurn1mh5t7fbqdr9c5yxqy>; EŽTT didžiosios kolegijos 2008 m. lapkričio 12 d. sprendimą byloje *Demir ir Baykara* prieš *Turkiją*, pareiškimo Nr. 34503/97.

[364] Detaliau: Andrijauskaitė, Agnė. *Meduolis ar botagas? Geras administravimas kitaip*, p. 411–413, prieiga internetu: <https://www.lvat.lt/doclib/o35lvku1unjurn1mh5t7fbqdr9c5yxqy>.

[365] Europos Tarybos statutas, priimtas 1949 m. gegužės 5 d. (Žin., 2002, Nr. 13-481).

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2007) 4 „Dėl vietos ir regioninių viešųjų paslaugų“ siūloma valstybių narių vyriausybėms vykdomas reformas, nacionalines politines strategijas, susijusias su viešosiomis paslaugomis, grįsti atsakingumo, socialinės sanglaudos, tvaraus vystymo principais, laikytis viešųjų paslaugų decentralizacijos principų, viešųjų paslaugų teikimo perdavimo privačiam sektoriui galimybės;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (2004) 20 „Dėl administracinių aktų teisminės peržiūros“ nustato administracinių aktų teisėtumo kontrolės principus – teisė į teismą, visų administracinių aktų teisėtumas gali būti kontroliuojamas teismine tvarka, nepriklausomas ir nešališkas teismas, teisė į sąžiningą procesą, teisminės priežiūros veiksmingumas, teisminių sprendimų motyvacija, teismas turi būti kompetentingas bent jau panaikinti neteisėtą administracinį aktą, pareikalauti administracijos subjekto priimti kitą, atitinkantį teismo sprendimą, pareikalauti, kad administracijos subjektas atliktų tam tikrą veiksmą ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2004) 5 „Dėl įstatymų projektų, galiojančių įstatymų ir administracinės praktikos atitikties Europos Žmogaus Teisių Konvencijos standartams patikrinimo“ siūloma valstybėms narėms užtikrinti, kad būtų galiojančių įstatymų ir administracinės praktikos atitikties Konvencijai patikrinimo mechanizmai, užtikrinti įstatymų ir administracinės praktikos suderinimą, siekiant išvengti Konvencijos pažeidimų;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2003)16 „Dėl administracinių ir teisminių sprendimų vykdymo administracinės teisės srityje“ nustatomos administracinių aktų, kuriuos turi vykdyti asmenys, vykdymo užtikrinimo gairės bei teisminių sprendimų, kuriuos turi vykdyti administracijos subjektai, vykdymo užtikrinimo indikacijos;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2002) 2 „Dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais“ nustatytas pagrindinis susipažinimo su oficialiais dokumentais principas – valstybės narės turi užtikrinti kiekvieno teisę susipažinti su oficialiais dokumentais, esančiais viešosiose institucijose. Šio principo turi būti laikomasi be jokios diskriminacijos, įskaitant ir nacionalinę. Rekomendacijoje apibrėžtos kiekvieno teisės susipažinti su oficialiais dokumentais ribojimo gairės. Rekomendacijų nuostatos analogiškos Europos Tarybos konvencijai dėl teisės susipažinti su oficialiais dokumentais, kurią Lietuvos Respublika ratifikavo 2012 m.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (2001)10 dėl Europos policijos etikos kodekso (kartu su aiškinamuoju memorandumu). Pastebėtina, kad Lietuvos policijos bendruomenė pripažįsta šį aktą kaip taikytiną tiesiogiai. Tai yra deklaruota Lietuvos policijos

darbuotojų etikos kodekse[366], kuris buvo paruoštas remiantis ir šia rekomendacija;

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2001) 9 „Dėl alternatyvių ginčų tarp administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių“ reglamentuojami vidinės priežiūros, taikinimo, tarpininkavimo, derybų, arbitražo, kaip alternatyvų spręsti ginčams tarp asmenų ir viešojo administravimo subjektų, kriterijai, šių alternatyvų santykio su teismais pagrindai;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2000) 10 „Dėl viešųjų tarnautojų elgesio kodekso“ nustatomi viešųjų tarnautojų elgesio standartai, pavyzdžiui, interesų konflikto atveju, deklaruojant privačius interesus, būnant politiškai ir visuomeniškai aktyviam, gaunant nepriimtinas dovanas, pasiūlymus ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2000) 6 „Dėl viešųjų tarnautojų statuso Europoje“ indikuojami viešosios tarnybos pagrindai – priėmimo į viešąją tarnybą, viešųjų tarnautojų karjeros, teisių, pareigų, socialinių garantijų, darbo užmokesčio, tarnybinės atsakomybės, atleidimo iš pareigų;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (97) 18 „Dėl asmens duomenų tvarkymo statistikos tikslais apsaugos“ nustato asmens duomenų statistikos tikslais rinkimo ir kategorizavimo principus, pavyzdžiui, privatumo pagarbos, esmines asmens duomenų tvarkymo statistikos tikslais sąlygas, reikalavimus pirminiam ir antriniam duomenų rinkimui, duomenų saugojimo sąlygas ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (97) 7 „Dėl vietos viešųjų paslaugų ir jomis besinaudojančių asmenų teisių“ įvardijamos vietos valdžios viešųjų paslaugų teikimo gairės, nustatant santykį tarp viešųjų paslaugų ir viešojo intereso bei šių paslaugų teikimo principus – lygybės, esminių paslaugų teikimo tęstinumo, tvarumo racionaliai naudojant prieinamus išteklius, aiškių ir vienodų taisyklių nustatymo ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (97) 5 „Dėl medicininių duomenų apsaugos“ nustatytos medicininių duomenų rinkimo ir tvarkymo gairės, įskaitant negimusių vaikų, genetinius duomenis, privatumo pagarbos principas, apibrėžtos duomenų subjektų teisės, duomenų saugojimo taisyklės, mokslinių tyrimų atlikimo gairės, remiantis medicininiais duomenimis ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje (95) 4 „Dėl asmens duomenų apsaugos ryšių paslaugų srityje su nuoroda į telefono paslaugas“ nustatomi principai, taikomi tinklų operatoriams ir paslaugų tiekėjams, kurie, atlikdami savo funkcijas, renka ir tvarko asmens duomenis,

[366] Lietuvos policijos generalinio komisaro 2018 m. rugpjūčio 2 d. įsakymas Nr. 5-V-706 „Dėl Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodekso patvirtinimo“ (TAR, 2018-08-02, Nr. 12795).

siūlant valstybių narių vyriausybėms pasirūpinti, kad rekomendacijoje apibrėžti principai tinklų operatoriams, paslaugų tiekėjams, įrangos ir programinės įrangos tiekėjams, organizacijoms rinkodarai naudojančioms telekomunikacijų paslaugas būtų žinomi;

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (93) 7 „Dėl viešųjų įmonių privatizacijos“ įtvirtinti kriterijai, kuriais remiantis vykdytina valstybės ar savivaldybių įmonių privatizacija, pavyzdžiui, demokratinių piliečių teisių, vartotojų teisių, darbuotojų teisių apsaugos, aplinkosaugos, potencialių pirkėjų apsaugos;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (91) 10 „Dėl viešųjų institucijų turimų asmeninių duomenų perdavimo trečiosioms šalims“ nustatyti principai taikytini viešosioms institucijoms renkant asmenų duomenis ir kurie gali būti perduodami tretiesiems asmenims;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (91) 1 „Dėl administracinių sankcijų“ nustato administracinės teisinės atsakomybės taikymo pagrindus, pavyzdžiui, niekas negali būti baudžiamas du kartus už tą patį nusižengimą, įstatymas negalioja atgal, taip pat indikuojamos negatyvaus teisės taikymo akto priėmimo taisyklės – asmenys, dėl kurių aktas priimamas, turi būti išklausyti, jiems turi būti suteiktas protingas laikas pasirengti bylos nagrinėjimui, asmuo turi būti informuojamas apie surinktus įrodymus prieš jį, negatyvaus teisės taikymo aktas turi būti pagrįstas ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (89) 8 „Dėl laikinosios teismo apsaugos administraciniuose ginčuose“ yra nustatyti laikinosios apsaugos priemonių suteikimo standartai, t. y. kokiu metu asmuo gali prašyti teismo laikinosios apsaugos, į ką teismas turi atsižvelgti taikydamas laikinosios apsaugos priemones;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (87) 16 „Dėl dideliam asmenų skaičiui poveikį turinčių administracinių procedūrų“ nubrėžia administracinių procedūrų gaires, kai priimami nenorminio pobūdžio administraciniai aktai, kurie yra skirti dideliam adresatų ratui. Čia yra išskirtos trys tokių asmenų kategorijos – pirmos kategorijos asmenims priklauso didelė grupė asmenų, kuriems administracinis aktas adresuojamas, antros kategorijos asmenims priklauso didelė grupė asmenų, kurių teisėms, laisvėms ir interesams administracinis aktas turės didelę reikšmę, net jeigu jis ir nėra jiems adresuotas, trečios kategorijos asmenims priklauso didelė asmenų grupė, kuri, pagal nacionalinę teisę, gali reikalauti specialaus kolektyvinio intereso (kurį gali paveikti administracinis aktas) apsaugos;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (87) 15 „Dėl asmens duomenų reguliavimo policijos sektoriuje“ nustatomos pagrindinės kontrolės, duomenų rinkimo, saugojimo, duomenų naudojimo, viešinimo, teisės susipažinti su policijos turimais duomenimis, jų taisymo, ginčijimo gairės;

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (86) 12 „Dėl priemonių, leidžiančių užkirsti kelią pernelyg dideliam darbo krūviui teismuose arba jį sumažinti“ siūlo, pavyzdžiui, mažinti su teisingumo vykdymo funkcija nesusijusias užduotis teisėjams, tokias užduotis perduodant kitiems subjektams ar įstaigoms ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (86) 1 „Dėl asmens duomenų, naudojamų socialinės apsaugos tikslais“ nustatomos pagrindinės tokių duomenų apsaugos gairės;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (85) 13 „Dėl ombudsmeno institucijos“ siūloma valstybėms narėms apsvarstyti galimybę skirti ombudsmenus (specifiniams viešojo administravimo sričių klausimams spręsti) nacionaliniame, regioniniame ar vietos lygmenyje ir priskirti ombudsmenui kompetencijas žmogaus teisių gynybos srityje;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės“ yra nustatyti žalos, kurią sukelia viešosios institucijos savo veiksmais, atlyginimo principai;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (81) 19 „Dėl viešosiose institucijose esančios informacijos prieinamumo“ yra reglamentuoti principai, kuriais gali remtis juridiniai ir fiziniai asmenys, tikėdamiesi adekvačios informacijos viešaisiais klausimais, pavyzdžiui, bet koks atsisakymas pateikti informaciją gali būti apskųstas ir t. t.;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (81) 7 „Dėl priemonių, palengvinančių galimybę kreiptis į teismą“ rekomenduojama valstybėms narėms imtis visų būtinų priemonių, kad teisminis procesas civilinėse, komercinėse, administracinėse, socialinėse, fiskalinėse bylose būtų paprastas, greitas, nebrangus;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (80) 2 „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ yra įvardyti viešojo administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo principai (objektyvumo, nešališkumo, lygybės, protingo termino priimant sprendimą, atsižvelgimo į konkrečios situacijos aplinkybes), procedūros bei teisminė ar neteisminė diskrecinių galių įgyvendinimo kontrolė.

Paminėtinos ir kelios Europos Tarybos Ministrų Komitetų rezoliucijos, susijusios su viešojo administravimo subjektų veikla, teisine pagalba administracinėse bylose.

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucijoje Nr. (85) 8 „Dėl valstybių narių ombudsmenų tarpusavio bendradarbiavimo ir bendradarbiavimo su Europos Taryba“ paskelbta apie apsisprendimą įsteigti Europos Tarybos nuolatinių konferencijų su valstybių narių ombudsmenais susitikimus, kurių metu būtų dalijamasi patirtimi ir nuomonėmis dėl žmogaus teisių apsaugos viešojo administravimo srityse;

- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucijoje Nr. (78) 8 "Dėl teisinės pagalbos ir konsultacijų" nustatomos gairės valstybėms narėms užtikrinti teisinę pagalbą civilinėse, komercinėse, administracinėse, socialinėse ir fiskalinėse bylose, neatsižvelgiant į asmens ekonominę padėtį;
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucijoje Nr. 77 (31) „Dėl asmenų apsaugos viešiesiems subjektams priimant administracinius aktus" yra nustatyti gero ir veiksmingo administravimo principai: teisė būti išklausytam, susipažinti su savo byla, teisė į pagalbą ir atstovavimą, administracinio akto pagrįstumas ir motyvuotumas, žalos atlyginimo priemonių.
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucijoje Nr. 76 (5) „Dėl teisinės pagalbos civilinėse, komercinėse ir administracinėse bylose" rekomenduojama valstybėms narėms tomis pačiomis sąlygomis, kaip ir savo piliečiams, suteikti teisinę pagalbą civilinėse, verslo ir administracinėse bylose fiziniams asmenimis, kurie yra kitos valstybės narės piliečiai, taip pat kitiems fiziniams asmenims, kurių gyvenamoji vieta yra valstybės, kurioje vyksta procesas, teritorijoje.

Be abejo, šis sąrašas nėra baigtinis. Yra daugiau dokumentų, kurie gali būti ne tik administracinės ar administracinio proceso, bet ir kitų teisės šakų šaltiniai, pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucija Nr. 78(8) „Dėl teisinės pagalbos ir konsultacijos", rekomendacija Nr. (81) 7 „Dėl priemonių, palengvinančių teisminės gynybos prieinamumą", rekomendacija Nr. (86) 12 „Dėl pernelyg didelį teismų darbo krūvį mažinančių ir pašalinančių priemonių", rekomendacija Nr. (94) 12 „Dėl teisėjų nepriklausomumo, jų veiklos efektyvumo ir statuso", rekomendacija Nr. (2019) 6 „Dėl ombudsmeno instituto vystymo" ir t. t. Paminėtini ir kiti Europos Tarybos Ministrų Komiteto dokumentai, pavyzdžiui, 1982 m. balandžio 29 d. priimta Laisvės reikšti įsitikinimus ir informacijos deklaracija. Svarbios kai kurios Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijos, pavyzdžiui, rekomendacija Nr. 854 (1979) „Dėl visuomenės prieinamumo prie valstybės turimos informacijos ir informacijos laisvės" ir t. t.

Prie „švelniosios" teisės, kaip administracinės teisės šaltinių, reikėtų priskirti nemažai *ES lygmeniu priimtų dokumentų*. Be rekomendacijų, kurias, remiantis SESV 292 straipsniu, paprastai priima Taryba Komisijos siūlymu, pati Komisija ir ECB ir kurios nelaikytinos „švelniąja" teise, patarimus, rekomendacijas ir nuomones teikia ir daugiau institucijų, pavyzdžiui, Europos Parlamentas, Europos ombudsmenas, vidaus audito tarnyba, ESTT gali teikti rekomendacijas nacionaliniams teismams[367], Europos kovos su sukčiavimu tarnyba, Ekonomikos ir socialinių reikalų, Ekonomikos ir finansų, Užimtumo ir Regionų komitetai. Manytina, šių ES institucijų ir agentūrų teikiamos reko-

[367] ES Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 6 d. rekomendacijos nacionaliniams teismams dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą pateikimo, OL C338/1, 2012.

mendacijos ar nuomonės taip pat gali būti nacionalinės administracinės teisės šaltiniai.

Yra ir daugiau neprivalomo, konsultuojamo pobūdžio dokumentų, kuriuos galima laikyti administracinės teisės šaltiniais: *komunikatai, baltosios, žaliosios knygos, elgesio kodeksai,* pavyzdžiui, Baltoji knyga dėl Europos valdymo (2001)[368], Komunikatas dėl Europos reguliavimo agentūrų darbinių gairių[369], Komunikatas „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“[370], Europos ombudsmeno „Europos gero administracinio elgesio kodeksas“[371]. Manytina, kad svarbus administracinės teisės šaltinis administracinei doktrinai yra parengti projektai dėl ES administracinio proceso teisės[372], taip pat atliktos studijos tuo klausimu[373]. Šie dokumentai galėtų būti šaltiniu nacionaliniam įstatymų leidėjui, rengiant VAĮ pakeitimus ir pan. Atkreiptinas dėmesys, jog Lietuvos įstatymų, kuriuose yra administracinės teisės normų, rengėjams gali pasitarnauti ir Europos Tarybos paruoštos studijos-vadovai.[374]

4.14. Vidiniai aktai ir techninės normos

Vidiniais aktais arba oficialiojoje administracinėje doktrinoje vadinamais *vidaus administravimo aktais* laikytini teisės aktai, neturintys visuotinio privalomumo požymio, nenustatantys visiems privalomų elgesio taisyklių, taigi, ir nesantys norminiais administraciniais aktais.[375] Vidiniai aktai yra privalomi ribotai: viešosios teisės srityje jie privalomi tik asmenims arba organams, susijusiems tarnybiniu pavaldumu. Šiuos aktus administraciniai teismai yra pavadinę *bendro pobūdžio organizacinėmis tvarkomosiomis taisyklėmis.* Manytina, tas taisykles galima įvardyti ir *vidinėmis norminėmis instrukcijomis*, nes jos privalomos atitinkamos organizacijos tarnautojams ar darbuotojams.

368 White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final.

369 European Commission 11.12.2002 Communication on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies. COM (2002) 718 final.

370 Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“, KOM (2008) 135 galutinis.

371 Europos gero administracinio elgesio kodeksas. Prieiga internetu: <https://www.ombudsman.europa.eu/lt/publication/lt/3510>.

372 Pavyzdžiui, Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės (2012/2024(INL)); Europos Parlamento rezoliucija dėl atviros, veiksmingos ir nepriklausomos ES administracijos (2016/2610(RSP)).

373 Pavyzdžiui, EU law for an open independent and efficient European Administration. Study. European Parliamentary Research Service, 2018. Prieiga internetu: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf>.

374 The Administration and You. A Handbook. Council of Europe, 2018; *Handbook on European law relating to access to justice*. Council of Europe, FRA, 2016.

375 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-602/2007, 2013 m. kovo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I492-4/2013, 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-226/2013, 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-784/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 58–78, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 435-436.

Antai administraciniai teismai akcentuoja, kad vidaus administravimas visada yra nukreiptas į vidinį viešojo administravimo subjekto veiklos organizavimą, todėl aktai, priimami vidaus administravimo metu, visada adresuojami tik subjektams, tam tikrais sisteminiais, struktūriniais ir organizaciniais ryšiais susijusiems su šį aktą priėmusiu subjektu.[376] Taip pat LVAT pažymėjo, kad šių aktų paskirtis yra užtikrinti institucijų darbo, vidaus organizacinę, bendravimo su išorės subjektais tvarką.[377] Taigi, vidiniai aktai yra abstraktaus pobūdžio aktai, kurie pirmiausia tarnauja vidinei viešosios organizacijos tvarkai nustatyti.

Administracinės teisės teorijoje įvardijami tokie vidinių aktų bruožai: abstraktumas, privalomumas ribotam asmenų skaičiui, šių aktų išleidimas grindžiamas pavaldumo ryšiu tarp vadovo ir pavaldinio (nereikalingas įstatymais nustatytas įgaliojimas), išleidžiami neoficialiai, t. y. ne visi šie aktai skelbiami TAR sistemoje, o pati tokių aktų išleidimo tvarka gali būti nustatyta taip pat vidiniame akte arba visai nenustatyta[378]. Pagrindinis vidinio akto bruožas yra tas, kad jais formuluojamos užduotys ir pareigos pavaldžioms struktūroms ir tarnautojams, darbuotojams. Vidinių instrukcijų išleidimu realizuojami valdiniai įgaliojimai pavaldžių asmenų atžvilgiu, taip pat pavaldžių asmenų pareiga vadovautis tomis instrukcijomis. Antai ir LVAT konstatavo, kad pavaldumo santykis išplaukia iš teisės normos, nustatančios tarnybinio pavaldumo ryšį. Atitinkamai vidaus administravimo aktų privalomumą asmenims lemia „šių asmenų organizacinis ir (ar) struktūrinis pavaldumas jį priėmusiam subjektui bei būtinybė paklusti atitinkamos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos vidaus darbo tvarkai“[379].

Reikia pripažinti, kad ir privačios įmonės turi vidinių aktų. Tačiau pagrindinis viešosios administracijos ir privačių įmonių priimamų vidinių aktų skirtumas yra tas, kad pavaldumo santykis viešojoje administracijoje paprastai nustatytas įstatymais, o privačiame sektoriuje šis santykis išplaukia iš darbo teisinių santykių.

Prie vidinių aktų priskirtume viešojo administravimo institucijų darbo reglamentus, vidaus tvarkos taisykles, veiklos planus, pareigybių aprašymus, posėdžių protokolus, kuriuose numatomos užduotys tarnautojams, įsakymus, kuriais tvirtinamos darbo grupės ir t. t. Manytina, kad prie šių aktų iš dalies priskirtini ir dokumentai, susiję su asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose tvarka, taip pat tarnautojų etiško elgesio kodeksai. Administraciniai teismai tokiems aktams priskyrė, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2011 m. gegužės 11 d. įsakymą „Dėl

376 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-756-548-12, sprendimai administracinėse bylose Nr. A63-1650/2008; Nr. I1-1/2007.

377 *Ibid.*

378 Sládeček, *Vladimír. Obecné správní právo*, *supra* note 116, p. 76.

379 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I(1)-1/2007.

Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymo 12 straipsnio vykdymo“, kuriame nėra nustatoma asmenų, pageidaujančių privatizuoti (pirkti) savivaldybės gyvenamąsias patalpas, prašymų nagrinėjimo ir atitinkamų sprendimų priėmimo tvarka, o pavedama seniūnijoms ir kitiems savivaldybės administracijos struktūriniams padaliniams atlikti tam tikrus veiksmus.[380] Administraciniai teismai prie vidaus administravimo aktų priskiria ir tokius aktus, kurių nuostatos daro įtaką valstybės ar savivaldybės kontroliuojamoms įmonėms, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos sprendimu patvirtinta kainos už viešajam vandens tiekimui reikalingos infrastruktūros naudojimą nustatymo metodika.[381]

Administracinės teisės teorijoje minimi dar vieno pobūdžio aktai – *techninės normos*[382]. Jos neabejotinai yra viešosios teisinės prigimties, nes išleidžiamos viešojo administravimo subjektų[383], tačiau tai nėra visuotinai privalomi dokumentai, jomis nesukuriamos naujos elgesio taisyklės, subjektams neatsiranda kokios nors materialiosios ar procesinės kilmės teisės.

IŠVADOS

- Teisės teorijoje egzistuoja dvi teisės šaltinių sampratos. Teisės šaltinis *materialiąja prasme* (socialiniai santykiai, istoriniai įvykiai, įpročiai, teisiniai įsitikinimai, tautinės savybės, nuomonės ir t. t.). Teisės šaltinis *formaliąja prasme* (teisės formos) yra išorinės norminės formos, kuriose yra tam tikras norminis turinys. Vadovėlyje gilintasi į administracinės teisės šaltinius formaliąja prasme.
- Administracinės teisės šaltiniais yra tokios teisės formos, kurios konstituciškai pripažįstamos valstybės. Taigi, Konstitucinis Teismas konstituciškai pripažįstamus valstybės aktus yra įvardijęs teisiniais valdžios aktais, skirstomais į *įstatymus* (Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai), *poįstatyminius aktus* (kiti Seimo aktai, valdymo reglamentiniai aktai, valdymo individualūs aktai) ir *teismo sprendimus*. Tarptautinės ratifikuotos sutartys, kaip ir ES teisė, taip pat laikomos administracinės teisės šaltiniais. Iš tarptautinių ratifikuotų sutarčių išsiskiria EŽTK, kuriai pripažįstama viršenybė įstatymų atžvilgiu.
- Pateikiame administracinės teisės šaltinių formaliąja prasme sutrumpintą lentelę:

---

380 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-756-548-12.

381 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-502-1097-13.

382 Sládeček, *Vladimír. Obecné správní právo*, *supra* note 116, p. 80.

383 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 1998 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. 257 „Dėl techninių normų TN 01:1998, nustatančių displėjų leidžiamo spinduliavimo elektromagnetinio lauko lygį, patvirtinimo“ (Žin., 1998, Nr. 58-1631); statybų techniniai reglamentai ir t. t.

Lietuvos Respublikos Konstitucija LRKT praktika
Tarptautinė teisė Teismų praktika
ES teisė Teismų praktika
Bendrieji principai Teismų praktika
Įstatymai Teismų praktika
Seimo nutarimai Teismų praktika
Lietuvos Respublikos Prezidento dekretai Teismų praktika
Vyriausybės nutarimai, rezoliucijos, sprendimai Teismų praktika
Norminiai administraciniai aktai Teismų praktika

- Be formaliųjų administracinės teisės šaltinių, egzistuoja ir *„švelniosios" teisės šaltiniai*, t. y. neprivalomojo pobūdžio elgesio kodeksai, rekomendacijos, patarimai, nuomonės, cirkuliarai, vadovai, komunikatai, baltosios, žaliosios knygos ir t. t. Prie kitokio pobūdžio negu formalieji administracinės teisės šaltiniai priskirtini *ir vidiniai viešųjų, privačių subjektų aktai* bei *techninės taisyklės*.
- Kadangi skyriuje didžiausias dėmesys skirtas norminio pobūdžio administracinės teisės šaltiniams, aptarėme ir *norminių teisės aktų skelbimo tvarką*. Norminių teisės aktų skelbimas yra viena iš norminių teisės aktų galiojimo sąlygų. Norminiai teisės aktai yra registruojami, skelbiami, apskaitomi, sisteminami Teisės aktų registre (TAR). Teisės aktų registro valdytoja ir tvarkytoja yra Seimo kanceliarija. Norminis teisės aktas įsigalioja kitą dieną oficialiai jį paskelbus TAR, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data. SESV 297 straipsnis nustato, kad teisėkūros procedūra priimti reglamentai, direktyvos, sprendimai yra skelbiami ES oficialiajame leidinyje.

II dalis

Administracinės teisės principai

Administracinės teisės principai – tai idėjos, vertybės, normos, konkretinančios administracinės teisės sampratą, išreiškiančios pagrindinius jos požymius, socialinius poreikius, viešosios administracijos tradicijas, etiketą, elgesio su asmenimis, pareiškėjais, interesantais bendras taisykles.

Galima išskirti keletą administracinės teisės principų grupių.

Administracinės teisės principų grupės

Pirma, principai, kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, atlikdami viešojo administravimo veiklą. Juos galima pavadinti *viešojo administravimo principais*.

Antra, prie administracinės teisės principų priskirtini ir principai, kurie tiesiogiai yra susiję ne su viešosios administracijos ir asmenų santykiais, o su pačios viešosios administracijos funkcionavimo ir veikimo pagrindais. Juos galima įvardyti *organizaciniais viešojo administravimo principais.*

Trečia, prie administracinės teisės principų *priskirtini administracinių bylų teisenos principai.*

Ketvirta, ES teisinio reguliavimo principai, įtvirtinti pirminėje ES teisėje, kuriais Lietuvos viešojo administravimo subjektai turi vadovautis perkeldami, įgyvendindami, taikydami ES teisę. Juos galime įvardyti *ES teisinio reguliavimo principais.*

Penkta, prie administracinės teisės principų priskirtini *specialieji principai*, kurių galime rasti įtvirtintų viešosios teisės normose ir kurie būdingi atskiriems administracinės teisės institutams, pošakiams, netgi iš administracinės teisės išsirutuliojusioms atskiroms viešosios teisės šakoms – aplinkosaugos, mokesčių, muitų, statybų ir pan.

1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PRINCIPAI

Viešojo administravimo principus galima skaidyti į tam tikras grupes: teisėkūros principai, teisės taikymo principai, gero administravimo principai.

1.1. Teisėkūros principai

Konstitucinis Teismas, aiškindamas teisinės valstybės principą, suformulavo reikalavimus teisėkūros ir teisės taikymo subjektams. Kai kurie iš šių reikalavimų laikytini viešojo administravimo proceso teisės principais, kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, priimdami norminius administracinius aktus, t. y. nustatydami naujas elgesio taisykles, jas keisdami ar naikindami (teisėkūra), ir individualius administracinius aktus (teisės taikymas).

Apžvelkime *teisėkūros principus*, minimus oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje[384], kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai nustatydami naujas elgesio taisykles, jas keisdami ar naikindami, t. y. priimdami norminius administracinius aktus:

- *įstatymų viršenybės, teisės aktų hierarchijos paisymo:*

„neleistina, kad Vyriausybė, turinti pati taikyti įstatymus ir / arba užtikrinti, kad įstatymus taikytų kitos valstybės ir savivaldybių institucijos bei pareigūnai, užuot pati vykdžiusi įstatymų jai nustatytas pareigas ir / arba užtikrinusi, kad įstatymų nustatytas pareigas vykdytų kitos valstybės ir savivaldybių institucijos bei pareigūnai, savo poįstatyminiais teisės aktais nustatytų tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatymuose ir kuris ją ir / arba kitus valstybės ir savivaldybių institucijas bei pareigūnus visiškai arba iš dalies atleistų nuo minėtų pareigų vykdymo.“[385]

„Vyriausybės nutarimai, ministerijų (ministrų) ar kitų valstybės institucijų (jų vadovų) poįstatyminiai teisės aktai negali pakeisti arba iškreipti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo.“[386]

- *nepiktnaudžiavimo valdžia*: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų;
- *teisės aktų galios nukreipimo į ateitį*, įstatymų ir kitų teisės aktų galiojimas atgal neleidžiamas (*lex retro non agit*), nebent teisės aktu būtų sušvelninama teisinių santykių subjekto padėtis ir kartu nebūtų pakenkiama kitiems teisinių santykių subjektams (*lex benignior retro agit*); teisės aktai turi nustatyti elgesio taisykles, pagal kurias teisinių santykių subjektai privalo veikti tik ateityje;
- *teisės viešumo*: galioja tik paskelbti teisės aktai, teisė negali būti nevieša;
- teisinio reguliavimo *aiškumo, suprantamumo, neprieštaringumo,* teisės aktų formuluočių *tikslumo*;
- *prigimtinio teisingumo*: teisiškai reguliuojant visuomeninius santykius privalu paisyti prigimtinio teisingumo reikalavimų, apimančių būtinumą užtikrinti asmenų lygybę įstatymui, teismui ir valstybės institucijoms ar pareigūnams, ir t. t. (apie pagrindines teisėkūros taisykles žr. vadovėlio V dalies 1.4 poskyrį).

1.2. Teisės taikymo principai

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje[387] išskirti *teisės taikymo* subjektams keliami reikalavimai, taikytini ir viešojo administravimo subjektų, priimančių individualius administracinius aktus, veikloje. Apžvelkime juos:

384 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. kovo 2 d., 2000 m. spalio 18 d., 2005 m. gruodžio 12 d., 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimai.

385 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

386 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas.

387 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d., 2000 m. rugsėjo 19 d., 2003 m. sausio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai.

- asmenų lygiateisiškumas: teisę taikančios institucijos turi paisyti asmenų lygiateisiškumo reikalavimo; „diskriminacija paprastai suprantama kaip asmens ar asmenų grupės padėties kitų asmenų atžvilgiu pakeitimas be objektyviai pateisinamo pagrindo“[388].
- negalima dukart bausti už tą patį teisės nusižengimą (*ne bis in idem*);
- atsakomybė (sankcija, bausmė) už teisės pažeidimus turi būti nustatyta iš anksto (*nulla poena sine lege*);
- veika nėra nusikalstama, jeigu tai nenumatyta įstatyme (*nullum crimen sine lege*);
- esant bendrosios ir specialiosios normų konkurencijai taikoma specialioji norma (*lex specialis derogat legi generali*);
- neturi būti taikomas teisės aktas, prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktui;
- panašios bylos turi būti sprendžiamos panašiai.

Šiame kontekste paminėtina ir tai, jog konstitucinis teisinės valstybės principas reikalauja, kad jurisdikcinės ir kitos teisės taikymo institucijos būtų *nešališkos, nepriklausomos*, siektų nustatyti *objektyvią tiesą* ir sprendimus priimtų tik *teisės pagrindu*.[389]

1.3. Gero administravimo (atsakingo valdymo) principai

Prie teisės taikymo principų priskirtini ir gero administravimo principai (konstitucinėje praktikoje viešosios administracijos kontekste šie principai dar vadinami atsakingo valdymo principais[390]), įtvirtinti Chartijos 41 straipsnyje, pagal kurį teisė į gerą administravimą reiškia, kad kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kuo trumpesnį laiką. Ši teisė apima:

a) kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę;
b) kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo;
c) administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus.

Tame pačiame straipsnyje įtvirtinta ir žalos, kurią padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai, atlyginimo principas. Atrodytų, šis principas veikia tik ES teisės lygmeniu, tačiau, kaip žinoma, dažniausiai ES teisę taiko nacionalinė administracija, taigi, nacionaliniai viešojo administravimo subjektai taip pat turi vadovautis šiais principais. Antai ir ESTT konstatavo, kad valstybių narių valdžios institucijos turi pareigą vadovautis bendraisiais ES teisės principais,

388 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas.

389 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas.

390 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada.

kai priima sprendimus, kuriems taikoma Sąjungos teisė, nors taikytinuose Sąjungos teisės aktuose toks formalumas aiškiai nenumatytas.[391]

Kita vertus, nors Lietuvos įstatymuose ir nėra tiesiogiai įtvirtinto gero administravimo principo, jo elementų galime rasti atskiruose įstatymuose. Ankstesnėje VAĮ redakcijos 8 straipsnio 1 dalyje buvo įtvirtinta, kad administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės – motyvuotos. Tai yra analogiška nuostata Chartijos 41 straipsnio 2 dalies c punktui. VAĮ redakcijos 20 straipsnyje reglamentuojama asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, teisė susipažinti su gautais dokumentais, kita informacija, duoti paaiškinimus. Šios nuostatos yra analogiškos Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a ir b punktams. Tas pats pasakytina apie VAĮ 37 straipsnio 3 dalį, nustatančią, kad ūkio subjektas turi teisę galimo pažeidimo nagrinėjimo metu susipažinti su surinkta medžiaga, pateikti įrodymus, duoti paaiškinimus raštu ar žodžiu, teikti prašymus, 4 dalį, reglamentuojančią, kad sprendimas, priimtas ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje, grindžiamas tik tais įrodymais, kurie buvo ištirti bylos nagrinėjimo metu ir su kuriais turėjo galimybę susipažinti ūkio subjektas. Turi būti pateikti motyvai dėl visų bylai reikšmingų aspektų, kuriuos savo paaiškinime ar nagrinėjant žodžiu ūkio subjektas buvo paminėjęs. Chartijos 41 straipsnį atitinkančių nuostatų galima rasti ir kituose įstatymuose, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 29 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta procedūros dalyvių teisė susipažinti su Konkurencijos tarybos atlikto tyrimo bylos medžiaga, to paties straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad prieš Konkurencijos tarybai priimant nutarimą dėl Konkurencijos įstatymo pažeidimo, procedūros dalyviai ir kiti suinteresuoti asmenys turi teisę duoti paaiškinimus ir būti išklausyti. Visa tai reiškia, kad gero administravimo principai taikomi, kai nacionalinė administracija taiko ne tik ES, bet ir nacionalinę teisę. Maža to, LVAT konstatavo, kad gero administravimo principas yra ne tik ES, bet ir Lietuvos Respublikos teisinės sistemos pamatinis principas, įtvirtintas ne tik Chartijos 41 straipsnyje, bet ir Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje, nustatančioje, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.[392] Taigi, gero administravimo principai Lietuvoje išvedami iš Konstitucijos nuostatų.

Šiame skyrelyje apžvelgiame oficialiąją administracinę ir konstitucinę doktrinas, ESTT, EŽTT jurisprudenciją gero administravimo principų kontekste.

Gero administravimo principų reikšmė aiškinama ir oficialiojoje administracinėje doktrinoje.[393] LVAT pažymėjo, kad gero administravimo principas yra platus, apimantis ne vieną materialinį, procedūrinį imperatyvą.

---

[391] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2015 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje Nr. C-419/14, ECLI:EU:C:2015:832.

[392] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 464-465.

[393] *Ibid.*, p. 464-472.

Oficialioji administracinė doktrina

- *Pareiga motyvuoti:* „individualus administracinis aktas, kuriame pakankamai išsamiai nėra nurodomos aplinkybės ir teisės normos, kuriomis yra grindžiamas teisės aktas, neišaiškinama jo apskundimo tvarka, neatitinka ir gero viešojo administravimo principo“[394];
- *Pareiga išaiškinti administracinio akto apskundimo tvarką:* „Su geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, nesiderina administracinio akto apskundimo tvarkos neišaiškinimas“[395];
- *Pareiga informuoti apie viešojo intereso pažeidimą*: „nustačiusios viešojo intereso pažeidimą atitinkamoje srityje jos (viešojo administravimo subjektai) nedelsdamos informuotų prokurorą ar kitą subjektą apie galimus viešojo intereso pažeidimus (jei įstatymai joms nesuteikia įgaliojimų pačioms imtis priemonių viešajam interesui ginti)“[396];
- *Nešališkumo pareiga*: „priimant sprendimus, pirmenybė būtų teikiama viešiesiems interesams, priimami sprendimai būtų nešališki ir būtų užkirstas kelias atsirasti bei plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje. Siekiant šio tikslo, Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme asmenims, dirbantiems valstybinėje tarnyboje, yra numatytos konkrečios pareigos“[397];
- *Pareiga imtis aktyvių veiksmų, padėti, elgtis rūpestingai ir atidžiai*: „valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus privalo dirbti rūpestingai ir atidžiai, veikti taip, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų“[398]; „valstybės institucija, priimdama sprendimą, susijusį su žalos atlyginimu <...> veiktų greitai, tinkamai ir nuosekliai <...>, imtųsi visų įmanomų priemonių įvertinti visas reikšmingas aplinkybes ir sprendimą pagrįsti faktais, argumentais, įrodymais, teisės normomis“[399]; „formaliai ir biurokratiškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos nesiderina su gero administravimo principu“[400];
- *Administracinio teisinio santykio šalių bendradarbiavimas*: „viešojo administravimo subjektas privalo konsultuoti pareiškėją, kaip inicijuoti procesą reikiamu klausimu, taip pat suteikti informaciją, padedančią privačiam asmeniui rasti veiksmingiausius tikslo siekimo būdus“[401];
- *Teisė būti išklausytam ir informuotam*: tokią įtvirtintą asmenų teisę rasime ir anksčiau minėtame Chartijos 41 straipsnyje. Kadangi viešojo administravimo subjektams neretai tenka priimti administracinius sprendimus (individualius administracinius

394 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A444-878/2013, 2019 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EA-1361-822/2019.

395 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS858-284/2014, 2019 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EAS-361-438/2019 ir kitos.

396 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A146-335/2008.

397 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A62-1774/2012.

398 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{502}-134/2012.

399 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{520}-2473/2013

400 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015.

401 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015, 2019 m. liepos 17d. nutartis administracinėje byloje A-2084-438/2019.

aktus) asmenų atžvilgiu, tai jiems tenka pareiga apklausti pareiškėjus, išklausyti pareiškėjus prieš priimant galutinį sprendimą[402]; „kiekvienas asmuo turi būti išklausytas prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę".[403] Informuoti suinteresuotą asmenį taip pat yra viešojo administravimo subjekto pareiga. LVAT konstatavo: „Gero administravimo principas apima viešųjų paslaugų prieinamumą ir teisę būti išklausytam. Viešųjų paslaugų prieinamumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas privalo konsultuoti pareiškėją, kaip inicijuoti procesą reikiamu klausimu, taip pat suteikti informaciją, padedančią privačiam asmeniui rasti veiksmingiausius tikslo siekimo būdus".[404] Pabrėžtina, kad teisė būti informuotam nėra absoliuti: „Asmuo gali atsisakyti šios teisės. Be to, <...> dėl suinteresuoto asmens nenoro bendradarbiauti institucija objektyviai neturi galimybių informuoti asmenį apie pradėtą procesą <...>"[405];

- *Teisė efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises*: oficialiojoje administracinėje doktrinoje šis gero administravimo principas sietinas su vieno langelio principu, įtvirtintu VAĮ: „minėtasis principas suponuoja, jog prašymą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti skundą ar pranešimą padavusį asmenį".[406] Vieno langelio principas gali reikšti du aspektus: pirma, asmens kreipimosi išnagrinėjimas vienoje darbo vietoje, antra, viešojo administravimo subjekto savarankiškai atliekamas informacijos rinkimas[407];
- *Protingumo, teisingumo, sąžiningumo principai:* „valdžios institucijos, siekdamos įgyvendinti gero viešojo administravimo principą, užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių bei privataus asmens, kaip silpnesnės santykio su viešąja administracija šalies, apsaugą, privalo bet kurioje situacijoje vadovautis fundamentaliais protingumo, teisingumo, sąžiningumo principais, sprendimų priėmimo metu atsižvelgti į susiklosčiusių faktinių aplinkybių visumą".[408]

Oficialioji konstitucinė doktrina

Konstitucinis Teismas yra ne kartą pabrėžęs, kad atsakingo valdymo principas neatsiejamas nuo Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatos, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat šio straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Pagal Konstitucinį Teismą, atsakingo valdymo principas neatsiejamas nuo valdžios atsakomybės visuomenei. Pateikiame citatas iš oficialiosios konstitucinės doktrinos:

402 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{858}-737/2010.

403 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{438}-1102/2014.

404 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EA-3686-520/2018.

405 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 472.

406 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{602}-658/2013.

407 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 489.

408 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-385/2014, 2017 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-322-552/2017, 2017 m. spalio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4221-502/2017, 2018 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4242-502/2018.

- „teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus, taip pat garantuojant piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, teisės aktuose reglamentuojant piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt.“[409]
- „Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, jie turi tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus.“[410]
- „<...> konstitucinis atsakingo valdymo principas, aiškinamas kartu su Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms imperatyvu, suponuoja teisėkūros procedūrų viešumo ir skaidrumo reikalavimus, kurių privalo laikytis *inter alia* valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos.“[411]
- „Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, jie turi tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus; iš Konstitucijos kylantis vienas iš viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principų – skaidrumo principas suponuoja, be kita ko, sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus; skaidrumas yra būtina prielaida *inter alia* užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia, taigi ir būtina prielaida žmonėms pasitikėti viešosios valdžios institucijomis ir apskritai valstybe.“[412]
- „<...> pagal Konstituciją, *inter alia* konstitucinius atsakingo valdymo, teisinės valstybės principus, jeigu valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, netinkamai įgyvendindami jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus, neteisėtais veiksmais (neveikimu) padaro materialinę ir (arba) moralinę žalą asmenims, tokie jų veiksmai negali būti tapatinami su pačios valstybės (jos institucijų) veikimu (neveikimu), žalą padarę valstybės pareigūnai, *inter alia* ministrai, turi nustatytąja tvarka atsakyti už savo veiksmus, dėl kurių atsirado žala.“[413]

EŽTT jurisprudencija

Taip pat gero administravimo principų reikšmės verta ieškoti EŽTT jurisprudencijoje. Pateikiame bent keletą šių reikšmių, remdamiesi atliktu U. Stelkenso ir A. Andrijauskaitės tyrimu[414]:

- „Viešojo administravimo subjektai turėtų sudaryti galimybę pareiškėjams būti išklausytiems ir teikti jiems palankius įrodymus. Išimtiniais atvejais nuo šios taisyklės gali būti nukrypstama“;
- „Viešojo administravimo subjektai pareiškėjams turėtų palikti pakankamai laiko susipažinti su jų klausimui spręsti reikšmingais duomenimis“;

409 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d., 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. birželio 22 d. nutarimai, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada, 2014 m. sausio 16 d. sprendimas.

410 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 26 d., 2012 m. lapkričio 10 d. išvados, 2014 m. gegužės 27 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai.

411 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas.

412 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 8 d. nutarimas.

413 *Ibid.*

414 Žr. Stelkens, Ulrich, Andrijauskaitė, Agnė. „Europos Tarybos kuriama pridėtinė vertė administracinei teisei: bendrų europinių gero administravimo nuostatų vystymas ir jų reikšmė Europos Tarybos valstybių narių nacionalinei teisei“, *Teisė* 104, 2017, p. 59–61.

- „Viešojo administravimo subjektai asmenų teisėms ir pareigoms darančius poveikį administracinius aktus turi pagrįsti“;
- „Valstybės sprendimų priėmimo procesas dėl kompleksinių ekonominių ir aplinkosauginių projektų, kaip antai sprendimai dėl teritorijų planavimo, susiję su didelių infrastruktūrinių objektų (oro uostų, gatvių, jėgainių) vystymu, pirmiausia turi būti grindžiami tinkamomis tyrimų studijomis, kad būtų galima iš anksto įvertinti neigiamą poveikį aplinkai bei individualioms teisėms ir rasti tinkamą įvairių konkuruojančių interesų pusiausvyrą“;
- „Teisinio saugumo principas suponuoja tam tikras sąlygas neteisėtiems administraciniams aktams panaikinti, ypač tada, kai šie aktai suteikia individualias teises. Administracinės procedūros, kurios baigiasi palankaus sprendimo priėmimu *bona fide* asmenims, neturėtų būti peržiūrimos iš naujo, nesant naujų faktų. Už kiekvieną tokių procedūrų metu padarytą klaidą atsakomybę turėtų prisiimti valstybė, o ji neturi būtų taisoma šių sąžiningai veikusių asmenų nenaudai bei užkrauti jiems neproporcingą naštą. Minėtieji asmenys taip pat neturėtų patirti individualios ir perdėtos naštos, tais atvejais, kai jų individualios teisės susiduria su viešuoju interesu“;
- „Panaikindama asmeniui turtinio pobūdžio teises (kaip jos yra suprantamos pagal Konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnį) suteikusius administracinius aktus, kaip antai nuosavybės teisės atkūrimo aktus (be tinkamos kompensacijos), valstybė rizikuoja „paprastiems piliečiams“ užkrauti neproporcingą, savo pačios padarytų klaidų, kurių jie negalėjo numanyti, naštą; tokie administraciniai aktai gali būti panaikinti tik jei tai pateisina viešasis interesas, o akto adresatams paskiriama adekvataus dydžio kompensacija (kurią prireikus būtų galima išieškoti teisme)“;
- „Daug metų viešojo administravimo subjektų toleruotos neteisėtos situacijos neturėtų būti „pakeistos per vieną naktį““. Ši pareiga taip pat suponuoja būtinybę nurodyti tokio administracinio akto priėmimo teisinį pagrindą;
- „Viešojo administravimo subjektai negali nepaisyti priimtų įstatymų ar jų vykdymo: juos gali pakeisti vien įstatymų leidžiamoji valdžia, o teisinio saugumo principas taip pat draudžia viešojo administravimo subjektams kvestionuoti teismų priimtus sprendimus“;
- „Valstybės skolų grąžinimas negali būti nukeliamas nepagrįstai ilgam laikotarpiui taip sumenkinant jų vertę, net jei tai apsunkintų valstybės biudžetą“;
- „Net jei valstybė ir perkelia vieną ar kitą „klasikinę“ savo funkciją privatinės teisės subjektui, tai jos nuo atsakomybės už galimus Konvencijos pažeidimus neatleidžia, jei konkrečiu atveju gali būti įrodyta šių dviejų subjektų tarpusavio priklausomybė“ ir t. t.

Gero administravimo principų reikšmė atskleidžiama ir ESTT jurisprudencijoje. Apžvelkime vėliausias bylas.

ESTT jurisprudencija

- *Teisė būti išklausytam* „apima kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo, ir administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Kitaip tariant, teisė būti išklausytam bet kuriam asmeniui užtikrina galimybę vykstant administracinei procedūrai iki sprendimo, galinčio neigiamai paveikti jo interesus, priėmimo tinkamai ir veiksmingai pareikšti savo nuomonę“[415]; „asmenims, kuriems skirti sprendimai, turintys

[415] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje C277/11, EU:C:2012:744; 2014 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje C249/13, EU:C:2014:2431; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2019 m. balandžio 4 d. sprendimas byloje C-558/17, ECLI:EU:C:2019:289.

reikšmingą poveikį jų interesams, būtina suteikti galimybę naudingai pateikti savo nuomonę dėl pagrindų, kuriais valdžios institucija grindžia savo sprendimą“[416].

- *Rūpestingumo pareiga* „atspindi pusiausvyrą tarp abipusių teisių ir pareigų <...> Ši pusiausvyra suponuoja, kad <...> administracija turi atsižvelgti į visas aplinkybes, kurios gali lemti jos sprendimą, ir ne tik į tarnybos, bet ir į atitinkamo pareigūno interesus <...>“[417].
- Teisė į gerą administravimą apima administracijos *pareigą motyvuoti* savo sprendimus. „Ši pareiga turi dvejopą tikslą: pirma, leisti suinteresuotiesiems asmenims sužinoti priemonės priėmimo priežastis tam, kad galėtų ginti savo teises, ir, antra, leisti Sąjungos teismui vykdyti atitinkamo sprendimo teisėtumo kontrolę“[418]. „Be to, šios pareigos apimtis sutampa su pareigos, išplaukiančios iš SESV 296 straipsnio antros dalies, pagal kurią reikalaujama, kad motyvai aiškiai ir nedviprasmiškai atspindėtų teisės akto autoriaus pagrindimą, nors nebūtina, kad tokie motyvai apimtų visus svarbius fakto ir teisės aspektus, apimtimi; vis dėlto vertinant, ar teisės akto motyvavimas tenkina minėtus reikalavimus, turi būti atsižvelgta ne tik į jo formuluotę, bet ir į kontekstą bei į atitinkamą sritį reglamentuojančių teisės normų visumą.“[419]

Gero administravimo principų yra įvardytų ir „švelniosios“ teisės normose, pavyzdžiui, Europos Parlamento patvirtintame Europos gero administracinio elgesio kodekse. Šiame neprivalomo pobūdžio teisės akte įvardyti tokie viešojo administravimo principai – teisėtumas, diskriminacijos nebuvimas, proporcingumas, piktnaudžiavimo įgaliojimais nebuvimas, nešališkumas, nepriklausomumas, objektyvumas, teisėti lūkesčiai, nuoseklumas, sąžiningumas, etiketas, teisė būti išklausytam, pareiga pagrįsti sprendimus ir t. t.

1.4. Materialieji ir procesiniai viešojo administravimo principai

Teorijoje galima įžvelgti ir kitokių viešojo administravimo principų grupavimo būdų, pavyzdžiui, Europos Tarybos vadove[420] (toliau – Vadovas) viešojo administravimo principai sugrupuoti į materialiuosius ir procesinius.

Tarp *materialiųjų principų* paminėti teisėtumo ir atitikties įstatymo tikslui, lygybės, objektyvumo ir neutralumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, skaidrumo, privatumo ir asmens duomenų apsaugos principai.

Procesiniams principams priskirtini viešųjų paslaugų prieinamumo, teisės būti išklausytam, atstovavimo ir pagalbos, terminų, administracinių sprendimų formos ir pranešimo apie juos, administracinių sprendimų įgyvendinimo, atsakomybės. Šie principai Vadove įvardyti ir apibūdinti, remiantis EŽTT jurisprudencija.

---

416 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje C419/14, ECLI:EU:C:2015:832.

417 Bendrojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. sprendimas *RK*, T-11/17, ECLI:EU:T:2019:65; 1980 m. gegužės 28 d. sprendimas *Kuhner / Komisija*, 33/79 ir 75/79, EU:C:1980:139; 1994 m. birželio 29 d. sprendimas *Klinke / Teisingumo Teismas*, C298/93 P, EU:C:1994:273.

418 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2018 m. birželio 28 d. sprendimas byloje C-564/16 P, ECLI:EU:C:2018:509; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C100/11 P, EU:C:2012:285; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2016 m. kovo 17 d. sprendimas C252/15 P, EU:C:2016:178.

419 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2018 m. birželio 28 d. sprendimas byloje C-564/16 P, ECLI:EU:C:2018:509; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 21 d. sprendimas byloje C447/02 P, EU:C:2004:649; ESTT 2016 m. balandžio 14 d. nutartis byloje C480/15 P, nepaskelbta Rink., EU:C:2016:266.

420 *The Administration and You*. A handbook, Council of Europe, 2018.

2. VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS ORGANIZACINIAI PRINCIPAI

Administracinės teisės principams priskirtini ir principai, kurie tiesiogiai yra susiję ne su santykiais tarp viešosios administracijos ir asmenų, o su pačios viešosios administracijos funkcionavimo, veikimo pagrindais. Juos galima būtų pavadinti organizaciniais viešojo administravimo principais.

Iš administracinės teisės organizacinių principų verta paminėti decentralizacijos arba vietos administravimo principą, dekoncentracijos arba teritorinio administravimo principą, vienvaldiškumo ir kolegialumo derinimo principą.

Decentralizacija (pranc. *la décentralisation*) yra unitarinės valstybės valdymo būdas, perduodant administracinius valstybės įgaliojimus vietos valdžiai, bendruomenėms, atskirtoms nuo centrinės valdžios. Ryškiausias decentralizacijos institucinis pavyzdys Lietuvoje yra šešiasdešimt savivaldybių. Prancūzijoje decentralizacija yra skirstoma į teritorinę ir funkcinę. Teritorinę decentralizaciją įkūnija vietos valdžios institucijos (savivaldybės), o funkcinės decentralizacijos pavyzdžiai yra valstybės įmonės, viešosios įstaigos, biudžetinės įstaigos, teikiančios viešąsias paslaugas. Taigi, decentralizacija yra valstybės valdymo organizavimo būdas, principas.

Dekoncentracija (pranc. *la déconcentration*) yra unitarinės valstybės valdymo būdas, perduodant administracinius valstybės įgaliojimus teritoriniams centrinės administracijos padaliniams, įstaigoms. Šie padaliniai ar įstaigos yra pavaldžios centrinei valstybės administracijai. Iliustratyviausias dekoncentracijos pavyzdys yra Lietuvos valstybinio administravimo subjektų teritorinės įstaigos ar padaliniai, pavyzdžiui, Vyriausybės įstaigos VMVT regioniniai padaliniai dešimtyje Lietuvos apskričių, VMI regioninės inspekcijos Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Panevėžyje (daugiau pavyzdžių žr. vadovėlio III dalyje „Lietuvos viešojo administravimo subjektų sąrašas“).

Decentralizacija ir dekoncentracija skiriasi tuo, kad pirmuoju atveju administraciniai įgaliojimai perduodami subjektams, kurie turi juridinio asmens teisinį statusą ir yra nepavaldūs centrinei administracijai. Antruoju atveju administraciniai įgaliojimai perduodami pavaldiems centrinei administracijai subjektams, dažnai neturintiems juridinio asmens teisinio statuso.

Kai kuriuose šaltiniuose minimas *vienvaldiškumo ir kolegialumo derinimo principas.*[421] Prieš aptariant šį principą reikia pasakyti, kad yra kolegialios ir vienasmeniško valdymo viešojo administravimo institucijos.

Kolegialios institucijos yra tokios, kuriose sprendimai priimami kolegialiai, balsų dauguma, pavyzdžiui, Vyriausybės, Konkurencijos tarybos, Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos, VTEK, VRK ar savivaldybių tarybų sprendimai, nutarimai.

[421] Bakaveckas, Audrius. *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, *supra* note 7, p. 125–126.

Vienasmeniško valdymo institucijose, pavyzdžiui, ministerijose, įstaigose prie ministerijų, daugumoje Vyriausybės įstaigų sprendimai priimami vienasmeniškai, t. y. ministrai, įstaigų vadovai įsakymais tvirtina savo sprendimus.

Tačiau vienasmeniško valdymo institucijose dažniausiai veikia kolegialūs organai, pavyzdžiui, ministerijose sudarytos kolegijos, įstaigose veikiančios tarybos, tarkime, RRT taryba. Šios kolegijos, tarybos veikia kaip patariamieji organai ir įstaigos vadovo priimami sprendimai dažniausiai apsvarstomi šiuose kolegialiuose organuose. Taip pasireiškia vienvaldiškumo ir kolegialumo derinimo principas.

3. ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS PRINCIPAI

Kadangi administracinės teisės normos apima ne tik viešojo administravimo veiklą, bet ir jų teisėtumo veiklos kontrolę, šiame skyrelyje trumpai aptarsime principus, kuriais turima vadovautis, atliekant viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolę. Ją atlieka Lietuvoje administraciniai teismai. Taigi, šiame skyrelyje apžvelgsime administracinių bylų teisenos principus, dar vadinamus administracinio proceso principais. Tai darydami remiamės oficialiąja administracine doktrina.[422]

Oficialioji administracinė doktrina

- *Teisminės gynybos prieinamumo principas* – „asmens teisė kreiptis į teismą negali būti apribota ar paneigta, nes kiltų grėsmė vienai svarbiausių teisinės valstybės vertybių. Asmens teisės turi būti ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų“[423]. Šis principas nėra absoliutus, teisė kreiptis į teismą turi būti įgyvendinama laikantis tam tikrų procesinių reikalavimų, negalima teismo reikalauti to, kas nepatenka į jurisdikcijos sritį.
- *Teisingumą vykdo tik teismas*. Šis principas reiškia, kad teismai, „vykdydami teisingumą, privalo priimti motyvuotus ir pagrįstus sprendimus. <...> Nemotyvuotas teismo sprendimas pažeidžia ir privačių šalių teisėtą lūkestį dėl efektyvios jų teisės į teisminę gynybą realizacijos, tinkamo jų ginčo išsprendimo, ir viešąjį interesą, nes šiuo atveju pažeidžiami pagrindiniai proceso principai <...> Tačiau reikia pažymėti, kad įpareigojimas motyvuoti teismo sprendimą (nutartį) nereiškia įpareigojimo teismui atsakyti į kiekvieną proceso dalyvių argumentą ar bylos nagrinėjimo metu iškeltą klausimą“[424].
- *Bylų nagrinėjimo teisme viešumo principas*. Jis nėra absoliutus, nes „teismo posėdis gali būti uždaras žmogaus asmeninio ar šeiminio gyvenimo slaptumui apsaugoti, taip pat jeigu viešai nagrinėjama byla gali atskleisti valstybės, tarnybos, profesinę ar komercinę paslaptį“[425].

[422] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 23, 2012, p. 566.

[423] *Ibid.*, p. 566–567.

[424] *Ibid.*, p. 568.

[425] *Ibid.*, p. 573.

- *Teismo proceso kalbos principas*. Konstitucijos 117 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad teismo procesas Lietuvos Respublikoje vyksta valstybine kalba. Tai reiškia, kad administracinės bylos yra nagrinėjamos valstybine kalba. Tačiau ir čia yra išimčių, nes atitinkamais atvejais gali būti pasitelkiama vertėjų pagalba.[426]
- *Bylos nagrinėjimo betarpiškumo principo* laikymasis turi užtikrinti, kad pirmosios instancijos teismas, nagrinėdamas bylą, privalo tiesiogiai ištirti byloje esančius įrodymus: išklausyti proceso šalių paaiškinimų, liudytojų parodymų, specialistų paaiškinimų ir ekspertų išvadų, susipažinti su rašytiniais įrodymais, apžiūrėti daiktinius įrodymus ir t. t.[427]

Tarp administracinės teisenos principų taip pat yra teisės būti išklausytam, teismų ir teisėjų nepriklausomumo, proceso operatyvumo, proporcingumo, laisvo įrodymų vertinimo proceso, rungimosi, dispozityvumo, aktyvaus teismo, sąžiningumo ir draudimo piktnaudžiauti procesinėmis teisėmis, teismo sprendimų privalomumo principai.[428] Verta paminėti ir draudimo pabloginti besiskundžiančiojo teisinę padėtį principą (*non reformatio in peius*). Teismų praktikoje, aiškinant šio principo turinį, nurodoma:

> „*Non reformationis in peius* principas pripažįstamas apeliacijos teisės garantija. Juo siekiama suteikti apeliantui galimybę apskųsti, jo manymu, neteisėtą ir (arba) nepagrįstą teismo sprendimą nesibaiminant, kad apeliacinės instancijos teismas dar labiau pablogins jo padėtį, palyginti su ta, kuri buvo priėmus ginčijamą pirmosios instancijos teismo sprendimą. Blogesniu sprendimu gali būti laikomas tas, kuriuo asmeniui sumažinama teisių arba nustatoma daugiau pareigų. Apelianto padėties bloginimas tuo pačiu prieštarauja konstituciniams teisinio apibrėžtumo imperatyvams, esantiems ir bendrųjų proceso teisinio reglamentavimo principų sudėtine dalimi.“[429]

4. ES TEISINIO REGULIAVIMO PRINCIPAI[430]

Kadangi Lietuvos Respublika nuo 2004 m. yra ES valstybė narė, nacionalinė viešoji administracija, įgyvendindama ES teisę, savo veikloje turi vadovautis pirminėje ES teisėje įtvirtintais Europos teisinio reguliavimo principais – ES teisės viršenybės, lojalaus bendradarbiavimo ir subsidiarumo.

ES teisės viršenybės principas svarbus dėl to, kad ES teisę perkelia į nacionalinę teisę, taiko ją ir įgyvendina paprastai nacionaliniai viešojo administravimo subjektai. ES teisės perkėlimą, taikymą, įgyvendinimą lemia ne nacionalinės teisės normos, o ES teisės normos ir principai. Taigi, ES teisės perkėlimo, įgyvendinimo, taikymo sąlygas nustato pati ES teisė. Tai reiškia, kad nacionalinė viešoji administracija, perkeldama, taikydama, įgyvendinama ES teisę, vado-

426 *Ibid.*, p. 575–577.

427 *Ibid.*, p. 577–578.

428 *Ibid.*, p. 578–592.

429 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-897-415/2017.

430 Šie principai aprašyti remiantis: *Comparative Administrative Law*, Intersentia, 2018, p. 269–271.

vaujasi Europos teisinio reguliavimo principais, tarp jų ir ES teisės viršenybės principu.

Narystė Sąjungoje lemia *lojalaus bendradarbiavimo principo* privalomumą nacionalinei viešajai administracijai. Šis principas įtvirtintas ES sutarties[431] 4 straipsnyje. Iš jo išplaukia keletą valstybės narės įsipareigojimų: pirma, ES ir valstybė narė turi gerbti viena kitą ir padėti viena kitai vykdyti iš Sutarčių kylančias užduotis, antra, valstybė narė imasi bet kurių reikiamų bendrų ar specialių priemonių, kad užtikrintų iš pirminės ir antrinės ES teisės atsirandančių pareigų vykdymą, trečia, valstybė narė turi padėti Sąjungai įgyvendinti jos užduotis ir nesiimti jokių priemonių, trukdančių siekti Sąjungos tikslų.

Subsidiarumo principas yra įtvirtintas ES sutarties 5 straipsnyje. Pagal šį straipsnį, subsidiarumo principas reiškia, kad tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinei kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau. Pagal Protokolą Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo, Sąjunga, prieš priimdama teisėkūros procedūra priimamą aktą, privalo apsvarstyti, ar šį sprendimą geriau priimti Sąjungos, ar valstybės narės lygmeniu. Taigi, bet kuriame teisėkūros procedūra priimamo akto projekte turi būti išsamus paaiškinimas, kuriame pateikta informacija, sudaranti galimybę įvertinti akto finansinį poveikį, o jei teikiama direktyva, – jos poveikį reglamentavimui, kuris turi būti įgyvendintas valstybėje narėje, prireikus, įskaitant regionų teisės aktus, įvertinimą. Jeigu paaiškinime padaryta išvada, kad Sąjungos tikslas geriau pasiekiamas Sąjungos lygmeniu, tai turi būti pateiktos ir priežastys, dėl kurių buvo padaryta tokia išvada. Priežastys turi būti grindžiamos kokybiniais ir kiekybiniais rodikliais. Tai tiesiogiai susiję su nacionalinėmis administracijomis, nes valstybių narių grupės taip pat gali teikti teisėkūros procedūra priimamų aktų projektus. Tokiu atveju jos turi pateikti tokio akto projekto anksčiau nurodytą paaiškinimą.

5. SPECIALIEJI ADMINISTRACINĖS TEISĖS PRINCIPAI

Be anksčiau nustatytos administracinės teisės principų grupavimo sistemos administracinės teisės principai gali būti skaidomi į specialiuosius principus, t. y. principus, būdingus atitinkamiems administracinės teisės šakos institutams ir įtvirtintus specialiuose įstatymuose, pavyzdžiui, viešojo administravimo principai, administracinės atsakomybės principai, valstybės tarnybos principai, viešojo administravimo veiklos teisėtumo kontrolės principai,

[431] Europos Sąjungos sutartis. Oficialus leidinys C115/13.

administracinių aktų institutui būdingi principai, vietos savivaldos principai, aplinkosaugos principai, valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo principai, valstybės atsakomybės principai ir t. t. Vadiname juos specialiaisiais, nors dalis jų sutampa su bendraisiais teisės principais arba principais, anksčiau priskirtais prie viešojo administravimo principų ar administracinių bylų nagrinėjimo teisenos principų.

Šie principai įvardyti specialiuose įstatymuose, pavyzdžiui, *viešojo administravimo institutui būdingų principų* galime rasti VAĮ[432] 3 straipsnyje – atsakomybės už priimtus sprendimus, draudimo keisti į blogąją pusę, efektyvumo, įstatymų viršenybės, išsamumo, lygiateisiškumo, naujovių ir atvirumo permainoms, nepiktnaudžiavimo valdžia, objektyvumo, proporcingumo, skaidrumo, subsidiarumo, vieno langelio. Šiuos principus galima priskirti ir prie anksčiau įvardytų viešojo administravimo principų. Kai kuriuos jų pakomentuokime, remdamiesi oficialiąja administracine doktrina.

Oficialioji administracinė doktrina

- *Draudimo keisti į blogąją pusę* (*non reformatio in peius*). Šis principas taikytinas ir viešojo administravimo institucijų veikloje, t. y. administracinės procedūros metu ne teisme, ir teisminėje veikloje. Šis principas reiškia draudimą priimti sprendimą besiskundžiančios šalies nenaudai, t. y. priimamas toks sprendimas, kuris pablogina besiskundžiančios šalies materialinę teisinę padėtį, nenaudingumas turi būti realus – jis turi atsirasti dėl skundą išnagrinėjusios institucijos sprendimo.[433]
- *Nepiktnaudžiavimo valdžia principą* jau minėjome prie teisėkūros principų. Tačiau darkart jį akcentuokime šįkart remdamiesi ne konstitucine, o administracine oficialiąja doktrina. Šis principas reiškia draudimą atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint įstatymais ar įstatymų tvarka suteiktų įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų tikslų, negu jie yra nustatyti įstatymuose ar norminiuose administraciniuose teisės aktuose.[434]
- *Proporcingumo principas* yra įtvirtintas ne tik VAĮ 3 straipsnyje, bet ir Teisėkūros pagrindų įstatymo[435] 3 straipsnyje, ES sutarties 5 straipsnyje. Maža to, jis yra aiškintas ir oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje.[436] Individualių administracinių aktų srityje proporcingumo principu turi būti vadovaujamasi taikant administracines nuobaudas, ekonomines sankcijas, administracines poveikio priemones. Viešojo administravimo subjektas turi pareigą įrodyti, kad jo taikoma nuobauda, ekonominė sankcija, administracinio poveikio priemonė yra proporcinga siekiamam tikslui. Taigi, sankcijos turi būti proporcingos padarytai priešingai teisės veikai. Taip pat šis principas reiškia, kad priimami norminiai administraciniai aktai turi atitikti įstatymuose ar kituose aukštesnės galios teisės aktuose nustatytus tikslus.[437]

---

[432] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

[433] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 495–496.

[434] *Ibid.*, p. 473.

[435] Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (Žin., 2012, Nr. 110-5564).

[436] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. gruodžio 11 d., 2012 m. vasario 6 d. nutarimai.

[437] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 486–488.

- *Efektyvumo principas* reiškia, kad viešojo administravimo subjektas savo funkcijas vykdytų kuo ekonomiškiau naudodamas jo veiklai skirtas lėšas ir per įmanomai trumpiausią laiką.[438]

VTĮ[439] 3 straipsnyje yra įvardyti *valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principai* – atsakomybės, atvirumo, efektyvumo, kūrybingumo, lankstumo, lojalumo valstybei, nesavanaudiškumo, sąžiningumo ir nešališkumo, padorumo, pagarbos žmogui ir valstybei, politinio neutralumo, profesionalumo, teisingumo, viešumo ir skaidrumo. VTS[440], be minėtų principų, įtvirtinti tarnybinio pavaldumo, įstatymo viršenybės, lygiateisiškumo, karjeros, vidaus tarnybos ypatumų kompensavimo ir kiti principai. Panašių principų randame ir Diplomatinės tarnybos įstatyme.[441] Be jau minėtų, Įstatymo 5 straipsnyje įvardyti padorumo, pavyzdingumo principai.

Vietos savivaldos institutui būdingų principų randame Vietos savivaldos įstatymo[442] 4 straipsnyje – atstovaujamosios demokratijos, savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas, savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai, atsakingumo savivaldybės bendruomenei, savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, veiklos skaidrumo, plėtros ir veiklos planingumo, reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo, subsidiarumo, viešumo.

Administracinės atsakomybės institutui būdingų principų taip pat yra įstatymuose. ANK[443] 566 straipsnyje įvardyti administracinių nusižengimų teisenos principai – nekaltumo prezumpcijos, lygybės prieš įstatymą, proporcingumo, teisingo proceso, operatyvumo, asmens padėties dėl jo paties paduoto skundo pabloginimo negalimumo. Antai Kodekso 32 straipsnio 2 dalyje įtvirtinti teisės viršenybės, teisingumo, operatyvumo, protingumo ir proporcingumo principai, kuriais privalu vadovautis skiriant administracines nuobaudas ir administracinio poveikio priemones. Konkurencijos įstatymo[444] 35 straipsnyje įtvirtinta, kad ūkio ir viešojo administravimo subjektams taikomos ekonominės sankcijos yra remiantis objektyvumo ir

438 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{19}-1934-08.

439 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12037).

440 Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12049).

441 Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 7-140).

442 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049).

443 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas (TAR, 2015-07-10, Nr. 11216).

444 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

proporcingumo principais. VAĮ 30 straipsnyje yra įtvirtinti ūkio subjektų veiklos priežiūros principai – minimalios ir proporcingos priežiūros naštos, nediskriminavimo, planavimo, viešumo, metodinės pagalbos teikimo, funkcijų atskyrimo, rizikos vertinimo.

Viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolės principų rasime nustatytų ABTĮ.[445] Juos aptariame vadovėlio II dalies 3 skyriuje.

Įstatymuose yra įtvirtintų ir labai specialių principų, antai Aplinkos apsaugos įstatymo[446] 4 straipsnyje įtvirtinti *aplinkosaugos principai*, pavyzdžiui, gamtos išteklių naudojimo racionalumas ir kompleksiškumas, aplinkosaugos grindimas visapusiška, teisinga ir laiku sukaupta informacija apie aplinką ir t. t. Vartotojų teisių gynimo įstatymo[447] 25 straipsnyje įtvirtinti *vartotojų gin-čų ne teisme nagrinėjimo principai* – operatyvumo ir skaidrumo. Taip pat šio įstatymo 6 straipsnyje įtvirtintas sąžiningos verslo praktikos principas, kuris yra skirtas ne viešojo administravimo subjektams, o verslininkams. Tačiau kaip tik viešojo administravimo subjektai prižiūri, kaip verslininkai laikosi šio principo. Mokesčių administravimo įstatymo[448] 6–10 straipsniuose nustatyti *apmokestinimo teisinio reglamentavimo ir taikymo principai* – mokesčių mokė-tojų lygybės, teisingumo ir visuotinio privalomumo, apmokestinimo aiškumo, turinio viršenybės prieš formą.

Specialiųjų administracinės teisės principų, kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai arba prižiūrėti, kaip jų laikomasi, galima rasti ir viršnacionalinėje teisėje – ES teisės normose. Antai aplinkosaugos srityje svarbi ir pirminė, ir antrinė ES teisė, įtvirtinanti „teršėjas moka“ principą.[449] Maisto priežiūros srityje svarbus Reglamentas (EB) Nr. 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus.[450]

Teisėkūros pagrindų įstatymo[451] 3 straipsnyje nustatyti *teisėkūros principai*, kuriais viešojo administravimo subjektai turi vadovautis priimdami norminius administracinius aktus. Tai – tikslingumo, proporcingumo, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumo ir skaidrumo, efektyvumo, aiškumo, sistemiš-kumo. Šių principų nesilaikymas norminį administracinį aktą daro neteisėtą. Iliustruokime oficialiosios administracinės jurisprudencijos pavyzdžiu.

---

445 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-308).

446 Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 20-0).

447 Lietuvos Respublikos vartotojų teisių gynimo įstatymas (Žin., 2007, Nr. 12-488).

448 Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (Žin., 2004, Nr. 63-2243).

449 Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, *OL C 326, 2012;* Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB 2004 m. balandžio 21 d. dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplin-kai ir ją ištaisyti (atlyginti), *OL L 143, 2004.*

450 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras, OL L 31, 2002.

451 Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (Žin., 2012, Nr. 110-5564).

Praktinis pavyzdys

„Išdėstytos aplinkybės sudaro pagrindą konstatuoti, kad priimdamas Įsakymą Nr. V-1508 ir juo patvirtindamas Aprašą sveikatos apsaugos ministras nepaisė konstitucinio atsakingo valdymo principo, suponuojančio teisėkūros procedūrų viešumo ir skaidrumo reikalavimus, kurių privalo laikytis ir valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, *inter alia* Sveikatos apsaugos ministerija, taip pat Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytų teisėkūros atvirumo ir skaidrumo bei teisėkūros efektyvumo principų. Sveikatos apsaugos ministerija, neatlikdama numatomo teisinio reguliavimo poveikio bei poveikio korupcijos mastui vertinimo, nepaskelbdama Įsakymo Nr. V-1508 projekto nesilaikė Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuojamų įpareigojimų priimant teisės aktus neignoruoti nė vieno įstatymuose nustatytos teisės aktų priėmimo tvarkos etapo ar taisyklės, būtinybės teisės aktus priimti nuosekliai laikantis įstatymuose nustatytos teisės aktų priėmimo tvarkos (žr. Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimą). Teisėkūros procedūros reikalavimų nesilaikymas sudarė prielaidas neįtraukti visuomenės į sprendimų, susijusių su viešaisiais interesais, priėmimo procesą, *inter alia* nebuvo sudaryta galimybė susipažinti su rengiamu teisės akto projektu ir kita su juo susijusia informacija.“[452]

Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo[453] 9 straipsnyje įvardyti principai, kuriais turi vadovautis viešojo administravimo subjektai, valdydami, naudodami ir disponuodami valstybės ar savivaldybių turtą – visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo, viešosios teisės.

Peticijų įstatymo[454] 11 straipsnyje įtvirtinti peticijų nagrinėjimo principai, kuriais turi vadovautis Seimo, Vyriausybės, savivaldybių peticijų komisijos, nagrinėdamos asmenų pateiktas peticijas, – lygybės įstatymui, viešumo, draudimo varžyti kitų asmenų teises, laisves, kolegialaus nagrinėjimo, operatyvumo, bendradarbiavimo, procedūrų konfidencialumo.

Valstybės atsakomybės principas reiškia, kad valstybės ar savivaldybių institucijos turi būti atsakingos už savo neteisėtus veiksmus ar neveikimą, aplaidų pareigų atlikimą. Šis atsakomybės institutas neapima baudžiamosios valstybės pareigūnų ar kitų valstybės tarnautojų atsakomybės. Valstybės atsakomybės principui keliamos tokios sąlygos – žalos atlyginimas nepriklauso nuo to, ar buvo pareikštas skundas, ar ne, žala turi būti atlyginta visa, jei administracinis aktas buvo neteisėtas, gali būti atlyginta žalos dalis, jei administracinis aktas buvo priimtas teisėtai, žala gali būti neatlyginta arba atlyginta tik jos dalis, jei nukentėjęs asmuo pats prisidėjo prie žalos atsiradimo, žala turi būti atlyginama neatsižvelgiant į asmens kilmę, žalos atlyginimo ir kompensavimo

[452] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. EI-4-602/2019.

[453] Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas (TAR, 2014-04-03, Nr. 4025).

[454] Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 66-2128).

klausimas turi būti išspręstas teisingai ir nedelsiant[455] (plačiau apie viešojo administravimo subjektų atsakomybę žr. vadovėlio VIII dalį).

IŠVADOS

- *Administracinės teisės principai* išreiškia jos pagrindinius bruožus, socialinius poreikius, viešosios administracijos veiklos ir elgesio tradicijas.
- Dalis administracinės teisės principų *įtvirtinta* Konstitucijoje, dar didesnė dalis – įstatymuose, ES pirminėje ir antrinėje teisėje, oficialiojoje konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje.
- Egzistuoja nemažai būdų suskirstyti administracinės teisės principus į tam tikras *sistemas*. Galima juos skaidyti pagal viešojo administravimo veiklą, viešosios administracijos elgesio etiką, pagal viešosios administracijos organizavimo metodus, administracinės teisės institutus ar pošakius (šie vadovėlyje yra vadinami specialiaisiais administracinės teisės principais).
- Pagal viešojo administravimo veiklą, administracinės teisės principai gali būti skirstomi į teisėkūros ir teisės taikymo principus, gero administravimo principus, materialiuosius ir procesinius viešojo administravimo principus.
- *Gero administravimo principai* kildintini iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto principo „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms". Pagal oficialiąją Lietuvos administracinę doktriną geras administravimas apima tokius principus: pareiga motyvuoti sprendimus, ypač sukeliančius asmenims neigiamą teisinį poveikį, pareiga išaiškinti administracinio akto apskundimo tvarką, pareiga informuoti apie viešojo intereso pažeidimą, nešališkumo pareiga, pareiga imtis aktyvių veiksmų, padėti, elgtis rūpestingai ir atidžiai, administracinio teisinio santykio šalių bendradarbiavimas, teisė būti išklausytam ir informuotam, teisė efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises.
- Gero administravimo principai nustatyti *Chartijos 41 straipsnyje* – administracija savo veiklą turi atlikti nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnį laiką. O pati teisė į gerą administravimą apima kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo, administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Tame pačiame straipsnyje įtvirtinta ir žalos, kurią padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai, atlyginimo principas, kitaip tariant, administracijos atsakomybės principas.
- *Viešosios administracijos organizaciniai principai* nustato unitarinės valstybės valdymo metodus – decentralizacijos arba vietos administravimo principą, dekoncentracijos arba teritorinio administravimo principą bei kitus principus, pavyzdžiui, vienvaldiškumo ir kolegialumo derinimo principą.
- Kadangi Lietuvos Respublika nuo 2004 m. yra ES valstybė narė, tai nacionalinė viešoji administracija taip pat grindžiama pirminėje ES teisėje įtvirtintais

[455] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys*, Europos Taryba, Justitia, 2004, p. 53.

Europos teisinio reguliavimo principais – ES teisės viršenybės, lojalaus bendradarbiavimo ir subsidiarumo.

- *Pagal administracinės teisės institutus, pošakius ar iš administracinės teisės išsirutuliojusias teisės šakas*, administracinės teisės principus galima skaidyti į specialiuosius principus, kurių apsčiai galima rasti atitinkamus institutus, pošakius ar teisės šakas reguliuojančiuose įstatymuose, pirminėje ir antrinėje ES teisėje – viešojo administravimo, valstybės tarnybos, administracinės atsakomybės, valstybės atsakomybės ir kitiems institutams būdingi principai, aplinkosaugos ir kitoms viešosios teisės šakoms būdingi principai.
- Reziumuojant galima teigti, kad išskirtinos *penkios pagrindinės administracinės teisės principų grupės:*
  - viešojo administravimo veiklos ir etikos principai (prie jų priskiriant Europos teisinio reguliavimo principus, valstybės tarnybos principus);
  - viešojo administravimo organizaciniai principai;
  - administracinės atsakomybės principai (prie jų priskiriant ir valstybės atsakomybę);
  - administracinių bylų teisenos principai;
  - specialieji administracinės teisės principai (akcentuojant atskirų viešosios teisės šakų principus, pavyzdžiui, aplinkosaugos, mokesčių ir t. t.).

III dalis

Viešoji administracija

Trečioje vadovėlio dalyje aptariami teisiniai viešosios administracijos organizacijos pagrindai, konkretizuojama viešojo administravimo subjektų sistema.

1. TEISINIS REGULIAVIMAS IR SĄVOKOS

Viešoji administracija yra tam tikra Konstitucijos, įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų tvarka organizuota institucijų sistema. Į šią sistemą patenka tie subjektai arba institucijos, kurios atlieka viešojo administravimo veiklą (ji yra apibrėžta VAĮ ir aptarta pirmos vadovėlio dalies 1 skyriuje).

1.1. Konstitucija

Viešosios administracijos organizacijos pagrindų yra įtvirtinta Konstitucijoje.

Išskirtinas Konstitucijos VII skirsnis „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, kuriame yra nuostatų apie Vyriausybės sudėtį (91 straipsnis), jos kompetenciją (94 straipsnis), veiklos formą – posėdžius, Vyriausybės nutarimus (95 straipsnis), Ministro Pirmininko ir ministrų kompetenciją (97, 98 straipsniai).

Konstitucijos V skirsnyje „Seimas“ taip pat yra svarbių viešosios administracijos organizacijai nuostatų, pavyzdžiui, nuostatos, įtvirtinančios, kad Seimas steigia įstatymais nustatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus (67 straipsnio 5 punktas), ministerijos yra steigiamos Seimo (67 straipsnio 8 punktas), Seimas skiria valstybės kontrolierių, Lietuvos banko valdybos pirmininką (67 straipsnio 11 ir 13 punktai), prireikus be Seimo kontrolierių Seimas gali steigti ir kitas kontrolės institucijas (73 straipsnis).

Konstitucijos VI skirsnyje „Respublikos Prezidentas“ ne mažiau yra svarbus 84 straipsnis, įtvirtinantis valstybės vadovo įgaliojimus, pavyzdžiui, valstybės vadovui kartu su Vyriausybe vykdant užsienio politiką, formuojant Vyriausybę, skiriant ir atleidžiant valstybės pareigūnus, teikiant valstybės kontrolieriaus, Lietuvos banko valdybos pirmininko kandidatūras.

Konstitucijos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“ yra nuostatų, įtvirtinančių, kad savivaldybės tarybos sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti (119 straipsnis), aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė (123 straipsnis), Vyriausybės atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos, įstatymų, Vyriausybės nutarimų (123 straipsnis).

Konstitucijos XI skirsnyje taip pat yra viešosios administracijos organizacijai svarbių nuostatų, pavyzdžiui, dėl Lietuvos banko valdybos sudėties ir skyrimo tvarkos (126 straipsnis) (daugiau žr. vadovėlio I dalies 4.1 poskyrį).

1.2. Vyriausybės įstatymas

Vyriausybės įstatyme[456] yra normų, susijusių su viešosios administracijos organizacija. Šiuo atžvilgiu gausus Vyriausybės įstatymo 20 straipsnis, kuriame yra nustatytas teisinis reguliavimas dėl Vyriausybės siūlymo steigti ar panaikinti ministerijas (7 punktas), dėl Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ar kitų įstaigų steigimo, reorganizavimo ir likvidavimo (8 punktas), dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės atstovų įstaigų ir kitų įstaigų nuostatų tvirtinimo (9 punktas), dėl valdymo organizavimo aukštesniuose administraciniuose vienetuose (11 punktas), dėl Vyriausybės atstovų, Vyriausybės įstaigų vadovų, kitų pareigūnų skyrimo (14 punktas).

Įstatymo 26 straipsnyje yra nuostatų, reglamentuojančių ministerijų, įstaigų prie ministerijų metinių veiklos planų tvirtinimo tvarką (26 straipsnio 3 dalies 6 punktas), įstaigų prie ministerijų nuostatų ir jų administracijos struktūros tvirtinimo tvarką (26 straipsnio 3 dalies 8 punktas), įstaigų prie ministerijų veiklos kontrolę ir koordinavimą (26 straipsnio 3 dalies 12 punktas) ir t. t.

Vyriausybės įstatymo 29 straipsnyje įtvirtintas ministerijų sąrašas. Taip pat aktualūs 29[1] ir 30 straipsniai, nes jie reglamentuoja Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teisinį statusą, jų vadovų skyrimo, atleidimo tvarką, pavaldumą, atskaitomybę, santykius su Vyriausybe bei ministerijomis. Įstatymo 30[1] straipsnis įtvirtina ir kitų Vyriausybės steigiamų biudžetinių įstaigų teisinį statusą.

Įstatymo 35 straipsnis atskleidžia vykdomosios valdžios institucijų teritorinį lygmenį, t. y. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teritorinių įstaigų teisinį statusą, jų pavaldumo ir atskaitomybės ryšį su Vyriausybės įstaigomis ar įstaigomis prie ministerijų.

Sekant Vyriausybės įstatymą, tvirtintina, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro trys lygmenys: aukščiausiasis – Vyriausybė, centrinis – ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų, teritorinis – Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų teritorinės įstaigos, Vyriausybės atstovų tarnybos (detaliau žr. vadovėlio I dalies 1.2 poskyrį).

1.3. Viešojo administravimo įstatymas

Viešosios administracijos organizacijos pagrindams nustatyti vienas iš reikšmingiausių teisės aktų yra VAĮ.[457]

Čia yra svarbios Įstatymo definicinės 2 straipsnio normos, apibrėžiančios viešąjį administravimą (18 dalis), viešojo administravimo subjektą (20 dalis), viešojo administravimo subjektų sistemą (21 dalis).

[456] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).

[457] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

Kai kurios VAĮ definicinės normos

viešasis administravimas – 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;

viešojo administravimo subjektas yra viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio asmens statuso, įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą;

viešojo administravimo subjektų sistema – pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais tarpusavyje susietų viešojo administravimo subjektų visuma.

VAĮ 4 straipsnyje, apibrėžiančiame viešojo administravimo subjektų sistemą, vartojamos sąvokos *valstybės institucijos, savivaldybių institucijos, biudžetinė įstaiga, savivaldybės įstaiga, valstybės įmonė, savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, asociacija*, *įstatymų nustatytą specialų statusą turintys fiziniai asmenys* (pavyzdžiui, neetatiniai aplinkos apsaugos inspektoriai, policijos rėmėjai). Trumpai šias sąvokas aptariame, remdamiesi Konstitucinio Teismo jurisprudencija, Biudžetinių įstaigų įstatymu[458], Valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymu[459], Vietos savivaldos įstatymu[460], Viešųjų įstaigų įstatymu[461], Asociacijų įstatymu[462].

Kitos sąvokos:

- *valstybės institucija* traktuojama kaip valstybės įstaiga, per kurią įgyvendinama valstybės valdžia[463];
- *savivaldybės institucija* už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos:
  1) savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, savivaldybės meras;
  2) savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai), turintys viešojo administravimo teises ir pareigas.
- *valstybės, savivaldybės įstaigas* apibrėžiame remdamiesi biudžetinės įstaigos samprata – tai ribotos civilinės atsakomybės viešieji juridiniai asmenys, įgyvendinantys valstybės ar savivaldybės funkcijas ir išlaikomi iš valstybės ar savivaldybės biudžetų asignavimų, taip pat iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų. Šių įstaigų savininkės yra valstybė arba savivaldybė.
- *valstybės įmonė* yra iš valstybės turto įsteigta arba valstybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise;
- *savivaldybės įmonė* yra iš savivaldybės turto įsteigta arba savivaldybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso savivaldybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise;

458 Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 104-2322).
459 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas (Žin., 1994, Nr. 102-2049).
460 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049).
461 Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas (Žin., 1996, Nr. 68-1633).
462 Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas (Žin., 2004, Nr. 25-745).
463 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarimas.

- *viešoji įstaiga* – pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą. Pagal VAĮ, viešoji įstaiga, kaip viešojo administravimo subjektas, yra ta, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė;
- *asociacija* – pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas yra koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus.

Ne visos valstybės ar savivaldybės įstaigos, įmonės, viešosios įstaigos, asociacijos yra viešojo administravimo subjektai, o tik tos, kurioms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

Pagal VAĮ 4 straipsnį, viešojo administravimo subjektų sistemoje yra įvardyti trijų tipų viešojo administravimo subjektai – valstybinio administravimo subjektai, regioninio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai.

Taigi, viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai, skaidomi į centrinius ir teritorinius, regioninio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai (žr. vadovėlio I dalies 1.2 poskyrį).

VAĮ 5 straipsnyje nustatyta, kokiais teisės aktais viešojo administravimo subjektams suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai – įstatymais, tiesiogiai taikomu ES teisės aktu, ratifikuota tarptautine sutartimi, poįstatyminiu teisės aktu. Specialų statusą turintiems fiziniams asmenims, asociacijoms, viešosioms įstaigoms, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, valstybės ar savivaldybės įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai negali būti suteikti poįstatyminiais teisės aktais.

1.4. Vietos savivaldos įstatymas

Vietos savivaldos įstatymas yra reikšmingas, nustatant savivaldybių administravimo subjektų organizaciją. Įstatymo 3 straipsnyje yra definicinių normų, įvardijančių savivaldybės institucijų sampratą ir struktūrą (3 dalis) (atstovaujamoji valdžia – Taryba, meras, vykdomoji – savivaldybės administracijos direktorius, jo pavaduotojai), savivaldybės kontrolės ir audito tarnybą (4 dalis), savivaldybės įmones ir savivaldybės valdomas įmones (6 dalis), savivaldybių administravimo subjektus (7 dalis). Atitinkamai paminėtinas Įstatymo 27 straipsnyje detaliau reglamentuojamas Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos teisinis statusas bei septintasis Įstatymo skirsnis, kuriame detaliai reglamentuojama savivaldybės administracijos direktoriaus, jo pavaduotojo kompetencija, teisinis statusas (29 straipsnis), taip pat savivaldybės administracijos teisinis statusas, struktūra, kompetencija (30 straipsnis), seniūnijos ir seniūno teisinis statusas, įgaliojimai (31–32[2] straipsniai).

Kiti įstatymo straipsniai taip pat paminėtini, pavyzdžiui, tie, kurie reglamentuoja savivaldybės komisijų – etikos ir antikorupcijos – statusą (15 straipsnio 3 ir 4 dalys), savivaldybės tarybos kompetenciją (16 straipsnis), susijusią su tam tikrų pareigūnų skyrimu, atitinkamų padalinių nuostatų tvirtinimu, biudžetinių, viešųjų įstaigų, savivaldybės įmonių, akcinių bendrovių, uždarųjų akcinių bendrovių, kitų įstaigų steigimą, reorganizavimą, likvidavimą, savivaldybių veiklos priežiūrą, kurią atlieka Vyriausybės atstovai, Seimo kontrolieriai (55 straipsnis).

1.5. Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas

Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas[464] (toliau šiame poskyryje – Įstatymas) reglamentuoja mūsų valstybės teritorinį suskirstymą į administracinius vienetus, susidedančius iš gyvenamųjų vietovių.

Lietuvoje yra dviejų lygmenų administraciniai vienetai – apskritys ir savivaldybės. Apskritys yra aukštesnieji administraciniai vienetai, kuriuose valdymą organizuoja Vyriausybė. Iš viso Lietuvoje yra dešimt apskričių – Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos, Vilniaus (jų sąrašas reglamentuotas Įstatymo 5 straipsnyje). Apskritys yra sudarytos iš smulkesnių teritorijų – iš šešiasdešimties savivaldybių (jų sąrašas yra reglamentuotas Įstatymo 4 straipsnyje). Savivaldybėse valdymą organizuoja tos savivaldybės teritorijoje gyvenančių žmonių išrinkta savivaldybės taryba.

Apskritis ir savivaldybes steigia, naikina, jų ribas, centrus, pavadinimus nustato ir keičia Seimas Vyriausybės teikimu. Naują savivaldybę galima steigti, jeigu bendras savivaldybės gyventojų skaičius būtų ne mažesnis kaip 10 tūkstančių, ne mažiau kaip 20 procentų savivaldybės biudžeto be valstybės biudžeto dotacijų, skiriamų savivaldybių biudžetams, turi sudaryti tos teritorijos gyventojų pajamų mokesčiai; savivaldybės centro gyventojų skaičius turi būti ne mažesnis kaip 3 tūkstančiai; savivaldybės centras turi būti už 20 km ar toliau nuo artimiausio esamo savivaldybės centro; savivaldybė turi turėti ribas su ne mažiau kaip dviem savivaldybėmis.

Administraciniai vienetai Lietuvoje **Apskritys** – aukštesnieji administraciniai vienetai. Valdymą organizuoja Vyriausybė. Iš viso 10 apskričių.
Savivaldybės – administraciniai vienetai, kuriuose valdymą organizuoja tiesioginiuose rinkimuose išrinktos savivaldybių tarybos. Iš viso 60 savivaldybių.

1.6. Kiti teisės aktai

Be aptartų dokumentų galioja daugybė kitų įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų, kuriuose rasime nuostatų, susijusių su viešosios administracijos

[464] Lietuvos Respublikos teritorijos ir administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 60-1183)

organizacijos pagrindais, viešojo administravimo subjektų teisiniu statusu. Pirmiausia tai įstatymai, reglamentuojantys viešojo administravimo subjektų kompetenciją, teisinį statusą, pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatymas, Konkurencijos įstatymas, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, Maisto įstatymas, Aviacijos įstatymas, Visuomenės informavimo įstatymas, Elektroninių ryšių įstatymas ir kiti įstatymai. Tokių įstatymų yra per 120.[465]

Atskirai paminėtini kasmet priimami atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai[466], kuriuose yra išskaidomos ministrų valdymo sritys ir jose veikiančios institucijos, įstaigos.

Viešosios administracijos organizacijos pagrindų galima rasti ir nemažai poįstatyminių teisės aktų, pavyzdžiui, institucijų nuostatuose, įmonių įstatuose, darbo reglamentuose, vidaus tvarkos taisyklėse.

Atskirai paminėtini keli Seimo ir Vyriausybės nutarimai: dėl Seimui atskaitingų institucijų sąrašo pagal grupes patvirtinimo, dėl įstaigų prie ministerijų ir dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų sąrašo pagal grupes patvirtinimo.[467] Šiuose dokumentuose rasime sugrupuotus pagal atitinkamus kriterijus institucijų sąrašus.

2. VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI

Kaip pirmoje knygos dalyje minėta, Lietuvos viešojo administravimo subjektų sistema, pagal VAĮ 4 straipsnį, susideda iš valstybinio administravimo subjektų, skaidomų į centrinius ir teritorinius, regioninio administravimo subjektų bei savivaldybių administravimo subjektų. Šiame skyriuje aptariame *valstybinio administravimo subjektus*, kurių yra *vykdomosios valdžios institucijų* sistemoje ir *Seimui atskaitingų institucijų* sistemoje, taip pat teritorines šių institucijų įstaigas ar padalinius.

---

[465] Skaičius apytikslis, skaičiuota pagal viešojo administravimo institucijų skaičių, neįtraukiant akcinių, uždarųjų akcinių bendrovių, viešųjų įstaigų, kurioms taip pat gali būti suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

[466] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos 2020 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (TAR, 2019-12-27, Nr. 21410).

[467] Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. XIII-1896 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento kanceliarijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros, savivaldybių institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-21, Nr. 21250); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimas Nr. 1517 „Dėl įstaigų prie ministerijų“ (TAR, 2015-08-10, i. k. 2015-12147); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 24 d. nutarimas Nr. 358 „Dėl Ministerijų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-17, i. k. 2018-20618).

2.1. Vykdomosios valdžios institucijos

2.1.1. Valstybės vadovas

Pagal Lietuvos konstitucinę doktriną, Lietuvos valstybės konstitucinei santvarkai yra būdingas dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios modelis: vykdomąją valdžią Lietuvoje vykdo Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė.[468] Taigi, valstybės vadovas yra vykdomosios valdžios dalis.[469]

Valstybės vadovo teisinį statusą ir kompetenciją nustato Konstitucija, Respublikos Prezidento įstatymas[470], Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas[471], Vyriausybės įstatymas, Valstybės apdovanojimų[472], Pilietybės[473] ir kiti įstatymai, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymas[474], įtvirtinantis, kad valstybės vadovas skiria Konkurencijos tarybos narius.

Pagal Konstitucijos 84 straipsnį, valstybės vadovo funkcijas galima suskirstyti į jo įgaliojimus įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios srityse. Plačiausi įgaliojimai yra vykdomosios valdžios srityje – ne veltui Konstitucinis Teismas Respublikos Prezidentą įvardijo vykdomosios valdžios dalimi. Kadangi šios funkcijos yra įvardytos Konstitucijoje, jos laikytinos konstituciniais valstybės vadovo įgaliojimais, kuriuos įgyvendinant priimami dekretai. Šie įgaliojimai reglamentuojami konstitucinės teisės normomis.

Tačiau ar yra Lietuvos valstybės vadovo funkcijų, kurias galime priskirti prie viešojo administravimo įgaliojimų ir jos būtų reglamentuotos administracinės teisės normomis? Tolesnėse pastraipose sieksime atskleisti, ar Lietuvos valstybės vadovas yra viešojo administravimo subjektas.

Valstybės vadovą apibūdinti kaip viešojo administravimo subjektą yra sudėtinga. Taip yra todėl, kad kai kurių teisės šakų reglamentuojami teisiniai santykiai yra glaudžiai susiję ir juos sunku atskirti. Šiuo atveju turimas mintyje konstitucinių ir administracinių teisinių santykių ryšys. Taip pat tai sunku padaryti, nes šiuo klausimu nėra aiškios konstitucinės ir administracinės doktrinos.

Konstitucinis Teismas yra pareiškęs, kad valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią visų pirma valstybės institucijas ir kad tam tikros valstybės institucijos yra traktuojamos kaip valstybės valdžią vykdančios institucijos, įvardytos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje – Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.[475]

468 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

469 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas.

470 Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas (Žin., 1993, Nr. 5-89).

471 Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 253-0).

472 Lietuvos Respublikos valstybės apdovanojimų įstatymas (Žin., 2002, Nr. 68-2762).

473 Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas (Žin., 2010, Nr. 144-7361).

474 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

475 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai.

Taigi, valstybės vadovas yra pareigūnas, įgyvendinantis valstybės valdžią. Tai darydamas jis atlieka konstitucinius įgaliojimus ir neveikia kaip viešojo administravimo subjektas:

> „Ši veikla negali būti tapatinama su tokia veikla, kurią apima Administracinių bylų teisenos įstatyme vartojama sąvoka „viešasis administravimas.““[476]

Pabrėžtina, kad Respublikos Prezidento įgaliojimai reglamentuojami ne tik Konstitucijos nuostatose, pavyzdžiui, Konstitucijos 84 straipsnyje, bet ir įstatymuose. Šiuo klausimu Konstitucinis Teismas pareiškė:

> „Konstitucinis Teismas, atsižvelgdamas į tai, kad įstatymuose gali būti suformuluoti papildomi Respublikos Prezidento įgaliojimai, kartu pažymi, kad tokių naujų funkcijų pobūdis neturėtų disponuoti ar konkuruoti su konstituciniais Respublikos Prezidento įgaliojimais, prieštarauti konstituciniam Lietuvos valstybės vadovo statusui.“[477]

Taigi, klausimas kyla, ar valstybės vadovo funkcijos, jam atliekant įstatymuose numatytus įgaliojimus, taip pat yra laikytinos konstituciniais įgaliojimais[478], ar šios funkcijos reglamentuojamos administracinės teisės normomis (konstitucinės teisės profesoriaus V. Sinkevičiaus nuomone, konstituciniai įgaliojimai yra tik tie įgaliojimai, kurie nustatyti Konstitucijoje, o ne įstatymuose).[479]

Kyla neaiškumų ne tik doktrinoje, bet ir praktikoje. Administraciniams teismams, pagal ABTĮ 18 straipsnį, nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento veiklos. Tačiau 2007 m. buvo priimta Specialios teisėjų kolegijos nutartis, kurioje konstatuota, kad tarp valstybės vadovo ir jo skiriamo valstybės pareigūno susiklosto tarnybiniai santykiai.

Praktinis pavyzdys

> „<...> pareiškėjo, buvusio Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario – valstybės pareigūno (kurį tuo metu skyrė valstybės vadovas – aut. past.), inicijuojamas ginčas pagal savo pobūdį yra tarnybinis ginčas, todėl turi būti nagrinėjamas administraciniame teisme.“[480]
>
> „<...> administraciniai teismai sprendžia bylas dėl tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (įskaitant *pareigūnus* ir įstaigų vadovus). <...> Tai, kad valstybės pareigūnai (kokie yra Priežiūros komisijos nariai) yra skatinami, atsako, jiems teikiamos socialinės bei kitos garantijos Lietuvos Respublikos darbo kodekso ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, o už darbą mokama Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valsty-

476 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas.

477 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas.

478 Šiuo klausimu pateikiame pavyzdžių iš užsienio valstybių praktikos: Čekijos Respublikos aukščiausiasis administracinis teismas yra pasisakęs, kad valstybės vadovas kai kada veikia ne tik kaip „konstitucinis pareigūnas“, bet ir kaip administracinis subjektas. Tam reikalinga atitikti dvi sąlygas: pirma, įgaliojimas turi būti numatytas ne Konstitucijoje, bet įstatyme, antra, valstybės vadovas, įgyvendindamas tokį įgaliojimą, turi daryti įtaką konkrečių asmenų viešosioms subjektinėms teisėms“ (NSS čj. 4 Aps 3/2005-35, resp. Č. 905/2006 Sb. NSS. seš. 8). Vienas mokslininkas, kartu ir Čekijos Respublikos konstitucinio teismo teisėjas V. *Sládečekas,* yra rašęs, kad valstybės vadovo sprendimai, priimti, remiantis įstatymais, laikytini administracinių sprendimais. *Sládeček,* Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 116*, p. 278.

479 Prof. dr. V. Sinkevičiaus pastebėjimas, išsakytas skaitant vadovėlio rankraštį.

480 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 3(13) 2007, p. 381.

bės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nustatyta tvarka, taip pat teisės aktuose nustatyta jų skyrimo į Komisiją bei atleidimo iš jos tvarka (t. y. po du asmenis penkeriems metams skiria ir iš jos atleidžia Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas ir Ministras Pirmininkas), neturi įtakos pareiškėjo inicijuojamo ginčo rūšiniam teisingumui. Pareiškėjo – P. N. (Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario – valstybės pareigūno) inicijuojamas ginčas yra nagrinėtinas administraciniame teisme."[481]

Pagal tokią konstitucinę ir administracinę doktriną, valstybės pareigūnų skyrimas yra reglamentuojamas konstitucinės teisės normomis, o paskyrus pareigūną jau klostosi administracinės teisės normomis reglamentuojami teisiniai – tarnybiniai – santykiai. Taigi, valstybės vadovo įgaliojimai, numatyti Konstitucijos 84 straipsnio 3, 9, 10, 14 punktuose ir susiję su politikų, valstybės pareigūnų skyrimu, sietini su jo konstituciniais įgaliojimais.

Valstybės pareigūnai, kuriuos skiria valstybės vadovas

Respublikos Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką, ministrus, Lietuvos Respublikos diplomatinius atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, Konkurencijos tarybos, Lietuvos banko valdybos narius, valstybės kontrolieriaus pavaduotojus, generalinį prokurorą, jo pavaduotojus, Valstybės saugumo departamento direktorių, jo pavaduotojus, Specialiųjų tyrimų tarnybos direktorių, jo pavaduotojus, Ryšių reguliavimo tarnybos direktorių, Valstybinės kultūros paveldo komisijos du narius, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos keturis narius, kariuomenės vadą.

Tačiau, pagal administracinę doktriną, jeigu kiltų ginčas dėl valstybės pareigūnų (išskyrus ministrus, Ministrą Pirmininką) atleidimo, jis būtų nagrinėjamas ne Konstituciniame Teisme, bet administraciniame teisme. Kita vertus, Konstitucinis Teismas yra pasisakęs, kad ir valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų veikloje, be joms pavestų valstybės funkcijų vykdymo, esama ir kitokios veiklos, susijusios su vidaus administravimo funkcijų vykdymu. Taigi, iš esmės Konstitucinis Teismas pripažįsta, kad valstybės vadovo sprendimai vidaus administravimo srityje, laikytini ne konstituciniais, bet administraciniais įgaliojimais. Taip pat Konstitucinis Teismas konstatavo, kad iš Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklos gali atsirasti ir asmens teisių ar laisvių pažeidimas, t. y. gali kilti žala. Tai reiškia, kad, jeigu asmeniui kiltų žala dėl valstybės vadovo neteisėtų veiksmų, tokie santykiai taip pat nebūtų laikomi konstituciniais, todėl žalos atlyginimo ginčą nagrinėtų ne konstitucinis, o administracinis teismas:

„administraciniai teismai gali nagrinėti *inter alia* bylas dėl Respublikos Prezidento ar Vyriausybės veiklos (neveikimo), kuria buvo (galėjo būti) pažeistos asmens teisės ar laisvės, rezultato ar jo padarinio, *inter alia* žalos atlyginimo."[482]

LVAT pažymėjo, kad šis išaiškinimas taikytinas ir Seimo veiklos (neveikimo) rezultatui ar jo padariniui.[483]

[481] Specialios teisėjų kolegijos 2007 m. sausio 11 d. nutartis teismingumo byloje.

[482] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas.

[483] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-447-602/2018

Praktikoje buvo atvejų, kai buvo nuspręsta, jog bendrosios kompetencijos teismai taip pat gali nagrinėti ginčus, kylančius iš valstybės vadovo veiksmų.

Praktinis pavyzdys

„Pareiškėjas kreipėsi į administracinį teismą, prašydamas panaikinti Lietuvos Respublikos Prezidento 2006 m. gruodžio 22 d. dekreto Nr. 1K-838 „Dėl Lietuvos valstybės medaliais apdovanotų asmenų išbraukimo iš apdovanotųjų sąrašo" <...>. Specialioji teisėjų kolegija, įvertinusi tai, kad pareiškėjas skundžia individualų aktą, priimtą jo paties atžvilgiu ir susijusį su pareiškėjos teisėmis ir teisėtais interesais bei, vadovaujantis CPK 26 straipsnio 2 dalimi, <...>, nutarė, kad keliamas teisinis ginčas nagrinėtinas bendrosios kompetencijos teisme."[484]

Reziumuojant konstitucinę doktriną, tvirtintina, kad valstybės vadovas, įgyvendindamas valstybės valdžią, įgyvendina konstitucinius įgaliojimus, vidaus administravimą – administracinius. Tačiau vis tiek lieka neaišku, ar Respublikos Prezidentas, vykdydamas įstatymus, įgyvendina konstitucinius įgaliojimus ar veikia kaip viešojo administravimo subjektas.

2.1.2. Respublikos Prezidento kanceliarija

Respublikos Prezidento vidaus administravimo įgaliojimų sričiai priskirtume valstybės vadovo santykį su valstybės vadovo kanceliarija (toliau – Kanceliarija).

Kanceliarija, pagal Respublikos Prezidento įstatymo 13 straipsnį, yra valstybės įstaiga, padedanti valstybės vadovui įgyvendinti jo funkcijas ir atliekanti jo rezidencijos finansinį, ūkinį ir materialinį aptarnavimą. Prezidentas tvirtina valstybės vadovo kanceliarijos nuostatus ir struktūrą, skiria į pareigas kanclerį, politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojus. Respublikos Prezidento įstatymo 9 straipsnyje įtvirtinta, kad kanceliarijos vidaus darbo organizavimo klausimais ir kitais atvejais valstybės vadovas leidžia potvarkius. Vadinasi, valstybės vadovas, atlikdamas vidaus administravimo įgaliojimus, priima ne dekretus, o potvarkius. Pateikiame potvarkių pavyzdžių:

Prezidento potvarkiai dėl Prezidento kanceliarijos nuostatų, struktūros patvirtinimo, kanclerio skyrimo, Prezidento politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus, Kanceliarijos valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičiaus, Pilietybės reikalų komisijos narių skyrimo, savo ir Respublikos Prezidentą lydinčių asmenų vizitų į užsienio šalis, dėl darbo vizitų į Europos Vadovų Tarybą ir t. t.

Esti administracinių bylų, kuriose atsakovė yra Respublikos Prezidento kanceliarija.

[484] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 1 (11), 2007 m. sausis–balandis, p. 295.

Praktinis pavyzdys

„Nagrinėjamoje byloje ginčas kilo dėl neturtinės žalos atlyginimo pareiškėjui, jo teigimu, dėl neteisėtų atsakovo atstovo Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos veiksmų, tinkamai neįteikus pareiškėjo, juridinio asmens, vadovui Lietuvos Respublikos Prezidento dekreto, kuriuo buvo patenkintas pareiškėjo vadovo prašymas dėl Lietuvos Respublikos pilietybės atsisakymo."[485]

A. Andruškevičius yra pastebėjęs, kad Kanceliarijos institutas atitinka „tradicinės viešosios administracijos sąvoką ir standartinius viešojo administravimo subjekto požymius"[486]. Profesorius šią Kanceliarijos savybę sieja su jos pareiga teikti asmenims informaciją, nagrinėti prašymus, skundus, kaip tai numatyta kanclerio įsakyme dėl Kanceliarijos vidaus tvarkos aprašo[487] III skyriuje bei asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Kanceliarijoje taisyklėse.[488] Respublikos Prezidento kanceliariją laiko viešojo administravimo subjektu ir Lietuvos administraciniai teismai:

„Prezidentūra, kaip Respublikos Prezidento veiklą užtikrinanti pagalbinė institucija, traktuotina kaip administravimo subjektas, kurio vykdomojo pobūdžio veiksmai gali būti skundžiami administraciniams teismams. Kartu pažymėtina, kad Respublikos Prezidentui pavaldi administracija traktuotina kaip centrinis administravimo subjektas."[489]

Vadovėlio autorės nuomone, kanceliarija nėra tradicinis viešojo administravimo subjektas vien dėl to, kad ši institucija nepriima individualių ir norminių administracinių aktų. Tačiau Kanceliarijos veikla yra reglamentuojama administracinės teisės normomis ir jos veiksmai gali būti skundžiami administraciniams teismams – juk jos funkcijos yra reglamentuojamos viešosios teisės normomis, maža to, ten dirba valstybės tarnautojai, kurių teisinis statusas taip pat reglamentuojamas administracinės teisės normomis.

Tai, kad subjektas nepriima individualių ir norminių administracinių aktų, nebūtinai reiškia, kad jis nėra viešojo administravimo subjektas. Prie tokių subjektų priskirtume Respublikos Prezidento kanceliariją, Vyriausybės kanceliariją, iš dalies Seimo kanceliariją, Nacionalinę teismų administraciją. Tiesa, pastarosios dvi priima administracinius aktus, kuriais yra nustatomos atitinkamiems asmenims teisės ir pareigos, sukeliamos teisinės pasekmės, tačiau pirminė šių institucijų veikla yra ne viešojo administravimo prigimties, o labiau organizavimo, aptarnavimo, koordinavimo, t. y. pagalbinės institucijos Seimui, valstybės vadovui, Vyriausybei, teismams. Tačiau pabrėžtina Seimo, Prezidento, Vyriausybės kanceliarijų funkcija rengti norminių teisės aktų projektus. Ši funkcija priklauso viešojo administravimo sričiai – administracinis reglamentavimas.

485 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-178-261/2016.

486 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, *supra* note 5, p. 162.

487 Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos kanclerio 2006 m. lapkričio 21 d. įsakymas Nr. 25A-176 „Dėl Respublikos Prezidento kanceliarijos vidaus tvarkos aprašo patvirtinimo" (Žin., 2006, Nr. 133-5056).

488 Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos kanclerio 2009 m. rugpjūčio 12 d. įsakymas Nr. 25A-276 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijoje taisyklių" (Žin., 2009, Nr. 107-4509).

489 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinių teismų praktika. Nr. 1, 2001, p. 288.

2.1.3. Vyriausybė

Vyriausybės sudarymo tvarką, sudėtį, teisinį statusą, funkcijas, veiklos organizacinę bei teisinę formas, Ministro Pirmininko kompetenciją reglamentuoja Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, kiti įstatymai, Vyriausybės programa[490], Vyriausybės programos įgyvendinimo planas[491], Vyriausybės darbo reglamentas[492], Valstybės pažangos strategija[493], kiti teisės aktai.

Vyriausybės formavimas, įgaliojimų grąžinimo, atsistatydinimo, interpeliacijos, pasitikėjimo patikrinimo institutai, įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, santykiai su Seimu, valstybės vadovu ir kiti dalykai laikytini konstitucinės teisės normomis reguliuojamais teisiniais santykiais. Tačiau kai kurie iš šių klausimų trumpai aptartini ir šiame vadovėlyje.[494]

Pagal Konstitucijos 91 straipsnį, Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Ministrą Pirmininką ir ministrus skiria valstybės vadovas, paprastai dekretą dėl Vyriausybės sudėties pasirašydamas po Seimo ar valstybės vadovo rinkimų.[495] Vyriausybė pradeda vykdyti savo įgaliojimus po to, kai Seimas pritaria jos programai: „Seimas, pritardamas Vyriausybės programai, Vyriausybei suteikia įgaliojimus veikti“.[496] Vyriausybė už bendrą veiklą solidariai atsako Seimui.

Vyriausybė yra kolegiali bendros kompetencijos institucija.[497] *Kolegiali*, nes ją sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai, kurie priima Vyriausybės nutarimus posėdžių metu balsuodami, t. y. kolegialiai. *Bendros kompetencijos*, nes jos priimami nutarimai yra susiję ne su vienos srities klausimais, pavyzdžiui, energetikos, bet su daugelio sričių klausimais – švietimu, finansais, susisiekimu, žemės ūkiu, sveikata, užimtumu, teisingumu, ekonomika (galima skirstyti pagal ministerijų ir kitų įstaigų pavadinimus) ir t. t.

Remiantis konstitucine doktrina, Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą. Tai – vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanti įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus.[498] Konstitucinis Teismas pažymėjo: „Visa tai, ką Vyriausybė daro įgyvendindama Konstitucijoje bei įstatymuose jai nustatytą

[490] Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ (TAR, 2016-12-13, Nr. 28737).

[491] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“ (TAR, 2017-03-13, Nr. 4172).

[492] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento“ (Žin., 1994, Nr. 63-1238).

[493] Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 61-3050).

[494] Šiais klausimais rekomenduojama skaityti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą.

[495] Lietuvos Respublikos Prezidento 2019 m. rugpjūčio 7 d. dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ (TAR, 2019, Nr. 12939); Lietuvos Respublikos Prezidento 2016 m. lapkričio 29 d. dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties“ (TAR, 2016, Nr. 27726).

[496] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas.

[497] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas.

[498] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai.

kompetenciją, yra valstybės valdymo reikalų sprendimas <...> spręsdama tokius reikalus Vyriausybė veikia kaip viena iš Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų valstybės valdžią vykdančių institucijų.“[499] Tai reiškia, kad, pagal Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, kaip ir Respublikos Prezidento, taip ir Vyriausybės veikla, įgyvendinant valstybės valdžią, negali būti tapatinama su VAĮ įtvirtinta viešojo administravimo sąvoka. Iš to išplaukia, kad Vyriausybė, įgyvendinama savo funkcijas, numatytas Konstitucijoje ir įstatymuose, veikia kaip konstitucinių, o ne administracinių teisinių santykių dalyvė. Pateikiame administracinės bylos pavyzdį, kai Vyriausybės, kaip atitinkamų biudžetinių įstaigų steigėjos, funkcija buvo priskirta ne prie viešojo administravimo veiklos, bet prie valstybės valdymo reikalų, reglamentuojamų konstitucinės teisės normomis.

Praktinis pavyzdys

„V. V. (toliau – pareiškėjas) su skundu kreipėsi į teismą, prašydamas įpareigoti Lietuvos Respublikos Vyriausybę (toliau – ir atsakovas, Vyriausybė) atkurti instituciją, skirtą tik žydų reikalams. Teisėjų kolegija pažymi, kad administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento, Seimo, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės, Konstitucinio Teismo <...> sprendimų (ABTĮ 18 str. 2 d.). Teisėjų kolegija sutinka <...>, kad pagal Konstitucijos 94 straipsnio 3 punktą bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 29^1 straipsnio 1 dalį Vyriausybė, steigdama savo įstaigas bei koordinuodama jų veiklą, atlieka valstybės valdžią valdymo srityje. Todėl pareiškėjo reikalavimas įpareigoti Vyriausybę atkurti instituciją, skirtą tik žydų reikalams, yra reikalavimas atlikti valstybės valdžios funkcijas, kuris negali būti nagrinėjamas administraciniame teisme.“[500]

Nors didžioji dauguma Vyriausybės atliekamų funkcijų, pagal konstitucinę doktriną, yra reglamentuojama ne administracinės, o konstitucinės teisės normomis, vis dėlto Vyriausybė yra toks darinys, kuris kuria naujas elgesio taisykles, priimdamas norminius aktus, nustato teises ir pareigas, priimdamas individualius aktus, ir steigia viešojo administravimo subjektus, t. y. prisideda prie viešojo administravimo institucijų sistemos struktūros formavimo – viešosios administracijos organizacijos. Antai Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Vyriausybės veikla yra ne tik vykdomojo, bet ir tvarkomojo pobūdžio. Vykdydama įstatymus ir Seimo nutarimus, Vyriausybė pati leidžia norminius ir individualius teisės aktus, užtikrina jų vykdymą“[501]. Taip pat Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kaip ir valstybės vadovo atžvilgiu, be Vyriausybei pavestų valstybės funkcijų vykdymo, esama ir kitokios veiklos, susijusios su vidinio administravimo funkcijų vykdymu bei tai, kad iš Vyriausybės veiklos gali atsirasti ir asmens teisių ar laisvių pažeidimas, įskaitant ir žalą.[502] Taigi, Konstitucinis

[499] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d., 2003 m. gegužės 30 d., 2010 m. vasario 26 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai.

[500] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-625-624/2018.

[501] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas.

[502] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas.

Teismas neatmeta, kad atitinkama Vyriausybės veikla yra pagrindas atsirasti administraciniams teisiniams santykiams – vidaus administravimo, tarnybiniams, viešojo administravimo. Pateiksime administracinės bylos pavyzdį, kai Vyriausybės nutarimas buvo traktuojamas kaip administracinis aktas, teisingas administraciniams teismams.

Praktinis pavyzdys

Pirmosios instancijos teismas atsisakė priimti pareiškėjų Skinest Baltija, Skinest Rail AS, Skinest Grupp AS, O. O. skundą, vadovaudamasis ABTĮ 18 straipsnio 2 dalimi ir nurodydamas, jog administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Ministro Pirmininko ar Vyriausybės veiklos, o pareiškėjų skundžiamais Vyriausybės sprendimais dėl AB „Lietuvos geležinkeliai“ planuojamų sudaryti sandorių su UAB „Skinest Baltija“ atitikties nacionalinio saugumo interesams Vyriausybė atliko *valstybės valdžią valdymo srityje*, todėl pareiškėjų reikalavimas panaikinti minėtus Vyriausybės nutarimus nenagrinėtinas administracinio proceso tvarka. Apeliacinės instancijos teisėjų kolegija, nagrinėdama pareiškėjų atskirojo skundo argumentus, pažymėjo, kad ginčui aktualus Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo 20 straipsnis, numatantis, jog šio įstatymo pagrindu *viešojo administravimo subjektų priimti sprendimai gali būti skundžiami Vilniaus apygardos administraciniam teismui ABTĮ* nustatyta tvarka <...>. Teisėjų kolegijos vertinimu, anksčiau išdėstytos Įstatymo nuostatos patvirtina, kad priimdama sprendimą dėl sandorio atitikties nacionalinio saugumo interesams *Vyriausybė kaip viešojo administravimo subjektas nutarimo forma priima administracinį teisės aktą, sukeliantį konkretiems asmenims teisines pasekmes, kurio pagrįstumą ir teisėtumą suinteresuoti asmenys turi teisę ginčyti ABTĮ nustatyta tvarka, paduodami skundą Vilniaus apygardos administraciniam teismui*. Taigi, LVAT pažymėjo, kad pirmosios instancijos teismas, neįvertinęs Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatyme, kaip *lex specialis* numatytos Įstatymo pagrindu viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų apskundimo tvarkos, priėmė neteisėtą ir nepagrįstą sprendimą, atsisakydamas priimti pareiškėjų skundo dalį dėl Vyriausybės nutarimų panaikinimo.[503]

Ar Vyriausybė yra viešojo administravimo institucija?

Vyriausybė, kaip kolegiali institucija, įgyvendinanti valstybės valdžią, veikia kaip viešojo administravimo subjektas. Ji yra viena iš svarbiausių reguliavimo institucijų valstybėje, t. y. institucija, kuri, įgyvendindama įstatymus, nustato viešojo pobūdžio bendrąsias elgesio taisykles – norminius teisės aktus (norminiai administraciniai aktai), vidinio pobūdžio elgesio taisykles (vidaus administravimas), taip pat priima individualaus pobūdžio teisės aktus (individualius administracinius aktus arba administracinius sprendimus). Taigi, ji veikia kaip viešojo administravimo subjektas. Įstatymo nuostata, reglamentuojanti, kad Vyriausybės veikla nepriskiriama administraciniams teismams tirti, nereiškia, kad Vyriausybė, priimdama nutarimus, neveikia kaip viešojo administravimo subjektas, net jeigu tais nutarimais ji įgyvendina valstybės valdžią.

[503] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-624-756/2018.

Vyriausybės posėdžiai

Vyriausybės posėdžiai yra organizacinė Vyriausybės veiklos forma. Pagal Vyriausybės darbo reglamentą, Vyriausybės nutarimai paprastai priimami Vyriausybės narių balsų dauguma Vyriausybės posėdžiuose:

> „<...> valstybės valdymo reikalai sprendžiami priimant Vyriausybės nutarimą. Apibendrinant [Konstitucijos] 95 straipsnio 1 dalyje išdėstytos teisės normos turinį, darytina išvada, kad ši norma nustato, kokiu būdu Vyriausybė sprendžia valstybės valdymo reikalus."[504]

Posėdžius šaukia Ministras Pirmininkas. Jie vyksta kartą per savaitę – paprastai trečiadieniais. Posėdžių darbotvarkių projektus rengia Vyriausybės kancleris ir teikia juos tvirtinti Ministrui Pirmininkui. Ministras Pirmininkas Vyriausybės posėdyje turi teisę pasiūlyti įtraukti į darbotvarkę naujų klausimų. Ministras turi teisę kreiptis į Ministrą Pirmininką su pasiūlymu įtraukti į darbotvarkę naują klausimą (ne vėliau kaip prieš vieną darbo dieną iki Vyriausybės posėdžio pranešus apie tai suinteresuotoms institucijoms), nurodydamas motyvus, kodėl klausimas turi būti svarstomas nedelsiant.

Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Vyriausybė, priimdama teisės aktus, privalo laikytis teisėkūros procedūrų viešumo ir skaidrumo reikalavimų, todėl

> „tik įstatymu gali būti numatyti konstituciškai pagrįsti išimtiniai atvejai, susiję su Vyriausybės sprendimų priėmimu *inter alia* karo ar nepaprastosios padėties metu, gaivalinės nelaimės atveju, kada Vyriausybės posėdžio darbotvarkė gali būti papildoma naujais, įprasta tvarka su ministerijomis ir kitomis Vyriausybės įstaigomis, suinteresuotomis valstybės institucijomis nederintais teisės aktų projektais, nurodant atitinkamus motyvus."[505]

Taigi, į posėdžio darbotvarkę negali būti įtraukti ministrų pasiūlyti papildomi klausimai dėl nederintų teisės aktų projektų, susijusių ne tik su teisės akto projektą parengusios (teikiančios), bet ir su kitų institucijų kompetencija.

Posėdis yra teisėtas, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė Vyriausybės narių. Posėdžiuose gali dalyvauti Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, Vyriausybės kanceliarijos valstybės tarnautojai, Ministro Pirmininko ar ministrų kvietimu – kiti asmenys. Vyriausybės posėdžių protokolus rengia Vyriausybės kanceliarija.

Vyriausybės pasitarimai

Prieš Vyriausybės posėdžius organizuojami Vyriausybės pasitarimai, kurių metu priimami sprendimai ir rezoliucijos. Šie dokumentai, kaip ir nutarimai, priimami Vyriausybės narių balsų dauguma, o pasirašo juos Ministras Pirmininkas. Pasitarimuose dalyvauja ministrai, jų nesant viceministrai, ministerijų, kitų institucijų, Vyriausybės kanceliarijos atstovai. Praktikoje Vyriausybės pasitarimų metu gali būti formuojamos elgesio taisyklės, nepriimant nutarimo, pavyzdžiui, 2020 m. liepos 29 d. pasitarime buvo nuspręsta pritarti nuostatai,

[504] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d., 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimai.
[505] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas.

kad nuo 2020 m. rugpjūčio 1 d. viešajame transporte, uždarose prekybos ir paslaugų teikimo vietose, išskyrus viešojo maitinimo paslaugas teikiančias įstaigas ir kultūros ir sporto renginiuose, privaloma dėvėti veido apsaugos priemones. Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovas įsakymais detalizavo šią nuostatą.

Tarpinstituciniai pasitarimai

Tarpinstitucinių pasitarimų sudėtis ir tikslas yra nurodytas Vyriausybės darbo reglamento 52 punkte. Šie pasitarimai organizuojami Vyriausybės kanclerio dėl nesutarimų, suinteresuotų institucijų išsakytų pastabų, derinant teisės akto projektą. Pasitarimuose dalyvauja ministerijų atstovai – ministerijų kancleriai, jei jie negali, viceministrai, ministerijų vyriausieji specialistai.

Vyriausybės nutarimai

Iš pradžių apibūdinkime Vyriausybės nutarimus, remdamiesi oficialiąja konstitucine doktrina.

Konstitucinis Teismas apie Vyriausybės nutarimus

- Vyriausybės nutarimai priimami sprendžiant valstybės valdymo reikalus[506];
- tai – poįstatyminiai teisės aktai, kuriais įgyvendinami įstatymai, tačiau kuriais negalima pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų privalomų teisės normų, konkuruojančių su įstatymu[507], taip pat jie negali prieštarauti įstatymams[508]: jei Vyriausybės nutarimas, kuriame yra įstatymui prieštaraujančių teisės normų, priimtas anksčiau negu įstatymas, jis turi būti suderintas su vėliau priimto įstatymo normomis[509];
- Vyriausybė yra saistoma savo pačios nutarimų: jeigu nutarimas nėra pakeistas ar panaikintas, jo turi būti laikomasi[510];
- pagal Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktą, Vyriausybė gali priimti poįstatyminius aktus nepriklausomai nuo to, ar tai buvo numatyta įstatymu: ji privalo priimti poįstatyminį aktą, kad realizuotų pareigą, kurią jai paveda Konstitucija ir įstatymai[511];
- pagal Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalį, Vyriausybės nutarimus pasirašo Ministras Pirmininkas ir atitinkamas ministras: pagal Konstituciją autentiški yra tik tokie Vyriausybės nutarimai, kurie pasirašyti Ministro Pirmininko ir tos srities ministro[512];
- Vyriausybė, spręsdama valstybės valdymo reikalus, visada priima nutarimus, kurie turi būti oficialiai paskelbti, nepaisant to, ar Vyriausybės priimami teisės aktai yra norminiai, ar individualūs.[513] Vyriausybės nutarimų paskelbimo tvarka nustatyta Teisėkūros pagrindų įstatyme[514];
- Vyriausybė pati turi teisę nustatyti, nuo kada įsigalioja Vyriausybės nutarimas ir kada jis netenka galios: Vyriausybė savo nutarimais negali nustatyti tokio teisinio regu-

506 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas.

507 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 15 d., 1995 m. spalio 26 d., 2000 m. kovo 15 d. nutarimai.

508 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gegužės 16 d. nutarimas.

509 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. balandžio 5 d., 2001 m. gegužės 15 d. nutarimai.

510 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. birželio 28 d., 2005 m. liepos 8 d. nutarimai.

511 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 kovo 15 d. nutarimas.

512 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas.

513 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas.

514 Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (Žin., 2012, Nr. 110-5564).

liavimo, pagal kurį Vyriausybės nutarimo įsigaliojimo arba jo galios netekimo laikas priklausytų nuo kito subjekto išleisto žemesnės galios teisės akto įsigaliojimo[515];

- Vyriausybės nutarimai gali būti skundžiami teismine tvarka. Tirti jų atitiktį Konstitucijai ir įstatymams yra, pagal Konstitucijos 102 straipsnį, patikėta Konstituciniam Teismui.[516] Tačiau, kaip jau minėta, esama atvejų, kai Vyriausybės nutarimų teisėtumas nagrinėjamas administraciniuose teismuose.

Pagal atliekamą kompetenciją Vyriausybės nutarimus, susijusius su viešosios administracijos organizacija, institucijomis, galima suskirstyti į tam tikras grupes.

Nominaciniai Vyriausybės nutarimai, kuriais siūloma skirti vieną ar kitą asmenį eiti tam tikras pareigas arba skiriamas asmuo į pareigas, pavyzdžiui, nutarimas Respublikos Prezidentui siūlyti atleisti asmenį iš policijos generalinio komisaro, nutarimas dėl asmens paskyrimo Vyriausybės atstovu.

Vyriausybės nutarimai, kuriais nustatomos ministrų valdymo sritys.

Vyriausybės nutarimai, kuriais Vyriausybė atlieka steigėjo, organizatoriaus funkciją: steigia Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų, kitas biudžetines įstaigas, įmones, duoda sutikimą reorganizuoti įstaigas, įmones, teikia siūlymus dėl ministerijų steigimo, formuoja Vyriausybės komisijas ir komitetus, organizuoja valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose, pavyzdžiui, 1990 m. nutarimas dėl Priešgaisrinės apsaugos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos steigimo, 1991 m. nutarimas dėl VATESI steigimo, 1994 m. nutarimas dėl leidimo Valstybinei Kauno aviacijos gamyklai steigti bendrą įmonę su Ukraina, 1996 m. nutarimas įsteigti VPT, 2000 m. nutarimas, kuriuo valstybės įmonė Valstybinė radijo dažnių tarnyba buvo reorganizuota į Vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą.

Vyriausybės nutarimai, kuriais tvirtinami, keičiami įstaigų nuostatai, *pavyzdinis ministerijų darbo reglamentas,* A. Andruškevičiaus pavadinti *unifikuojamaisiais*[517]*nutarimais,* pavyzdžiui, nutarimai dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų nuostatų, kai kurių įstaigų prie ministerijų nuostatų (pavyzdžiui, Policijos departamento), Vyriausybės atstovų įstaigos nuostatų, ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų (pavyzdžiui, Lietuvos administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisijos) nuostatų, nutarimas dėl pavyzdinio ministerijų darbo reglamento ir t. t.

Vyriausybės nutarimai, kuriais įgyvendinamas VTĮ, pavyzdžiui, nutarimas dėl valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių poreikio nustatymo kriterijų aprašo, nutarimas dėl valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos, nutarimas dėl tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams.

Yra didelė gausa *Vyriausybės nutarimų*, kuriais kuriamos, keičiamos privalomos elgesio taisyklės, įgyvendinant įstatymus, t. y. *norminiai administraciniai*

---

515 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d., 2008 m. vasario 20 d. nutarimai.

516 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 23 d. nutarimas.

517 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai, supra* note 5, 2008, p. 166.

aktai, pavyzdžiui, nutarimas dėl sprogmenų gamybos, prekybos ir naudojimo licencijavimo taisyklių, nutarimas dėl užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių, nutarimas dėl geriamojo vandens tiekimo ar nuotekų tvarkymo licencijavimo taisyklių, nutarimas dėl oro erdvės organizavimo taisyklių ir t. t.

Taip pat Vyriausybė teikia išvadas Seimui dėl įstatymų projektų (apie tai žr. vadovėlio V dalies 1.1 poskyryje).

Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos

Vyriausybės sprendimai ir rezoliucijos priimamos pagal Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 4 dalį, kurioje nustatyta, kad Vyriausybė, nagrinėdama pasiūlymus priimti ES teisės aktus, priima rezoliucijas ir sprendimus. Šiais aktais nėra sprendžiami valstybės valdymo reikalai, nes, pagal Konstitucijos 95 straipsnį, tai daroma Vyriausybės nutarimais:

> „Taigi, oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, kad Vyriausybė, spręsdama valstybės valdymo reikalus, visada turi priimti nutarimus ir kad Vyriausybės teisės aktai turi būti oficialiai paskelbti nepaisant to, ar Vyriausybės priimami teisės aktai yra norminiai, ar individualūs, taip pat nepaisant to, kokiam subjektui ar subjektų ratui jie skirti, netaikytinos Vyriausybės rezoliucijoms ir sprendimams, kurie priimami pagal Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos sąjungoje“ 4 dalį.“[518]

Sprendimais reiškiamos pozicijos dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus, o dėl kitų Sąjungos dokumentų priimamos rezoliucijas. Pateikiame sprendimų ir rezoliucijų pavyzdžių:

> *Sprendimai:* Vyriausybės sprendimas dėl Lietuvos Respublikos pozicijų dėl klausimų, svarstomų 2020 m. gruodžio 16–16 d. Europos Sąjungos žemės ūkio ir žuvininkystės tarybos posėdyje; dėl Lietuvos Respublikos pozicijų dėl klausimų, svarstomų 2020 m. gruodžio 14 d. Europos Sąjungos energetikos ministrų vaizdo konferencijoje.
>
> *Rezoliucijos:* dėl dalyvavimo Europos Sąjungos bendrojo teismo byloje; dėl Lietuvos Respublikos pozicijų dėl klausimų, svarstomų 2020 m. gruodžio 7 d. Europos Užsienio reikalų tarybos posėdyje.

Ministro Pirmininko potvarkiai ir pavedimai

Ministras Pirmininkas, vadovaudamas Vyriausybės veiklai, priima *potvarkius*. Jais jis įgyvendina organizacinius ir personalo klausimus, pavyzdžiui:

> *Ministro Pirmininko potvarkiai*: dėl švietimo, mokslo ir sporto ministro pavadavimo, pavyzdžiui, kai ministras išeina atostogų; dėl Vyriausybės patarėjų skyrimo; dėl įgaliojimų perdavimo nepaprastajam ir įgaliotajam ambasadoriui pasirašyti susitarimą dėl saugumo priemonių tarp Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacijos ir valstybių, dalyvaujančių Šiaurės Atlanto Bendradarbiavimo Taryboje ir (arba) prisijungusių prie susitarimo „Partnerystė taikos labui“; dėl Lietuvos automobilių kelių būklės įvertinimo; dėl vyriausybinių delegacijų sudarymo dalyvauti įvairiuose susitikimuose užsienio valstybėse; dėl atostogų ir t. t.

[518] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas.

Reikia pasakyti, kad Vyriausybės kanceliarijos tarnautojus ir darbuotojus skiria Vyriausybės kancleris, o politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojus skiria arba Ministras Pirmininkas, arba jo pavedimu Vyriausybės kancleris.

Taigi, Ministro Pirmininko potvarkiai yra vidinio administravimo prigimties aktai, kuriais jis skiria tarnautojus, skatina juos, formuoja delegacijas, perduoda įgaliojimus, sprendžia klausimus dėl ministrų pavadavimo.

Pagal Vyriausybės darbo reglamentą, Ministro Pirmininko *pavedimai* gali būti išdėstyti Vyriausybės nutarime, Ministro Pirmininko potvarkyje, pavedime, įformintame Ministro Pirmininko ar Vyriausybės kanclerio rezoliucija, ar kitame dokumente. Pavedimai paprastai adresuojami ministrams, Vyriausybės įstaigų vadovams, kitiems Vyriausybei atskaitingiems subjektams. Jeigu pavedimas yra adresuojamas daugiau nei vienam subjektui, pavyzdžiui, kultūros ir švietimo, mokslo ir sporto ministrams, pagrindine pavedimo vykdytoja laikoma ta institucija, kuri pavedime nurodyta pirmoji. Pavedimai turi būti atlikti ne vėliau kaip per dešimt darbo dienų nuo jų gavimo, jeigu nėra nurodytas kitoks laikas. Pavedimai parengti teisės akto projektą turi būti įgyvendinti per keturis mėnesius, jeigu pavedime nėra nurodyta kitaip. Vyriausybės kanceliarija tvarko pavedimų apskaitą, apibendrina jų vykdymą.

2.1.4. Vyriausybės kanceliarija

Vyriausybės kanceliarijos (toliau – Kanceliarija) teisinį statusą bei kanclerio kompetenciją reglamentuoja Vyriausybės įstatymas, Vyriausybės patvirtinti Kanceliarijos nuostatai[519], kanclerio įsakymu patvirtintas Kanceliarijos darbo reglamentas[520], kiti dokumentai.

Kanceliarija, pagal Vyriausybės įstatymo 44^1 straipsnį, yra Vyriausybės įsteigta biudžetinė įstaiga, padedanti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas, pavyzdžiui, vertina Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pateiktus teisės aktų projektus, padeda Vyriausybei koordinuoti Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą, organizuoja ir techniškai prižiūri (aptarnauja) Vyriausybės posėdžius, Vyriausybės pasitarimus ir ministerijų atstovų (viceministrų, ministerijų kanclerių) pasitarimus, organizuoja gautų ir siunčiamų dokumentų tvarkymą ir apskaitą, organizuoja atstovavimą Vyriausybei teismuose ir t. t.

Kaip matyti, Kanceliarijos ir kanclerio galios daugiausia nusakomos tokiais žodžiais: „padeda“, „vertina“, „rengia“, „analizuoja“, „tvarko“, „saugo“, „ūkiškai ir techniškai aptarnauja“, „aptarnauja asmenis“, „organizuoja“, „koordinuoja“, „pasitelkti“, „teikti“, „perduoti“. Tai nėra viešojo administravimo subjekto funkcijas charakterizuojantys žodžiai.

519 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 254 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 34-1647).

520 Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2016 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. V-49 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos nuostatų patvirtinimo“.

Taigi, Kanceliarija yra valstybės įstaiga, atliekanti pagalbines, technines funkcijas, o ne reguliavimo funkcijas – taisyklių kūrimo ir jurisdikcines. Kitaip tariant, ši institucija nepriima visiems privalomų naujas taisykles nustatančių teisės aktų (norminiai administraciniai aktai) ir aktų atitinkamiems asmenims, nedirbantiems vykdomosios valdžios institucijose, sukeliančių teisines pasekmes ar nustatančių atitinkamas teises ir pareigas (individualūs administraciniai aktai).

Tačiau Vyriausybės kanceliarija rengia įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus, pavyzdžiui, vertina Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pateiktus teisės aktų projektus, rengia įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus, dalyvauja tobulinant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą, nustatant prioritetines teisėkūros iniciatyvas, atlieka šių iniciatyvų poveikio vertinimo kokybės priežiūrą ir pan. Tokia Kanceliarijos veikla patenka į administracinio reglamentavo – vieną iš viešojo administravimo sričių – spektrą.

Be to, Kanceliarijos teisinis statusas, funkcijos, ten dirbančių asmenų teisiniai santykiai yra reglamentuojami administracinės teisės normomis. Čia vykdomas vidaus administravimas, klostosi tarnybiniai santykiai, o visa tai patenka į administracinės teisės reguliavimo dalyką.

2.1.5. Ministerijos

Ministerijų teisinį statusą, kompetenciją, sudėtį reglamentuoja Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, VAĮ, kiti įstatymai[521], Vyriausybės nutarimais tvirtinami ministerijų nuostatai[522], kiti Vyriausybės nutarimai, pavyzdžiui, nutarimas dėl ministrams pavedamų valdymo sričių[523], ministrų tvirtinami darbo reglamentai[524], strateginiai ir metiniai veiklos planai[525].

Ministerijos yra steigiamos įstatymais[526], prieš tai Vyriausybei pateikus siūlymą steigti vieną ar kitą ministeriją. Pagal konstitucinę doktriną, jeigu Vy-

[521] Pavyzdžiui, Sveikatos priežiūros įstaigų, Sveikatos draudimo įstatymuose rasime nuostatų, skirtų Sveikatos apsaugos ministerijai, Branduolinės energijos įstatyme – Energetikos ministerijai, Teismų įstatyme – Teisingumo ministerijai ir t. t.

[522] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 23 d. nutarimas Nr. 924 „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1998, Nr. 67-1959); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimas Nr. 892 „Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo ir kitų ministerijų“ (Žin., 1998, Nr. 66-1916).

[523] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“ (Žin., 2010, Nr. 38-1784).

[524] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2015 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. ĮV-487 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR, 2015-07-20, Nr. 11496); Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2004 m. birželio 3 d. įsakymas Nr. V-78 „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 92-3371) ir kitų ministrų analogiški įsakymai.

[525] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019 m. vasario 15 d. patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro valdymo sričių 2019– 2021 metų strateginis veiklos planas; Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019 m. kovo 21 d. įsakymas Nr. D1-158 „Dėl Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių įstaigų 2019-ųjų metų veiklos planų patvirtinimo“. Analogiškus dokumentus turi kiekviena iš ministerijų.

[526] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos įsteigimo įstatymas (Žin., 2009, Nr. 10-350).

riausybė nepateikia konkretaus pasiūlymo steigti ministeriją ar ją panaikinti, Seimas negali jos steigti ar naikinti.[527] Ministerijų sąrašas reglamentuojamas Vyriausybės įstatymo 29 straipsnyje.

> Vadovėlio rašymo metu buvo 14 ministerijų: Aplinkos ministerija, Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Energetikos ministerija, Finansų ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Susisiekimo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija, Teisingumo ministerija, Užsienio reikalų ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Žemės ūkio ministerija.

Pagal Vyriausybės įstatymo 29 straipsnį, ministerijos steigiamos siekiant formuoti atitinkamos srities valstybės politiką, organizuoti, koordinuoti, kontroliuoti tos politikos įgyvendinimą ministrui pavestose valdymo srityse.

Remiantis ministerijų nuostatuose įtvirtintais ministerijų veiklos tikslais ir funkcijomis, ministerijos, *formuodamos valstybės politiką*, teikia Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, pasiūlymus Vyriausybei, valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ministerijų priskirtais klausimais, koordinuoja politikos įgyvendinimą, nustato taisykles, standartus, aprašus, sąrašus, koordinuoja kompetentingų institucijų veiklą, analizuoja situaciją tam tikrais klausimais Lietuvoje, inicijuoja, koordinuoja teisės aktų rengimą, tobulinimą, priemones, atlieka specialiuose įstatymuose ministerijoms priskirtas funkcijas, atlieka galiojančio teisinio reguliavimo stebėseną, į nacionalinę teisę perkelia ES teisę ir ją įgyvendina ministrui pavestose valdymo srityse, rengia ir derina Lietuvos Respublikos poziciją Sąjungos institucijose ir jų darbo organuose nagrinėjamais klausimais, koordinuoja ministro valdymo sričiai priskirtų valstybės institucijų ir įstaigų pozicijų ES institucijose ir jų darbo organuose nagrinėjamais klausimais rengimą, dalyvauja formuojant ES politiką, rengia valdymo sričių programas, organizuoja programų, projektų finansavimą, įgyvendinimą, užtikrina jų vykdymą, nagrinėja asmenų prašymus, skundus, pranešimus, rengia tarptautinių sutarčių projektus, teikia informaciją, metodinę pagalbą, bendradarbiauja su užsienio valstybių, tarptautinėmis organizacijomis, ES institucijomis ir agentūromis.

Kiekvienai ministerijai yra skirtos skirtingos funkcijos skirtingose veiklos srityse: norint detaliai žinoti, kokias funkcijas kokia ministerija atlieka, būtina skaityti kiekvienos nuostatus, esančius ministerijų interneto svetainėse – nuorodoje „Administracinė informacija“.

Ministerijų savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė, t. y. ji koordinuoja ministerijų veiklą, tvirtina ir keičia ministerijų nuostatus, sprendžia kitus įstatymuose ministerijos savininko teises ir pareigas įgyvendinančios institucijos kompetencijai priskirtus klausimus.

Ministrai

Ministrai atlieka keleriopą vaidmenį: jie veikia kaip politikai (Vyriausybės nariai), viešojo administravimo subjektai ir įstaigos vadovai.

[527] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas.

Kaip Vyriausybės nariai, jie dalyvauja Vyriausybei priimant nutarimus.

Kaip viešojo administravimo subjektai, jie veikia tam tikrose Vyriausybės nutarimu patvirtintose valdymo srityse. Kiekvienam ministrui yra nustatytas skirtingas sričių skaičius – nuo trijų (švietimo, mokslo ir sporto ministro, energetikos ministro) iki trylikos (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) sričių. Pateikiame ministrų valdymo sričių pavyzdžių[528].

Ministrų valdymo sričių pavyzdžiai

Aplinkos ministras: aplinkosauga ir taršos prevencija, gamtos ištekliai, teritorijų planavimas ir priežiūra, hidrometeorologija; *finansų ministras:* fiskalinė politika, valstybės skolos valdymas, valstybės iždas, valstybės turto valdymas, mokesčiai ir jų administravimas, oficialioji statistika ir t. t.; *energetikos ministras*: energetinis saugumas, branduolinė energetika, iškastiniai energijos šaltiniai; *krašto apsaugos ministras:* krašto apsauga, gynybos politika ir t. t.; *kultūros ministras:* autorių teisės, profesionalusis menas, kultūros paveldas, valstybinė kalba, dokumentų ir archyvų valstybės politika, tautinių mažumų politikos koordinavimas ir t. t.; *socialinės apsaugos ir darbo ministras:* darbo rinka, užimtumas, valstybinis socialinis draudimas, pensijos, piniginė socialinė parama ir t. t.; *susisiekimo ministras:* transportas, elektroniniai ryšiai ir paštas; *sveikatos apsaugos ministras:* asmens sveikatos apsauga, visuomenės sveikatos priežiūra, farmacinė veikla, sveikatos draudimas; švietimo*, mokslo ir sporto ministras:* švietimas, mokslas, sportas; *teisingumo ministras:* teisinės sistemos plėtra, asmens duomenų apsauga, politinių partijų ir religinių bendruomenių politika, baudžiamoji ir bausmių vykdymo politika; civilinių teisinių santykių reglamentavimas ir t. t.; *ekonomikos ir inovacijų ministras:* ekonomikos politika, konkurencingumo didinimas, valstybės informaciniai ištekliai; *užsienio reikalų ministras:* užsienio politika, narystės ES koordinavimas, Lietuvos Respublikos atstovavimas užsienio valstybėse, diplomatinė tarnyba ir t. t.; *vidaus reikalų ministras*: viešasis saugumas, viešasis administravimas, vietos savivalda, regionų plėtra, valstybės tarnyba, migracija, bendruomeninių organizacijų plėtra; žemės ūkio ministras: žemės ir maisto ūkis, kaimo plėtra, žuvininkystė, žemės tvarkymas, žemės reforma, žemėtvarka, geodezija, kartografija, nekilnojamojo turto kadastras, žemės naudojimo valstybinė kontrolė, veterinarija, fitosanitarija.

Įgyvendindami savo funkcijas nustatytose valdymo srityse ministrai priima norminius administracinius aktus.

Praktiniai pavyzdžiai

Sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Lietuvos medicinos normos MN 166:2018 „Optometrininkas““, energetikos ministro įsakymas „Dėl šilumos tiekimo ir vartojimo taisyklių patvirtinimo“, aplinkos ministro įsakymas „Dėl Pajūrio regioninio parko tvarkymo plano patvirtinimo“, švietimo, mokslo ir sporto ministro įsakymas „Dėl Brandos egzaminų organizavimo ir vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo, kalbų įskaitų nuostatų, pagrindinio ugdymo pasiekimų patikrinimo nuostatų ir mokinių kompiuterinio raštingumo įskaitos nuostatų patvirtinimo“, teisingumo ministro įsakymas „Dėl Asmens vardo ir pavardės keitimo taisyklių patvirtinimo“, įsakymas „Dėl Civilinės būklės aktų registravimo taisyklių ir civilinės būklės aktų įrašų ir kitų dokumentų formų patvirtinimo“ ir t. t.

528 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“ (Žin., 2010, Nr. 38-1784).

Taip pat ministrai gali priimti individualaus pobūdžio administracinių aktų.

Praktiniai pavyzdžiai

Kultūros ministro įsakymas dėl nuosavybės teisių atkūrimo Užutrakio dvare[529], sveikatos apsaugos ministras gali priimti sprendimus dėl tam tikrų projektų, susijusių su sveikatos apsauga, finansavimo[530], švietimo, mokslo ir sporto ministro įsakymas dėl lėšų skyrimo iš valstybės biudžeto[531], susisiekimo ministro įsakymas dėl finansavimo skyrimo atitinkamam subjektui[532], energetikos ministro įsakymas dėl finansavimo skyrimo atitinkamam projektui[533] ir t. t.

Būna ir taip, kad ne ministro, bet ministerijų vardu priimami individualūs administraciniai aktai arba sprendimai, sukeliantys teisines pasekmes, nustatantys teises ir pareigas, pavyzdžiui, pagal Religinių bendruomenių ir bendrijų įstatymo[534] 10 straipsnį, Politinių partijų įstatymo[535] 8 straipsnį, Teisingumo ministerija pateikia išvadą dėl galimumo ar negalimumo registruoti religinę bendruomenę ar politinę partiją, pavyzdžiui:

teisingumo ministerijos 2013 m. balandžio 15 d. sprendimas Nr. (1.18.)7R-2731, kuriuo atsisakyta patvirtinti Žemaičių partijos teikiamų duomenų tikrumą dalyje dėl Partijos valdybos narių pašalinimo iš Partijos narių.[536]

Taigi, darytina išvada, kad ministerijos veikia kaip viešojo administravimo subjektai.

Aptardami ministrus, kaip įstaigos vadovus, remiamės oficialiąja konstitucine doktrina. Pagal ją, Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ turinį sudaro atitinkami elementai.

Ministras vadovauja ministerijai:

- ministras turi teisę priimti sprendimus ministerijos kompetencijos klausimais, pavyzdžiui, jis įsakymu nustato viceministrų veiklos sritis, ministerijos kanclerio administravimo sritis;

529 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[756]-63/2012.

530 Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2017 m. lapkričio 14 d. įsakymas Nr. V-1291 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos 8 prioriteto „Socialinės įtraukties didinimas ir kova su skurdu“ įgyvendinimo priemonės Nr. 08.1.3-CPVA-R-60 <…> sąlygų aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2017-11-16, Nr. 18132).

531 Pavyzdžiui, švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. spalio 17 d. įsakymas Nr. V-1185 „Dėl Savivaldybių mokyklų (grupių), skirtų šalies (regiono) mokiniams, turintiems specialiųjų ugdymosi poreikių, ir vykdančių ikimokyklinio ir (ar) priešmokyklinio ugdymo programas, kurioms 2020 metais bus skiriama ūkio lėšų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, sąrašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-10-17, Nr. 16526).

532 Dėl finansavimo skyrimo projektui Nr. 06.2.1-TID-V-508-01-0005 „Viaduko virš geležinkelio Mažeikių m. Algirdo g. įrengimas“ (TAR, 2019-10-31, Nr. 17416).

533 Lietuvos Respublikos energetikos ministro įsakymas „Dėl Finansavimo skyrimo projektui, pateiktam pagal 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos 4 prioriteto „Energijos efektyvumo ir atsinaujinančių išteklių energijos gamybos ir naudojimo skatinimas“ įgyvendinimo 04.4.1-LVPA-K-106 priemonę „Elektros skirstomųjų tinklų modernizavimas ir plėtra“ (TAR, 2019-10-29, Nr. 17152).

534 Lietuvos Respublikos religinių bendruomenių ir bendrijų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 89-1985).

535 Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas (Lietuvos aidas, 1990, Nr. 91-0).

536 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[756]-956/2014.

- turi teisę nustatyta tvarka pasirinkti ministerijos darbuotojus ir priimti juos į darbą bei atleisti iš darbo;
- turi teisę organizuoti ministerijos darbuotojų darbą;
- turi teisę duoti visiems ministerijos darbuotojams privalomus vykdyti nurodymus;
- turi teisę taikyti drausminio ir kitokio poveikio priemones visiems ministerijos darbuotojams, jeigu jie nevykdo savo pareigų ar ministro nurodymų arba netinkamai juos vykdo, taip pat skatinti visus ministerijos darbuotojus;
- konstitucinė formuluotė „ministras vadovauja ministerijai" taip pat reiškia asmeninę ministro atsakomybę už visą ministerijos veiklą ir už tai, kad ministerijos darbuotojai tinkamai atliktų savo pareigas.[537]

Ministerijos administracija

Ministerija turi savo administraciją, kuriai vadovauja tiesiogiai ministrui pavaldus ministerijos kancleris. Paprastai ministerijos administraciją sudaro administracijos padaliniai – valdybos, departamentai, skyriai ir poskyriai.[538] Peržiūrėjus ministerijų struktūras, darytina išvada, kad vadovėlio rašymo metu rasta ministerijose ir tokių administracijų struktūrų, kokių nėra paminėta ministerijų darbo reglamentuose, pavyzdžiui, rasta ir padalinių, vadinamų grupėmis. Antai Teisingumo ministerijoje yra Tarptautinės teisės grupė, Baudžiamosios justicijos grupė ir t. t. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje yra Šeimos ir vaiko teisių apsaugos grupė ir t. t. Kitose ministerijose, pavyzdžiui, Sveikatos apsaugos ministerijoje, yra ne grupės, o departamentai ir skyriai. Grupėms vadovauja grupių vadovai, departamentams – direktoriai, skyriams – vedėjai. Pagal ministrų nustatytas viceministrų ir kanclerių administravimo veiklos sritis, grupių vadovai yra pavaldūs ministrams ir atskaitingi viceministrams, direktoriai – kancleriui, skyrių vedėjai – kancleriui. Administracijos padalinių darbo pobūdį reglamentuoja ministrų patvirtinti nuostatai. Departamentų direktoriai, grupių vadovai, skyrių vedėjai bei visi kiti valstybės tarnautojai vadovaujasi pareigybių aprašymais, kuriuos ministras tvirtina pagal Vyriausybės patvirtintą valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodiką[539], skyrių, departamentų ar kitokių padalinių nuostatais, vidaus tvarkos taisyklėmis.

Reikia pripažinti, kad įstaigų administracijų struktūros labai dažnai keičiasi. Tokių nuolatinių pasikeitimų priežasčių ir poreikio vadovėlio autorė negali įvardyti.

Ministerijos kolegija

Remiantis Vyriausybės įstatymo 32 straipsniu, ministerijų darbo reglamentais, ministerijose yra kolegijos – patariamieji organai ministrams. Kolegijai va-

---

537 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas.

538 Vyriausybė yra patvirtinusi pavyzdinę ministerijų ir įstaigų prie ministerijų pavyzdinę administracijų struktūrą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1043 „Dėl Pavyzdinės ministerijos administracijos struktūros ir Pavyzdinės įstaigos prie ministerijos administracijos struktūros patvirtinimo" (TAR, 2018-10-22, Nr. 16498).

539 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos" (TAR, 2018-12-03, Nr. 19573).

dovauja ministras, kuris nustato kolegijos sudėtį bei tvirtina jos veiklos darbo reglamentą. Ministerijų kolegijas paprastai sudaro ministras, viceministrai, ministerijos kancleris, jose gali būti ir kitų ministerijos ar kitų institucijų atstovų.

Ministerijų komitetai, komisijos, tarybos, ekspertų grupės

Ministerijos gali sudaryti komitetus, komisijas, tarybas, ekspertų grupes ir t. t. Jos gali būti nuolatinės ir laikinos. Paprastai nuolatinės steigiamos įstatymų pagrindu, pavyzdžiui, pagal Genetiškai modifikuotų organizmų įstatymo[540] 7^1 straipsnį, Aplinkos ministerija tvirtina *GMO ekspertų komitetą* ir jos veiklos nuostatus[541]. Komitetas yra patariamoji visuomeniniais pagrindais veikianti institucija, kuri nagrinėja genetiškai modifikuotų mikroorganizmų ir organizmų rizikos aplinkai ir žmonių sveikatai vertinimo ataskaitas, rengia ir teikia pasiūlymus, išvadas genetiškai modifikuotų organizmų ekspertizės klausimais prieš tiekiant juos rinkai, apgalvotai išleidžiant į aplinką ar ribotai naudojant. Komitetą sudaro aukštųjų mokyklų, mokslo centrų mokslininkai. Šis komitetas neatlieka viešojo administravimo veiklos, neturi juridinio asmens statuso, tačiau atliktų jo ekspertizių pagrindu viešojo administravimo subjektai, pavyzdžiui, Vyriausybė ar atitinkama ministerija, Vyriausybės įstaiga ar įstaiga prie ministerijos gali priimti atitinkamus sprendimus.

Aptariami dariniai gali būti steigiami atitinkamų nuostatų pagrindu, pavyzdžiui, kultūros ministras sudarė *Muziejų veiklos vertinimo komisiją* Muziejų veiklos vertinimo nuostatų[542] pagrindu iš įvairiausių Lietuvos muziejų atstovų.

Ministerijos yra sudariusios daugybe tokių darinių, pavyzdžiui, vien tik Kultūros ministerijoje jų galime rasti keliolika.[543] Dauguma tokių darinių yra patariamąsias, ekspertines funkcijas atliekantys, neturintys juridinio asmens statuso ir neatliekantys viešojo administravimo veiklos. Tačiau yra ir tokių, kurie atlieka viešojo administravimo veiklą, pavyzdžiui, kultūros ministro formuojama Restauravimo taryba, kuri kontroliuoja Dailės vertybių tyrimo, konservavimo ir restauravimo darbų procesą ir kokybę, priima sprendimą dėl kultūros paveldo objektų tyrimo, konservavimo ir restauravimo programos galiojimo sustabdymo arba jos pripažinimo netekus galios, Mokslinės archeologijos komisija, kuri priima ne tik rekomendacinio, bet ir privalomojo pobūdžio sprendimus.

Ministerijų veiklos planavimo dokumentai

Pagal ministerijų darbo reglamentus, ministerijų veikla yra organizuojama ministro patvirtintais valdymo sričių strateginiais ir metiniais veiklos planais, kitais planavimo dokumentais. Šie dokumentai rengiami, atsižvelgiant

---

540 Lietuvos Respublikos genetiškai modifikuotų organizmų įstatymas (Žin., 2001, Nr. 56-1976).

541 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003 m. balandžio 25 d. įsakymas Nr. 198 „Dėl Genetiškai modifikuotų organizmų ekspertų komiteto sudarymo ir jo nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 12-351).

542 Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2013 m. gruodžio 6 d. įsakymas Nr. ĮV-839 „Dėl Muziejų veiklos vertinimo komisijos sudarymo“ (Žin., 2013, Nr. 129-6563).

543 Prieiga internetu: <https://lrkm.lrv.lt/lt/struktura-ir-kontaktai/kulturos-ministerijos-ekspertu-komisijos-1>.

į Vyriausybės programos ir jos įgyvendinimo priemonių plano nuostatas, ministro nustatytus tikslus ir veiklos prioritetus. Ministerijos valdymo sričių strateginių ir metinių veiklos planų iš pradžių rengimą, o paskui ir įgyvendinimą organizuoja ir koordinuoja ministerijos kancleris. Ministro valdymo sričių strateginius ir metinius veiklos planus rengia ministerijos administracijos padalinys, atliekantis strateginio valdymo ir veiklos planavimo funkcijas, pavyzdžiui Teisingumo ministerijoje – Strateginio planavimo ir stebėsenos grupė, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje – Strateginio planavimo ir monitoringo skyrius.

2.1.6. Vyriausybės įstaigos

Vyriausybės įstaigų teisinį statusą, kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 94 straipsnio 3 punktas, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai[544], VAĮ, kiti įstatymai[545], Vyriausybės nutarimais tvirtinami nuostatai[546], Vyriausybės įstaigų vadovų patvirtinti darbo reglamentai[547], vidaus tvarkos taisyklės[548], tarptautinės sutartys[549], ES teisė, dvišaliai susitarimai[550], ministrų tvirtinami strateginiai veiklos planai, įstaigų vadovų tvirtinami metiniai planai. Tai – Vyriausybės įsteigtos, reorganizuotos institucijos.[551]

---

544 Pavyzdžiui, Maisto įstatyme rasime nuostatų, skirtų VMVT, Alkoholio kontrolės įstatyme, Tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatyme – NTAKD, Oficialiosios statistikos įstatyme – Lietuvos statistikos departamentui, Dokumentų ir archyvų įstatyme – Archyvaro tarnybai; Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatyme – Valstybinei duomenų apsaugos inspekcijai ir t. t.

545 Pavyzdžiui, ANK.

546 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 528 „Dėl Lietuvos statistikos departamento nuostatų patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. birželio 28 d. nutarimas Nr. 744 „Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos nuostatų patvirtinimo“ ir kiti.

547 Pavyzdžiui, Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2019 m. balandžio 3 d. įsakymas Nr. DĮ-110 „Dėl Lietuvos statistikos departamento darbo reglamento patvirtinimo“; Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento direktoriaus 2019 m. vasario 1 d. įsakymas Nr. T1-4 „Dėl Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento darbo reglamento“.

548 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo archyvaro 2011 m. sausio 12 d. įsakymas Nr. V-54 „Dėl Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnybos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“; Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento direktoriaus 2019 m. kovo 26 d. nutarimas Nr. T1-9 „Dėl Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“; Tautinių mažumų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2016 m. lapkričio 23 d. įsakymas Nr. ĮV-86 „Dėl Tautinių mažumų departamento vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“; Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2014 m. balandžio 22 d. įsakymas Nr. B1-368 „Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos vidaus tvarkos taisyklių“.

549 Pavyzdžiui, 2003 m. gegužės 21 d. Pasaulio sveikatos organizacijos Tabako kontrolės pagrindų konvencija (Žin., 2004, Nr. 152-5538).

550 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ir Europos policijos biuro bendradarbiavimo susitarimas (Žin., 2004-02-05, Nr. 19-580).

551 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 114 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kai kurių departamentų ir kitų tarnybų steigimo“ (Žin., 1990, Nr. 13-385). Šiuo nutarimu Vyriausybė įsteigė Statistikos departamentą, Lietuvos archyvų generalinę direkciją bei kitas institucijas; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. birželio 1 d. nutarimas Nr. 638„Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos reorganizavimo, reorganizavimo sąlygų aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 70-3314); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 683 „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“ (Žin., 1996, Nr. 57-1352).

Pagal Vyriausybės įstatymo 29[1] straipsnio 1 dalį, Vyriausybės įstaigos yra steigiamos dalyvauti formuojant politiką ministrui pavestose valdymo srityse ir kartu tą politiką įgyvendinti.

Vyriausybės įstaigos

Vyriausybės įstaigos vadovėlio rašymo metu*:* Lietuvos statistikos departamentas (toliau – Statistikos departamentas), Archyvaro tarnyba, NTAKD, Tautinių mažumų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Tautinių mažumų departamentas), Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, VMVT, Vadovybės apsaugos tarnyba.

Statistikos departamentas dalyvauja formuojant oficialiosios statistikos politiką finansų ministrui priskirtoje valdymo srityje, *Archyvaro tarnyba* – formuojant dokumentų ir archyvų valstybės politiką kultūros ministrui priskirtoje valdymo srityje, *NTAKD* – formuojant alkoholio, narkotikų, tabako kontrolės politiką sveikatos apsaugos ministrui priskirtai valdymo srityje, *Tautinių mažumų departamentas* – formuojant tautinių mažumų politiką kultūros ministrui priskirtoje valdymo srityje, *Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija* – formuojant asmens duomenų apsaugos politiką teisingumo ministrui priskirtoje valdymo srityje, *VMVT* – formuojant maisto ir veterinarijos politiką žemės ūkio ministrui priskirtoje valdymo srityje. Vyriausybės įstaigų nuostatuose yra detaliau reglamentuojamos šių įstaigų kuruojamos politinės sritys.

Samprata „dalyvauja formuojant politiką“ reiškia, kad Vyriausybės įstaigos yra įgaliotos teikti teisės aktų projektus, pastabas, pasiūlymus ir išvadas dėl kitų institucijų pateiktų teisės aktų projektų, nuomones dėl atitinkamos srities teisinio reguliavimo tobulinimo, rengti pagal savo kompetenciją programas (pavyzdžiui, narkomanijos prevencijos programa), atlikti tikslines analizes, patarti, rengti ir derinti Lietuvos Respublikos pozicijas ES teisės klausimais, užtikrinti valstybės interesų atstovavimą Sąjungos institucijose, rengti tarptautinių sutarčių projektus ir pan.

Dalyvaudamos formuojant politiką Vyriausybės įstaigos ją ir įgyvendina. Tai reiškia, kad jos atlieka viešojo administravimo funkcijas bei kitus įgaliojimus, reglamentuojamus administracinės teisės normomis, – leidžia visiems privalomas taisykles, taiko administracinę atsakomybę, teikia administracines paslaugas, t. y. priima norminius ir individualius administracinius aktus. Pateikiame kiekvienos iš Vyriausybės įstaigų viešojo administravimo veiklos pavyzdžių.

Praktiniai pavyzdžiai

Norminiai administraciniai aktai: VMVT direktoriaus įsakymu patvirtintos veterinarinių vaistų gamybos, registravimo ir tiekimo Lietuvos Respublikos rinkai reikalavimai; NTAKD direktoriaus įsakymu patvirtintas narkotinių ir psichotropinių medžiagų pirmtakų (prekursorių) laikymo ir saugojimo sąlygų aprašas ir t. t.

Administracinės paslaugos: VMVT išduoda leidimus teikti veislininkystės paslaugas, veterinarijos praktikos licencijas, leidimus atlikti bandymus su gyvūnais, veterinarinės

farmacijos licencijas, NTAKD išduoda ir panaikina tabako gaminių ir alkoholio produktų gamybos, didmeninės prekybos licencijas, leidimus pirkti ir (ar) naudoti etilo alkoholį, leidimus verstis veikla, susijusia su narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis, Archyvaro tarnyba išduoda licencijas asmenims teikti dokumentų saugojimo paslaugą, leidimus išvežti dokumentus iš Lietuvos Respublikos ir t. t.

Ūkio subjektų priežiūros funkcijos: VMVT taiko administracinę atsakomybę už priešingą teisei veiką, pavyzdžiui, 2019 m. rugsėjį buvo sustabdyta mėsos perdirbimu užsiimančios įmonės veikla dėl veterinarinių sanitarinių reikalavimų nesilaikymo. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija duoda nurodymus, pavyzdžiui, nurodymas, kuriuo Vilniaus specialiojo darželio darbuotojai R. A. nurodyta nedelsiant sunaikinti pokalbio įrašą ir užtikrinti, kad tvarkant (darant) pokalbių su darbuotojais garso įrašus būtų įgyvendinami atitinkami įstatymai[552] ir t. t.

Teisės taikymo aktai: Tautinių mažumų departamento direktoriaus įsakymu skiriamos premijos, pavyzdžiui, už geriausią baigiamąjį mokslo darbą tautinių mažumų tematika, už tarpkultūrinio dialogo skatinimą ir t. t.

Administracinė atsakomybė: Vyriausybės įstaigos, išskyrus Tautinių mažumų departamentą, taiko administracinę atsakomybę už ANK 589 straipsnio 25, 26, 27, 29, 30 punktuose numatytus nusižengimus.

Iš visų Vyriausybės įstaigų išsiskiria Vadovybės apsaugos tarnyba, kurios uždaviniai yra užtikrinti saugomų asmenų ir saugomų objektų saugumą, o įvedus karo padėtį ar ginkluotos gynybos nuo agresijos (karo) metu ginti valstybę. Ši institucija karo metu tampa sudedamąja ginkluotųjų pajėgų dalimi.

Iš visų čia aptartų septynių Vyriausybės įstaigų galime išskirti tokias, kurios *veikia ūkio srityse* ir atlieka grynai viešojo administravimo funkcijas, o jų veiklos sritis nustatančiuose teisės aktuose vyrauja žodžiai: „tiria“, „nustato“, „kontroliuoja“, „vykdo“, „išduoda“, „tvirtina“, „notifikuoja“, „prižiūri“, „nagrinėja“. Tai byloja apie tai, jog šios institucijos yra įgaliotos formuoti imperatyvias elgesio taisykles, nustatyti asmenims teises ir pareigas, atlikti ūkio subjektų priežiūrą. Tai – VMVT, NTAKD, iš dalies ir Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija. Taip pat galime išskirti tokias Vyriausybės įstaigas, kurios *administruoja tam tikrus projektus, programas, teikia informaciją, pataria*. Pavyzdžiui, pagal Tautinių mažumų departamento nuostatus, šios įstaigos funkcijas apibūdinantys žodžiai yra „analizuoja“, „apibendrina“, „bendradarbiauja“, „palaiko ryšius“, „inicijuoja apklausas“, „teikia informaciją“, „organizuoja“. Tai yra daugiau žodžiai, apibūdinantys patariamosios institucijos funkcijas, o ne subjekto, formuojančio imperatyvias elgesio taisykles arba nustatančio asmenims teises ir pareigas. Tačiau tarp šių funkcijų yra ir teisės aktų priėmimas kompetencijos klausimais, ir skundų, prašymų nagrinėjimas VAĮ nustatyta tvarka. Tarp Vyriausybės įstaigų išskirsime ir tokias, kurios veikia *socialinėse ar kultūrinėse srityse*, pavyzdžiui, Tautinių mažumų departamentas, Archyvaro tarnyba,

[552] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3-822/2018.

Lietuvos statistikos departamentas. Taip pat ir tokias, kurios veikia *vadovybės apsaugos srityje, krašto apsaugoje* – Vadovybės apsaugos tarnyba.

Vyriausybės įstaigoms vadovauja vadovai, kurie yra vadinami direktoriais, išskyrus Statistikos departamentą, kuriam vadovauja generalinis direktorius, ir Archyvaro tarnybą, kuriai vadovauja vyriausiasis archyvaras. Vadovus skiria ir atleidžia VTĮ nustatyta tvarka Vyriausybė nutarimu. Jie yra skiriami penkerių metų laikotarpiui ir gali eiti šias pareigas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Vadovai yra atsakingi ir atskaitingi Vyriausybei ir atitinkamam ministrui, pavyzdžiui, VMVT direktorius yra atsakingas ir atskaitingas Vyriausybei bei žemės ūkio ministrui, vyriausiasis archyvaras – Vyriausybei ir kultūros ministrui ir t. t. Išsiskiria Vadovybės apsaugos tarnybos direktoriaus statusas – jis skiriamas į pareigas Vyriausybės, tačiau Ministro Pirmininko teikimu, ir yra atsakingas bei atskaitingas tik Vyriausybei.

Šios institucijos yra vienvaldės, tačiau jose gali būti sudaromi kolegialūs organai, pavyzdžiui, Lietuvos statistikos departamente yra sudarytas patariamasis organas Statistikos taryba, kurios sudėtį tvirtina Vyriausybė, taip pat ir Tautinių mažumų departamente yra patariamoji Tautinių bendrijų taryba, kurios sudėtį tvirtina šios įstaigos vadovas. Tai patariamieji visuomeniniais pagrindais veikiantys organai. Įstaigose gali veikti įstaigų vadovų formuojamos darbo grupės, komisijos.

Kai kurios iš Vyriausybės įstaigų turi savo teritorinius padalinius arba sau pavaldžias įstaigas. Pavyzdžiui, *Archyvaro tarnybai* yra pavaldžių biudžetinių įstaigų – Lietuvos centrinis valstybės archyvas, Lietuvos ypatingasis archyvas, Lietuvos literatūros ir meno archyvas, Lietuvos valstybės istorijos archyvas, Lietuvos valstybės naujasis archyvas. Be to, dar yra keturi regioniniai valstybės archyvai Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Vilniuje. Tai taip pat atskirą juridinio asmens teisinį statusą turinčios įstaigos, kurių nuostatus tvirtina Vyriausybė. Regioniniai archyvai turi struktūrinius padalinius (pavyzdžiui, Kauno regioninis valstybės archyvas – padalinį Alytuje, Marijampolėje, Klaipėdos – Tauragėje, Telšiuose, Vilniaus – Utenoje), kurie veikia pagal direktoriaus patvirtintus nuostatus. *VMVT* yra pavaldus ir atskaitingas juridinio asmens teisinį statusą turintis Nacionalinis maisto ir veterinarijos rizikos vertinimo institutas, kuris veikia pagal VMVT direktoriaus įsakymu patvirtintus nuostatus. VMVT be centrinės administracijos sudaro dešimt teritorinių padalinių ir dešimt pasienio veterinarijos postų.

Apibendrinanti Vyriausybės įstaigų charakteristika

1. Vyriausybės įstaigos yra vienvaldės, todėl dažniausiai institucijų pavadinimuose dominuoja žodžiai „Inspekcija“, „Tarnyba“, „Departamentas“. Tačiau kai kuriose iš jų veikia patariamieji organai – tarybos;
2. Vyriausybės įstaigų teisinis statusas, kompetencija nustatomi įstatymais, Vyriausybės tvirtinamais nuostatais, įstaigų vadovų tvirtinamais darbo reglamentais, vidaus tvarkos taisyklėmis ir t. t.;

3. Vyriausybės įstaigų vadovus skiria Vyriausybė VTĮ nustatyta tvarka penkerių metų kadencijai ir ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės (išsiskiria Vadovybės apsaugos tarnybos direktoriaus statusas);
4. Vyriausybės įstaigų nuostatus tvirtina Vyriausybė, strateginius planus – ministerijos;
5. Vyriausybės įstaigų savininkė yra valstybė, tačiau savininko teisės ir pareigos gali būti perduodamos arba Vyriausybei (pavyzdžiui, NTAKD, Vadovybės apsaugos tarnybos), arba ministerijai (pavyzdžiui, Vyriausiojo archyvaro tarnybos). Įgyvendinti savininko teisės ir pareigos reiškia, kad šias pareigas ir teises turinti savininkė (pavyzdžiui, Vyriausybė) tvirtina nuostatus, priima sprendimus dėl įstaigos buveinės, įstaigos pertvarkymo, reorganizavimo, likvidavimo, koordinuoja, kontroliuoja, prižiūri įstaigos veiklą;
6. Vyriausybės įstaigos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto;
7. Vyriausybės įstaigos dalyvauja atitinkamam ministrui formuojant tam tikros srities politiką (išskyrus Vadovybės apsaugos tarnybą), taip pat jos atlieka viešojo administravimo veiklą;
8. Vyriausybės įstaigos yra atskaitingos ir atsakingos Vyriausybei bei atitinkamam ministrui, išskyrus Vadovybės apsaugos tarnybą;
9. Dauguma dirbančiųjų Vyriausybės įstaigose yra valstybės tarnautojai, tačiau tarp jų yra ir darbuotojų, ir pareigūnų (Vadovybės apsaugos tarnyba);
10. Kai kurios Vyriausybės įstaigos turi sau pavaldžias įstaigas, pavyzdžiui, Archyvaro tarnybai pavaldūs Lietuvos centrinis valstybės archyvas, Lietuvos ypatingasis archyvas, Lietuvos literatūros ir meno archyvas, Lietuvos valstybės istorijos archyvas, Lietuvos valstybės naujasis archyvas. Be to, dar yra keturi regioniniai valstybės archyvai Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Vilniuje su padaliniais Utenoje, Alytuje, Marijampolėje, Tauragėje, Telšiuose. VMVT yra pavaldus Nacionalinis maisto ir veterinarijos rizikos vertinimo institutas bei dešimt teritorinių padalinių ir dešimt pasienio veterinarijos postų.

2.1.7. Vyriausybei atskaitingos institucijos

Vyriausybės įstaigų kategorijai priskirtina dar viena įstaigų rūšis – tai vadinamosios Vyriausybei atskaitingos institucijos. Dauguma jų yra įsteigtos ar reorganizuotos Vyriausybės nutarimais[553]. VĮ Turto bankas buvo įsteigtas 1996 m. įstatymu reorganizavus AB „Aurabankas“ į akcinę bendrovę Turto banką.[554] Šiuo įstatymu Vyriausybei buvo suteikta teisė vykdyti akcinės bendrovės Turto bankas steigėjos funkcijas.

Vyriausybei atskaitingos institucijos

Vyriausybei atskaitingos institucijos vadovėlio rašymo metu: RRT, VATESI, VPT, MGK, LAGK, VĮ Turto bankas, Vyriausybės atstovų įstaiga (apie Vyriausybės atstovus žr. vadovėlio VII dalies 7 skyrių).

[553] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 433 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos įsteigimo“ (Žin., 1991, Nr. 32-886); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 617 „Dėl Valstybės įmonės Valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo į Vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės“ (Žin., 2000, Nr. 46-1316); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1473 „Dėl Viešojo pirkimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“ (Žin., 1996, Nr. 125-2918); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1396 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1998, Nr. 108-2967).

[554] Lietuvos Respublikos akcinės bendrovės „Aurabankas“ reorganizavimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 57-1338).

Vyriausybei atskaitingų institucijų teisinį statusą, kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 94 straipsnio 3 punktas, Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai[555], kiti įstatymai[556], Vyriausybės nutarimais tvirtinami nuostatai[557] arba ministrų tvirtinami įstatai[558], Vyriausybės įstaigų vadovų patvirtinti darbo reglamentai[559], vidaus tvarkos taisyklės[560], tarptautinės sutartys[561], ES teisės aktai[562], dvišaliai susitarimai[563], institucijų vadovų tvirtinami strateginiai veiklos planai.

Pagal Vyriausybės įstatymo 29[1] straipsnio 1 dalį, Vyriausybės įstaigos yra steigiamos dalyvauti formuojant politiką ministrui pavestose valdymo srityse ir kartu tą politiką įgyvendinti. Iš Vyriausybei atskaitingų institucijų, pagal nuostatus, tik VPT dalyvauja formuojant ir įgyvendinant koncesijų politiką. Tačiau ir RRT, ir VATESI rengia ir teikia Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai pasiūlymus dėl savo srities politikos, pavyzdžiui, politikos branduolinės energetikos arba elektroninių ryšių sektoriuose. Taigi, VPT, RRT, VATESI dalyvauja formuojant politiką, jos ją taip pat ir įgyvendina. Tai reiškia, kad jos atlieka viešojo administravimo funkcijas bei kitus įgaliojimus, reglamentuojamus administracinės teisės normomis, – leidžia visiems privalomas taisykles, taiko administracinę atsakomybę, teikia administracines paslaugas, t. y. priima norminius ir individualius administracinius aktus. To negalėtume pasakyti apie Lietuvos administracinių ginčų komisiją ir Mokestinių ginčų komisiją. Tai yra individualius fizinių asmenų ginčus su viešojo administravimo subjektais nagrinėjančios institucijos. Jos nepriskirtinos prie viešojo administravimo institucijų, nes neatlieka viešojo administravimo veiklos. Todėl šių institucijų teisinio statuso toliau neanalizuosime (apie jas žr. vadovėlio VII dalies 2 skyriuje). VĮ Turto bankas taip pat nedalyvauja formuojant politiką.

---

555 Pavyzdžiui, Civilinės saugos įstatymas, Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymas, Viešųjų pirkimų įstatymas, Branduolinės energijos įstatymas, Branduolinės saugos įstatymas, Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo įstatymas, Mokesčių administravimo įstatymas, Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas ir t. t.

556 Pavyzdžiui, ANK, ABTĮ.

557 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas Nr. 1119 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas Nr. 1029 „Dėl Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų patvirtinimo“ ir kiti.

558 Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. rugsėjo 30 d. įsakymas Nr. 1K-300 „Dėl Valstybės įmonės Turto banko įstatų patvirtinimo“.

559 Pavyzdžiui, Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2018 m. liepos 16 d. įsakymas Nr. 1S-107 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos darbo reglamento pakeitimo“.

560 Pavyzdžiui, Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2007 m. spalio 16 d. įsakymas Nr. 22.3-67 „Dėl VATESI vidaus darbo tvarkos taisyklių patvirtinimo“; Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2018 m. balandžio 3 d. nutarimas Nr. 1S-44 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“; Lietuvos administracinių ginčų komisijos pirmininko 2017 m. vasario 24 d. įsakymas Nr. 6P-9 „Dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“ ir t. t.

561 Pavyzdžiui, Tarptautinės telekomunikacijų sąjungos Radijo ryšio reglamentas.

562 Pavyzdžiui, 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/61/ES dėl priemonių sparčiojo elektroninių ryšių tinklų diegimo sąnaudoms mažinti ir t. t.

563 Pavyzdžiui, Lietuvos ir Vokietijos šalių susitarimas dėl metodologijos perdavimo ruošiantis Ignalinos atominės elektrinės sustabdymui, įsigaliojęs 2002 m. vasario 21 d. Žr. <http://www.vatesi.lt/index.php?id=545#c2868>.

Trumpai apibūdinsime RRT, VATESI, VPT funkcijas, remdamiesi šių institucijų nuostatais:

RRT yra elektroninių ryšių, pašto paslaugos teikimo veiklą reguliuojanti, elektroninio parašo priežiūros institucijos funkcijas atliekanti savarankiška valstybės įstaiga; VATESI yra branduolinės energetikos srities veiklos su jonizuojančiosios spinduliuotės šaltiniais valstybinį reglamentavimą ir priežiūrą vykdanti savarankiška valstybės įstaiga; VPT įgyvendina viešųjų pirkimų, pirkimų, atliekamų vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkančiųjų subjektų, ir koncesijų politiką ir prižiūri, kaip laikomasi Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų įstatymų.

Pateikiame RRT, VATESI, VPT viešojo administravimo veiklos pavyzdžių.

Praktiniai pavyzdžiai

Norminiai administraciniai aktai: RRT direktoriaus įsakymas dėl universaliųjų elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisyklių patvirtinimo; RRT direktoriaus įsakymas dėl abonento teisės išlaikyti abonentinį numerį, keičiant viešųjų telefono ryšio paslaugų teikėją, paslaugų teikimo vietą arba būdą, užtikrinimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo; VATESI viršininko įsakymas dėl branduolinės saugos reikalavimų patvirtinimo.

Administracinės paslaugos: RRT išduoda leidimus naudoti aparatūrą ir įrenginius, įvežti ir naudoti radijo stebėsenos bei radijo ryšio slopinimo įrenginius; VATESI išduoda licencijas ar laikinuosius leidimus verstis Radiacinės saugos įstatyme nurodyta branduolinės energetikos srities veikla su jonizuojančiosios spinduliuotės šaltiniais, juos patikslina; VPT konsultuoja perkančiąsias organizacijas ir tiekėjus viešųjų pirkimų, atliekamų gynybos ir saugumo srityje, klausimais, konsultuoja suteikiančiąsias institucijas ir suinteresuotus dalyvius bei koncesininkus dėl atrankos proceso teisėtumo; RRT pagal kompetenciją teikia konsultacijas ir metodinę pagalbą prižiūrimiems ūkio subjektams ir t. t.

Administracinė atsakomybė: RRT, VATESI taiko administracinę atsakomybę, VPT atlieka administracinių nusižengimų tyrimus pagal ANK.

Ūkio subjektų priežiūros funkcijos: institucijos gali skirti ir ekonomines sankcijas arba kitokio pobūdžio poveikio priemones pagal specialiuosius įstatymus. Tai įgaliotos daryti RRT, pagal Elektroninių ryšių įstatymą, Pašto įstatymą, Geležinkelių transporto kodeksą ir VATESI pagal Branduolinės saugos įstatymo bei Radiacinės saugos įstatymo nuostatas. Pavyzdžiui:

RRT direktorius priėmė įsakymą, kuriuo pareiškėjui UAB „Linkotelus“ už Tarnybos direktoriaus ankstesnio įsakymo pažeidimą buvo paskirta 1 448 Eur dydžio bauda. UAB „Linkotelus“ kreipėsi į teismą. Bylos nagrinėjimo metu buvo nustatyta, kad Tarnybos direktorius įsakymo „Dėl ūkio subjekto UAB „Linkotelus“, turinčio didelę įtaką balso skambučių užbaigimo UAB „Linkotelus“ viešajame judriojo ryšio tinkle rinkoje“ papunkčiu Bendrovę įpareigojo užtikrinti, kad balso skambučių užbaigimo Bendrovės viešajame judriojo ryšio tinkle paslaugų kaina nebūtų didesnė nei Tarybos ūkio subjektams UAB „Bitė Lietuva“, UAB „Omnitel“ ir UAB „Tele2“ nustatyta balso skambučių užbaigimo ūkio subjektų UAB „Bitė Lietuva“, UAB „Omnitel“ ir UAB „Tele2“ viešuosiuose judriojo ryšio tinkluose paslaugų kaina[564].

Nurodymai, įpareigojimai: VšĮ „CPO LT“ prašė panaikinti VPT viešųjų pirkimų vertinimo išvados įpareigojimą nutraukti viešojo pirkimo „Vaistinių preparatų užsakymai

[564] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-184-662/2018.

per CPO LT elektroninį katalogą“ procedūras. VPT tokią išvadą surašė po to, kai konstatavo Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimus .[565] VĮ Ignalinos atominė elektrinė prašė panaikinti VPT viešųjų pirkimų vertinimo išvadą ir joje nurodytą įpareigojimą nutraukti atviro konkurso būdu vykdomo viešojo pirkimo „Bitumo pirkimas“ procedūras. VPT tokią išvadą surašė, konstatavusi pažeistus Viešųjų pirkimų įstatyme įtvirtintus skaidrumo, lygiateisiškumo, nediskriminavimo, proporcingumo principus ir t. t.[566] Tokias išvadas VPT įpareigota daryti pagal Viešųjų pirkimų įstatymo 95 straipsnio 1 dalį, taip pat ji teikia atsakymus, pagal to paties straipsnio 5 dalį, t. y. VPT nėra įpareigota nagrinėti skundų ir pranešimų, bet dėl pranešimuose pateiktos informacijos gali būti pradėtas patikrinimas. Jo rezultatai gali sukelti teisinių pasekmių, taigi, tokios veiklos rezultatas gali būti individualus administracinis aktas, skundžiamas ABTĮ tvarka.

Akivaizdu, kad RRT, VATESI, VPT yra viešojo administravimo subjektai. Tą patvirtina ir žodžiai, apibūdinantys jų funkcijas ir tikslus, – „vykdo“, „nagrinėja“, „vertina“, „prižiūri“, „išduoda“, „priima sprendimus, teisės aktus“, „taiko poveikio priemones“, „nustato“, „tvirtina“, „kontroliuoja“, „akredituoja“, „aprobuoja“. Tai byloja apie tai, jog šios institucijos yra įgaliotos formuoti imperatyvias elgesio taisykles, nustatyti asmenims teises ir pareigas, atlikti ūkio subjektų priežiūrą. Taip pat jos ir „konsultuoja“, „renka, kaupia informaciją“, „informuoja“ savo kompetencijos klausimais, „bendradarbiauja“ su kitomis institucijomis, kitų šalių institucijomis, tarptautinėmis organizacijomis ir t. t. VPT, ko gera, labiausiai išsiskiria iš trijų, nes ji vienintelė nepriima norminių administracinių aktų, nesurašo administracinių nusižengimų protokolų, tik atlieka administracinių nusižengimų tyrimus, nėra įgaliota nagrinėti skundų, pranešimų. Todėl dauguma jos atliekamų funkcijų nesukelia teisinių pasekmių ar nenustato teisių ir pareigų. Vis dėlto dėl kai kurių savo priimamų išvadų ir kitų sprendimų pobūdžio ji yra laikytina viešojo administravimo subjektu.

VĮ Turto bankas yra atskirai tirtinas nuo anksčiau nagrinėtų institucijų, nes ši institucija nėra biudžetinė įstaiga, finansuojama iš valstybės biudžeto, ji siekia pelno, užsiima komercine-ūkine veikla, jos lėšos yra atlygis už valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų privatizavimą, skolų valstybei išieškojimą, nuomos mokestis už išnuomotą valstybės nekilnojamąjį turtą, tantjemos, valstybės biudžeto ir išteklių fondų lėšos, kurios įstatymų nustatyta tvarka gali būti skiriamos programoms vykdyti, lėšos, gautos už įstatymų nustatyta tvarka parduotą valstybės nekilnojamąjį turtą ir jam priskirtą žemės sklypą bei kitus nekilnojamuosius daiktus, skolintos lėšos ir t. t.

VĮ Turto banko tikslai, pagal įmonės įstatus, yra įgyvendinti centralizuotą nekilnojamojo turto valdymą, organizuoti valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančių akcijų privatizavimą, išieškoti skolas valstybei ir administruoti pagal pavedimo sutartis perduotas paskolas, valstybės garantijas ir kitus turtinius įsipareigojimus,

[565] Pagal administracinę bylą: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-498-415/2019.

[566] Pagal administracinę bylą: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-620-552/2018.

administruoti bešeimininkį, konfiskuotą, valstybės paveldėtą, valstybei perduotą nekilnojamąjį turtą, akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių akcijas.

Nors tai ir valstybės įmonė, kurioje dirba darbuotojai, ne valstybės tarnautojai, kai kuriais atžvilgiais įmonė veikia kaip viešojo administravimo subjektas. Pavyzdžiui, VĮ Turto bankas generalinis direktorius priima norminius administracinius aktus[567], Bankas teikia administracines paslaugas: atlieka pastatų teisinę registraciją VĮ Registrų centre, organizuoja pastatų pardavimo viešąjį aukcioną[568]. Lietuvos administraciniai teismai yra pripažinę, kad dalis VĮ Turto banko funkcijų laikytinos viešojo administravimo veikla[569], pavyzdžiui, tam tikrų dokumentų rengimas ir pateikimas Vyriausybei, pagal Valstybės turto perdavimo panaudos pagrindais laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis tvarką[570].

Vyriausybei atskaitingoms institucijoms vadovauja vadovai, kurie yra vadinami direktoriais, išskyrus VATESI, nes jai vadovauja viršininkas, ir VĮ Turto bankas, kuriam vadovauja generalinis direktorius. Vadovus skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu penkeriems (RRT direktorių), šešeriems(VATESI viršininką) arba ketveriems metams (VPT direktorių). Išsiskiria VĮ Turto bankas, kurio generalinį direktorių penkeriems metams skiria finansų ministras. Šių vadovų darbo apmokėjimas nustatytas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme, išskyrus VATESI viršininko, kurio darbo apmokėjimas reglamentuojamas Branduolinės energijos įstatymo[571] 23 straipsnio 4 dalyje, bei VĮ Turto banko generalinio direktoriaus, kuris dirba pagal darbo sutartį ir valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai jam nėra taikomi. Vadovai teikia ataskaitas Seimui, Vyriausybei (VPT, RRT), valstybės vadovui, Vyriausybei (VATESI).

Šios institucijos yra vienvaldės, tačiau kai kuriose veikia kolegialūs organai, pavyzdžiui, RRT veikia taryba, sudaryta iš septynių narių (mokslininkų, ekspertų, kitų valstybės įstaigų vadovų), kurią penkeriems metams skiria valstybės vadovas Ministro Pirmininko teikimu ir su kuria direktorius turi suderinti savo sprendimus Elektroninių ryšių įstatyme nustatytais atvejais. VĮ Turto banke yra valdyba, sudaryta iš penkių narių, skiriamų ketveriems metams finansų ministro. Dauguma jų yra privataus sektoriaus atstovai, ne valstybės institucijose dirbantys žmonės, įvardyti „nepriklausomais nariais“. Įstaigose vadovai gali sudaryti komisijas, darbo grupes.

---

567 VĮ Turto banko generalinio direktoriaus 2018 m. gegužės 30 d. įsakymas Nr. P1-142 Valstybės ir savivaldybių nekilnojamųjų daiktų elektroninio aukciono vykdymo valstybės informacinėje sistemoje procedūrų aprašas.

568 Vienoje iš administracinių bylų šie veiksmai buvo pripažinti kaip viešojo administravimo subjekto veiksmai. Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-19-146/2016.

569 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-27-146/2017.

570 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1890 „Dėl Valstybės turto perdavimo panaudos pagrindais laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis tvarkos patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 116-5215).

571 Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 119-2771).

Kai kurios iš Vyriausybės įstaigų turi savo teritorinius padalinius, kurie neturi juridinio asmens teisinio statuso, pavyzdžiui, RRT kontrolės skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, VATESI – priežiūros skyrius Visagine, VĮ Turto banko regioninės grupės Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje. Kai kurios iš minėtų vyriausybės įstaigų turi savo valdymo srities bendrovių, kurių atžvilgiu įgyvendina savininko teises ir pareigas, pavyzdžiui, VĮ Turto bankas įgyvendina savininko teises ir pareigas uždarosios akcinės bendrovės „Poilsio namai „Baltija“, AB „Vilniaus metrologijos centras“ atžvilgiu.

Vyriausybei atskaitingų institucijų charakteristiką apibendrinantys bruožai

1. Tarp Vyriausybės įstaigų yra tokių, kurios išsiskiria dėl jų vadovybės formavimo tvarkos, dėl santykių su kitomis valdžiomis. Tai – VATESI, RRT, VPT. Šios institucijos nėra atskaitingos tik Vyriausybei, jos gali būti atskaitingos ir Respublikos Prezidentui, ir Vyriausybei, ir Seimui. Tai reiškia, jog jos yra labiau „izoliuotos" nuo Vyriausybės politinės įtakos nei Vyriausybės įstaigos. VĮ Turto bankas išsiskiria – jis teikia ataskaitas finansų ministrui;
2. Įstaigos yra vienvaldės, todėl pavadinimuose dominuoja žodžiai „Tarnyba", „Inspekcija". Tačiau RRT ir VĮ Turto banke yra patariamieji kolegialūs organai – taryba arba valdyba. Tiesa, jų sudėtis labai skirtinga. RRT tarybą sudaro valstybės institucijų atstovai bei mokslininkai, ekspertai, o VĮ Turto banko valdybą – privataus sektoriaus atstovai;
3. Visų minimų institucijų teisinis statusas ir įgaliojimai yra nustatyti įstatymuose, nuostatuose arba įstatuose (VĮ Turto bankas), pačių patvirtintuose strateginiuose veiklos planuose;
4. Visos Vyriausybei atskaitingos institucijos yra biudžetinės įstaigos, išskyrus VĮ Turto banką, kuris yra pelno siekianti valstybės įmonė;
5. Institucijų vadovai skiriami Respublikos Prezidento Ministro Pirmininko teikimu; nustatytos kitokios jų veiklos kadencijos nei paprastai, pavyzdžiui, Vyriausybės įstaigų vadovų pagal VTĮ (VATESI viršininko – 6 metai, RRT direktoriaus – 5 metai, VPT direktoriaus – 4 metai);
6. VATESI vadovybės atlygis yra reglamentuojamas atskiru įstatymu, RRT ir VPT vadovų atlygių dydžius reglamentuoja Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nuostatai. VĮ Turto banko vadovybės teisinis statusas reglamentuojamas darbo teisės normomis. Taip pat VĮ Turto bankas išsiskiria iš kitų institucijų tuo, kad jame apskritai nedirba valstybės tarnautojai;
7. VATESI ir VPT finansuojamos iš valstybės biudžeto, RRT iš valstybės biudžeto ir atskiro Tarnybos biudžeto, VĮ Turto banko lėšų prigimtis yra kitokia nei likusių Vyriausybei atskaitingų institucijų;
8. RRT, VATESI, VPT, dalyvaudamos formuojant atitinkamą valstybės politiką, atlieka ir viešojo administravimo veiklą. VĮ Turto banko, atliekančio ūkinę – komercinę veiklą, dalis funkcijų priskirtina viešojo administravimo veiklai;
9. Institucijos, atskaitingos Vyriausybei, turi teritorinių padalinių, išskyrus VPT, tačiau neturi sau pavaldžių įstaigų;
10. Institucijų, atskaitingų Vyriausybei, savininkė yra valstybė, tačiau savininko teisės ir pareigos yra įgyvendinamos arba Vyriausybės (pavyzdžiui, RRT), arba ministerijos (pavyzdžiui, VĮ Turto banko). Įgyvendinti savininko teis*es ir pareigas reiškia*, kad šias pareigas ir teises turinti savininkė (pavyzdžiui, Vyriausybė) tvirtina nuostatus ar įstatus (jei kalbama apie valstybės įmonę), priima sprendimus dėl įstaigos buveinės, įstaigos pertvarkymo, reorganizavimo, likvidavimo.

2.1.8. Vyriausybės komitetai ir komisijos

Remiantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktu, 27 straipsniu, kitais įstatymais, ES teisės aktais, tarptautiniais susitarimais, Vyriausybė gali sudaryti Vyriausybės komitetus ir komisijas.

Vyriausybės komitetai

Komitetai yra patariamosios institucijos, teikiančios siūlymus dėl Vyriausybės veiklos prioritetų, politikos, derinančios ministrų pozicijas sprendžiant valstybės valdymo reikalus ir vykdančios kitus uždavinius. Komitetai sudaromi iš Vyriausybės narių, Vyriausybės kanclerio arba Vyriausybės kanclerio pirmojo pavaduotojo. *Komisijos* sudaromos Vyriausybei pavestoms užduotims atlikti. Jas sudaro valstybės, savivaldybių institucijų ir įstaigų, asociacijų, mokslo ir studijų institucijų atstovai, nepriklausomi ekspertai, Seimo nariai, Seimo kanceliarijos darbuotojai, prireikus ir kiti asmenys. Komitetų ir komisijų užduotis, sudėtį nustato Vyriausybė. Jų darbo tvarką nustato Vyriausybės darbo reglamento II skyrius.

Vadovėlio rašymo metu veikė penki *komitetai* (oficialiame Vyriausybės tinklalapyje buvo nurodyti tik du) – Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 m. veiksmų programos stebėsenos komitetas, Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos įgyvendinimo stebėsenos komitetas, 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komitetas, Jungtinis turizmo komitetas, Krizių valdymo komitetas. *De jure* veikė ir Vyriausybės strateginis komitetas.

Remiantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 15 punktu ir 27 straipsniu buvo sudaryti Krizių valdymo komitetas[572], Vyriausybės strateginis komitetas[573]. Šiuos komitetus sudaro Ministras Pirmininkas, atitinkami ministrai, Vyriausybės kancleris. Jų užduotys yra svarstyti, vertinti informaciją, teikti pasiūlymus dėl jų srities klausimų, pavyzdžiui, Krizių valdymo komitetas vertina ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų valstybės institucijų ir įstaigų informaciją apie gresiančią ar susidariusią krizę, teikia Vyriausybei, valstybės institucijoms ir įstaigoms pasiūlymus dėl priemonių krizės grėsmei mažinti, krizei valdyti, krizės padariniams šalinti, remiantis atitinkama tvarka[574], teikia Vyriausybei pasiūlymus dėl teroro akto grėsmės lygio pakeitimo, vertina valstybės institucijų ir įstaigų veiklą įgyvendinant priemones krizės grėsmei mažinti, krizei valdyti, krizės padariniams šalinti. Komitetas turi teisę įpareigoti vykdomosios valdžios institucijas nedelsiant teikti informaciją apie rizikos

572 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1427 „Dėl Krizių valdymo komiteto sudarymo ir nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 101-3605).

573 Lietuvos Respublikos 2013 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 1 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginio komiteto sudarymo“ (Žin., 2013, Nr. 4-100).

574 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. lapkričio 10 d. nutarimu Nr. 1614-8 „Dėl Teroro akto grėsmės lygio nustatymo, skelbimo ir parengties tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2010, Nr. 136-6936).

veiksnius, pavojus ar grėsmes, galinčias sukelti krizę, teikti informaciją apie savo veiklą įgyvendinant priemones krizės grėsmei mažinti, krizei valdyti, krizės padariniams šalinti.

Komitetai yra sudaromi Vyriausybės įstatymo teisiniu pagrindu, tačiau gali būti sudaromi ir ES teisės aktų pagrindu, pavyzdžiui, Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 m. veiksmų programos stebėsenos, Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos įgyvendinimo stebėsenos, 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komitetai yra sudaryti įgyvendinant atitinkamus Sąjungos reglamentus.[575] Ši komitetų rūšis skiriasi nuo kitų, nes personalinę šių darinių sudėtį bei darbo reglamentus tvirtina atitinkami ministrai, o techniškai aptarnauja atitinkamos ministerijos. Kitų komitetų personalinę sudėtį ir nuostatus tvirtina Vyriausybė, o techniškai ir ūkiškai aptarnauja Vyriausybės kanceliarija.[576]

Taip pat komitetai gali būti sudaromi remiantis bendradarbiavimo su kitomis valstybėmis sutartimis, pavyzdžiui, Jungtinio turizmo komiteto Lietuvos Respublikos dalis buvo patvirtinta vadovaujantis Lietuvos, Estijos ir Latvijos vyriausybių susitarimo dėl bendradarbiavimo turizmo srityje.[577]

Vyriausybės komisijos

Vyriausybės komisijų yra kur kas daugiau nei komitetų – vadovėlio rašymo metu veikiančių buvo per trisdešimt (oficialiame Vyriausybės tinklalapyje jų yra nurodyta penkios[578]). Jos paprastai sudaromos Vyriausybės, kuri tvirtina ir jų nuostatus, tačiau būna, kad komisijų kompetenciją įtvirtinta ir įstatymuose. Dažniausiai įstatymuose nustatoma kompetencija tų komisijų, kurios yra nuolatinės, pavyzdžiui Peticijų komisija[579], Mokslo, technologijų ir inovacijų taryba[580].

---

575 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 293 „Dėl Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 metų veiksmų programos stebėsenos komiteto sudarymo“ (TAR, 2015-03-30, Nr. 4589); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 723 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos įgyvendinimo stebėsenos komiteto sudarymo“ (TAR, 2014-07-25, Nr. 10537); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. rugsėjo 17 d. nutarimas Nr. 954 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto sudarymo“ (TAR, 2014-09-18, Nr. 12485).

576 Lietuvos Respublikos 2013 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 1 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginio komiteto sudarymo“ (Žin., 2013, Nr. 4-100); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1427 „Dėl Krizių valdymo komiteto sudarymo ir nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 101-3605).

577 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 411 „Dėl Jungtinio turizmo komiteto sudėties“ (TAR, 2017-06-08, Nr. 9708).

578 Prieiga internetu: <https://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/komitetai-ir-komisijos/vyriausybes-komisijos>.

579 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės peticijų komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1999, Nr. 84-2498); Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 66-2128).

580 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 343 „Dėl Mokslo, technologijų ir inovacijų tarybos sudarymo ir darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR, 2019-04-16, Nr. 6255); Lietuvos Respublikos technologijų ir inovacijų įstatymas (TAR, 2018-07-13, Nr. 11954).

Kartais komisijos įvardijamos komisijomis – tarybomis, pavyzdžiui, Vyriausybės komisija – Lietuvos įvaizdžio strateginė taryba[581], Vyriausybės komisija – Ekonominės diplomatijos taryba.[582]

Komisijų sudėtis yra kitokia nei komitetų – paprastai jose yra ministrų, viceministrų, ministrų patarėjų, meno, mokslo srities profesionalų, ekspertų, gali būti Vyriausybės ar Seimo kancleriai, pavyzdžiui, 1863–1864 m. sukilimo vadų atminimo įamžinimo komisijoje[583], sprendžiančioje klausimus, susijusius su 1863–1864 m. sukilimo vadų, kurių palaikai rasti Gedimino kalne, perlaidojimu ir atminimo įamžinimu, buvo Ministras Pirmininkas, ministrai, Seimo, Vyriausybės kancleriai, Išorinio Klaipėdos valstybinio jūrų uosto plėtros projekto įgyvendinimo komisijoje[584] – be ministrų, Klaipėdos miesto ir rajonų savivaldybių merai, VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcijos generalinis direktorius ir t. t., Dr. Jono Basanavičiaus paminklo sukūrimo ir pastatymo Vilniuje darbų koordinavimo komisijoje[585] – be ministrų, Lietuvos nacionalinės UNESCO komisijos pirmininkas, Lietuvos architektų sąjungos pirmininkas ir t. t., Lietuvos nacionalinių kultūros ir meno premijų komisijoje[586] – architektai, kompozitoriai, aktoriai, menotyrininkai, kino kritikai ir t. t.

Komisijos pagal jų veiklos sritis skirstytinos į *kultūros, istorijos srityse* veikiančias, pavyzdžiui, be anksčiau minėtųjų – Macikų nacistinės Vokietijos karo belaisvių stovyklos ir Sovietų Sąjungos Gulago lagerių objektų komplekso (1941–1955 m.) sutvarkymo priežiūros komisija, Lietuvos valstybės atkūrimo šimtmečio minėjimo programos įgyvendinimo koordinavimo komisija, Pasipriešinimo dalyvių (rezistentų) teisių komisija, Komisija klausimams, susijusiems su Lietuvos žydų kultūra ir istorija, nagrinėti. *Ekonomikos srityse* veikiančios – Šešėlinės ekonomikos mažinimo koordinavimo komisija, Geresnio reguliavimo priežiūros komisija, Nacionalinė pramonės konkurencingumo komisija, Ekonominės infrastruktūros plėtros komisija transporto ir energetikos sektorių infrastruktūros plėtros strateginių projektų ir jų sinergijos aktualiems klausimams koordinuoti, 2014–2021 m. Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų komisija, Privatizavimo komisija, Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano rengimo koordinavimo komisija. *Saugumo srityse veikiančios* – Nacionalinio saugumo komisija, Vyriausybės komisijos kovai su korupcija koordinuoti sudarymo, Vyriausybės ekstremalių situacijų

[581] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 11 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės komisijos – Lietuvos įvaizdžio strateginės tarybos sudarymo“ (TAR, 2019-01-14, Nr. 499).

[582] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 11 d. Nr. 629 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės komisijos-ekonominės diplomatijos tarybos sudarymo“ (Žin., 2013, Nr. 77-3877).

[583] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. rugsėjo 13 d. Nr. 738 nutarimas „Dėl 1863-1864 m. sukilimo vadų atminimo įamžinimo komisijos sudarymo“ (TAR, 2017-09-15, Nr. 14706).

[584] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 343 „Dėl išorinio Klaipėdos valstybinio jūrų uosto plėtros projekto įgyvendinimo komisijos sudarymo“ (TAR, 2017-11-28, Nr. 18881).

[585] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 787 „Dėl komisijos sudarymo“ (TAR, 2016-08-16, Nr. 22359).

[586] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 798 „Dėl Vyriausybės kultūros ir meno premijų komisijos sudėties“ (TAR, 2017-10-09, Nr. 16019).

komisija, Strateginę ar svarbią reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių potencialių dalyvių atitikties nacionalinio saugumo interesams įvertinimo komisija. *Socialiniuose reikaluose veikiančios* – Komisija užsieniečių, kuriems reikia prieglobsčio, perkėlimo į Lietuvos Respublikos teritoriją ir užsieniečių integracijos įgyvendinimo klausimams koordinuoti, Vyriausybės migracijos komisija, Šeimos politikos komisija. *Bendradarbiavimo su užsienio valstybėmis srityje veikiančios* – Nacionalinė vystomojo bendradarbiavimo komisija, Tarpvyriausybinė dvišalio Lietuvos ir Moldovos bendradarbiavimo komisija, Užsienio lietuvių reikalų koordinavimo komisija. *ES teisės įgyvendinimo koordinavimo srityje veikiančios komisijos* – Vyriausybės Europos Sąjungos komisija.

Komisijos gali būti sudaromos remiantis ne tik Vyriausybės įstatymu, bet ir kitais teisės aktais, pavyzdžiui, *Nuolatinė komisija informacijai apie Europos Tarybos* tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos įgyvendinimą Lietuvos Respublikoje rengti buvo sudaryta vadovaujantis Įstatymu dėl Europos Tarybos tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos ratifikavimo[587] ir Europos Tarybos tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija[588] arba *Strateginę ar svarbią reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių potencialių dalyvių atitikties nacionalinio saugumo interesams įvertinimo komisija* buvo sudaryta vadovaujantis Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymu[589].

Komisijos gali būti sudaromos Vyriausybės programoje nurodytiems atitinkamiems tikslams siekti, pavyzdžiui, *Vyriausybės strateginių projektų portfelio komisija* buvo sudaryta įgyvendinti prioritetines Vyriausybės programos įgyvendinimo plano priemones.[590]

Yra ir tokių komisijų, kurios realiai neveikia, bet jų veiklą ir sudėtį reglamentuojantys dokumentai galioja, pavyzdžiui, *Vyriausybės komisija nacionalinei žmogiškųjų išteklių stebėsenai koordinuoti.*[591] Egzistuoja ir komisijos dėl žalos apskaičiavimo, pavyzdžiui, *Vyriausybinė komisija klausimams dėl žalos, padarytos Lietuvos Respublikai 1940–1991 metais buvusios TSRS ir 1991–1993 metais – Rusijos Federacijos kariuomenės, nagrinėti.*[592]

Komisijos teikia siūlymus, rekomendacijas, bet kai kurių jų priimti sprendimai gali būti privalomi asmenims, pavyzdžiui, *Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos* (plačiau apie šią komisiją žr. vadovėlio III dalies 2.1.10 poskyrį) pagal kompetenciją priimti sprendimai yra privalomi civilinės saugos sistemos

587 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Europos Tarybos tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos ratifikavimo“ (Žin., 2000, Nr. 20-491).

588 Europos Tarybos tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija (Žin., 2000, Nr. 20-497).

589 Lietuvos Respublikos strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymas (Žin., 2002, Nr. 103-4604).

590 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 696 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių projektų portfelio komisijos sudarymo“ (TAR, 2017-08-31, Nr. 13931).

591 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. vasario 18 d. nutarimas Nr. 162 „Dėl Nacionalinės žmogiškųjų išteklių stebėsenos pagrindų aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2016-02-25, Nr. 3711).

592 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 484 „Dėl Komisijos sudarymo“ (Žin., 1995, Nr. 31-726).

subjektams ir gyventojams arba *Strateginę ar svarbią reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių potencialių dalyvių atitikties nacionalinio saugumo interesams įvertinimo komisijos* protokoliniai sprendimai, kuriais ji gali nuspręsti, kad atitinkama įmonė neatitinka nacionalinio saugumo interesų.[593]

Vyriausybės komitetų ir komisijų apibendrinanti charakteristika

1. Vyriausybė sudaro komitetus ir komisijas;
2. *Komitetai* yra patariamosios institucijos, teikiančios siūlymus dėl Vyriausybės veiklos prioritetų, politikos, derinančios ministrų pozicijas sprendžiant valstybės valdymo reikalus ir vykdančios kitus uždavinius. *Komisijos* sudaromos Vyriausybei pavestoms užduotims atlikti;
3. *Komitetai* sudaromi iš Vyriausybės narių, Vyriausybės kanclerio arba Vyriausybės kanclerio pirmojo pavaduotojo. *Komisijas* sudaro valstybės, savivaldybių institucijų ir įstaigų, asociacijų, mokslo ir studijų institucijų atstovai, nepriklausomi ekspertai, Seimo nariai, Seimo kanceliarijos darbuotojai, prireikus ir kiti asmenys;
4. *Komitetai* yra sudaromi Vyriausybės įstatymo teisiniu pagrindu, tačiau gali būti sudaromi ir ES teisės aktų, bendradarbiavimo su kitomis valstybėmis sutartimis pagrindais. *Komisijos* sudaromos ne tik Vyriausybės įstatymu, bet ir kitais teisės aktais;
5. Paprastai *komitetų ir komisijų* personalinę sudėtį ir nuostatus tvirtina Vyriausybė, o techniškai ir ūkiškai aptarnauja Vyriausybės kanceliarija, tačiau nebūtinai visais atvejais. Antai Vyriausybės ekstremalių situacijų komisiją techniškai ir ūkiškai aptarnauja Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos.

2.1.9. Įstaigos prie ministerijų

Įstaigų prie ministerijų teisinį statusą, kompetenciją reglamentuoja Vyriausybės įstatymas, specialūs įstatymai[594], VAĮ, kiti įstatymai[595], Vyriausybės nutarimais arba ministrų tvirtinami nuostatai[596], įstaigų prie ministerijų vadovų patvirtinti darbo reglamentai[597], vidaus tvarkos taisyklės[598], tarptautinės su-

593 Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-23-143/2017.

594 Pavyzdžiui, Policijos veiklos įstatymas, Valstybinės kalbos inspekcijos įstatymas, Mokesčių administravimo įstatymas, Sveikatos draudimo įstatymas, Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, Miškų įstatyme, Užimtumo įstatymas, Žemės gelmių įstatymas ir t. t.

595 Pavyzdžiui, ANK, VTS, BPK ir t. t.

596 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos finansų ministro 1997 m. liepos 29 d. nutarimas Nr. 110 „Dėl Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2009 m. rugpjūčio 3 d. įsakymas Nr. D1-464 „Dėl Miško genetinių išteklių, sėklų ir sodmenų tarnybos, Miško sanitarinės apsaugos tarnybos, Valstybinės miškotvarkos tarnybos ir Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos reorganizavimo“ ir kiti.

597 Pavyzdžiui, Lietuvos policijos generalinio komisaro 2007 m. gruodžio 3 d. įsakymas Nr. 5-V-797 „Dėl Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2014 m. birželio 19 d. įsakymas Nr. V-282 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“.

598 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2006 m. gegužės 4 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo

tartys[599], ES teisė, dvišaliai susitarimai[600], įstaigų prie ministerijų vadovų arba ministrų tvirtinami strateginiai veiklos planai, metiniai planai.

Tai – Vyriausybės steigiamos, reorganizuojamos institucijos.[601] Vyriausybė paveda ministerijoms įgyvendinti įstaigų prie ministerijų savininko teises ir pareigas.

Pagal Vyriausybės įstatymo 30 straipsnio 1 dalį, įstaigos prie ministerijų steigiamos valstybės politikai ministrams pavestose valdymo srityse įgyvendinti ir šios politikos formavimui ir įgyvendinimui aptarnauti. Čia slypi pagrindinis skirtumas tarp Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, nes pirmosios dalyvauja formuojant valstybės politiką ministrams pavestose valdymo srityse, o antrosios steigiamos tai politikai įgyvendinti. Tačiau pirmosios taip pat įgyvendina politiką, o antrosioms gali būti pavesta dalyvauti formuojant valstybės politiką ministrams pavestose srityse. Taigi, pirminė Vyriausybės įstaigų funkcija yra dalyvauti formuojant politiką, antrinė – įgyvendinti ją. O įstaigų prie ministerijų pirminė funkcija yra įgyvendinti valstybės politiką atitinkamose ministrams pavestose valdymo srityse. Samprata „įgyvendinti valstybės politiką“ reiškia vadovauti atitinkamos srities valdymui, vykdyti ūkio subjektų veiklos priežiūrą, priimti teisės aktus, finansuoti, kompensuoti atitinkamas iniciatyvas, sudaryti sutartis, nagrinėti skundus, atlikti inventorizaciją (pavyzdžiui, Valstybinė miškų tarnyba atlieka valstybinę miškų inventorizaciją), nagrinėti prašymus, kontroliuoti, kaip laikomasi vienų ar kitų įstatymų, taisyklių, tikrinti atitinkamos veiklos atitiktį įstatymams ir kitiems aukštesnės galios teisės aktams, išduoti leidimus, registruoti (pavyzdžiui, Valstybinė darbo inspekcija registruoja sunkius ir mirtinus nelaimingus atsitikimus), rinkti, kaupti, tvarkyti, sisteminti, saugoti, skleisti, analizuoti žinias, informaciją, konsultuoti, sekti, prognozuoti, įgyvendinti įstaigos reguliavimo sričiai priskirtų įstaigų savininko teises ir pareigas, taikyti administracinę atsakomybę, teikti ieškinius, prašymus, skundus teismui, atstovauti valstybės interesams teismuose ir kitose teisėsaugos institucijose ir t. t.

---

ministerijos vidaus tvarkos taisyklių; Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos direktoriaus 2012 m. birželio 19 d. įsakymas Nr. Į-220 „Dėl Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“.

599 Pavyzdžiui, Europos Taryba 2005 m. spalio 27 d. Kultūros paveldo vertės visuomenei pagrindų konvencija.

600 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ir Europos policijos biuro bendradarbiavimo susitarimas (Žin., 2004, Nr. 19-580).

601 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 10-294). Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. kovo 11 d. nutarimas Nr. 89 „Dėl Valstybinės geologijos tarnybos ir Valstybinės geodezijos tarnybos įsteigimo“ (Žin., 1991, Nr. 9-257); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. sausio 12 d. nutarimas Nr. 6 „Dėl Valstybinės civilinės aviacijos inspekcijos prie Lietuvos Respublikos susiekimo ministerijos“ (Žin., 1993, Nr. 3-71); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gegužės 10 d. nutarimas Nr. 319 „Dėl Valstybinės geležinkelio inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos įsteigimo“ (Žin., 1993, Nr. 16-441); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugsėjo 16 d. nutarimas Nr. 1068 „Dėl Valstybinės ligonių kasos įsteigimo“ (Žin., 1996, Nr. 88-2083); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 975 „Dėl Mobilizacijos departamento prie Krašto apsaugos ministerijos įsteigimo“ (Žin., 1997, Nr. 85-2136).

Pateikiame įstaigų prie ministerijų veiklos pavyzdžių.

Praktiniai pavyzdžiai

Norminiai administraciniai aktai: Muitinės departamento prie Finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymas dėl importuojamų naudotų transporto priemonių muitinio įvertinimo taisyklių patvirtinimo; Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos įsakymas dėl Komisijos teikti Valstybinės ligonių kasos direktoriui pasiūlymus dėl lėšų paskirstymo įmonėms, kompensuojant iš valstybės biudžeto lėšų už asmenų įsigyjamas ortopedijos technikos priemones, nuostatų patvirtinimo.

Administracinės paslaugos: Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos išduoda leidimus atlikti archeologinius tyrimus, atlikti tvarkomuosius paveldosaugos darbus, išvežti iš Lietuvos kilnojamąsias kultūros vertybes ir antikvarinius daiktus, išduoda kilnojamųjų kultūros vertybių pasus, licencijas prekiauti antikvariniais daiktais, Valstybinė miškų tarnyba išduoda leidimus kirsti mišką, želdinti mišką, Civilinės aviacijos administracija išduoda orlaivių registravimo ir laikinuosius orlaivių registravimo liudijimus ir t. t.

Dauguma[602] įstaigų prie ministerijų yra viešojo administravimo subjektai, nors atrodytų, kad kai kurių veikla yra grynai susieta su pagalbinėmis ar techninėmis funkcijomis, pavyzdžiui, Turto valdymo ir ūkio departamentas ar Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos Respublikos ginklų fondas prie Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos kino centras prie Kultūros ministerijos, Lietuvos kultūros taryba, Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija ir t. t. Tačiau visos šios institucijos atlieka viešojo administravimo veiklą, pavyzdžiui, Ginklų fondas tvarko ginklų registrą, išduoda galutinio vartotojo sertifikatus importuojamiems ar įvežamiems į Lietuvos Respubliką ginklams ir šaudmenims, Lietuvos kino centras skiria stipendijas kino ir meno kūrėjams iš valstybės biudžeto, suteikia filmams indeksus pagal žiūrovų amžių, Lietuvos kultūros taryba finansuoja projektus, tiesa, finansuojamų projektų gaires ar aprašus nustato Kultūros ministerija. Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija nustato Parko teritorijos, draustinių ir rezervatų lankymo bei Direkcijos patikėjimo teise valdomų kultūros ir gamtos vertybių naudojimo ir lankymo tvarką bei įkainius ir t. t.

Įstaigų prie ministerijų teisinė forma paprastai yra biudžetinė įstaiga arba valstybės įmonė, tačiau jų pavadinimuose vyrauja didelė organizacinių formų įvairovė: agentūra (pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos agentūra), departamentas (pavyzdžiui, Lietuvos standartizacijos departamentas), tarnyba (pavyzdžiui, Audito, apskaitos turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba), inspekcija (pavyzdžiui, VMI, Valstybinė kalbos inspekcija), centras (pavyzdžiui, Nacionalinis kibernetinio saugumo centras prie Krašto apsaugos ministerijos, Radiacinės saugos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos), direkcija (pavyz-

[602] Diskutuotina, pavyzdžiui, ar Viešojo saugumo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos Respublikos vadovybės apsaugos tarnyba yra atliekančios viešojo administravimo veiklą.

džiui, Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija, Lietuvos automobilių kelių direkcija), taryba (pavyzdžiui, Lietuvos kultūros taryba), valdyba (pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos), komisija (pavyzdžiui, Ginčų komisija prie Sveikatos apsaugos ministerijos), administracija (pavyzdžiui, Civilinės aviacijos administracija), kasa (pavyzdžiui, Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos), biuras (pavyzdžiui, Nacionalinis transplantacijos biuras prie Sveikatos apsaugos ministerijos, Lietuvos Respublikos valstybinis patentų biuras), komitetas (pavyzdžiui, Lietuvos bioetikos komitetas), laboratorija (pavyzdžiui, Nacionalinės visuomenės sveikatos priežiūros laboratorija), fondas (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ginklų fondas prie Vidaus reikalų ministerijos).

Atitinkamai skiriasi ir šių įstaigų vadovų pareigybių pavadinimai. Paprastai departamentams, agentūroms, administracijoms, laboratorijoms, direkcijoms, biurams, tarnyboms, centrams, komitetams, fondams, valdyboms, kasai vadovauja direktoriai, inspekcijoms vadovauja viršininkai. Išsiskiria Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, kuriam vadovauja generalinis komisaras, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, kuriai vadovauja vadas, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos, kurio vadovas yra generalinis direktorius.

Įstaigų prie ministerijų vadovus dažniausiai skiria ministrai ketverių metų kadencijai VTĮ nustatyta tvarka. Tokiais atvejais įstaigų vadovai yra ir atskaitingi, ir pavaldūs ministrui. Paprastai vadovai skiriami ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės. Tačiau yra įstaigų prie ministerijų, kurių vadovybė formuojama kitokia tvarka. Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos vadovą generalinį komisarą, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos vadą, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorių, Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos direktorių skiria Vyriausybė vidaus reikalų ministro teikimu penkeriems metams. Šiais atvejais minėtų įstaigų vadovai yra pavaldūs ministrui ir atskaitingi Vyriausybei. Muitinės departamento prie Finansų ministerijos generalinį direktorių ir Finansinių nusikaltų tyrimų tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos direktorių skiria atitinkami ministrai penkeriems metams.

Paprastai įstaigos prie ministerijų yra vienvaldės, tačiau tarp jų yra ir kolegialių institucijų, pavyzdžiui, Ginčų komisija prie Sveikatos apsaugos ministerijos.

Įstaigų prie ministerijų savininkė yra valstybė, o savininko teises ir pareigas įgyvendina atitinkamos ministerijos, pavyzdžiui, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos savininko teises ir pareigas įgyvendina Vidaus reikalų ministerija.

Iš viso įstaigų prie ministerijų yra per septyniasdešimt. Tačiau taip pat yra per šimtas diplomatinių atstovybių ir konsulinių įstaigų, pavaldžių Užsienio reikalų ministerijai. Jos yra steigiamos arba likviduojamos Vyriausybės užsienio reikalų ministro teikimu, apsvarsčius Seimo Užsienio reikalų komitete. Tačiau

šie dariniai neturi juridinio asmens teisinio statuso. Diplomatus dirbti diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje skiria užsienio reikalų ministras.

Iš septyniasdešimties įstaigų prie ministerijų maždaug dvidešimt penkios įstaigos turi teritorinius padalinius arba teritorines įstaigas, pastarosios taip pat gali turėti teritorinių padalinių. Kai kurios iš įstaigų prie ministerijų turi sau pavaldžių įstaigų.

Pavyzdžiai

Teritoriniai padaliniai: Valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos teritoriniai skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose. Užimtumo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos penki klientų aptarnavimo departamentai su skyriais visoje Lietuvoje ir t. t.

Teritorinės įstaigos: Muitinės departamento prie Finansų ministerijos pavaldžios teritorinės muitinės Kaune, Klaipėdoje, Vilniuje, Muitinės informacinių sistemų centras Muitinės kriminalinė tarnyba, Muitinės laboratorija, Muitinės mokymo centras; VMI pavaldžios Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių, Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcijos ir t. t.

Pavaldžios įstaigos: Kalėjimų departamentui prie Teisingumo ministerijos – Alytaus pataisos namai, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos Mokymo centras, Kauno nepilnamečių tardymo izoliatorius-pataisos namai, Kauno tardymo izoliatorius ir t. t.; Policijos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos – Lietuvos policijos antiteroristinių operacijų rinktinė „Aras", Lietuvos kriminalinės policijos biuras, Lietuvos policijos kriminalistinių tyrimų centras, Lietuvos kelių policijos tarnyba, Lietuvos policijos mokykla ir t. t.

Pavaldžių įstaigų teritoriniai padaliniai: apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų rajonų policijos komisariatai, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento priešgaisrinių gelbėjimo valdybų priešgaisrinio gelbėjimo tarnybos ir t. t.

Apibendrinanti įstaigų prie ministerijų charakteristika

1. Įsitaigos prie ministerijų yra vienvaldės, todėl dažniausiai institucijų pavadinimuose dominuoja žodžiai „Inspekcija", „Tarnyba", „Departamentas", „kasa", „agentūra", „direkcija", „biuras", „fondas", valdyba" ir t. t. Tarp įstaigų prie ministerijų yra ir kolegialių institucijų, todėl pavadinimuose gali būti žodis „komisija".
2. Įstaigų prie ministerijų teisinis statusas, kompetencija nustatomi įstatymais, Vyriausybės bei ministrų tvirtinamais nuostatais, įstaigų vadovų tvirtinamais darbo reglamentais, vidaus tvarkos taisyklėmis ir t. t.;
3. Įstaigų prie ministerijų vadovus dažniausiai skiria ministrai VTĮ nustatyta tvarka penkerių metų kadencijai ir ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės (išsiskiria generalinio komisaro Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos vado, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus, Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus statusas, nes juos skiria Vyriausybė);
4. Įstaigų prie ministerijų nuostatus tvirtina arba Vyriausybė (pavyzdžiui, Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos), arba ministerijos (pavyzdžiui, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos).
5. Įstaigų prie ministerijų savininkė yra valstybė, tačiau savininko teisės ir pareigas įgyvendina ministerijos.

6. Įstaigos prie ministerijos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto;
7. Įstaigos prie ministerijų steigiamos valstybės politikai ministrams pavestose valdymo srityse įgyvendinti ir šios politikos formavimui ir įgyvendinimui aptarnauti. Čia slypi pagrindinis skirtumas tarp Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, nes pirmosios dalyvauja formuojant valstybės politiką ministrams pavestose valdymo srityse, o antrosios steigiamos tai politikai įgyvendinti;
8. Įstaigos prie ministerijų yra atskaitingos atitinkamam ministrui, tačiau gali būti atskaitingos ir Vyriausybei;
9. dauguma dirbančiųjų įstaigose prie ministerijų yra valstybės tarnautojai, statutiniai valstybės tarnautojai, yra ir darbuotojų;
10. kai kurios įstaigos prie ministerijų turi sau pavaldžių įstaigų, pavyzdžiui, Kalėjimų departamentui prie Teisingumo ministerijos pavaldūs Alytaus pataisos namai, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos Mokymo centras, Kauno nepilnamečių tardymo izoliatorius-pataisos namai, Kauno tardymo izoliatorius ir t. t.

2.1.10. Valstybės operacijų centras

Vykdant ekstremaliųjų situacijų prevenciją, organizuojant ir koordinuojant valstybės lygio ekstremaliųjų situacijų likvidavimą, padarinių šalinimą, gyventojų ir turto gelbėjimą, užtikrinant Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos ir gelbėjimo darbų vadovo ar valstybės ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo priimtų sprendimų įgyvendinimą, formuojamas *Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centras* (toliau – Valstybės operacijų centras). Susiklosčius atitinkamai situacijai toks centras gali būti formuojamas ir savivaldybėje. Antai vadovaujantis Civilinės saugos įstatymo 2 straipsnio 11 dalimi, ekstremaliųjų situacijų centras gali būti sudaromas iš valstybės, savivaldybių institucijų ir įstaigų valstybės tarnautojų, darbuotojų, ūkio subjektų darbuotojų ir vykdo ekstremaliųjų situacijų prevenciją, užtikrina ekstremalių situacijų komisijos priimtų sprendimų įgyvendinimą, organizuoja ir koordinuoja įvykių, ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų likvidavimą, padarinių šalinimą, gyventojų ir turto gelbėjimą. Valstybės operacijų centro nuostatus tvirtina Vyriausybė, o savivaldybės operacijų centro nuostatus tvirtina savivaldybės administracijos direktorius.

Valstybės operacijų centras

Remiantis Vyriausybės 2020 m. liepos 1 d. patvirtintais Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centro nuostatais (toliau – Nuostatai), Valstybės operacijų centrą sudaro Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorius, atsakingos ir remiančios institucijos, numatytos Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimu patvirtintame Valstybiniame ekstremaliųjų situacijų plane, bei ekspertai ir specialistai. *Atsakingosiomis institucijomis* yra laikomos ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga, kuriai, atsižvelgiant į veiklos sritį ir gresiančios ar susidariusios valstybės lygio

ekstremaliosios situacijos pobūdį, tenka atsakomybė už valstybės lygio ekstremaliosios situacijos likvidavimo ir jos padarinių šalinimo organizavimą. *Remiančiomis institucijomis* – ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės administracijos direktorius, kurie padeda atsakingajai institucijai likviduoti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir šalinti jos padarinius, telkti turimus materialinius ir žmogiškuosius išteklius.

Valstybės operacijų centras, remiantis Nuostatų 5 punktu, organizuoja Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos sprendimų, skirtų gresiančiai ar susidariusiai ekstremaliajai situacijai valdyti, įgyvendinimą, gelbėjimo darbų vadovo ar valstybės ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo priimtų sprendimų įgyvendinimą, koordinuoja gyventojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų informavimą apie gresiančią ar susidariusią valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, padarinių šalinimą ir vykdomas priemones gyventojų ir turto apsaugai užtikrinti, informuoja civilinės saugos sistemos subjektus apie gresiančią ar susidariusią valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir nuolat keičiasi su jais informacija ekstremaliosios situacijos metu, renka, analizuoja, vertina ir sistemina informaciją apie valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, prognozuoja jos eigą, padarinių pobūdį ir mastą, numato civilinės saugos priemones ir gelbėjimo veiksmus ir nuolat informuoja civilinės saugos sistemos subjektus, organizuoja ir koordinuoja civilinės saugos sistemos pajėgų sutelkimą valstybės lygio ekstremaliosios situacijos likvidavimo, padarinių šalinimo, gyventojų ir turto gelbėjimo metu, padeda valstybės ekstremaliosios situacijos operacijų vadovui nustatyti, kiek ir kokių privalomųjų darbų reikia atlikti ekstremaliosioms situacijoms likviduoti ir jų padariniams šalinti, atlieka kitas funkcijas, taip pat teikia Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijai ir valstybės ekstremaliosios situacijos operacijų vadovui pasiūlymus dėl reikiamų civilinės saugos sistemos pajėgų, racionalaus ir veiksmingo Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir kitų institucijų skirtų finansinių ir kitų materialinių išteklių panaudojimo ekstremaliosios situacijos padariniams šalinti, atlieka kitas funkcijas, susijusias su Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos ir valstybės ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo priimtų sprendimų įgyvendinimu.

Taigi, Valstybės operacijų centras veikia kaip pagalbinė institucija užtikrinti Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos ir gelbėjimo darbų vadovo ar valstybės ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo priimtų sprendimų įgyvendinimą.

Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija

Kas tos Vyriausybės (savivaldybės) ekstremalių situacijų komisijos? Kai gresia ar susidaro valstybės ar savivaldybės lygio ekstremali situacija, remiantis Civilinės saugos įstatymo 27 straipsniu, šaukiamos savivaldybės ir / ar valstybės ekstremaliųjų situacijų komisijos, kurių vadovų funkcijas atlieka Vyriausybės paskirtas Vyriausybės narys arba valstybės ar savivaldybių institucijos arba įstaigos vadovas. Lietuvoje Vyriausybei 2020 m. vasario 26 d. paskelbus

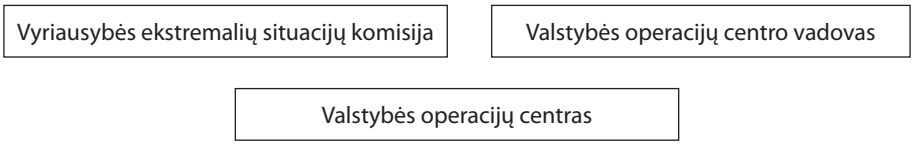
valstybės lygio ekstremaliąją situaciją dėl naujojo koronaviruso (COVID-19) plitimo grėsmės, *Vyriausybės ekstremalių situacijų komisiją* sudarė įvairių ministerijų ministrai, viceministrai, atitinkamų ministerijų kancleriai, Valstybės saugumo departamento direktoriaus pavaduotojas, Vyriausybės kanceliarijos Nacionalinio saugumo ir krizių valdymo skyriaus vedėjas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorius, policijos generalinis komisaras, Lietuvos kariuomenės Gynybos štabo viršininkas. Komisija atskaitinga Vyriausybei. Ji, pagal Civilinės saugos įstatymo 11 straipsnio 4 dalies 2–4 punktus, priima sprendimus, reikalingus gresiančiai ar susidariusiai ekstremaliajai situacijai valdyti, gali pavesti valstybės operacijų vadovui priimti sprendimus, reikalingus įvykiui, ekstremaliajam įvykiui ar ekstremaliajai situacijai likviduoti, teikia Vyriausybei siūlymus dėl valstybės rezervo civilinės saugos priemonių atsargų naudojimo ekstremaliųjų situacijų metu, teikia visuomenei informaciją apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją, padarinių šalinimą ir vykdomas priemones gyventojų ir turto apsaugai užtikrinti ir kt.

Valstybės operacijų centro vadovas

Lietuvoje Vyriausybei 2020 m. vasario 26 d. paskelbus valstybės lygio ekstremaliąją situaciją dėl naujojo koronaviruso (COVID-19) plitimo grėsmės, *valstybės lygio ekstremalios situacijos valstybės operacijų vadovu* (toliau – Valstybės operacijų centro vadovas) buvo paskirtas sveikatos apsaugos ministras. Jis priėmė gausybę sprendimų, kuriais nustatė privalomo elgesio taisykles dėl asmenų transportavimo, tepinėlių iš paciento nosiaryklės ir ryklės paėmimo mobiliuose punktuose, asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimo paskelbus karantiną, dėl reikalavimų izoliavimo patalpoms ir t. t. Maža to, pagal Civilinės saugos įstatymo 28 straipsnio 4 dalį, Valstybės operacijų centro vadovas, kilus dėl įvykio, ekstremaliojo įvykio ar ekstremaliosios situacijos pavojui gyventojų sveikatai, gyvybei, turtui ar aplinkai, savo sprendimu gali laikinai apriboti patekimą į tam tikrą teritoriją ar patalpą, apriboti ar uždrausti transporto priemonių eismą ekstremaliosios situacijos židinyje, gali priimti sprendimą, kad civilinės saugos sistemos pajėgos gali naudotis ekstremaliajam įvykiui ar ekstremaliajai situacijai likviduoti reikalingais materialiniais ištekliais, neatsižvelgdamos į jų nuosavybės formą, kad civilinės saugos sistemos pajėgų pareigūnai, valstybės tarnautojai ar įgalioti darbuotojai, atlikdami savo funkcijas, turi teisę bet kuriuo paros metu įeiti į bet kokias negyvenamąsias patalpas ir teritorijas, gyventojų sutikimu – į gyvenamąsias patalpas, sustabdyti atliekamus darbus, pašalinti kliūtis, kurios trukdo likviduoti įvykį, ekstremalųjį įvykį ar ekstremaliąją situaciją, taip pat bet kokioje įvykio ar ekstremaliojo įvykio paveiktoje teritorijoje atlikti paieškos, gelbėjimo ir kitus neatidėliotinus darbus.

Kaip matyti, nei Valstybės operacijų centras, nei Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija nėra juridinio asmens statusą turintys dariniai. Juos sudaro įvairių institucijų tarnautojai. Vyriausybės ekstremalių situacijų komisiją ūkiš-

kai ir techniškai aptarnauja Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, o Valstybės operacijų centro patalpos yra tuo pačiu adresu kaip ir Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento.



2.1.11. Lietuvos kariuomenė

Lietuvos kariuomenę šioje knygoje aptariame kaip viešojo administravimo subjektą, įskaitant ir jo struktūrą. Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Lietuvos kariuomenė yra valstybinio administravimo subjektas.

Lietuvos kariuomenės (toliau – Kariuomenė) teisinį statusą, struktūrą reglamentuoja Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas[603], Principinės kariuomenės struktūros[604], Karo policijos[605] ir kiti įstatymai, taip pat krašto apsaugos ministro patvirtinti nuostatai[606] bei kiti teisės aktai[607].

Remiantis Kariuomenės nuostatais, Kariuomenė yra viešojo juridinio asmens statusą turinti valstybės ginkluotos gynybos institucija. Pagal Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 11 straipsnio 2 dalį, Kariuomenė yra vientisa institucija. Tai – valstybės biudžetinė įstaiga. Kariuomenės savininkė yra Lietuvos Respublika, o savininko teises ir pareigas įgyvendina Krašto apsaugos ministerija. Jos pajėgumams plėtoti gali būti panaudoti užsienio kreditai ir parama.

Vadovaujantis čia suminėtais teisės aktais, kariuomenę sudaro sausumos, oro, jūrų, specialiųjų operacijų pajėgos, Logistikos valdyba, Mokymo ir doktrinų valdyba, Lietuvos didžiojo kunigaikščio Gedimino štabo batalionas ir Karo policija. Visi šie dariniai neturi juridinio asmens teisinio statuso ir valstybės registre yra įregistruoti kaip Kariuomenės filialai. Šie filialai turi savo dalinius.

---

603 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas (Žin., 1998, Nr. 49-1325).

604 Lietuvos Respublikos principinės kariuomenės struktūros 2015 metais, planuojamos principinės kariuomenės struktūros 2020 metais nustatymo, krašto apsaugos sistemos karių ribinių skaičių ir statutinių valstybės tarnautojų ribinio skaičiaus 2015 metais ir 2020 metais patvirtinimo įstatymas (TAR, 2014-07-22, Nr. 10436).

605 Lietuvos Respublikos karo policijos įstatymas (Žin., 1998, Nr. 98-2713).

606 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro 2011 m. rugpjūčio 18 d. įsakymas Nr. V-953 „Dėl Lietuvos kariuomenės nuostatų tvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 110-5217).

607 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gegužės 29 d. nutarimas Nr. 625 „Dėl Aviacijai galinčių kliudyti statinių statybos bei rekonstravimo ir įrenginių įrengimo derinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 64-3237).

Kariuomenės sandara

Sausumos pajėgas sudaro: Mechanizuotoji pėstininkų brigada „Geležinis Vilkas“ (Lietuvos didžiojo kunigaikščio Algirdo mechanizuotasis pėstininkų batalionas, Lietuvos didžiojo kunigaikščio Kęstučio mechanizuotasis pėstininkų batalionas, Kunigaikščio Vaidoto mechanizuotasis pėstininkų batalionas, Generolo Romualdo Giedraičio artilerijos batalionas), Karaliaus Mindaugo husarų batalionas, Didžiosios kunigaikštienės Birutės ulonų batalionas, Lietuvos didžiojo kunigaikščio Butigeidžio dragūnų batalionas, Juozo Vitkaus inžinerijos batalionas, Krašto apsaugos savanorių pajėgos (Dainavos apygardos 1-oji rinktinė, Dariaus ir Girėno apygardos 2-oji rinktinė, Žemaičių apygardos 3-ioji rinktinė, Vyčio apygardos 5-oji rinktinė, Prisikėlimo apygardos 6-oji rinktinė, Didžiosios kovos apygardos 8-oji rinktinė).

Karines oro pajėgas sudaro: Aviacijos bazė, Oro erdvės stebėjimo ir kontrolės valdyba, Oro gynybos batalionas.

Karines jūrų pajėgas sudaro: Karo laivų flotilė, Jūros ir pakrančių stebėjimo tarnyba.

Specialiųjų operacijų pajėgas sudaro: Vytauto Didžiojo jėgerių batalionas, Ypatingos paskirties tarnyba.

Logistikos valdybą sudaro: Lietuvos didžiojo kunigaikščio Vytenio bendrosios paramos logistikos batalionas, Dr. Jono Basanavičiaus karo medicinos tarnyba;

Mokymo ir doktrinų valdybą sudaro Didžiojo Lietuvos etmono Jonušo Radvilos mokomasis pulkas.

Šiuos dalinius gali sudaryti dar smulkesni daliniai, vienetai, kuriuos įsakymu nustato krašto apsaugos ministras, pavyzdžiui, nėra paminėtos Kariuomenės mokyklos, ginkluotės ir remonto depo, karinių poligonų, mokymo teritorijų ir t. t.

Lietuvos kariuomenė laikytina viešojo administravimo subjektu, nes be savo pagrindinės veiklos – ginti Lietuvos valstybę bei kitas valstybes sąjungininkes, ji atlieka ir viešojo administravimo veiklą. Lietuvos kariuomenės vadas priima norminius administracinius aktus, pavyzdžiui, administraciniai teismai yra konstatavę, kad Lietuvos kariuomenės vado 2014 m. spalio 22 d. įsakymas Nr. V-1088 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų, kuriose gali būti ribojami vėjo jėgainių (aukštų statinių) projektavimo ir statybos darbai, žemėlapio patvirtinimo“ yra norminis administracinis aktas.[608] Kariuomenė, administruodama karo prievolę, duoda nurodymus karo prievolininkams, tvarko Karo prievolininkų registrą, kitus registrus. Kariuomenė taip pat taiko administracinę atsakomybę pagal ANK. Su Kariuomenės vadu turi būti derinama objektų statyba, rekonstravimas ir įrengimas karinių aerodromų apsaugos zonose, taip pat ir objektų statybos, rekonstravimo ir įrengimo darbai radiolokacinių stočių apsaugos zonoje. Kariuomenės vadas teikia išvadas, įvertinęs, ar statinių statyba bei rekonstravimas ir įrenginių įrengimas netrukdys stebėti, kontroliuoti ir ginti oro erdvę, išduoda planavimo sąlygas.

608 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-573-822/2018.

2.1.12. Biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, akcinės bendrovės, valstybės įmonės, veikiančios ministerijų valdymo srityse

Anksčiau minėtas skaičius septyniasdešimt neapima visų organizacijų, pavaldžių ministerijoms. Yra ir kitokios teisinės formos pavaldžių darinių ministerijoms – tai valstybės įmonės, viešosios įstaigos, uždarosios akcinės bendrovės, akcinės bendrovės, taip pat ir biudžetinės įstaigos. Daugumos šių institucijų negalima laikyti įstaigomis prie ministerijų, nes jos neatlieka valstybės politikos įgyvendinimo, taip pat viešojo administravimo veiklos, taip pat jose nedirba valstybės tarnautojai. Jos daugiausia teikia viešąsias paslaugas. Tokių organizacijų yra per 180. Tarp jų 35 globos namai, per 20 muziejų, 14 teatrų, 7 bibliotekos, du orkestrai, VšĮ „Karo akademija“, UAB „Universiteto vaistinė“, VĮ „Valstybinių miškų urėdija“, VĮ „Lietuvos oro uostai“, AB „Lietuvos geležinkeliai“, AB „Lietuvos paštas“, VĮ „Regitra“, VšĮ „Vilniaus universiteto ligoninė Santaros klinikos“, AB „Kelių priežiūra“ ir t. t. (žr. vadovėlio III dalyje „Lietuvos viešojo administravimo subjektų sąrašas“). Iš viso apytiksliai 50 valstybės įmonių, akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių[609], 53 biudžetinės įstaigos, 81 viešoji įstaiga.

Kai kurios iš šių įstaigų turi gana ilgą istoriją, pavyzdžiui, UAB „Lietuvos kinas“ buvo įsteigtas 1944 m., VĮ „Lietuvos oro uostai“ – 1932 m., Vilniaus universiteto ligoninės Santaros klinikos pradėjo veikti 1980 m. Tuo metu šios įstaigos vadinosi kitaip ir turėjo kitokią teisinę formą.

Šios per 180 organizacijų paprastai yra steigiamos, reorganizuojamos Vyriausybės[610] arba dalininkė yra valstybė. Valstybės įmonių savininkų teises ir pareigas dažniausiai įgyvendina atitinkamos ministerijos, pavyzdžiui, valstybės įmonės „Lietuvos naftos produktų agentūra“ atžvilgiu savininko teises ir pareigas įgyvendina Energetikos ministerija, valstybės įmonės „Pieno tyrimai“ atžvilgiu savininko teises ir pareigas įgyvendina Žemės ūkio ministerija.

Jų teisinis statusas, kompetencija reglamentuojama Vyriausybės įstatymo 30^1 straipsnyje, Viešųjų įstaigų, Valstybės ir savivaldybės įmonių, Akcinių bendrovių, Valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymuose[611],

609 Detaliau galima pamatyti viešosios įstaigos „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ tinklalapyje.

610 Pavyzdžiui, UAB „Būsto paskolų draudimas“ buvo įsteigta Vyriausybės nutarimu Nr. 739 1998 m. birželio 18 d.; VšĮ Lietuvos energetikos agentūra buvo įsteigta Vyriausybės nutarimu Nr. 954 2018 m. rugsėjo 26 d.; VĮ Statybos produkcijos sertifikavimo centras buvo įsteigtas Vyriausybės nutarimu Nr. 593 1996 m. gegužės 17 d.; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 698 „Dėl valstybės įmonės „Projektų ekspertizė“ reorganizavimo į uždarąją akcinę bendrovę „Projektų ekspertizė““ ir t. t.

611 Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas (Žin., 1996, Nr. 68-1633); Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1914); Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1914); Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo įstatymas (TAR, 2017-01-31, Nr. 1764); Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas (TAR, 2014-04-03, Nr. 4025).

CK, specialiuose įstatymuose[612], viešųjų įstaigų, valstybės įmonių, akcinių bendrovių įstatuose, biudžetinių įstaigų nuostatuose (valstybės įmonių įstatus ir biudžetinių įstaigų nuostatus tvirtina ministrai[613], kartais Vyriausybė[614], viešųjų įstaigų įstatus tvirtina visuotinis dalininkų susirinkimas[615], akcinių bendrovių – visuotinis akcininkų susirinkimas[616], uždarųjų akcinių bendrovių – ministrai[617]), kituose dokumentuose, pavyzdžiui, lūkesčių laiškuose, kuriuos surašo ministrai.

Biudžetinių įstaigų vadovus skiria ministrai, pavyzdžiui, Nacionalinio bendrųjų funkcijų centro direktorių skiria finansų ministras, Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos, Nacionalinio dramos teatro generalinius direktorius skiria ir atleidžia kultūros ministras, Karo akademijos viršininką skiria krašto apsaugos ministras ir t. t.

Valstybės įmonių vadovus skiria taip pat ministrai, pavyzdžiui, valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės generalinį direktorių skiria energetikos ministras, valstybės įmonės Lietuvos prabavimo rūmų direktorių skiria ir atleidžia finansų ministras ir t. t.

Viešųjų įstaigų vadovai skiriami viešojo konkurso tvarka, kurią nustato visuotinis dalininkų susirinkimas. Vadovą skiria dalininkų susirinkimas tam tikram laikotarpiui, pavyzdžiui, penkeriems metams, ir su juo atitinkamas ministras sudaro darbo sutartį, pavyzdžiui, su Santaros klinikų generaliniu direktoriumi sudaro ir nutraukia sutartį sveikatos apsaugos ministras, su viešosios įstaigos Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūra direktoriumi sudaro ir nutraukia sutartį žemės ūkio ministras.

Akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių vadovus skiria jų kolegialų darinių nariai – valdybos arba stebėtojų tarybos nariai arba visuotinis akcininkų susirinkimas. Dažniausiai tai būna valdybos nariai. Akcentuotina, kad akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių kolegialių darinių narius renka atitinkamų ministrų įsakymais patvirtintos komisijos.[618] Šios atrankų komisijos yra sudaromos remiantis Vyriausybės nutarimu patvirtintu kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašu.[619]

---

612 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos naftos produktų ir naftos valstybės atsargų įstatymas, Profesionaliojo scenos meno įstatymas, Sveikatos sistemos įstatymas, Tauriųjų metalų ir brangakmenių valstybinės priežiūros įstatymas ir t. t.

613 Pavyzdžiui, vidaus reikalų ministro 2017 m. rugsėjo 13 d. įsakymas Nr. 1V-630 „Dėl Valstybės įmonės „Regitra“ įstatų patvirtinimo“; kultūros ministro 2016 m. spalio 5 d. įsakymas Nr. ĮV-759 „Dėl Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos nuostatų patvirtinimo“.

614 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 125 „Dėl Biudžetinės įstaigos Nacionalinio bendrųjų funkcijų centro įsteigimo ir jo nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2018-02-09, Nr. 2124).

615 Pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus universiteto ligoninės Santaros klinikų 2017 m. kovo 23 d. patvirtinti įstatai.

616 Pavyzdžiui, AB Lietuvos pašto 2019 m. birželio 25 d. patvirtinti įstatai.

617 Pavyzdžiui, finansų ministro 1999 m. balandžio 15 d. įsakymas Nr. 99 „Dėl Uždarosios akcinės bendrovės „Būsto paskolų draudimas“ įstatų patvirtinimo“.

618 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2015 m. liepos 1 d. įsakymas Nr. 4-425 „Dėl Atrankos komisijos nuolatinių narių sąrašo“ (TAR, 2015-07-02, Nr. 10639); Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2017 m. rugpjūčio 23 d. įsakymas Nr. 4-494 „Dėl Kandidatų į akcinės bendrovės „Vilniaus metrologijos centras“ valdybos narių vietas atrankos komisijos sudarymo“ (TAR, 2017-08-23, Nr. 13567).

619 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 631 „Dėl Kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2015-06-23, Nr. 10088).

Įstaigų, įmonių, bendrovių veiklos įvairovė

Šios įstaigos ir įmonės steigiamos dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, *pagalbinėms funkcijoms atlikti*. 2018 m. vasarį buvo įsteigta biudžetinė įstaiga Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras, centralizuotai atliekantis Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės atstovų tarnybų, įstaigų prie ministerijų, kitų biudžetinių įstaigų, kurių savininko teises ar pareigas įgyvendina Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, ir šių subjektų kontroliuojamų viešojo sektoriaus subjektų buhalterinės apskaitos ir personalo administravimo funkcijas. *Viešųjų paslaugų teikimo funkcijoms atlikti*, pavyzdžiui, biudžetinė įstaiga „Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka“, viešoji įstaiga „Klaipėdos jūrininkų ligoninė“, biudžetinė įstaiga „Lietuvos nacionalinis muziejus“, biudžetinė įstaiga „Juozo Miltinio dramos teatras“, viešoji įstaiga „Karo akademija“, uždaroji akcinė bendrovė „Lietuvos kinas“ ir t. t. *Administracinėms paslaugoms teikti,* pavyzdžiui, valstybės įmonės „Regitra“, „Registrų centras“, „Statybos produkcijos sertifikavimo centras“, „Pieno tyrimai“, viešosios įstaigos „Ekoagros“, „Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūra“. *Vyriausybės patvirtintas programas įgyvendinančios įstaigos*, pavyzdžiui, viešoji įstaiga „Būsto energijos taupymo agentūra“ įgyvendina Daugiabučių namų atnaujinimo, Viešųjų pastatų energinio efektyvumo didinimo ir kitas Vyriausybės patvirtintas programas, administruodama ir teikdama valstybės paramą. *Patikėjimo teise valdyti valstybės turtą,* pavyzdžiui, VĮ „Valstybinių miškų urėdija“ valdo, naudoja valstybinius miškus ir t. t. *Atitinkamos produkcijos gamyba, pelno siekiančios*, pavyzdžiui, AB „Giraitės ginkluotės gamykla“ gamina „Nato Ball“ šovinius, tūteles, kulkas, švino, plieno šerdis, AB „Kiaulių veislininkystė“ plėtoja ūkinę-komercinę veiklą, AB „Lietuvos veislininkystė“ prekiauja gyvulių sėklinimo inventoriumi ir priemonėmis, užsiima žemės ūkio gyvulių sėklinimu, UAB „Lietuvos žirgynas“ užsiima specializuota arklių veisimo, auginimo ir pardavimo funkcija, AB „Smiltynės perkėla“ vykdo keleivių ir krovinių vežimą jūrų ir pakrančių vandens ir vidaus vandenų transportu ir t. t. *Informacijos tvarkytojų, sistemų projektavimo, diegimo funkcijas atliekan*čios, pavyzdžiui, VĮ „GIS-Centras“ tvarko Lietuvos erdvinės informacijos portalą.

Tiriamas įmones ir įstaigas galima skirstyti į dvi stambias grupes: ne pelno ir pelno siekiančias. Prie ne pelno siekiančių priskirtinos biudžetinės įstaigos ir viešosios įstaigos, prie pelno siekiančių – akcinės bendrovės.

Valstybės valdomos akcinės bendrovės v. privačios akcinės bendrovės

Gali kilti klausimas, kuo skiriasi valstybės valdomos akcinės bendrovės nuo privačių akcinių bendrovių. Galima išskirti tokius pagrindinius skirtumus: pirma, dažniausiai visos bendrovių arba didžioji dalis akcijų priklauso valstybei (pavyzdžiui, uždarosios akcinės bendrovės „Dotnuvos eksperimentinis ūkis“ valstybei priklausanti dalis yra 100 procentų, akcinės bendrovės „Jonavos grūdai“ valstybei priklausanti dalis yra 70,13 procento), antra, pelno

grąžos rodiklis yra nustatomas ministerijų, o ne privataus asmens, trečia, dividendai yra mokami valstybei, o ne privačiam asmeniui, formuojant bendrovių kolegialius organus paprastai dalyvauja ministerija ar kita valstybės institucija, ministerijų valdymo sričiai priklausančios bendrovės yra perkančiosios organizacijos, t. y. jos privalo skelbti ir vykdyti viešuosius pirkimus, taip pat jų vadovai skiriami viešo konkurso būdu. O privačioje bendrovėje vadovas gali būti „draugas“, „giminė“, „artimasis“ ir t. t. Pabrėžtina ir tai, kad ministerijų valdymo srityse veikiančių bendrovių teisinis statusas, kompetencija gali būti reglamentuojama specialiaisiais įstatymais.

Kyla klausimas, kuo skiriasi, ministerijų valdymo srityse veikiančios įstaigos ir bendrovės nuo įstaigų prie ministerijų. Atkreiptinas dėmesys, pirma, įstaigose ir įmonėse dirba ne valstybės tarnautojai, bet darbuotojai, kurių teisinis statusas nustatomas darbo sutartimis, kitomis darbo teisės normomis, antra, dauguma neatlieka viešojo administravimo veiklos, bet teikia viešąsias paslaugas, didesnioji dalis užsiima komercine-ūkine veikla.

Atkreipiame dėmesį, kad, pagal Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą, valstybės valdomomis įmonėmis yra laikomos valstybės įmonės, valstybės valdomos akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės, kurių valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime.

Daugumos anksčiau aprašytų bendrovių ir įstaigų atžvilgiu savininkų teises ir pareigas įgyvendina ministerijos, tačiau gali būti ir taip, kad teises ir pareigas įgyvendina įstaiga prie ministerijos, pavyzdžiui, valstybės įmonės „Lietuvos paminklai“ savininko teises ir pareigas įgyvendina Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, jis tvirtina ir nuostatus, skiria bei atleidžia vadovą, valstybės įmonės „Mūsų amatai“ savininko teises ir pareigas įgyvendina Kalėjimų departamentas.

Kai kurios bendrovės gali steigti bendrovių filialus ir atstovybes Lietuvoje ar užsienio valstybėse, pavyzdžiui, akcinės bendrovės „Giraitės ginkluotės gamykla“, „Kiaulių veislininkystė“, valstybės įmonės „Mūsų amatai“ filialai Pravieniškėse, Marijampolėje, Alytuje.

Nors dauguma tiriamų įstaigų ir bendrovių yra viešąsias paslaugas teikiančios, vis dėlto tarp jų esama ir viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, valstybės įmonė „Regitra“, registruojanti transporto priemones, Registrų centras, tvarkantis nekilnojamojo turto kadastrą ir registrą, juridinių asmenų ir adresų registrą, Statybos produkcijos sertifikavimo centras, teikiantis sertifikavimo, atestavimo, įvertinimo paslaugas, uždaroji akcinė bendrovė „Pieno tyrimai“, vertinanti žalio pieno sudėtį ir kokybę (be tokio įvertinimo negali būti parduodamas pienas), viešoji įstaiga „Ekoagros“, sertifikuojanti ekologinę žemės ūkio ir maisto produktų gamybą, ir t. t.

Iš viso vykdomosios valdžios institucijų sistemoje veikia apytiksliai 340 įstaigų, įmonių, bendrovių, įskaitant ir Vyriausybę, ir ministerijas, ir Vyriausybės įstaigas, bet neįskaitant teritorinių įstaigų. Tai nereiškia, kad visos šios institucijos atlieka

viešojo administravimo veiklą arba kad jų veikla yra reglamentuojama tik administracinės teisės normomis. Dauguma viešųjų įstaigų, valstybės įmonių, akcinių bendrovių, uždarųjų akcinių bendrovių teikia viešąsias paslaugas, o Lietuvoje viešųjų paslaugų teikimas paprastai yra reglamentuojamas civilinės teisės normomis ir nėra laikomas viešojo administravimo veikla.

2.2. Seimui atskaitingos institucijos

Šiame poskyryje aptariame institucijas, kurios paprastai pasaulyje įvardijamos nepriklausomomis reguliavimo arba administravimo institucijomis. Lietuvoje jos labiau žinomos kaip „Seimui atskaitingos institucijos“[620], „kitos Seimo formuojamos institucijos arba kontrolės funkcijas vykdančios institucijos“[621], „LR Seimo sudarytos bei jam tiesiogiai atskaitingos institucijos“[622], „kiti centriniai subjektai“[623], „institucijos, atskaitingos ir atsakingos Seimui arba Respublikos Prezidentui“[624]. Tačiau kartais vartojami ir kitokie terminai: „pagal specialų įstatymą įsteigtas ir specifinis viešasis juridinis asmuo“[625], „institucijos, susijusios su įstatymų leidžiamąja arba vykdomąja valdžia“[626], infrastruktūrinės reguliavimo institucijos[627], „Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitingos institucijos“[628]. Taigi, ši sąvoka „Seimui atskaitingos institucijos“ yra sąlyginė, nes tarp visų institucijų yra ir tokių, kurios atskaitingos ne tik Seimui, bet ir Vyriausybei, ir valstybės vadovui ir t. t. Patogumo dėlei vadinsime jas „Seimui atskaitingomis“.

Seimui atskaitingos institucijos skiriasi nuo kitų valstybinio administravimo institucijų tuo, kad jos nėra tiesiogiai kontroliuojamos arba kontroliuojamos ne tik Vyriausybės. Dėl šio aspekto kitose pasaulio valstybėse jos ir vadinamos nepriklausomomis arba kvazinepriklausomomis. Maža to, šios institucijos veikia tokiose svarbiose visuomenės gyvenimui srityse kaip energetika, dujos, konkurencija, pinigų politika, geležinkeliai, šiluma, vanduo. Tad būtina, kad jos, reguliuodamos minėtas sritis, išlaikytų vienodą atstumą nuo politinės įtakos ir nuo rinkos dalyvių interesų, nesuteikdamos nė vienai

620 Institucijos atskaitingos Seimui. LR Seimas. Prieiga internetu: <https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=808&p_k=1>.

621 Andruškevičius, Arvydas. „Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai“, *Teisė* 42, 2002, p. 7.

622 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*, *supra* note 5, 2004, p. 69.

623 Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai, supra* note 5, p. 199.

624 Bakaveckas, Audrius. *Lietuvos vykdomoji valdžia*, *supra* note 44, p. 136.

625 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[442]-3053/2011.

626 *Lietuvos teisinės institucijos*, VĮ Registrų centras, 2011, p. 24.

627 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 466 „Dėl Viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ (Žin., 2010, Nr. 51-2494).

628 Lietuvos Respublikos 2019 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (TAR, 2018-12-20, Nr. 20968).

iš jų nepagrįsto pranašumo.[629] Maža to, šiose srityse svarbu ne politiniai gebėjimai, o turėti specialių žinių – inžinerinių, ekonominių, fizikos, medicininių. Taigi, šioms institucijoms būdingas skirtingas nuo vykdomosios valdžios institucijų teisinis statusas, sudarymo tvarka, struktūra, atskaitomybė.

Reikia pripažinti, kad Seimui atskaitingos institucijos Lietuvoje yra tokios, kurios veikia ne tik ekonomikos srityse, bet ir kitose, pavyzdžiui, žmogaus teisių gynimo, valstybės politikų rinkimų, viešųjų ir privačių interesų derinimo, teisėsaugos, visuomenės informavimo, informacijos rinkimo, kaupimo, analizės, įvairių programų administravimo, edukacijos srityse.

Seimui atskaitingas institucijas galima suskirstyti į tam tikras grupes.

Pagal jų veiklą:

- teisėsaugos institucijos (Generalinė prokuratūra su teritorinėmis prokuratūromis, Valstybės saugumo departamentas, Specialioji tyrimų tarnyba);
- ekonomikos srityse veikiančios institucijos – Lietuvos bankas, Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba;
- teisių gynėjų arba ombudsmenų institucijos – Seimo kontrolieriai, Vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius;
- visuomenės informavimo ir komunikacijos srityse veikiančios institucijos – Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas;
- patariamosios institucijos, teikiančios išvadas, pastabas, nuomones, pasiūlymus – Nacionalinė sveikatos taryba, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Etninės kultūros globos taryba, Valstybinė lietuvių kalbos komisija;
- atitinkamas iniciatyvas, veiklas remiančios institucijos, programas administruojančios – Lietuvos mokslo taryba, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas;
- informacijos rinkimo, kaupimo, sisteminimo, analizės, apibendrinimo, edukacijos institucijos – Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Lietuvos mokslo taryba, Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas ir kt.;
- etikos kontrolę atliekančios institucijos – VTEK, Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba;
- administracinę atsakomybę taikančios institucijos – Lietuvos bankas, Valstybės kontrolė, VRK, Seimo kontrolierių įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, VTEK, Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo tarnyba, Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba, Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Valstybinė kultūros paveldo komisija, prokurorai.

[629] Deviatnikovaitė, Ieva. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 38.

Pagal teisės aktus, reglamentuojančius jų teisinį statusą ir kompetenciją:

- konstitucinio lygmens institucijos, t. y. minimos Konstitucijoje, – Lietuvos bankas, Valstybės kontrolė, VRK, Generalinė prokuratūra, Seimo kontrolieriai;
- institucijos, kurių kompetencija ir teisinis statusas reglamentuojamas įstatymais – visos Seimui atskaitingos institucijos.

Pagal viešojo administravimo veiklą Seimui atskaitingas institucijas galima suskirstyti:

- į tiesiogiai atliekančias viešojo administravimo funkcijas, t. y. tokios institucijos, kurių pagrindinė veikla yra susieta su viešojo administravimo sritimis, t. y. Lietuvos bankas, Konkurencijos taryba, VRK, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba ir visos kitos, išskyrus teisėsaugos institucijas, iš dalies Seimo kontrolierius. Galima priskirti ir kai kurias patariamąsias funkcijas atliekančias institucijas – Nacionalinę sveikatos tarybą, Etninės kultūros globos tarybą, Valstybinę kultūros paveldo komisiją, Valstybinę lietuvių kalbos komisiją;
- netiesiogiai atliekančias viešojo administravimo funkcijas, t. y. tokios institucijos, kurių pagrindinė veikla yra susieta ne su viešojo administravimo sritimis, bet su kitokia veikla, pavyzdžiui, baudžiamuoju persekiojimu, rekomendacijų priėmimu (Lietuvos prokuratūra, Seimo kontrolieriai, Valstybinis saugumo departamentas, Specialioji tyrimų tarnyba), tačiau jos tam tikrais atvejais veikia kaip viešojo administravimo subjektai;
- neatliekančias viešojo administravimo veiklos – Nacionalinė sveikatos taryba, Etninės kultūros globos taryba, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas.

Pagal steigimą jos gali būti skirstomos į:

- įstatymais įsteigtas, pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnyba;
- Seimo nutarimais įsteigtas, pavyzdžiui, Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba.

Pagal steigėjo funkcijų vykdymą, Seimui atskaitingas institucijas galima suskirstyti į:

- tokias, kurių atžvilgiu steigėjo funkcijas ar savininko teises įgyvendina Seimas, pavyzdžiui, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Lietuvos mokslo taryba;
- tokias, kurių atžvilgiu steigėjo funkcijas ar savininko teises įgyvendina Vyriausybė, pavyzdžiui, Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba;
- tokias, kurios yra įstatymuose įvardytos kaip „savarankiškos“, „nepriklausomos“ – jau minėta Konkurencijos taryba, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija.

Toliau kiekvieną iš šių institucijų trumpai aptarkime kaip viešojo administravimo subjektus.

2.2.1. Konstitucinio lygmens Seimui atskaitingos institucijos

Lietuvos bankas (toliau – Bankas)

LB pirmąkart Lietuvoje įsteigtas 1922 m.[630] Tuo metu Banko valdytoją skyrė valstybės vadovas. LB įstatymo bendruosiuose dėsniuose nustatyta, kad įstatymą vykdė finansų, prekybos ir pramonės ministras, o Banko statutą tvirtino ministrų kabinetas. Maža to, finansų, prekybos ir pramonės ministras galėjo Banko reikalauti, kad šis steigtų savo agentūras, tvirtino generalinės Banko tarybos, kurią sudarė Banko valdyba ir taryba, nutarimus. Taigi, tuometis Lietuvos bankas savo statusu daugiau panėšėjo į vykdomosios valdžios instituciją.

Aptarkime dabartinį Lietuvos banko statusą, kuris reglamentuojamas Konstitucijos XI skirsnyje „Finansai ir valstybės biudžetas“ bei Lietuvos banko įstatyme.[631]

Lietuvos bankas (toliau – Bankas) yra centrinis bankas, nuosavybės teise priklausantis Lietuvos valstybei. Kartu šis bankas yra sudedamoji Europos centrinių bankų sistemos dalis. Tai reiškia, kad jis siekia savo tikslų ir uždavinių vadovaudamasis Europos centrinio banko gairėmis ir nurodymais. Taigi, visos Banko vykdomos funkcijos yra susijusios su SESV nuostatų vykdymu ir jo veikimu kaip Europos centrinių bankų sistemos dalis.

Pagrindinis Banko veiklos tikslas, pagal Lietuvos banko įstatymo 7 straipsnio 1 dalį, yra palaikyti kainų stabilumą.

Bankui vadovauja valdyba, kurią sudaro pirmininkas, skiriamas Seimo valstybės vadovo teikimu penkeriems metams, du jo pavaduotojai ir du valdybos nariai, skiriami prezidento valdybos pirmininko teikimu šešerių metų kadencijai.

Lietuvos bankas, kaip viešojo administravimo subjektas, įgyvendina pinigų politiką, atlieka finansų rinkos priežiūrą, nagrinėja finansų ir rinkos dalyvių (pavyzdžiui, kredito įstaigų, užsienio bankų filialų, elektroninių pinigų įstaigos, finansų maklerio įstaigos, draudimo įmonės, valiutos keityklų operatoriai ir t. t.) ginčus, duoda privalomus nurodymus, renka statistinę informaciją, taiko administracinę atsakomybę dėl ANK 589 straipsnyje 7 punkte numatytų administracinių nusižengimų. Visa tai darydamas, Bankas priima norminius[632] ir individualius administracinius aktus[633], vadinamus Lietuvos banko valdybos nutarimais

630 Lietuvos banko įstatymas (Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 104-818).

631 Lietuvos banko įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-1957).

632 Pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos 2017 m. liepos 13 d. nutarimas „Dėl Kredito unijų kapitalo pakankamumo skaičiavimo taisyklių ir kredito unijų priežiūrai skirtų ataskaitų formų patvirtinimo“ arba 2016 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 03-196 „Dėl Bankų veiklos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“.

633 Pavyzdžiui, Lietuvos banko Priežiūros tarnybos direktoriaus 2015 m. liepos 20 d. sprendimas Nr. 11-111 „Dėl UAB XY tikslinių patikrinimo rezultatų, kuriuo už nustatytus pažeidimus pareiškėjui paskirta

arba atitinkamų Banko administracinių padalinių direktorių sprendimais (pavyzdžiui, Lietuvos banko Priežiūros tarnybos direktoriaus sprendimai).

Tam tikrų lygių Lietuvos banko struktūrinių padalinių nuostatus tvirtina valdybos pirmininkas, valdybos darbo reglamentą tvirtina valdyba. Banko valdybos posėdžiai yra jos veiklos pagrindinė forma. Pagal darbo reglamentą[634], valdybos posėdžiai yra rengiami ne rečiau kaip kartą per mėnesį, jų metu sprendimai priimami ne mažiau kaip trijų balsų dauguma ir jie įforminami nutarimais, kuriuos pasirašo valdybos pirmininkas, o nutarimus administracinių nusižengimų bylose pasirašo posėdžio pirmininkas ir sekretorius.

Valstybės kontrolė

Lietuvoje aukščiausia audito institucija – Valstybės kontrolė – buvo įsteigta 1919 m., priėmus Įstatymą Valstybės kontrolei tvarkyti.[635] Vėliau šio įstatymo nuostatos buvo perkeltos į Lietuvos valstybės laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius. Tuo metu ši institucija buvo laikoma atskira „valstybės valdymo dalimi", nepriklausančia nuo ministrų kabineto, o valstybės kontrolierių skyrė valstybės vadovas.

Dabartinės Valstybės kontrolės statusas yra reglamentuojamas Konstitucijos XII skirsnyje „Valstybės kontrolė", Valstybės kontrolės įstatyme[636] bei su jo įgyvendinimu susijusiuose kituose teisės aktuose.

Pagrindinis Valstybės kontrolės tikslas yra prižiūrėti, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Valstybės kontrolė atlieka valstybinį auditą. Pagal Valstybės kontrolės įstatymo 2 straipsnio 3 dalį, finansinio audito tikslas yra audituojamo subjekto finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių, metinių konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių, nacionalinio ataskaitų rinkinio ir (ar) kitų ataskaitų duomenų, taip pat valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimas ir nepriklausomos nuomonės pareiškimas. Vadovaujantis Įstatymo 2 straipsnio 9 dalimi, veiklos auditas reiškia audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu (plačiau apie Valstybės kontrolę žr. VII dalies 4 skyrių).

Valstybės kontrolės vadovas yra valstybės kontrolierius, penkeriems metams skiriamas Seimo valstybės vadovo teikimu. Valstybės kontrolieriaus pavaduotojus skiria valstybės vadovas. Valstybės kontrolė savo kasmetines veiklos ataskaitas teikia Seimui.

---

15 000 eurų bauda, nurodyta pašalinti pažeidimus, imtis priemonių užtikrinti tinkamą atitikties valdymo įmonių veiklą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimams funkcijos organizavimą ir vykdymą, apie nurodymų įvykdymą informuoti Priežiūros tarnybą". Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-853-492/2017.

634 Lietuvos banko valdybos 2016 m. liepos 14 d. nutarimas Nr. 03-90 „Dėl Lietuvos banko valdybos darbo reglamento patvirtinimo" (TAR, 2016-07-15, Nr. 20635).

635 Įstatymas Valstybės Kontrolei Tvarkyti (Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 5).

636 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).

Ar Valstybės kontrolė yra viešojo administravimo subjektas, vienprasmiškai atsakyti sunku. Daugeliu atvejų ši institucija teikia įvairias išvadas, Įstatyme numatytas ataskaitas. O dažniausiai išvados ar ataskaitos nėra dokumentai, sukeliantys teisines pasekmes. Tačiau, remiantis Įstatymo 18 straipsniu, valstybės kontrolierius ir jo pavaduotojai priima sprendimus pagal valstybinio audito ataskaitas, pavyzdžiui, gali audituoto subjekto vadovui nurodyti reikšmingus teisės aktų pažeidimus ir įpareigoti juos pašalinti, įpareigoti traukti asmenis tarnybinėn ar drausminėn atsakomybėn, grąžinti į valstybės ar savivaldybių biudžetus arba atitinkamus valstybės pinigų fondus lėšas, skirtas ar panaudotas pažeidžiant įstatymus ir t. t. Maža to, Valstybės kontrolės įstatymo 17 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad dėl audito metu nustatytų teisės aktų pažeidimų priimamas administracinis aktas – sprendimas. Kaip žinome, administracinius aktus priima tik viešojo administravimo subjektai.

Štai kaip LVAT yra pasisakęs dėl tokio pobūdžio dokumentų:

> „Atitinkamai Ginčijamo sprendimo rezoliucinėje dalyje atsakovas (Valstybės kontrolė) nusprendė: 1) nurodyti Ministrui sprendimo dėstomojoje dalyje išdėstytus reikšmingus teisės aktų pažeidimus; 2) įpareigoti Ministrą įstatymų nustatyta tvarka traukti pažeidimus padariusius asmenis tarnybos ar drausminėn atsakomybėn; 3) nustatyti Ministrui 70 kalendorinių dienų sprendime nurodyto įpareigojimo įvykdymą pateikimo atsakovui terminą, skaičiuojant nuo jo įvykdymo dienos.
>
> <...> pirmasis iš jų pagrįstai vertintinas kaip informacinio pobūdžio ir konkrečių teisių ar pareigų pareiškėjui nesukelia. Tačiau tiek antrasis, tiek trečiasis rezoliucinės dalies punktai nėra nei informacinio, nei rekomendacinio pobūdžio, o sukuria Ministrui konkrečias pareigas – patraukti už Ginčijamame sprendime nurodytus pažeidimus atsakingus Ministrui pavaldžių institucijų tarnautojus ir darbuotojus tarnybos ar drausminėn atsakomybėn ir apie šio įpareigojimo įvykdymą per konkretų terminą informuoti atsakovą.
>
> Antra, Valstybės kontrolės įstatymo 19 straipsnis numato, kad audituoto subjekto vadovai ar kiti sprendime nurodyti asmenys valstybės kontrolieriaus ar jo pavaduotojo sprendimą per dvidešimt kalendorinių dienų nuo sprendimo gavimo dienos Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka gali apskųsti teismui.“[637]

Visa tai leidžia teigti, kad Valstybės kontrolė veikia kaip viešojo administravimo subjektas, priimantis sukeliančius teisines pasekmes administracinius sprendimus.

Valstybės kontrolė taiko administracinę atsakomybę arba surašo administracinių nusižengimų protokolus už ANK 589 straipsnio 11 punkte numatytus administracinius nusižengimus.

Vyriausioji rinkimų komisija (toliau – VRK arba Komisija)

1919 m. buvo įsteigta pirmoji Lietuvos VRK, priėmus Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymą[638], kurio II dalyje numatyta steigti Komisiją, apygardų

[637] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS[525]-29/2013, 2013 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-2609/2011, 2010 m. gruodžio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A[525]-1698/2010.

[638] Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymai (Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 16).

ir apylinkių komisijas. VRK narius ministrų kabineto teikimu skirdavo valstybės vadovas.

Dabartinėje Lietuvoje VRK teisinį statusą bei kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 67 straipsnio 13 punktas, Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas[639], Seimo rinkimų įstatymas[640], Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas[641], Rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas[642], Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas[643] ir kiti įstatymai.

VRK yra Konstitucijoje numatyta nuolatinė aukščiausioji rinkimų ir referendumų organizavimo ir vykdymo valstybės institucija. Atlikdama savo funkcijas, Komisija, kaip viešojo administravimo subjektas, sudaro apygardų, miestų, rajonų rinkimų ir referendumo komisijas, nustato ir skelbia rinkimų bei referendumo galutinius rezultatus, tvarko rinkimams bei referendumams skirtas valstybės lėšas, organizuoja rinkėjų sąrašų sudarymą, nuolatinį jų tikslinimą ir tvarkymą, nagrinėja skundus ir priima sprendimus dėl apygardų, miestų, rajonų rinkimų, referendumo komisijų sprendimų, o prireikus – ir dėl apylinkių rinkimų, referendumo komisijų sprendimų, panaikina įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų neatitinkančius sprendimus, sprendžia visus ginčus dėl rinkimų ir referendumo agitacijos, apibendrina ir neribotą laiką skelbia informaciją apie Lietuvos Respublikoje rengtus rinkimus, referendumus, skelbia pagal kandidatų pateiktus pareiškimus ir kitus dokumentus parengtą informaciją apie kandidatus, kandidatų gautus balsus, rinkimų, referendumo komisijų narių, stebėtojų, atstovų, iniciatyvinių grupių narių, politinės kampanijos aukotojų sąrašus registruoja kandidatus, išrinktiems kandidatams išduoda Seimo nario, valstybės vadovo, savivaldybės tarybos nario pažymėjimus, tvarko kandidatų rinkimų užstatų grąžinimo klausimus, nagrinėja pranešimus, skundus, prašymus, taip pat atlieka kitus veiksmus. VRK taiko administracinę atsakomybę arba surašo administracinių nusižengimų protokolus dėl ANK 589 straipsnyje 4 ir 5 punktuose numatytų administracinių nusižengimų.

Įgyvendindama savo įgaliojimus, Komisija leidžia aktus – sprendimus, kuriuos pasirašo komisijos pirmininkas. Sprendimai priimami atviru balsavimu posėdyje dalyvaujančių komisijos narių balsų dauguma. Jie yra privalomi visoms rinkimų ir referendumo komisijoms, valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms, kitoms įstaigoms, įmonėms ir organizacijoms. Juos pakeisti arba panaikinti gali tik pati VRK arba teismas.

Sprendimai gali būti *individualaus pobūdžio*, pavyzdžiui:

> Komisijos sprendimas neregistruoti kandidato į savivaldybių tarybų narius, jeigu jis nenurodo, kaip to VRK įstatymas reikalauja, kad teismo įsiteisėjusiu nuosprendžiu (sprendimu) buvo pripažinti kaltais dėl nusikalstamos veikos; sprendimas atsisakyti

639 Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 68-2774).

640 Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 139-0).

641 Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 253-0).

642 Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas (Žin., 2003, Nr. 115-5192).

643 Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 53-996).

registruoti kandidatais į Seimo narius asmenį, išsikėlusį vienmandatėje rinkimų apygardoje kandidatu į Seimo narius, kaip asmenį, nesurinkusį tūkstančio jį remiančių tos rinkimų apygardos rinkėjų parašų; sprendimas, kuriuo duodamas sutikimas kandidatą į Lietuvos Respublikos Seimo narius 2012 m. spalio 14 d. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimuose T. Ž. iki pirmojo naujai išrinkto Seimo posėdžio (po pakartotinių arba naujų rinkimų – iki Seimo nario priesaikos) patraukti baudžiamojon atsakomybė.[644]

VRK gali priimti *norminio pobūdžio* sprendimus.[645]

VRK sudaro Seimas. Komisija susideda iš komisijos pirmininko, kurį siūlo Seimo Pirmininkas, teisingumo ministro pasiūlytų dviejų asmenų, Lietuvos teisininkų draugijos pasiūlytų dviejų asmenų, Respublikos Prezidento pasiūlytų dviejų asmenų, partijų, gavusių Seimo narių mandatų daugiamandatėje rinkimų apygardoje, pasiūlytų asmenų. Po kiekvienų rinkimų, praėjus ne daugiau kaip 120 dienų nuo galutinių rinkimų rezultatų paskelbimo dienos, VRK pirmininkas Seimui teikia Komisijos veiklos ataskaitą.

Lietuvos Respublikos prokuratūra

Prokuroro institutas buvo įtvirtintas 1919 m. sausio 16 d., kai „Vyriausybės žiniose“ buvo paskelbtas Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymas[646]. Įstatymo 9 paragrafe buvo įtvirtinta, kad prie apygardos teismo ir Vyriausiojo Tribunolo yra valstybės gynėjai (prokurorai) bei jų padėjėjai. Vėliau buvo tobulinami teisės aktai, atitinkamai keitėsi ir prokuratūros teisinis statusas. Valstybės gynėjus skirdavo ir atleisdavo valstybės vadovas teisingumo ministro siūlymu.

Šiuolaikinėje Lietuvoje Generalinės prokuratūros ir prokurorų teisinį statusą, kompetenciją nustato Konstitucijos 84 straipsnio 11 punktas bei 118 straipsnis, Prokuratūros įstatymas[647], BK[648], kiti teisės aktai. Generalinį prokurorą skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Seimo pritarimu. Atitinkamai už prokuratūros veiklą generalinis prokuroras atsiskaito valstybės vadovui ir Seimui.

Generalinė prokuratūra ir teritorinės prokuratūros sudaro Lietuvos Respublikos prokuratūrą. Tai – valstybės institucija, padedanti užtikrinti teisėtumą ir teismui vykdyti teisingumą. Tai – organas, kurio pagrindinė veiklos sritis susijusi su baudžiamuoju persekiojimu, taip pat su viešojo intereso gynimu. Prokuroras yra ikiteisminį tyrimą organizuojantis ir jam vadovaujantis, valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose palaikantis pareigūnas (detaliau apie baudžiamojo persekiojimo veiklą ir viešojo intereso gynimą žr. vadovėlio VII dalies 6 skyriuje, IX dalies 10 skyriuje).

644 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eR-5-1062/2019, 2012 m. rugsėjo 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R^{662}-11/2012, 2012 m. spalio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. R^{146}-24/2012.

645 Pavyzdžiui, Vyriausiosios rinkimų komisijos 1996 m. rugsėjo 10 d. sprendimas Nr. 32 „Dėl balsavimo tvarkos renkant Seimą Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse (konsulinėse įstaigose)“ arba 2019 m. spalio 8 d. Nr. Sp-387 sprendimas „Dėl pasaulio lietuvių vienmandatės rinkimų apygardos sudarymo“.

646 Laikinasis Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymas (Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919, Nr. 2-3).

647 Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (Žin., 1994, Nr. 81-1514).

648 Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 89-2741).

Taigi, pagrindinės prokuratūros funkcijos – prokurorų procesiniai veiksmai, susiję su pagalba teismams vykdant teisingumą ar bylos tyrimu, ar sprendimų vykdymu, t. y. su ikiteisminiu tyrimu, – nėra administracinės teisinės prigimties ir nekyla iš viešojo administravimo veiklos, nes ikiteisminio tyrimo atlikimą, baudžiamosios bylos nagrinėjimą teisme, nuosprendžio priėmimą ir kitus su asmens patraukimu baudžiamojon atsakomybėn susijusius veiksmus, reglamentuoja BPK.[649]

Tačiau Lietuvos administraciniai teismai kai kuriuos prokurorų veiksmus sieja su viešojo administravimo veikla – Prokuratūros įstatymo 2 straipsnio 2 dalies 8 punkte įtvirtintą prokuratūros funkciją pagal kompetenciją nagrinėti asmenų prašymus, pareiškimus ir skundus.[650] Atkreiptinas dėmesys, kad ne visų prašymų, pareiškimų ar skundų teisinis pagrindas yra administracinės teisinės prigimties, pavyzdžiui, jeigu prašoma pradėti ikiteisminį tyrimą, visi kilę iš to teisiniai santykiai nebus laikomi viešojo administravimo veikla.[651] Taigi, prokuratūrą galime priskirti prie netiesiogiai atliekančiųjų viešojo administravimo funkcijas, kurios reglamentuojamos administracinės teisės normomis.

Administraciniai teismai taip pat yra pastebėję, kad prokurorų organizuojamas kaltinamųjų ir nuteistųjų konvojavimas yra viešojo administravimo veikla:

> „J. V. taip pat ginčija Vilniaus apygardos prokuratūros prokurorės veiksmus, susijusius su jo konvojavimu į Vilniaus apskrities vyriausiąjį policijos komisariatą, motyvuodamas tuo, kad nepaisant dešinės kojos kulkšnies lūžių, pareiškėjas buvo verčiamas lipti bei leistis laiptais. Tinkamų konvojavimo sąlygų sudarymas negali būti laikomas procesiniais veiksmais, susijusiais su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu. Organizuodama J. V. konvojavimą, Vilniaus apygardos prokuratūros prokurorė veikė kaip viešojo administravimo subjektas, šie veiksmai negali būti skundžiami Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso nustatyta tvarka.“[652]

Pabrėžtina taip pat, kad tarnybiniai santykiai, besiklostantys prokuratūroje, irgi yra administracinės teisinės prigimties.

Praktiniai pavyzdžiai

<…> ginčas kilo dėl Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro 2016 m. gruodžio 16 d. įsakymų Nr. P-774 „Dėl D. V. paskyrimo“ ir Nr. P-775 „Dėl R. V. paskyrimo“ teisėtumo bei pagrįstumo.[653]

649 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-534-520/2019, 2012 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{822}-2297/2012.

650 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS^{858}-374/2012; taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 23, 2012, p. 618–619.

651 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{822}-2297/2012.

652 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-166-492/2017.

653 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4052-575/2017.

„Pareiškėjas M. R. kreipėsi į teismą su (patikslintu) skundu, prašydamas: 1) panaikinti Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro <...> įsakymą Nr.... „Dėl M. R. paskyrimo į pareigas laikotarpio (kadencijos) pabaigos nustatymo“, įsakymą Nr.... „Dėl Panevėžio apygardos prokuratūros Utenos apylinkės prokuratūros vyriausiojo prokuroro pavaduotojo M. R. perkėlimo“, įsakymą Nr. ... „Dėl M. R. laikino perkėlimo į kitas prokuroro pareigas“ <...>.“[654]

Kaip minėta, viena iš prokuratūros veiklos sričių, be baudžiamojo persekiojimo, yra viešojo intereso gynimas. Šis veiksmas gali būti reglamentuojamas civilinės teisės normomis arba administracinės teisės normomis, t. y. prokuroras civilinio arba administracinio proceso tvarka kreipiasi į teismą, kai nustato teisės aktų pažeidimą, kurio pobūdis yra susiję su viešuoju interesu. Tačiau ši prokuroro funkcija nėra laikoma viešojo administravimo veikla. Vis dėlto teismas, į kurį kreipsis prokuroras administracine tvarka, bus administracinis.

Prokurorai taiko administracinę atsakomybę už ANK 589 straipsnio 6 punkte nurodytus nusižengimus.

2.2.2. Žmogaus teisių gynėjų (ombudsmenų) institucijos

Seimo kontrolierių įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga

Seimo kontrolierių, Lygių galimybių kontrolieriaus, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigas galima vadinti Lietuvoje veikiančių ombudsmenų[655] institucijomis. Dvi iš jų laikomos specializuotomis – Vaiko teisių ir Lygių galimybių kontrolierių. Visos šios institucijos buvo įsteigtos Lietuvoje XX amžiaus pabaigoje. Seimo kontrolierių įstaiga įsteigta 1994 m., Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (2005 m. pavadinimas pakeistas į Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą) – 1999 m., Vaiko teisių apsaugos – 2000 m.

Kontrolierių teisinį statusą, kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 29, 73 straipsniai, Seimo kontrolierių įstatymas[656], Lygių galimybių įstatymas[657], Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas[658], kiti įstatymai bei teisės aktai, tarptautiniai dokumentai. Kontrolieriai skiriami Seimo pirmininko teikimu Seimo nutarimais. Visos trys institucijos savo metų veiklos ataskaitas pateikia Seimui. Visų trijų įstaigų nuostatus tvirtina Seimas.

Ar kontrolieriai yra viešojo administravimo subjektai? Vienareikšmio atsakymo nėra.

---

654 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3835-261/2018.

655 Ombudsmenas yra valstybės institucijų paskirtas asmuo, nagrinėjantis asmenų skundus dėl tų institucijų ir kitų įstaigų veiklos. Kai kuriose valstybėse ombudsmenais yra laikomi ir privačia iniciatyva įsteigtos tarnybos, sprendžiančios asmenų ginčus tarp privataus tarnybas įsteigusio asmens ir kitų asmenų.

656 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Žin., 1998, Nr. 110-3024).

657 Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas (Žin., 2003, Nr. 114-5115).

658 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas (Žin., 2007, Nr. 140-5756).

Seimo kontrolieriai, pagal Seimo kontrolierių įstatymo 12 straipsnį, tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. Tačiau Seimo kontrolieriai nepriima norminių ar individualių administracinių aktų, neteikia administracinių paslaugų, neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo ir t. t. Taigi, jie tiesiogiai neatlieka viešojo administravimo veiklos. Tačiau, pagal Įstatymo 3 straipsnio 1 punktą, gina žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, prižiūri, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms. Visa tai darydami Seimo kontrolieriai priima sprendimus, kurie nėra privalomo pobūdžio, t. y. nesukelia teisinių pasekmių. ABTĮ 18 straipsnyje 2 dalyje įtvirtinta, kad administraciniai teismai netiria Seimo kontrolierių sprendimų:

> „Išanalizavus Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas Seimo kontrolieriaus teises darytina išvada, kad Seimo kontrolieriaus tyrimo galutiniai aktai yra tik rekomendacinio pobūdžio ir nei pareiškėjui, nei viešojo administravimo subjektui, kurio sprendimai, veiksmai ar neveikimas buvo skundžiami Seimo kontrolieriui, tiesiogiai nesukuria nei teisių, nei pareigų, todėl jie nelaikytini nei individualiais, nei norminiais teisės aktais ir dėl to negali būti skundžiami administraciniam teismui."[659]

Tačiau praktikoje būta atvejų, kai tam tikriems Seimo kontrolierių veiksmams arba neveikimui nebuvo taikoma Įstatymo 18 straipsnio 2 dalis:

> „<...> buvo kilęs ginčas dėl Seimo kontrolieriaus įstaigos neveikimu padarytos neturtinės žalos atlyginimo <...> yra pažymėjęs, kad Seimo kontrolierius, nors ir tiesiogiai neatliekantis viešojo administravimo funkcijų <...>, yra priskiriamas valstybės pareigūnų kategorijai (Seimo kontrolierių įstatymo 5 str.), o pati Seimo kontrolierių įstaiga yra valstybės institucija <...>. Įvertinusi tai, kad pareiškėjas kreipėsi į teismą dėl neturtinės žalos, galimai padarytos Seimo kontrolieriaus įstaigos neveikimu, atlyginimo, apeliacinės instancijos teismo teisėjų kolegija sprendžia, jog pirmosios instancijos teismas nepagrįstai taikė ABTĮ 16 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nuostatą dėl neleistinumo administraciniam teismui tirti Seimo kontrolieriaus sprendimų (rekomendacijų) ir ja vadovaudamasis nepagrįstai atsisakė priimti pareiškėjo skundą."[660]

Kaip matyti iš teismų praktikos, tam tikrais atvejais Seimo kontrolieriai priskiriami prie tiesiogiai neatliekančiųjų viešojo administravimo funkcijas.

Pabrėžtina taip pat, kad, remiantis ANK 589 straipsnio 1 punktu, Seimo kontrolierių įstaiga taiko administracinę atsakomybę.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, pagal Lygių galimybių įstatymo ir Seimo nutarimu patvirtintus Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos nuostatus, be visų kitų funkcijų tiria skundus dėl diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo bei, remdamasi ANK 589 straipsnio 3 punktu, taiko administracinę atsakomybę.

---

[659] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-249/2010, 2009 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-438-556/2009, 2006 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[15]–1982/2006. Taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 23, 2012, p. 620.

[660] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-751-575/2015.

Tarnybai baigus tirti skundus, lygių galimybių kontrolierius pasirašo išvadas arba perduoda tyrimo medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai, jeigu nustatomi nusikalstamos veikos požymiai, arba kreipiasi į atitinkamą asmenį ar instituciją ir siūlo nutraukti lygias teises pažeidžiančius veiksmus ar panaikinti su tuo susijusį aktą, arba skiria administracines nuobaudas, arba atmeta skundą, arba nutraukia tyrimą, jeigu pareiškėjas skundą atsiima arba kai trūksta objektyvių duomenų apie padarytą pažeidimą, arba įspėja dėl padaryto pažeidimo ir t. t.

Teismų praktikoje vienas iš šių veiksmų buvo pripažintas administraciniu aktu, o tai reiškia, kad Lietuvos administraciniai teismai Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybą pripažįsta viešojo administravimo subjektu.

> „Vyriausiasis administracinis teismas 2008 m. gegužės 29 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A525–825/2008, nusprendė, jog lygių galimybių kontrolieriaus sprendimas (pažyma) įspėti dėl padaryto pažeidimo (teisingumo ministrą) <...>, yra nagrinėtinas administracinių teismų. <...> (pažymoje) įformintas sprendimas įspėti teisingumo ministrą dėl padaryto pažeidimo <...>. Todėl pripažintina, kad šioje byloje ginčijama Pažyma yra vertintina, kaip administracinis aktas <...>."[661]

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos tikslas, pagal Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 2 straipsnį, yra gerinti vaiko teisinę apsaugą, ginti vaiko teises ir jo teisėtus interesus, užtikrinti vaiko teisių ir jo teisėtų interesų įgyvendinimą, atlikti vaiko teisių užtikrinimo ir apsaugos priežiūrą bei kontrolę Lietuvoje. To tikslo siekdamas vaiko teisių apsaugos kontrolierius tiria skundus dėl fizinių ir juridinių asmenų veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiamos ar gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai, skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo vaiko teisių apsaugos srityje, taip pat tiria įstaigų, įmonių ar organizacijų jam perduotus pareiškėjų skundus. Po atliktų tyrimų kontrolierius priima sprendimą arba įspėti asmenis, pažeidusius vaiko teises ar jo teisėtus interesus, arba įspėti siūlyti pašalinti veiklos trūkumus ar teisės aktų pažeidimus, arba siūlyti juridinio asmens, kuris savo veiksmais ar neveikimu pažeidė vaiko teises ar jo teisėtus interesus, steigėjui (dalyviui) svarstyti klausimą dėl tolesnės juridinio asmens veiklos, arba siūlyti taikyti drausminę, tarnybinę, administracinę, civilinę ar baudžiamąją atsakomybę asmenims, pažeidusiems vaiko teises ir jo teisėtus interesus, arba siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo ir t. t.

Tarnyba taiko administracinę atsakomybę už ANK 589 straipsnio 2 punkte numatytus nusižengimus (apie ombudsmenus žr. vadovėlio VII dalies 9 skyrių).

---

[661] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-63-1360-10, 2008 m. gegužės 29 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. A525–825/2008. Taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 23, 2012, p. 620–621.

2.2.3. Visuomenės informavimo srityse veikiančios institucijos

Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas

Pirmosios pastangos sureguliuoti visuomenės informavimo priemones Lietuvoje matyti dar 1920 m., kai vidaus reikalų ministras adresavo ranka rašytą raštą Kauno apskrities viršininkui.[662] Rašte buvo pirmąkart sureglamentuotos sąlygos kino filmams demonstruoti: pirma, kino juostelėse užrašai pirmiausia turėjo būti valstybine kalba, antra, afišose negalėjo būti vartojama rusų kalba, trečia, turėjo būti griežtai laikomasi įstatymų dėl pornografijos, ketvirta, nepilnamečiams iki septyniolikos metų kinematografas turėjo būti neprieinamas, jeigu buvo rodomi „romantiško turinio paveikslai“ ir t. t.[663]

Šiuolaikinėje Lietuvoje Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba buvo įsteigta 1996 m. Tarnybos teisinis statusas, žurnalistų etikos inspektoriaus kompetencija reglamentuojama Visuomenės informavimo įstatyme[664], Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatyme[665], Informacinės visuomenės paslaugų įstatyme[666], Kino įstatyme[667], Seimo nutarimu patvirtintuose nuostatuose, tarptautiniuose ir kituose teisės aktuose. Veiklos ataskaita kasmet teikiama Seimui.

Inspektorių penkeriems metams skiria Seimas iš kandidatų, kuriuos pasiūlo organizacijos, vienijančios viešosios informacijos rengėjus, skleidėjus ir žurnalistus.

Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos tikslas yra saugoti žmogaus teises visuomenės informavimo priemonėse, užtikrinant žurnalistų etikos inspektoriaus (toliau – inspektorius) veiklą.

Remiantis Lietuvos administracinių teismų jurisprudencija, inspektorius yra viešojo administravimo subjektas, savo veikloje turintis vadovautis ne tik specialiaisiais įstatymais, bet ir VAĮ bei jame įtvirtintais viešojo administravimo principais.[668]

Inspektorius yra valstybės pareigūnas, priimantis individualaus pobūdžio administracinius aktus.

---

662 Vidaus reikalų ministro 1920 m. balandžio 19 d. raštas Kauno miesto ir apskrities viršininkui. LCVA. F. 402, ap. 11, b. 351, l. 1.

663 Plačiau žr. Deviatnikovaitė, Ieva. „Kinas ir jo priežiūra tarpukario Lietuvoje“, *Logos* 102, 2020, p. 161–174.

664 Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 71-1706).

665 Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 63-1479).

666 Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymas (Žin., 2006, Nr. 65-2380).

667 Lietuvos Respublikos kino įstatymas (Žin., 2002, Nr. 31-1107).

668 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. Nr. A[525]-668/2011.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„<...> televizijos kanalu buvo parodyta laida <...> Laidos pradžioje laidos vedėjas klausia: „kas ir kodėl Lietuvoje planavo žinomų politikų žmogžudystes ir kas šiandien labiausiai suinteresuotas, kad užmarštin nueitų dramatiški anų dienų įvykiai – nužudymai, kuriuos rezgė savi?". Po reklaminio siužeto laidos vedėjas toliau klausia: „kas, kodėl ir kieno pritarimu rezgė planus, kaip nužudyti šalies Prezidentą A. B.? Kas audė mintį, kaip į aną pasaulį pasiųsti K. P. ir kaip pagrobti jos sūnų Vaidą?" Laidos metu žurnalistas keletą kartų pakartoja minėtus klausimus kalbėdamas apie Kauno savanorių maištą, tariamą valstybės perversmą ir pasikėsinimą į A. B. bei K. P. Uždavus tokius klausimus rodomas V. L. atvaizdas arba laidos dalyvių pasakojimai apie V. L. Žodžiais į užduotus klausimus neatsakoma, tačiau pateikiamas vaizdas – V. L. atvaizdas.

Pareiškėjas politinė partija „Tėvynės sąjunga–Lietuvos krikščionys demokratai", atstovaujamas pirmininko pavaduotojos R. J., su skundu kreipėsi į Žurnalistų etikos inspektorių, prašydamas įspėti viešosios informacijos rengėją ir skleidėją dėl Visuomenės informavimo įstatymo <...> straipsnių pažeidimo <...>."[669]

„<...> bylos ginčo dalykas yra atsakovo, Žurnalistų etikos inspektoriaus, <...> sprendimo Nr. ... dalis, kuria nuspręsta pripažinti Utenos apskrities vyriausiojo policijos komisariato skundą dėl publikacijoje „Policininkai jiems pasipriešinusį 23 metų uteniškį elektrošoku čirškino tol, kol atjungė" paskleistos informacijos iš dalies pagrįstu ir įspėti viešosios informacijos rengėją (skleidėją) UAB „15min" dėl Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 2 straipsnio 36 dalies ir 22 straipsnio 8 dalies 1 punkto nuostatų pažeidimo."[670]

Taigi, inspektorius, nagrinėdamas suinteresuotų asmenų skundus dėl visuomenės informavimo priemonėse pažeistos jų garbės ir orumo, skundus dėl jų teisės į privataus gyvenimo apsaugą pažeidimo visuomenės informavimo priemonėse bei kitokius pareiškimus, priima teisines pasekmes sukeliančius sprendimus. Jis, pagal Visuomenės informavimo įstatymo 50 straipsnio 3 dalį, gali įspėti viešosios informacijos rengėjus ir skleidėjus, kitus atsakingus asmenis apie pastebėtus visuomenės informavimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus ir reikalauti juos pašalinti, reikalauti, kad viešosios informacijos rengėjas ar skleidėjas nustatyta tvarka paneigtų paskelbtą tikrovės neatitinkančią informaciją, žeminančią asmens garbę ir orumą ar kenkiančią jo dalykinei reputacijai, teisėtiems interesams, arba sudarytų asmeniui galimybę pačiam atsakyti ir paneigti tokią informaciją, kreiptis į kompetentingas valstybės institucijas ir Visuomenės informavimo etikos asociaciją dėl pastebėtų visuomenės informavimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų. Inspektorius, pagal ANK 589 straipsnio 16 punktą, taiko administracinę atsakomybę dėl atitinkamų nusižengimų.

Lietuvos radijo ir televizijos komisija (toliau – Komisija) buvo įsteigta 1996 m. Komisijos teisinį statusą reglamentuoja Visuomenės informavimo

669 Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 7 d. nutarties administracinėje byloje Nr. A[492]-3337/2011.

670 Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 1 d. nutarties administracinėje byloje Nr. eA-577-261/2017.

įstatymas, Elektroninių ryšių įstatymas[671], Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymas[672], kiti įstatymai, Seimo nutarimu patvirtinti Lietuvos radijo ir televizijos komisijos nuostatai, tarptautiniai ir kiti teisės aktai. Veiklos ataskaitą komisija kasmet teikia Seimui.

Komisiją sudaro vienuolika narių: du narius skiria valstybės vadovas, tris – Seimas Kultūros komiteto teikimu, tris – Lietuvos meno kūrėjų asociacija, vieną – Lietuvos katalikų bažnyčios Vyskupų konferencija, vieną – Lietuvos žurnalistų sąjunga, vieną – Lietuvos žurnalistų draugija.

Pagal Visuomenės informavimo įstatymo 47 straipsnį, Komisija yra Seimui atskaitinga Lietuvos Respublikos jurisdikcijai priklausančių radijo, televizijos programų transliuotojų, užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų teikėjų veiklą reguliuojanti ir prižiūrinti, Lietuvos Respublikos teritorijoje veiklą vykdančių retransliuotojų ir kitų asmenų, teikiančių Lietuvos Respublikos vartotojams televizijos programų, atskirų programų platinimo internete paslaugas, veiklos priežiūrą vykdanti institucija. Komisija dalyvauja formuojant valstybės audiovizualinę politiką. Kartu Komisija yra Seimo ir Vyriausybės ekspertė radijo, televizijos programų transliavimo, retransliavimo, televizijos programų, atskirų programų platinimo internete bei užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų klausimais.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„<...> ginčas kilo dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos sprendimo Nr. ... „Dėl programų iš ne Europos Sąjungos valstybių narių, Europos ekonominės erdvės valstybių ir kitų Europos Tarybos konvenciją dėl televizijos be sienų ratifikavusių Europos valstybių, sudarančių televizijos programą „Ren TV Baltic", laikino retransliavimo sustabdymo", kuriuo Komisija įpareigojo televizijos programų retransliuotojus, skleidžiančius televizijos programą „Ren TV Baltic" Lietuvos Respublikoje, laikinai, 3 mėnesiams nuo šio sprendimo įsigaliojimo dienos, sustabdyti programų iš ne Europos Sąjungos valstybių narių, Europos ekonominės erdvės valstybių ir kitų Europos Tarybos konvenciją dėl televizijos be sienų ratifikavusių Europos valstybių, sudarančių televizijos programą „Ren TV Baltic", retransliavimą Lietuvos Respublikos teritorijoje."[673]

„<...> sprendimu Nr. 23 „Dėl konkurso paskelbimo" Komisija paskelbė konkursą transliavimo licencijai, suteikiančiai teisę įrengti ir eksploatuoti savo elektroninių ryšių tinklus radijo programai transliuoti radijo stotimi 100,5 MHz dažniu Laisvės pr. 60, Vilniuje, gauti. <...>. Komisija, išnagrinėjusi iki nustatyto termino pateiktas 7 konkurso dalyvių paraiškas, sprendimu Nr. ... konkurso nugalėtoju pripažino UAB „Interbanga" ir nusprendė jai išduoti Transliavimo licenciją."[674]

---

671 Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas (Žin., 2004, Nr. 69-2382).

672 Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymas (Žin., 1999, Nr. 50-1598).

673 Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 31 d. sprendimo administracinėje byloje Nr. A-638-492/2017.

674 Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. kovo 16 d. nutarties administracinėje byloje Nr. A[146]-132/2009.

Komisija yra viešojo administravimo subjektas, nes, administruodama visuomenės informavimą reglamentuojančius teisės aktus, teikia administracines paslaugas (licencijas radijo, televizijos programų transliavimo ir / ar rentransliavimo veiklai), priima individualaus (žr. anksčiau pateiktus) ir norminio pobūdžio administracinius aktus, pavyzdžiui, Komisijos 2014 m. kovo 19 d. sprendimas „Dėl programų iš ne Europos Sąjungos valstybių narių, Europos ekonominės erdvės valstybių ir kitų Europos Tarybos konvenciją dėl televizijos be sienų ratifikavusių Europos valstybių, sudarančių televizijos programą „NTV Mir Lithuania", laikino retransliavimo sustabdymo" Nr. KS46 LVAT buvo pripažintas norminiu administraciniu aktu.[675, 676] Komisija, remdamasi ANK 589 straipsnio 8 punktu, taiko administracinę atsakomybę arba surašo administracinių nusižengimų protokolus.

1996 m. buvo įsteigtas *Spaudos, radijo ir televizijos fondas* (toliau – fondas). Pagal Visuomenės informavimo įstatymo 28 straipsnio 1 dalį, yra pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – konkurso tvarka teikti paramą viešosios informacijos rengėjų kultūriniams, visuomenės informavimo saugumo, medijų raštingumo ugdymo ir šviečiamiesiems projektams. Fondas iš esmės yra paramą skiriantis subjektas juridiniams asmenims dėl įvairių projektų (pavyzdžiui, straipsnių ciklui publikuoti spaudos leidinyje, laidų ciklui transliuoti televizijoje ar radijuje ir pan.).

Ši institucija skiriasi nuo visų kitų anksčiau aprašytųjų, nes tai yra ne biudžetinė įstaiga, o viešoji įstaiga, kurios tikslus ir uždavinius detaliau reglamentuoja ne nuostatai, o įstatai, patvirtinti visuotiniu dalininkų susirinkimu. Fondo tarybą sudaro devyni nariai, o sudėtį tvirtina visuotinis dalininkų susirinkimas, į kurį patenka Lietuvos teisininkų draugija, architektų, dailininkų, kompozitorių sąjungos ir t. t.

Sudėtinga būtų priskirti šią instituciją prie viešojo administravimo subjektų, nes ji nepriima norminio pobūdžio administracinių aktų, netgi konkursų nuostatus, suderintus su Seimo kultūros komitetu, tvirtina ne ji pati, o Vyriausybė[677], taip pat neteikia administracinių paslaugų ir neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo. Tačiau fondas skelbia konkursų rezultatus, kurie, manytina, konkurso dalyvių gali būti apskųsti administraciniams teismams (tokio atvejo dar nebuvo).

Taip pat sunku nustatyti fondo sąsają su Seimu. Vis dėlto pabrėžtina, kad ji bendradarbiauja su Seimo Kultūros komitetu ir kiekvienais metais Seimo plenariniame posėdyje pateikia lėšų, gautų iš biudžeto, paskirstymo ir panaudojimo ataskaitą.

---

675 Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 12 d. nutarties administracinėje byloje Nr. AS[438]-1200/2014.

676 Ginčą dėl panašaus pobūdžio teisės akto 2017 m. LVAT yra nagrinėjęs kaip kilusį iš individualaus administracinio akto. Žr. Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 31 d. sprendimo administracinėje byloje Nr. A-638-492/2017.

677 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 31 d. nutarimas Nr. 1190 „Dėl valstybinės teikiamos dalinės finansinės paramos kultūriniams, visuomenės informavimo saugumo, medijų, raštingumo ugdymo ir šviečiamiesiems projektams pagal Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondui pateiktas paraiškas bendrųjų konkursų nuostatų tvirtinimo".

2.2.4. Etikos kontrolės institucijos

Prie etikos kontrolę atliekančių institucijų priskirtinos *VTEK*, *Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba* (žr. vadovėlio III dalies 2.2.8 skyrių), *Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba* (žr. vadovėlio III dalies 2.2.3 skyrių). Šiame skyrelyje trumpai aptarkime VTEK.

VTEK teisinį statusą bei kompetenciją reglamentuoja Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas (Žin., 2008, Nr. 81-3176), Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas (Žin., 1997, Nr. 67-1659), Lobistinės veiklos įstatymas (TAR, 2020-07-10, Nr. 15502), Korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297), Valstybės politikų elgesio kodeksas (Žin., 2006, Nr. 102-3938) ir kiti teisės aktai.

Pagal Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalį, VTEK yra Seimui atskaitinga kolegiali institucija, kurios paskirtis – užtikrinti, kad valdžios įstaigos ir jose dirbantys asmenys etiškai tarnautų žmonėms. Atlikdama savo funkcijas, Komisija, remiantis Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo 17 straipsnio 1 dalimi, kaip viešojo administravimo subjektas, prižiūri, kaip įgyvendinami jos administruojami įstatymai, teikia pasiūlymus jų nuostatų tobulinimo ir įgyvendinimo, šiais klausimais priima sprendimus, rekomendacijas, tiria asmenų pranešimus, skundus ir prašymus dėl deklaruojančių asmenų (išskyrus Seimo narius) veikos atitikties Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo, Lobistinės veiklos įstatymo nuostatoms, atlieka parlamentinių politinių partijų pirmininkų ir jų pavaduotojų, kurie nėra Seimo ar savivaldybių tarybų nariai arba nėra Vyriausybės nariai, elgesio tyrimą Valstybės politikų elgesio kodekso nustatyta tvarka. Atitinkamais atvejais veikia kaip privaloma išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme institucija ir kt.

Dėl Seimo narių etikos tyrimus atlieka *Seimo etikos ir procedūrų komisija*. Tačiau ši komisija nėra viešojo administravimo subjektas. Tai – viena iš daugelio Seimo komisijų (apie Seimo komisijas žr. vadovėlio VII dalies 3 skyrių).

VTEK taiko administracinę atsakomybę arba surašo administracinių nusižengimų protokolus dėl ANK 589 straipsnyje 15 punkte numatytų administracinių nusižengimų.

Įgyvendindama savo įgaliojimus, Komisija leidžia aktus – sprendimus. Sprendimai viešųjų ir privačių interesų derinimo, darbo apribojimo taikymo išimčių, lobistinės veiklos srityse priimami atviru vardiniu balsavimu posėdyje dalyvaujančių komisijos narių balsų dauguma. Skundai dėl VTEK sprendimų nagrinėjami ABTĮ nustatyta tvarka.

Sprendimai gali būti *individualaus pobūdžio*.

Praktiniai administracinių sprendimų pavyzdžiai

Komisijos sprendimas pripažinti asmenį pažeidusiu arba nepažeidusiu Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymą: pripažinti, kad XY savivaldybės tarybos narys V. S. , dalyvaudamas ir nenusišalindamas šios tarybos vykusiame posėdyje svars-

tant klausimą dėl pritarimo XY savivaldybės šeimos globos namų 2020–2030 m. priemonių planui, Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punkto bei 11 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatų nepažeidė, nes svarstytas klausimas nebuvo tiesiogiai ir akivaizdžiai susijęs su V. S. vadovaujama VšĮ „MMM" ar projekto „NNN", kuriame minėtoji viešoji įstaiga dalyvauja, įgyvendinimu.
Pripažinti sprendimą įrašyti asmenį į lobistų sąrašą netekusiu galios, nes asmuo nepateikė valstybės rinkliavos sumokėjimą patvirtinančio dokumento.

VTEK priima ir *norminio pobūdžio taisykles*. Antai 2019 m. gruodžio 4 d. VTEK patvirtino naujas Privačių interesų deklaracijų pildymo, tikslinimo ir pateikimo taisykles (TAR, 2019-12-09, Nr. 19804).

VTEK sudaro Seimas. Po vieną kandidatą Seimui teikia valstybės vadovas, Seimo Pirmininkas, Ministras Pirmininkas, Lietuvos teisininkų draugija, Nevyriausybinių organizacijų taryba. VTEK nario kadencija yra penkeri metai. Asmuo Komisijos nariu gali būti skiriamas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės. VTEK kiekvienais metais pateikia Seimui praėjusių metų Komisijos veiklos ataskaitą (daugiau apie VTEK žr. vadovėlio VII dalies 10 skyrių).

2.2.5. Ekonomikos sektoriuose veikiančios institucijos

Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo tarnyba

Konkurencijos taryba (toliau – Taryba) buvo įsteigta 1992 m. Tuo metu ši institucija priklausė vykdomosios valdžios institucijų sistemai – tai buvo įstaiga prie Ekonomikos ministerijos. Vėliau ši institucija tapo iš dalies nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios įtakos.

Tarpukario Lietuvoje apskritai nebuvo atskiros institucijos, prižiūrinčios konkurencijos principų laikymąsi, tačiau 1932 m. buvo priimtas Kovos su nedorąja konkurencija įstatymas[678], pagal kurį pagrindiniai sąžiningos konkurencijos sergėtojai buvo finansų ministras ir teismai, taip pat buvo numatyta administracinė ir baudžiamoji teisinė atsakomybė už minimo įstatymo pažeidimus.

Šiuolaikinės Tarybos kompetenciją ir teisinį statusą reglamentuoja Konstitucijos 46 straipsnis, Konkurencijos įstatymas[679], Reklamos įstatymas[680], Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas[681], kiti įstatymai, Vyriausybės nutarimu patvirtinti Konkurencijos tarybos nuostatai, kiti Vyriausybės nutarimai, Konkurencijos tarybos nutarimai, tarptautiniai dokumentai, ES teisės aktai. Veiklos ataskaitos kasmet teikiamos Seimui ir Vyriausybei. Tarybą sudaro pirmininkas ir keturi nariai, kuriuos Ministro Pirmininko teikimu skiria Respublikos Prezidentas.

678 Kovos su nedorąja konkurencija įstatymas (Vyriausybės žinios, 1932, Nr. 392-2680).

679 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

680 Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1937).

681 Lietuvos Respublikos mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (Žin., 2010, Nr. 1-31).

Taryba yra savarankiška valstybės įstaiga, atskaitinga Seimui, vykdanti valstybinę konkurencijos politiką ir prižiūrinti, kaip laikomasi Konkurencijos įstatyme įtvirtintų sąžiningos konkurencijos principų, neleidžiančių sudaryti draudžiamus susitarimus, piktnaudžiauti dominuojančia padėtimi, nesąžiningai konkuruoti ir t. t.

Visa tai atlikdama Taryba, kaip viešojo administravimo subjektas, priima privalomus nurodymus ūkio subjektams (pavyzdžiui, įpareigoti nutraukti priešingą teisei veiką, pakeisti per nustatytą terminą priešingus teisei aktus, skirti pinigines baudas), teisės aktus. Tai reiškia, jog ji priima individualaus ir norminio pobūdžio administracinius aktus[682], t. y. atlieka ir jurisdikcinę, ir teisėkūros funkciją.

Be to, Taryba teikia administracines paslaugas, pavyzdžiui, leidimą vykdyti koncentraciją.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„Konkurencijos taryba pripažino, kad bendrovė „Maxima LT" pažeidė Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymą, kai sutartyse su maisto prekių ir gėrimų tiekėjais numatė jiems mokėti tam tikro dydžio rinkodaros lėšas už pardavimo skatinimą, taip pat baudas ar kompensacijas – už įsipareigojimų nevykdymą."[683] Bendrovei buvo skirta 51 600 eurų bauda.

Didžiausia ekonominė sankcija, kurią yra skyrusi Taryba, buvo 2014 m. skirta bauda OAO „Gazprom" – per 35 milijonus eurų už tai, kad ši „sudarė kliūtis AB „Lietuvos energijos gamyba" savo poreikiams įsigyti gamtinių dujų iš kitų tiekėjų"[684], pažeidė koncentracijos vykdymo sąlygas. Priminsime, kad, pagal Konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 1 dalį, ūkio subjektams už draudžiamus susitarimus, piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, koncentracijos, apie kurią buvo privaloma pranešti, įgyvendinimą be Konkurencijos tarybos leidimo ir t. t., skiriama piniginė bauda iki 10 procentų bendrųjų metinių pasaulinių pajamų praėjusiais ūkiniais metais.

„laikotarpiu nuo 2017 m. kovo mėn. iki 2019 m. kovo 13 d. UAB XVX vaistinė iniciatyva ir interesais naudota vaistinių tinklo „XVX vaistinė" reklama apimamos ir kūdikio būtiniausioms prekėms <...> taikomą 20 procentų nuolaidą, buvo klaidinanti ir pažeidė Reklamos įstatymo 5 straipsnio reikalavimus <...>." Už <...> klaidinančios reklamos naudojimą UAB XVX Taryba skyrė 6 500 eurų piniginę baudą.[685]

Taryba taiko administracinę atsakomybę už ANK 589 straipsnio 9 punkte nurodytus nusižengimus.

Valstybinė energetikos reguliavimo taryba (toliau – Reguliavimo taryba) buvo įsteigta 2002 m. Tais pačiais metais valstybės vadovas paskyrė pirmuosius

682 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 1S-27 „Dėl Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nu baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo".

683 Prieiga internetu: <https://kt.gov.lt/lt/naujienos/maxima-lt-nubausta-uz-nesaziningus-veiksmus-tiekeju-atzvilgiu>.

684 Prieiga internetu: <https://kt.gov.lt/lt/naujienos/nbsp-gazprom-byloje-lvat-padejo-taska-pazeidimas-buvo>.

685 Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2019 m. spalio 15 d. nutarimas „Dėl Vaistinių tinkle reklamos apie mamos ir kūdikių prekėms taikomas nuolaidas atitikties Lietuvos Respublikos reklamos įstatymo reikalavimams".

Tarybos narius. Iki 2019 m. liepos 1 d. ši institucija vadinosi Valstybine kainų ir energetikos reguliavimo komisija.

Reguliavimo tarybos teisinį statusą ir kompetenciją reglamentuoja Vartotojų teisių apsaugos įstatymas[686], Energetikos įstatymas[687], kiti įstatymai, ES teisės aktai, Seimo ir Vyriausybės nutarimai, tarp jų Vyriausybės nutarimu patvirtinti nuostatai[688] (toliau – Nuostatai), teisingumo ministro įsakymai, Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos nutarimai. Veiklos ataskaitas Reguliavimo taryba kasmet teikia valstybės vadovui, Seimui ir Vyriausybei. Reguliavimo tarybą sudaro penki nariai, kuriuos penkeriems metams skiria ir atleidžia Seimas valstybės vadovo teikimu.

Reguliavimo tarybos savininkė, pagal Nuostatų 5 dalį, yra valstybė, o savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė. Remiantis Nuostatų 1 dalimi, Reguliavimo taryba yra nepriklausoma valstybės institucija, reguliuojanti energetikos, geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikimo srityse veikiančių subjektų veiklą ir atliekanti valstybinę energetikos priežiūrą bei kontrolę. Reguliavimo funkcijas atliekanti Taryba, pagal II Nuostatų skyrių, atlieka 83 funkcijas, tarp kurių tvirtina valstybės reguliuojamų kainų nustatymo metodikas, nustato valstybės reguliuojamas kainas bei kainų ir (ar) pajamų viršutines ribas, kontroliuoja, kaip taikomos valstybės ar savivaldybės reguliuojamos kainos ir tarifai, vienašališkai nustato valstybės ir savivaldybių reguliuojamas kainas, jeigu energetikos, geriamojo vandens tiekimo ir (ar) nuotekų tvarkymo įmonės nesilaiko kainų nustatymo reikalavimų, derina keleivių ir transporto priemonių perkėlimo keltais per Kuršių marias ir keleivių vežimo geležinkelio vietinio susisiekimo maršrutais didžiausius tarifus, nagrinėja skundus dėl energetikos objektų, įrenginių ir apskaitos priemonių techninės saugos, eksploatavimo, energijos kokybės reikalavimų ir t. t.

Visa tai atlikdama Reguliavimo taryba, kaip viešojo administravimo subjektas, teikia administracines paslaugas (pavyzdžiui, išduoda energetikos veiklos, geriamojo vandens tiekimo, nuotekų tvarkymo, energijos išteklių biržos operatoriaus licencijas ir leidimus), priima kitus individualaus pobūdžio administracinius aktus, pavyzdžiui, Reguliavimo tarybos nutarimas derinti UAB „Radviliškio vanduo“ perskaičiuotas geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų bei paviršinių nuotekų tvarkymo paslaugų bazines kainas[689], priima norminius administracinius aktus, pavyzdžiui, dėl geriamojo vandens tiekimo taisyklių[690].

---

686 Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 94-1833).

687 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2224).

688 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimas Nr. 1747 „Dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“ (2019 m. liepos 1 d. redakcija).

689 Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos 2019 m. ? Nr. ? nutarimas „Dėl UAB „Radviliškio vanduo“ perskaičiuotų geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo bei paviršinių nuotekų tvarkymo paslaugų bazinių kainų derinimo“.

690 Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. O3-92 „Dėl Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų kainų nustatymo metodikos“.

Taryba taiko administracinę atsakomybę arba surašo administracinių nusižengimų protokolus už ANK 589 straipsnio 14 punkte nurodytus nusižengimus.

2.2.6. Patariamosios institucijos

Nacionalinė sveikatos taryba, Nacionalinė šeimos taryba, Etninės kultūros globos taryba, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija

Nacionalinė sveikatos taryba (toliau – Taryba), remiantis Sveikatos sistemos įstatymo[691] 67 straipsniu, yra Seimui atskaitinga sveikatos politikos vertinimo ir formavimo patariamoji institucija, biudžetinė įstaiga. Taryba veikia pagal Seimo patvirtintus Nacionalinės sveikatos tarybos nuostatus.[692] Ją sudaro šešiolika narių, skiriamų Seimo. Šie nariai yra savivaldybių bendruomenių sveikatos tarybų, asociacijų, ginančių visuomenės sveikatos, pacientų ar neįgaliųjų interesus, mokslo ir studijų institucijų, rengiančių sveikatos priežiūros specialistus, sveiką gyvenseną propaguojančių asociacijų atstovai, švietimo, socialinių reikalų, aplinkosaugos, ekonomikos, kultūros, kaimo reikalų, medicinos etikos ar teisės specialistai.

Tarybą vargiai galėtume priskirti prie viešojo administravimo subjektų, nes ji nepriima teisines pasekmes sukeliančių sprendimų, neformuoja visiems privalomų taisyklių, t. y. ji neatlieka administracinio reglamentavimo veiklos, jurisdikcinių funkcijų, neteikia administracinių paslaugų, taip pat neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo. Ji analizuoja, vertina, teikia pasiūlymus, išvadas valstybės institucijoms, tarp jų ir viešojo administravimo subjektams, dalyvauja vertinant ir formuojant ligų profilaktikos ir kontrolės politiką ir pan. Politikos formavimo klausimais ji priima sprendimus, tačiau jie nėra privalomas elgesio taisykles nustatantys dokumentai. Juose paprastai Taryba siūlo Seimui, Vyriausybei atkreipti dėmesį į tam tikrus reiškinius (pavyzdžiui, JT Neįgaliųjų teisių konvencijos nuostatas sveikatos srityje), ministerijoms siūlo „tobulinti“, „inicijuoti“, „įtraukti“, „parengti“, pavyzdžiui, atitinkamus teisės aktus ar priežiūrą, Lietuvos savivaldybių asociacijai siūlo „skatinti“ ir pan.[693]

Nacionalinė šeimos taryba (toliau – Šeimos taryba), remiantis Šeimos stiprinimo įstatymo[694] 9 straipsniu, yra Seimui atskaitinga šeimos politikos formavimo ir įgyvendinimo vertinimo patariamoji institucija, biudžetinė įstaiga. Šeimos tarybos savininko teises ir pareigas įgyvendina Seimas. Šeimos taryba sudaroma ketverių metų kadencijai, veikia pagal Seimo patvirtintus

691 Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 63-1231).

692 Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. VIII-612 „Dėl Nacionalinės sveikatos tarybos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1998, Nr. 7-136).

693 Nacionalinės sveikatos tarybos posėdžio 2019 m. vasario 27 d. nutarimas Nr.-1 „Dėl socialiai pažeidžiamų grupių teisių užtikrinimo perspektyvų Lietuvos sveikatos priežiūros sistemoje“.

694 Lietuvos Respublikos šeimos stiprinimo įstatymas (TAR, 2017-11-06, Nr. 17495).

Tarybos nuostatus.[695] Ją sudaro penkiolika narių: penki savivaldybių šeimų tarybų atstovai[696], trys mokslo ir studijų institucijų atstovai, tyrinėjantys šeimos politikos klausimus, septyni šeimų organizacijų ir su šeimomis dirbančių organizacijų atstovai.

Šeimos tarybą vargiai galėtumėme priskirti prie viešojo administravimo subjektų, kadangi ji nepriima teisines pasekmes sukeliančių sprendimų, taip pat neformuoja visiems privalomų taisyklių, t. y. ji neatlieka administracinio reglamentavimo veiklos, jurisdikcinių funkcijų, neteikia administracinių paslaugų, taip pat neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo. Ji analizuoja, vertina, stebi, teikia pasiūlymus, išvadas, rengia ataskaitas, teikia konsultacijas Seimui, Vyriausybei, ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, teikia visuomenei informaciją, vertina numatomo teisinio reguliavimo poveikį šeimai arba atlieka teisės aktuose nustatytą teisinio reguliavimo stebėseną.

Etninės kultūros globos taryba (toliau – Kultūros taryba) buvo įsteigta 2000 m., remiantis Etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymu.[697] Tarybos paskirtis, remiantis Įstatymo 6^1 straipsniu, atlikti Seimo ir Vyriausybės eksperto bei patarėjo misiją padedant spręsti strateginius etninės kultūros valstybinės globos ir politikos formavimo bei nematerialaus kultūros paveldo apsaugos klausimus, užtikrinti nacionalinėje teisės sistemoje įtvirtintos etninės kultūros valstybinės globos įgyvendinimo priežiūrą, skatinti etninės kultūros plėtrą. Kultūros tarybą sudaro 21 narys, kuriuos siūlo Lietuvių literatūros ir tautosakos institutas, Lietuvos istorijos institutas, Lietuvos tautodailininkų sąjunga, Lietuvių etninės kultūros draugija, Lietuvos kraštotyros draugija, Lietuvos ramuvų sąjunga, Lietuvių katalikų mokslo akademija, Lietuvos etninės kultūros ugdytojų sąjunga, Lietuvos muzikos ir teatro akademija ir t. t. Kultūros tarybos sudėtį tvirtina Seimas. Ji Lietuvos etnografiniuose regionuose turi 5 regioninius padalinius (filialus), kurie nėra atskiri juridiniai asmenys.

Panašiai kaip ir Nacionalinės sveikatos tarybos, Šeimos tarybos, Etninės kultūros globos tarybos negalėtume priskirti prie viešojo administravimo subjektų. Ji nepriima teisines pasekmes sukeliančių sprendimų, neformuoja visiems privalomų taisyklių, t. y. neatlieka administracinio reglamentavimo veiklos, jurisdikcinių funkcijų, neteikia administracinių paslaugų, taip pat neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo. Taryba rengia, vertina teikia siūlymus, išvadas Seimui, Vyriausybei, savivaldybėms, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos tarybai ir t. t.

---

695 Lietuvos Respublikos Seimo 2019 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. XIII-2704 „Dėl Nacionalinės šeimos tarybos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-20, Nr. 20951).

696 Savivaldybių šeimų tarybos yra visuomeniniais pagrindais veikiantys patariamieji organai prie savivaldybių tarybų (Šeimos stiprinimo įstatymo 15 straipsnis).

697 Lietuvos Respublikos etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 82-2414).

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

Lietuvos moksleivių etninės kultūros olimpiados organizavimas etnografiniuose regionuose, pasiūlymas tobulinti Bendrųjų programų atnaujinimo gaires remiantis Meilės Lukšienės tautinės mokyklos koncepciją, sprendimas kreiptis į Prezidentę siekiant, kad Nacionalinės J. Basanavičiaus premijos būtų teikiamos Prezidentūroje[698], atlikti Kaziuko mugės stebėseną[699].

Valstybinė kultūros paveldo komisija (toliau – Komisija) Valstybinės kultūros paveldo komisijos įstatyme[700] yra įvardyta Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės eksperte ir patarėja valstybinės kultūros paveldo apsaugos politikos, jos įgyvendinimo, vertinimo ir tobulinimo klausimais. Komisija atskaitinga Seimui. Ji buvo įsteigta 1995 m. ir iki 2005 m. vadinosi Valstybine paminklosaugos komisija. Komisiją sudaro dvylika narių, iš jų du skiria ir atleidžia valstybės vadovas, keturis – Seimas Seimo Kultūros komiteto teikimu, keturis – Ministras Pirmininkas kultūros ministro teikimu, du – įregistruotos asociacijos, susijusios su kultūros paveldo sritimi.

Kaip ir Nacionalinės sveikatos tarybos ar Etninės kultūros globos tarybos, Komisijos negalėtumėme priskirti prie viešojo administravimo subjektų. Ji nepriima teisines pasekmes sukeliančių sprendimų, neformuoja visiems privalomų taisyklių, t. y. neatlieka administracinio reglamentavimo veiklos, jurisdikcinių funkcijų, neteikia administracinių paslaugų, taip pat neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo. Taryba teikia siūlymus, išvadas Seimui, Respublikos Prezidentui, Vyriausybei, Kultūros ministerijai, Kultūros paveldo departamentui prie Kultūros ministerijos, savivaldybių institucijoms, kitoms organizacijoms, įskaitant viešojo administravimo subjektus.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„Valstybinės paminklosaugos komisijos (nuo 2005 m. sausio 1 d. Valstybinė kultūros paveldo komisija) 2001 m. lapkričio 30 d. (protokolas Nr. 13-100) posėdžio protokolinis nutarimas (3.7 p.) pritarti Kultūros paveldo centro sąrašui Nr. 1061 su pastabomis dalyje dėl Trumpakojų k. senųjų kapinių vadinamų Magilnyku įrašymo į Kultūros vertybių registrą (L 1190).“[701]

Nutarta pritarti kilnojamųjų kultūros vertybių duomenų tikslinimui ar įrašymui į Kultūros paveldo registrą; parengti galutinį kultūros paveldo vietovės istorinį urbanistinį audinį formuojančių statinių sąvokos apibrėžimą; Paveldo komisijai teikti nuomonę, kad iki šiol išliko Locmanų namo statinio panaudos ir pritaikymo galimybė bei raginti Kultūros paveldo departamentą prie Kultūros ministerijos imtis veiksmų, įgalinančių iš naujo įvertinti Locmanų pastato reikšmingumą ir vertę.[702]

698 Iš Etninės kultūros globos tarybos 2019 m. sausio 11 d. posėdžio Nr. TP-1 protokolo.

699 Iš Etninės kultūros globos tarybos 2019 m. vasario 22 d. posėdžio Nr. TP-2 protokolo.

700 Lietuvos Respublikos valstybinės kultūros paveldo komisijos įstatymas (TAR, 2017-07-13, Nr. 12166).

701 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-174-556/2015.

702 Iš Valstybinės kultūros paveldo komisijos 2019 m. rugsėjo 27 d. ir 2019 m. birželio 28 d. posėdžių protokolų.

Tačiau skirtingai nei Nacionalinė sveikatos taryba ar Etninės kultūros globos taryba, Komisija taiko administracinę atsakomybę arba surašo administracinių nusižengimų protokolus už ANK 589 straipsnio 13 punkte numatytus nusižengimus.

Valstybinė lietuvių kalbos komisija (toliau – Komisija) buvo įsteigta 1990 m. prie Aukščiausiosios Tarybos prezidiumo. Tačiau šios institucijos vystymosi užuomazgos siekia ir tarpukario Lietuvą, kurioje veikė 1921 m. švietimo ministro sudaryta Terminologijos komisija.[703]

Pagal Valstybinės kalbos įstatymo[704] 20 straipsnį, Komisija yra valstybinės kalbos globos kryptis ir uždavinius nustatanti ir kalbos normas aprobuojanti valstybės įstaiga, kurią steigia, reorganizuoja, naikina Seimas. Jos veiklos sritys skirstytinos taip: teisinė ir administracinė valstybinės kalbos apsauga, kalbos norminimas, kalbos mokymas ir viešosios kalbos kultūros ugdymas, kalbotyros darbų rėmimas.[705]

Komisiją sudaro septyniolika narių, kuriuos skiria ir atleidžia Seimas Švietimo ir mokslo komiteto teikimu.

Komisiją, skirtingai nuo Valstybinės kultūros paveldo komisijos, Etninės kultūros globos tarybos, Nacionalinės sveikatos tarybos, priskirtina viešojo administravimo subjektams, nes, remiantis Valstybinės lietuvių kalbos komisijos įstatymu[706], atlikdama savo funkcijas, ji priima nutarimus, kurie yra privalomi visoms Lietuvoje veikiančioms organizacijoms, įskaitant ir viešojo, ir privataus sektoriaus subjektus. Pavyzdžiui, ji priima nutarimus, kuriais remiantis sudaromi visų Lietuvoje veikiančių įmonių, įstaigų ir organizacijų pavadinimai, nutarimus dėl valstybių sostinių pavadinimų[707], dėl valstybių pavadinimų[708]. Ji teikia išvadas, apie kurias Konstitucinis Teismas yra atsiliepęs taip: „Įstatymų leidėjas, spręsdamas, kaip Lietuvos Respublikos piliečio pase turi būti rašomi asmens vardas ir pavardė, negali neatsižvelgti į gautas oficialias išvadas, įskaitant VLKK (Valstybinė lietuvių kalbos komisija) oficialią išvadą, išdėstytą poziciją (siūlymus).“[709]

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„Valstybinė lietuvių kalbos komisija Seimui pateiktose išvadose dėl Lietuvos Respublikos vardų ir pavardžių rašymo dokumentuose įstatymų projektų Nr. XIIP-1653, NR. XIIP-1675, Nr. XIIP-1653(2), Lietuvos Respublikos asmens tapatybės kortelės ir paso įstatymo Nr. XII-1519 5 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-3796 pareiškė nuomonę, kad Lietuvos Respublikos piliečių vardai ir pavardės asmens do-

703 Terminologijos komisijos sudarymo įsakymas (Vyriausybės žin., 1921, 60-551).

704 Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas (Žin., 1995, Nr. 15-344).

705 Prieiga internetu: <http://www.vlkk.lt/veikla/komisijos-veiklos-sritys>.

706 Lietuvos Respublikos valstybinės lietuvių kalbos komisijos įstatymas (Žin., 1993, Nr. 58-0).

707 Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 1996 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. 54 „Dėl valstybių sostinių pavadinimų“ (Žin., 1996, Nr. 49-1194).

708 Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 1995 m. sausio 26 d. nutarimas Nr. 48 „Dėl valstybių pavadinimų“ (Žin., 1995, Nr. 13-313).

709 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas.

> kumentuose turėtų būti rašomi lietuviškais rašmenimis, tačiau, atsižvelgiant į dabartinės visuomenės poreikius, galimos kai kurios išimtys. Viena jų – su užsieniečiais santuoką sudarančių ir jų pavardes paimančių Lietuvos Respublikos piliečių, taip pat tokių sutuoktinių vaikų pavardės gali būti įrašomos lotyniškais rašmenimis, dokumento šaltiniu laikant užsieniečio asmens dokumentą."[710]

Taip pat Komisija, kaip viešojo administravimo subjektas, teikia informaciją, konsultuoja savo kompetencijos klausimais.

Už Komisijos nutarimų nevykdymą lietuvių kalbos vartojimo ir taisyklingumo klausimais taikoma administracinė atsakomybė. Pagal ANK 589 straipsnio 64 punkte nurodytus nusižengimus, ją taiko ne Komisija, o Valstybinė kalbos inspekcija prie Kultūros ministerijos. Komisija įgaliojimų taikyti administracinę atsakomybę neturi.

2.2.7. Programas administruojančios institucijos

Lietuvos mokslo taryba (toliau – Taryba) buvo įsteigta 1991 m. Ji steigiama Vyriausybės teikimu, o jos nuostatus tvirtina Seimas.

Tarybos teisinį statusą ir kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 42 straipsnis, Mokslo ir studijų įstatymas[711], Seimo patvirtinti nuostatai[712] ir kiti teisės aktai. Ši institucija atskaitinga ir Seimui, ir Vyriausybei. Tarybą sudaro valdyba, du ekspertų komitetai (Humanitarinių ir socialinių mokslų komitetas ir Gamtos bei technikos mokslų komitetas) ir Mokslo fondas. Iš viso Taryboje yra trisdešimt trys nariai. Pirmininką ir jo pavaduotojus Vyriausybės teikimu tvirtina Seimas, kitus Lietuvos mokslo tarybos narius švietimo, mokslo ir sporto ministro teikimu tvirtina Vyriausybė.

Pagal Mokslo ir studijų įstatymo 15 straipsnio 2 dalį, Taryba veikia kaip Seimo ir Vyriausybės patarėja mokslo ir mokslininkų rengimo politikos klausimais, atlieka ekspertines funkcijas svarstant šalies mokslo klausimus. Taigi, ji panašiai, kaip ir anksčiau aptartos patariamosios institucijos, teikia patarimus, siūlymus, išvadas Seimui, Vyriausybei, ministerijoms. Tačiau Taryba organizuoja tam tikrų veiklų programinį konkursinį finansavimą, teikia finansinę paramą vykdomiems moksliniams tyrimams, nustato mokslo darbuotojų minimalius kvalifikacinius pareigybių reikalavimus, įvairius kriterijus, aprašus, pavyzdžiui, meno doktorantūros vertinimo kriterijus, paramos paskelbti mokslinius straipsnius ir išleisti knygas skyrimo tvarkos aprašą.

---

[710] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2445-624/2017.

[711] Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo Nr. XI-242 pakeitimo įstatymas (TAR, 2016-07-14, Nr. 20555).

[712] Lietuvos Respublikos Seimo 2017 m. birželio 22 d. nutarimas Nr. XIII-499 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos nuostatų patvirtinimo" (TAR, 2017-06-26, Nr. 10743).

Lietuvos administraciniai teismai yra pripažinę Tarybą viešojo administravimo subjektu[713], ne kartą nagrinėję ginčus, kilusius iš jos veiklos. Kai kurie Tarybos sprendimai laikytini individualiais administraciniais aktais, pavyzdžiui, raštas dėl paraiškos doktoranto stipendijai už akademinius pasiekimus įvertinimo ir sprendimo neskirti šios stipendijos[714], kvietimai teikti paraiškas mokslininkų grupių projektams įgyvendinti laikytini kaip sukeliantys konkrečius administracinių teisinius santykius[715], ekspertinis vertinimas dėl pasiūlyto mokslinio projekto taip pat vertintinas kaip sukeliantis administracinius teisinius santykius[716]. Taigi, Taryba priima administracinius sprendimus ir yra laikytina viešojo administravimo subjektu.

2.2.8. Informacijos rinkimo, sisteminimo, edukacijos institucijos

Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba

Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras (toliau – Centras) buvo įkurtas 1992 m. Aukščiausiosios Tarybos nutarimu.[717] Centro teisinis statusas ir kompetencija yra reglamentuojama Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro įstatyme[718], Seimo nutarimu patvirtintuose nuostatuose[719], kituose teisės aktuose. Centrą sudaro Genocido ir rezistencijos tyrimo departamentas bei Memorialinis departamentas (su Okupacijų ir laisvės kovų muziejumi, kuris dažnai neoficialiai vadinamas KGB muziejumi ar kalėjimu), taip pat kiti Centro administracijos skyriai. Centrui vadovauja Seimo Pirmininko teikimu Seimo skiriamas generalinis direktorius. Centre veikia kolegiali institucija – Centro taryba, kurią sudaro generalinis direktorius, struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai. Prie Centro yra Vyriausybės įsteigtas Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo, aukų rėmimo ir įamžinimo fondas. Už savo veiklą Centras atsiskaito Seimui ir Vyriausybei.

Centras, pagal Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro įstatymo 2 straipsnio 1 dalį, yra valstybės įstaiga, tirianti genocido bei kitų

---

713 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[492]-1196/2012.

714 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[662]-1244/2014.

715 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-7-261/2017.

716 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-886-552/2017.

717 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. spalio 29 d. nutarimas Nr. I-3021 „Dėl Valstybinio Lietuvos gyventojų genocido tyrimo centro įsteigimo ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl ypatingos reikšmės archyvų išsaugojimo“ įsigaliojimo tvarkos“ (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 217-0).

718 Lietuvos Respublikos Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro įstatymas (Žin., 1997, Nr. 60-1398).

719 Lietuvos Respublikos Seimo 1997 m. birželio 5 d. nutarimas Nr. VIII-505 „Dėl Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1997, Nr. 107-2690).

nusikaltimų žmoniškumui ir karo nusikaltimų apraiškas, 1920–1939 m. Vilniaus krašte okupacinio režimo vykdytą politiką bei pasipriešinimo jai procesus, Lietuvos gyventojų persekiojimą okupacijų metais, taip pat ginkluoto ir neginkluoto pasipriešinimo okupacijoms procesus, SSRS vykdytą agresiją ir jos padarinius atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, inicijuojanti genocido organizatorių ir vykdytojų veiksmų teisinį įvertinimą.

Taigi, ši institucija yra tyrimus atliekantis bei vykdantis laisvės kovotojų ir genocido aukų atminimo įamžinimą. Atlikdamas šias funkcijas, Centras minėtais klausimais renka, kaupia, sistemina, tikrina, analizuoja, apibendrina medžiagą, skelbia mokslinę, informacinę, analitinę medžiagą, leidžia leidinius, rūpinasi dokumentų, jų kopijų kaupimu, saugojimu, teikia metodinę pagalbą mokymo įstaigoms, rengia ir vykdo ekspozicijas, inicijuoja memorialinių kompleksų, paminklų statybos, atminimo ženklų kūrimo projektus, skelbia viešus konkursus jiems įgyvendinti, rengia su savo veikla susijusius teisės aktų projektus ir pan.

Dauguma iš šių funkcijų, pagal VAĮ, nėra laikytinos viešojo administravimo veikla. Tačiau Centras vykdo laisvės kovotojų ir genocido aukų teisinio statuso pripažinimą ir jų rūpybą: pripažįsta karių savanorių, laisvės kovų dalyvių ir asmenų, nukentėjusių nuo 1939–1990 m. okupacijų (tremtinių, represuotųjų, beglobių vaikų ir t. t.), teisinį statusą, išduoda pažymėjimus ir tvarko jų apskaitą. Teisinio statuso pripažinimo funkcija yra viešojo administravimo veikla, tokiais individualiais administraciniais aktais paprastai sukeliamos teisinės pasekmės, nes keičiasi asmenų teisinis statusas. Dėl šių Centro sprendimų yra kilęs ne vienas ginčas, kuris buvo nagrinėtas administraciniuose teismuose.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„Pareiškėja teigia, jog patyrė moralinę žalą dėl Lietuvos valstybės, atstovaujamos Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro, veiksmų – vilkinimo pripažįstant pareiškėjai nukentėjusiojo asmens teisinį statusą, ir prašo 3000 Lt neturtinei žalai atlyginti.“[720]

„Pareiškėja <...> prašė panaikinti Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro direktorės 2007 m. rugpjūčio 14 d. įsakymą Nr. 1V-84, kuriuo nuspręsta dėl rezistencinės veiklos įrodymų trūkumo nepripažinti pareiškėjai laisvės kovų dalyvio teisinio statuso.“[721]

„Nagrinėjamos bylos ginčo dalykas yra tai, ar atsakovas Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras teisėtai ir pagrįstai nepripažino pareiškėjui J. G. laisvės kovų dalyvio teisinio statuso.“[722]

[720] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{822}-936/2011.

[721] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS^{62}-542/2011.

[722] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{438}-2687/2011.

Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba (toliau – Tarnyba) buvo įsteigta 2011 m. Seimo nutarimu[723], pirmasis kontrolierius paskirtas 2013 m. Šią instituciją taip pat priskiriame prie etikos kontrolės institucijų (žr. vadovėlio III dalies 2.2.4 poskyrį).

Kontrolieriaus teisinį statusą bei kompetenciją reglamentuoja Mokslo ir studijų įstatymo 17 straipsnis, o Tarnybos teisinį statusą bei funkcijas – Seimo nutarimu patvirtinti nuostatai. Kontrolierius yra valstybės pareigūnas, skiriamas Seimo Lietuvos mokslo tarybos teikimu.

Kontrolierius yra skundus, pranešimus nagrinėjantis pareigūnas ar savo iniciatyva atliekantis tyrimus dėl galimų akademinės etikos ir procedūrų pažeidimų. Kontrolieriaus po atlikto tyrimo gali įpareigoti universitetą ar kitą aukštojo mokslo instituciją atšaukti sprendimą dėl aukštojo mokslo kvalifikacijos suteikimo, gali tiesiog teikti informaciją, rekomendacijas, gali kreiptis į teisėsaugos institucijas, jei nustatoma nusikalstamos veikos požymių ir pan. Taigi, „kontrolieriaus priimami sprendimai gali būti konstatuojamo pobūdžio, rekomendacinio pobūdžio arba sukurti tam tikriems subjektams konkrečias pareigas“[724]. Pateikiame praktinių kontrolieriaus veiklos pavyzdžių (skundų, kuriuos jam tenka nagrinėti).

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

Pareiškėjas nurodė, kad skundžia profesoriaus ir lektoriaus veiksmus, „kuriais buvo įvykdytas galimai neteisėtas prisirašymas į straipsnio 2 bendraautorius. Publikacija buvo parengta kartu su studentu jo baigiamojo magistro darbo pagrindu. Tikėtina, autorystė buvo fiktyvi, kad galimai buvo vykdomas plagijavimas nenurodant pirminio šaltinio, t. y. baigiamojo darbo. Tokiu būdu buvo sukurta visiškai naujo kūrinio publikavimo iliuzija“[725].

Kontrolieriaus tarnyba taiko administracinę atsakomybę už ANK 589 straipsnio 80 punkte numatytus nusižengimus.

2.2.9. Teisėsaugos institucijos

Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba

Pagal ANK 17 straipsnio 3 dalį, teisėsaugos institucijomis laikomos policija, kitos ikiteisminio tyrimo (Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Karo policija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, Lietuvos Respublikos muitinė, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas) ir prokuratūros įstaigos, taip pat kriminalinės žvalgybos subjektai. Dalis šių

[723] Lietuvos Respublikos Seimo 2011 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. XI-1583 „Dėl Lietuvos Respublikos akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnybos įsteigimo ir Lietuvos Respublikos akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnybos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 115-5389).

[724] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2273-556/2016.

[725] Prieiga internetu: <http://www.etika.gov.lt/wp-content/uploads/2019/07/SP-18_2019.pdf >.

institucijų priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, dalis jai nepriklauso – Valstybės saugumo departamentas (toliau – VSD) ir Specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – STT). Taigi, šiame skyrelyje jas ir aptarkime. Generalinę prokuratūrą aptarėme vadovėlio III dalies 2.2.1 poskyryje.

Minėjome, kad viešojo administravimo subjektus galima skaidyti į tiesiogiai vykdančius viešojo administravimo funkcijas ir netiesiogiai, pavyzdžiui, prokurorus ar Seimo kontrolierius. Prie netiesiogiai atliekančiųjų viešojo administravimo funkcijas institucijų priskirtume VSD ir STT. Primename, kad administracinės teisės reguliavimo dalykas neapima teisinių santykių, besiklostančių teisėsaugos institucijų pareigūnams atliekant procesinius veiksmus, susijusius su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu, taip pat su sprendimų vykdymu. VSD ir STT pagrindinė veikla (VSD atveju – žvalgyba, STT – korupcinių nusikaltimų tyrimai, antikorupcinė prevencija) nėra reglamentuojama administracinės teisės normomis.

Tačiau Lietuvos administraciniai teismai kai kuriuos VSD ir STT veiksmus yra konstatavę kaip kylančius iš administracinių teisinių santykių ir apskritai pripažinę, jog „teisėsaugos institucijos pagal savo vykdomų funkcijų pobūdį gali veikti tiek kaip viešojo administravimo subjektas, tiek kaip subjektas, skiriantis administracines nuobaudas už padarytus administracinius nusižengimus bei atliekantis kitus veiksmus administracinių nusižengimų teisenoje“[726].

Aptarkime VSD ir STT kaip viešojo administravimo subjektus. Pavyzdžiui, VSD veiksmas, renkant, tvarkant ir pateikiant – paskleidžiant Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetui raštus-pažymas dėl tam tikros informacijos[727], laikytinas viešojo administravimo veikla. STT veiksmai, nagrinėjant asmenų pareiškimus, prašymus, skundus, yra reglamentuojami administracinės teisės normomis, t. y. VAĮ, Vyriausybės nutarimu dėl prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių[728] normomis. Tai pabrėžta ir STT direktoriaus įsakymo dėl asmenų, kurie kreipiasi į STT, pareiškimų nagrinėjimo tvarkos aprašo 2.3 punkte.[729] Maža to, šiame dokumente įtvirtinta, kad STT pareigūnai, tirdami asmenų pareiškimus, vadovaujasi viešojo administravimo principais. Taip pat ir skundų dėl tam tikrų pareigūnų piktnaudžiavimo, pavyzdžiui, notarų, tarnybine padėtimi, nagrinėjimas yra reglamentuojamas VAĮ normomis (administracinė procedūra).[730]

---

726 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-226-438/2019.

727 Specialios teisėjų kolegijos 2018 m. lapkričio 23 d. nutartis teisingumo byloje Nr. T-92/2018.

728 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 94-3779).

729 Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2018 m. gegužės 21 d. įsakymas Nr. 2-86 „Dėl Asmenų, kurie kreipiasi į Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybą, pareiškimų nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-05-22, Nr. 8195).

730 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A[143]-968/2014.

VSD ir STT taip pat taiko administracinę atsakomybę už ANK 589 straipsnio 12 ir 10 punktuose nurodytus nusižengimus.

2.2.10. Apibendrinanti Seimui atskaitingų institucijų charakteristika

Pateikiame detaliau Seimui atskaitingoms institucijoms būdingą charakteristiką:

1. dauguma iš jų yra kolegialios, todėl dažniausiai institucijų pavadinimuose arba vidinėje struktūroje dominuoja terminai „taryba“ (Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro taryba ir t. t.), „valdyba“ (Lietuvos banko valdyba), „komisija“ (Lietuvių kalbos komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija). Tačiau tarp jų yra ir vienvaldiškumo principu paremtų institucijų – Akademinės etikos ir procedūrų tarnyba, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga ir t. t.;
2. jų teisinis statusas, kompetencija nustatomi įstatymais, dalies statusas yra numatytas ir Konstitucijoje, ir įstatymuose;
3. formuojant vadovybę dalyvauja Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Ministras Pirmininkas. Kai kuriais atvejais – profesinio pobūdžio sąjungos, ministrai, teisėjai, Teisininkų draugija, politinės partijos, savivaldybių asociacijos prezidentas, Lietuvos meno kūrėjų asociacija, Lietuvos katalikų bažnyčios Vyskupų konferencija, Lietuvos žurnalistų sąjunga;
4. šių institucijų vadovybė dažniausiai yra sudaryta iš valstybės pareigūnų, kuriems nustatytas veiklos kadencijos laikotarpis (paprastai nuo trejų iki šešerių metų). Jie gali būti skiriami ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės. Išsiskiria Lietuvos banko valdybos pirmininkas bei Lietuvių kalbos komisijos nariai – jiems nėra ribojamas kadencijų skaičius. Kolegialių institucijų vadovybę gali sudaryti nuo penkių (Konkurencijos taryba) ir dvidešimt vieno nario (Etninės kultūros globos taryba) arba net trisdešimt trijų narių (Lietuvos mokslo taryba);
5. institucijų nuostatus tvirtina Seimas (pavyzdžiui, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos) arba Vyriausybė (pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos, Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos);
6. institucijos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto, savo pajamų (pavyzdžiui, Lietuvos bankas), gali disponuoti ES struktūrinėmis ir tarptautinėmis lėšomis (LMT);
7. kai kurios institucijos vykdo teisėkūros ir jurisidikcines funkcijas, kai kurios atlieka tik patariamąsias funkcijas, teikia išvadas ir rekomendacijas, atlieka informacijos kaupimo, analizės funkcijas, kai kurios – teisėsaugos funkcijas;
8. metines veiklos ataskaitas visų šių institucijų vadovybei pirmininkai pateikia Seimui arba Seimui ir Vyriausybei (pavyzdžiui, Lietuvos

mokslo taryba). Šių institucijų kontrolę atlieka arba Seimas (Lietuvos bankas, Lietuvos radijo ir televizijos komisija), arba Seimas ir Vyriausybė (Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba). Respublikos Prezidento vaidmuo kai kurioms iš šių institucijų pasireiškia per jų vadovybės skyrimą, atleidimą arba teikimą skirti, atleisti. Kiekvienos jų išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė, išskyrus pačią Valstybės kontrolę, kurios auditą atlieka Seimo nutarimu paskirta audito įmonė;

9. dauguma šių institucijų vadovybės yra valstybės pareigūnai, kuriems taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nustatytos darbo apmokėjimo sąlygos ir Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo nuostatos (pavyzdžiui, LMT pirmininkas, jo pavaduotojai, Nacionalinės sveikatos tarybos pirmininkas, Etninės kultūros globos tarnybos pirmininkas), kai kuriems taikomos tik jų kompetenciją reglamentuojančių įstatymų nuostatos (pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos nariams), kai kurių institucijų administracijose dirba tarnautojai, kuriems taikomi darbo santykius reglamentuojantys teisės aktai (pavyzdžiui, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos administracijos tarnautojai) arba taikomi ir valstybės tarnybos, ir darbo teisinius santykius reglamentuojantys teisės aktai (pavyzdžiui, Nacionalinės sveikatos tarybos administracijos, Etninės kultūros ir globos tarybos darbuotojai);
10. kai kurios Seimui atskaitingos institucijos turi teritorinius padalinius (filialus): Lietuvos banko kasos Vilniuje ir Kaune, Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Plungėje, Šiauliuose, Panevėžyje, Utenoje, Marijampolėje, Telšiuose, Alytuje, Tauragėje, Etninės kultūros ir globos taryba Lietuvos etnografiniuose regionuose turi 5 regioninius padalinius. Primename, kad prokuratūrą, be Generalinės prokuratūros, sudaro penki filialai – penkių apygardų prokuratūros Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje (pastarąsias sudaro teritoriniai vienetai – apylinkių prokuratūros ir specializuoti skyriai). Prie Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro yra Vyriausybės įsteigtas Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo, aukų rėmimo ir įamžinimo fondas.

2.2.11. Seimo kanceliarija

Seimo kanceliarijos (toliau – Kanceliarija) teisinį statusą, Seimo kanclerio kompetenciją reglamentuoja Seimo statuto[731] 79, 31 straipsniai, Seimo valdybos patvirtinti nuostatai[732], kiti dokumentai.

[731] Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Žin., 1994, Nr. 15-249).

[732] Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2015 m. gruodžio 9 d. sprendimas Nr. SV-S-1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos nuostatų“ (Žin., 2015, Nr. 19618).

Pagal Seimo statutą, Seimo kanceliarija yra valstybės įstaiga, turinti užtikrinti Seimo veiklą, spręsti Seimo narių buities klausimus. Seimo kancleris yra įstaigos vadovas, atskaitingas bei atsakingas Seimui ir Seimo valdybai.

Kanceliarijos įgaliojimus daugiausia nusako tokie žodžiai: „dalyvauti", „bendradarbiauti", „padėti", „plėtoti", „užtikrinti", „rengti", „teikti", „redaguoti", „versti į užsienio kalbas", „kaupti", „apdoroti", „apibendrinti", „tvarkyti". Tai nėra viešojo administravimo subjekto funkcijas charakterizuojantys žodžiai. Tačiau Kanceliarija akredituoja viešosios informacijos rengėjų atstovus (transliuotojus, leidyklas, kino, garso ar vaizdo studijas, informacijos, reklamos agentūras, redakcijas, informacinės visuomenės informavimo priemonės valdytojus ar kitus asmenis, internetinius dienoraščius), valdo ir tvarko Teisės aktų registrą, Teisės aktų informacinę sistemą, teikia išvadas, kurios yra Teisės aktų registro objektas, išduoda vienos dienos leidimus besilankantiems Seimo rūmuose.

Pagal oficialiąją administracinę doktriną, administracinių teismų kompetencijai priskirta nagrinėti skundus, kuriais siekiama turtinės ir neturtinės žalos dėl Seimo neteisėtos veiklos priteisimo iš Lietuvos valstybės, t. y. jeigu nesiekiama tirti Seimo ar Respublikos Prezidento veiklos, kuria įgyvendinama valstybės valdžia.[733] Taigi, iš to išplaukia, kad jeigu siekiama, kad asmens pareiškimai būtų išnagrinėti ir į juos būtų pateikti VAĮ reikalavimus atitinkantys atsakymai, taip pat kad būtų priteista žala, atsiradusi iš valstybės institucijų (pavyzdžiui, valstybės vadovo ar Seimo kanceliarijos) neteisėtos veiklos (pavyzdžiui, netinkamo asmens pareiškimų išnagrinėjimo), tai tokie valstybės vadovo kanceliarijos ar Seimo kanceliarijos veiksmai reglamentuojami administracinės teisės normomis ir yra teismingi administraciniams teismams.

Tarp minėtų funkcijų minimas viešosios informacijos rengėjų atstovų akreditavimas (žurnalistų akreditavimas). Tai yra asmenims nustatantis teises ir pareigas dokumentas, dėl kurio kilo ne vienas administracinis ginčas:

> „<...> žurnalistai iš tiesų akredituojami šalių susitarimu, tačiau Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija yra valstybės institucija, kuri saistoma, be kita ko, bendraisiais teisės principais (draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą) ir gero administravimo principais (objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia). Absoliučios diskrecijos neturi nė vienas valstybės valdžios subjektas. Kiekvienas valdžios institucijos sprendimas turi būti tinkamai motyvuojamas, grindžiamas nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis ir teisės normomis. Šie teisiniai imperatyvai saisto ir Lietuvos Respublikos Seimo kanceliariją."[734]

Tai byloja, kad žurnalistų akreditavimo dokumentus administraciniai teismai laiko individualiais administraciniais aktais. O administracinių sprendimų priėmimas yra viena iš viešojo administravimo sričių.

---

[733] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-708-624/2015, 2015 m. gegužės 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-413-602/2015, 2015 m. rugpjūčio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-696-624/2015.

[734] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[444]-70/2009.

Pateikiame ir Seimo kanclerio įsakymų pavyzdžių: teisės aktų informacinės sistemos nuostatai[735], teisės aktų pateikimo, registravimo ir skelbimo teisės aktų registre tvarka[736], įsakymas dėl valstybės įmonės likvidavimo (pavyzdžiui, viešojo maitinimo paslaugas teikianti įmonė Seime)[737] ir t. t.

2.2.12. Nacionalinė teismų administracija

Nacionalinės teismų administracijos (toliau – Teismų administracija arba Administracija) teisinį statusą, funkcijas reglamentuoja Nacionalinės teismų administracijos įstatymas[738], Teismų įstatymas[739], taip pat Administracijos nuostatai[740], darbo reglamentas[741] ir kiti dokumentai.

Teismų administracija, pagal Nacionalinės teismų administracijos įstatymo 1 straipsnį, yra teismus ir teismų savivaldos institucijas aptarnaujanti biudžetinė įstaiga, kurios paskirtis – pagal kompetenciją užtikrinti teismų ir teismų savivaldos institucijų administracinę ir organizacinę veiklą. Administracijos savininko teises ir pareigas įgyvendina LAT.

Administracijos galias daugiausia nusako tokie žodžiai: „tvarko“, „renka“, „analizuoja“, „techniškai aptarnauja“, „apibendrina“, „sistemina“, „skelbia“, „informuoja“, „organizuoja“, „koordinuoja“. Tai nėra viešojo administravimo subjekto funkcijas charakterizuojantys žodžiai. Tačiau Administracija taip pat rengia teisės aktų projektus, tvarko Teisėjų karjeros siekiančių asmenų registrą, atlieka vidaus auditą teismuose, išduoda teisėjų pažymėjimus, skiria ir moka teisėjų valstybines pensijas, nagrinėja asmenų pareiškimus, skundus ir pasiūlymus. Pastaroji funkcija atliekama remiantis VAĮ, Teisės gauti informaciją įstatymu, kitais teisės aktais, įskaitant Vyriausybės nutarimu patvirtintą piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose pavyzdinę tvarką. Tačiau net ir šios funkcijos neįrodo, kad Teismų administracija yra viešojo administravimo subjektas. Administracijos funkcijas techniškai aptarnauti teismus administraciniai teismai taip pat nėra pripažinę kaip viešojo administravimo veiklą:

> „Pareiškėjas iš esmės reikalauja atlyginti turtinę žalą, kuri kilo dėl to, kad atsakovas Lietuvos valstybė, atstovaujama Nacionalinės teismų administracijos, netinkamai vykdė Ukmergės rajono apylinkės teismo pastato priežiūrą. Tokia atsakovo veikla susijusi su daiktinių teisių įgyvendinimu, o ne viešuoju administravimu<...>.“[742]

---

735 Lietuvos Respublikos Seimo kanclerio 2008 m. spalio 24 d. įsakymas Nr. 400-ĮVK-343 „Dėl Teisės aktų informacinės sistemos nuostatų“ (Žin., 2013, Nr. 133-6817).

736 Lietuvos Respublikos Seimo kanclerio 2013 m. gruodžio 5 d. įsakymas Nr. 400-ĮVK-369 „Dėl Teisės aktų pateikimo, registravimo ir skelbimo teisės aktų registre tvarkos aprašo“ (Žin., 2013, Nr. 133-6816).

737 Lietuvos Respublikos Seimo kanclerio 2009 m. birželio 8 d. įsakymas Nr. 400-ĮVK-230 „Dėl valstybės įmonės „Greminta“ likvidavimo“ (Žin., 2009, Nr. 68-2783).

738 Lietuvos Respublikos nacionalinės teismų administracijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 31-1130).

739 Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 46-851).

740 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininko 2012 m. spalio 24 d. įsakymas Nr. (1.4)-1T-36 „Dėl Nacionalinės teismų administracijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 99-4930).

741 Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 4 d. įsakymas Nr. 6P-75-(1.1) „Dėl Nacionalinės teismų administracijos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR, 2019-06-06, Nr. 9188).

742 Specialios teisėjų kolegijos 2016 m. birželio 1 d. nutartis teismingumo byloje Nr. T-28/2016.

Tačiau tarp visų Administracijos funkcijų išsiskiria jos kompetencija skirti teisėjams valstybines pensijas. Tokiu teisės aktu Administracija akivaizdžiai gali sukelti asmeniui teisines pasekmes. Būta ir ne vienos administracinės bylos šiuo klausimu.

Praktinis pavyzdys

Pareiškėjas V. B. kreipėsi į teismą su skundu, prašydamas panaikinti Nacionalinės teismų administracijos (toliau – NTA) įsakymą Nr.... „Dėl paskirtos teisėjų valstybinės pensijos nemokėjimo V. B.“ NTA tai padarė, atsižvelgdama į Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 4 straipsnio 3 punktą, į kitus teisės aktus bei į tai, kad įsiteisėjo Panevėžio apygardos teismo nutartis byloje Nr...., kuria pareiškėjas buvo pripažintas padaręs nusikalstamą veiką. <...> Pareiškėjo teigimu, NTA nepagrįstai vadovavosi Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 4 straipsnio 3 punktu, dėl ko priėmė neteisėtą ir nepagrįstą įsakymą. Pažymėjo, kad Teisėjų valstybinių pensijų įstatymo 4 straipsnio 3 punkte aprašytas atvejis yra susijęs tik su apkaltinamojo nuosprendžio įsiteisėjimu. Jo atžvilgiu apkaltinamojo teismo nuosprendžio niekada nebuvo. NTA įvardyta Panevėžio apygardos teismo nutartis byloje Nr.... yra procesinis dokumentas, kuriuo nutarta nutraukti baudžiamąją bylą.[743]

Be to, administraciniai teismai yra pripažinę, kad asmens teisės į informaciją teisėjo skyrimo į aukštesnės pakopos teismą procese patenka į viešojo administravimo reguliavimo sritį, o teisėjų atrankas skelbia ir organizuoja Respublikos Prezidento kanceliarija ir Nacionalinė teismų administracija. Taigi, šios dvi įstaigos, organizuojančios teisėjų atranką ir teikiančios informaciją šios atrankos klausimais, vykdo viešąjį administravimą.[744]

Pateikiame Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus įsakymų pavyzdžių: Lietuvos teismų informacinės sistemos nuostatai, Lietuvos teismų informacinės sistemos duomenų saugos nuostatai.[745] Gali būti ir jungtiniai su kitų institucijų vadovais priimti įsakymai, pavyzdžiui, vidaus reikalų ministro, generalinio prokuroro, Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus įsakymas dėl integruotos baudžiamojo proceso informacinės sistemos įsteigimo ir jos nuostatų.[746]

Vadovėlio autorė sunkiai rado šiai institucijai vietą viešojo administravimo institucijų sistemoje – nei prie vykdomosios valdžios, nei prie Seimui atskaitingų institucijų Administracijos negalima priskirti.

---

[743] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1098-822/2018.

[744] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 22 d. nutartis teismingumo byloje Nr. T-78/2019.

[745] Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus 2011 m. lapkričio 28 d. įsakymas Nr.6P-112-(1.1) „Dėl Lietuvos teismų informacinės sistemos nuostatų ir informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 157-7465).

[746] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro, Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro, Nacionalinės teismų administracijos direktoriaus 2018 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 1V-952/I-401/6P-116(1.1) „Dėl Integruotos baudžiamojo proceso informacinės sistemos įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-28, Nr. 21712).

2.3. Valstybinio administravimo subjektų teritorinės įstaigos ir padaliniai

Kaip minėta, Seimui atskaitingos institucijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybei atskaitingos institucijos, įstaigos prie ministerijų gali turėti sau pavaldžių teritorinių įstaigų, padalinių ar filialų.

Kai kurios Seimui atskaitingos institucijos turi teritorinius padalinius (filialus), pavyzdžiui, *Lietuvos banko* kasos Vilniuje ir Kaune, *Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos* skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Plungėje, Šiauliuose, Panevėžyje, Utenoje, Marijampolėje, Telšiuose, Alytuje, Tauragėje, *Etninės kultūros ir globos taryba* Lietuvos etnografiniuose regionuose turi penkis regioninius padalinius. Visi šie daliniai neturi juridinio asmens statuso. *Prokuratūrą* be Generalinės prokuratūros sudaro teritorinės apygardų prokuratūros Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, o šias – apylinkių prokuratūros ir specializuoti skyriai. Visos šios institucijos sudaro generalinę prokuratūrą kaip vieną organizaciją. Teritorinių prokuratūrų prokurorus skiria generalinis prokuroras.

Prie *Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro* yra Vyriausybės įsteigtas Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo, aukų rėmimo ir įamžinimo fondas. Jis turi juridinio asmens teisinį statusą, kurio nuostatus tvirtina ir valdybos narius skiria Vyriausybė. Lietuvos gyventojų ir rezistencijos tyrimo centro teritoriniai padaliniai yra Genocido aukų muziejus, Okupacijų ir laisvės kovų muziejus, Tuskulėnų memorialinis kompleksas.

Kai kurios iš Vyriausybės įstaigų turi savo teritorinius padalinius arba sau pavaldžias įstaigas, pavyzdžiui, *Archyvaro tarnybai* yra pavaldžios biudžetinės įstaigos – Lietuvos centrinis valstybės archyvas, Lietuvos ypatingasis archyvas, Lietuvos literatūros ir meno archyvas, Lietuvos valstybės istorijos archyvas, Lietuvos valstybės naujasis archyvas. Šias įstaigas iš dalies galima laikyti viešojo administravimo subjektais, nes jos gali traukti asmenis administracinėn atsakomybėn, tačiau jos nepriima norminių administracinių aktų, kita vertus, gali duoti privalomus nurodymus valstybės institucijoms, kitoms įstaigoms, perduodančioms dokumentus į Archyvą. Jų nuostatus tvirtina Vyriausybė, vadovus skiria vyriausiasis archyvaras, tačiau savininko teises ir pareigas įgyvendina Kultūros ministerija. Be šių archyvų, yra dar keturi regioniniai valstybės archyvai Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Vilniuje. Tai taip pat atskirą juridinio asmens teisinį statusą turinčios įstaigos, kurių nuostatus tvirtina Vyriausybė, o jų direktorius skiria vyriausiasis archyvaras. Regioniniai archyvai turi struktūrinius padalinius (pavyzdžiui, Kauno regioninis valstybės archyvas padalinį Alytuje, Marijampolėje, Klaipėdos – Tauragėje, Telšiuose, Vilniaus – Utenoje), kurie veikia pagal regioninių archyvų direktorių patvirtintus nuostatus. Struktūrinių padalinių vadovus taip pat skiria regioninių archyvų direktoriai.

VMVT yra pavaldus ir atskaitingas atskirą juridinio asmens teisinį statusą turintis Nacionalinis maisto ir veterinarijos rizikos vertinimo institutas, ku-

ris veikia pagal VMVT direktoriaus įsakymu patvirtintus nuostatus. Minėto instituto direktorių taip pat skiria VMVT vadovas. Instituto savininko teises ir pareigas įgyvendina VMVT. Institutas nėra viešojo administravimo subjektas, jis nepriima norminių ar individualių administracinių aktų, tačiau atlieka vertinimus, kurių pagrindu VMVT priima asmenims teisines pasekmes sukeliančius administracinius aktus. Institute yra teritorinių padalinių – Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Telšių teritoriniai skyriai, kurie neturi juridinio asmens teisinio statuso, o jų vedėjus skiria Instituto direktorius. VMVT, be centrinės administracijos, sudaro dar dešimt teritorinių departamentų, sudarytų iš skyrių, ir dešimt pasienio veterinarijos postų. Teritoriniams padaliniams vadovauja vadovai, kuriuos VTĮ tvarka skiria į pareigas VMVT direktorius.

Kitos institucijos taip pat turi teritorinius padalinius, pavyzdžiui, *RRT* kontrolės skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, *VATESI* priežiūros skyrius Visagine, VĮ Turto banko regioninės grupės Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje. Kai kurios Vyriausybės įstaigos įgyvendina savininko teises ir pareigas tam tikrų bendrovių atžvilgiu, pavyzdžiui, *VĮ Turto bankas* įgyvendina savininko teises ir pareigas uždarosios akcinės bendrovės „Poilsio namai „Baltija“ ir akcinės bendrovės „Vilniaus metrologijos centras“ atžvilgiu.

Įstaigos prie ministerijų taip pat turi teritorinių įstaigų ir teritorinių padalinių.

Įstaigų prie Aplinkos ministerijos teritoriniai padaliniai ir teritorinės įstaigos: Aplinkos apsaugos agentūrą, be centrinės administracijos, sudaro Šiaurės, Šiaurės Rytų, Rytų aplinkos tyrimų skyriai, neturintys juridinio asmens teisinio statuso. *Aplinkos apsaugos departamentą* prie Aplinkos ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro aštuonios teritorinės valdybos Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Utenoje Alytuje, Marijampolėje, sudarytos iš per trisdešimties teritorinių inspekcijų. Visi šie teritoriniai daliniai neturi juridinio asmens teisinio statuso, inspektorius skiria Aplinkos apsaugos departamento direktorius. *Valstybinę miškų tarnybą* prie Aplinkos ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro regioniniai arba teritoriniai padaliniai Alytuje, Kaune, Klaipėdoje, Marijampolėje, Panevėžyje, Šiauliuose, Utenoje ir Vilniuje. *Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją* prie Aplinkos ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro skyriai Rytų (Vilnius), Vidurio (Alytus) ir Vakarų (Klaipėda) Lietuvoje. *Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai* (toliau – Tarnyba) prie Aplinkos ministerijos yra pavaldžių per trisdešimt valstybinių ir regioninių parkų bei rezervatų direkcijų. Tai juridinio asmens teisinį statusą turinčios biudžetinės įstaigos, kurių nuostatus tvirtina ir vadovus skiria VTĮ nustatyta tvarka Tarnybos direktorius.

Įstaigų prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos teritoriniai padaliniai: Lietuvos metrologijos inspekciją prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro dešimt teritorinių padalinių apskrityse, jų viršininkus skiria Inspekcijos viršininkas. *Informacinės visuomenės plėtros komitetui* (toliau – Komitetas) prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos yra

pavaldi viešoji įstaiga „Visorių informacinių technologijų parkas“, kurios vienas iš dalininkų ir yra Komitetas.

Įstaigų prie Finansų ministerijos teritorinės įstaigos: Muitinės departamentui prie Finansų ministerijos yra pavaldžios teritorinės muitinės Kaune, Klaipėdoje, Vilniuje, Muitinės informacinių sistemų centras, Muitinės kriminalinė tarnyba, Muitinės laboratorija, Muitinės mokymo centras. Vadovėlio rašymo metu tai yra juridinio asmens statusą turinčios įstaigos, bet planuojama ilgainiui daryti pertvarką, sujungiant visas šias įstaigas į vieną organizaciją – Muitinės departamentą. Kaip atskirų juridinių asmenų, teritorinių muitinių nuostatus tvirtina Muitinės departamento generalinis direktorius[747], jis skiria ir teritorinių muitinių direktorius. *VMI* yra pavaldžios teritorinės Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus valstybinės mokesčių inspekcijos. Šios turi juridinio asmens teisinį statusą, jų nuostatus[748] tvirtina bei vadovus VTĮ nustatyta tvarka į pareigas skiria ir atleidžia VMI viršininkas.

Įstaigų prie Krašto apsaugos ministerijos padaliniai: autorės žiniomis, viena kita įstaiga turi teritorinių padalinių Kaune.

Įstaigų prie Kultūros ministerijos teritoriniai padaliniai: Kultūros paveldo departamentą, be centrinės administracijos, sudaro dešimt skyrių, neturinčių juridinio asmens teisinio statuso Alytuje, Kaune, Marijampolėje ir t. t.

Įstaigų prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos teritorinės įstaigos ir teritoriniai padaliniai: Valstybinę darbo inspekciją prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro teritoriniai skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose, neturintys juridinio asmens teisinio statuso. Jų vadovus skiria vyriausiasis valstybinis darbo inspektorius. *Užimtumo tarnybą* prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro penki klientų aptarnavimo departamentai, turintys daugybę skyrių visoje Lietuvoje. Jie neturi juridinio asmens teisinio statuso ir jų vadovus skiria Užimtumo tarnybos direktorius. *Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybą* prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro dešimt skyrių apskrityse. Šie skyriai neturi juridinio asmens teisinio statuso, jų vadovus skiria Tarnybos direktorius. *Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyboje* (toliau – Valdyba) yra teritorinių įstaigų dešimtyje apskričių. Šie padaliniai turi juridinio asmens teisinį statusą ir veikia remdamiesi nuostatais, patvirtintais Valdybos direktoriaus, bei kitais teisės aktais. Teritorinių įstaigų vadovus skiria Valdybos direktorius. Valdyba yra įsteigusi kelias viešojo administravimo įstaigas – Užsienio išmokų tarnybą bei Karinių ir joms prilygintų struktūrų skyrių. Šios įstaigos savo veikloje

[747] Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2017 m. gegužės 29 d. įsakymas Nr. 1B-429 „Dėl Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos teritorinių muitinių nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2017-06-02, Nr. 9459).

[748] Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2012 m. kovo 19 d. įsakymas Nr. VA-33 „Dėl Apskričių valstybinių mokesčių inspekcijų nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 41-2038).

remiasi Valdybos direktoriaus patvirtintais nuostatais ir jų vadovus skiria Valdybos direktorius. *Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybą* prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Tarnyba), be centrinės administracijos, sudaro 22 teritoriniai skyriai, neturintys juridinio asmens teisinio statuso, jų vadovus skiria Tarnybos direktorius.

Įstaigų prie Susisiekimo ministerijos teritoriniai padaliniai: Lietuvos transporto saugos administraciją (toliau – administracija), be centrinių skyrių, sudaro teritoriniai skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, neturintys juridinio asmens teisinio statuso, jų vadovus skiria Administracijos direktorius.

Įstaigų prie Sveikatos apsaugos ministerijos teritoriniai padaliniai ir teritorinės įstaigos: Nacionalinį visuomenės sveikatos centrą prie Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – Centras), be centrinės administracijos, sudaro dešimt departamentų apskrityse su įvairiausiais skyriais, neturinčiais juridinio asmens teisinio statuso. Departamentų vadovus skiria Centro direktorius. *Valstybinę ligonių kasą* prie Sveikatos apsaugos ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro teritorinės ligonių kasos Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose, Vilniuje, turinčios juridinio asmens statusą. Knygos rašymo metu planuojama pertvarka, sujungiant visas teritorines įstaigas į vieną organizaciją – Valstybinę ligonių kasą.

Įstaigų prie Teisingumo ministerijos teritorinės įstaigos ir teritoriniai padaliniai: Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos neturi teritorinių įstaigų ar teritorinių padalinių, tačiau turi sau pavaldžių įstaigų – Alytaus pataisos namai, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos Mokymo centras, Kauno nepilnamečių tardymo izoliatorius-pataisos namai, Kauno tardymo izoliatorius, Laisvės atėmimo vietų ligoninė, Lietuvos probacijos tarnyba, Marijampolės pataisos namai, Panevėžio pataisos namai, Pravieniškių pataisos namai-atviroji kolonija, Šiaulių tardymo izoliatorius, Vilniaus pataisos namai. Šių Teisingumo ministerijai pavaldžių įstaigų nuostatus tvirtina teisingumo ministras.[749] Įstaigoms vadovauja direktoriai, kuriuos į pareigas skiria ir atleidžia Kalėjimų departamento direktorius. *Lietuvos teismo ekspertizės centrą* be centrinės administracijos sudaro Klaipėdos ir Šiaulių skyriai, neturintys juridinio asmens teisinio statuso. *Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybą,* be centrinės administracijos, sudaro Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių-Panevėžio teritoriniai skyriai, taip pat neturintys juridinio asmens teisinio statuso.

Įstaigų prie Vidaus reikalų ministerijos teritorinės įstaigos ir padaliniai: Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro keturios valdybos Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose ir Panevėžyje. Tai – teritoriniai padaliniai, neturintys juridinio asmens statuso, jų viršininkus skiria Tarnybos direktorius. *Migracijos*

[749] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2014 m. kovo 6 d. įsakymas Nr. 1R-65 „Dėl Kauno nepilnamečių tardymo izoliatoriaus – pataisos namų nuostatų"; Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2014 m. kovo 6 d. įsakymas Nr. 1R-65 „Dėl Alytaus pataisos namų nuostatų" ir t. t.

departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, be centrinių administracinių padalinių, sudaro dešimt teritorinių padalinių apskrityse, neturinčių juridinio asmens teisinio statuso. *Policijos departamentui* prie Vidaus reikalų ministerijos yra pavaldžios šios įstaigos: Lietuvos policijos antiteroristinių operacijų rinktinė „Aras", Lietuvos kriminalinės policijos biuras, Lietuvos policijos kriminalistinių tyrimų centras, Lietuvos kelių policijos tarnyba, Lietuvos policijos mokykla, apskričių policijos komisariatai. Šių įstaigų nuostatus tvirtina generalinis komisaras, Policijos departamento vadovas.[750] Taip pat jis jas steigia, priima sprendimus dėl reorganizavimo, likvidavimo. Policijos departamentas įgyvendina šių įstaigų savininko teises ir pareigas. Įstaigų viršininkai arba vadai yra skiriami ir atleidžiami generalinio komisaro. Kai kurias Policijos departamentui pavaldžias įstaigas sudaro ir teritoriniai padaliniai, pavyzdžiui, Vilniaus apskrities vyriausiajam policijos komisariatui priklauso Šalčininkų rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono ir kitų rajonų policijos komisariatai, Kauno apskrities vyriausiajam komisariatui – Kaišiadorių, Jonavos ir kitų rajonų komisariatai ir t. t.[751] *Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentą* prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – departamentas), be centrinės administracijos, sudaro septynios priešgaisrinės gelbėjimo valdybos. Valdybas sudaro per keturiasdešimt priešgaisrinio gelbėjimo tarnybų, pavyzdžiui, Ukmergės, Telšių, Kupiškio, Neringos, Plungės priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos ir t. t. Valdybos su tarnybomis neturi juridinio asmens teisinio statuso. Departamentui yra ir pavaldžių įstaigų, pavyzdžiui, Bendrasis pagalbos centras, Departamento Gaisrinių tyrimų centras, Ugniagesių gelbėtojų mokykla. Šių įstaigų nuostatus tvirtina bei vadovus skiria Departamento direktorius. Įstaigų atžvilgiu savininko teises ir pareigas įgyvendina Departamentas. *Regioninės plėtros departamentą* prie Vidaus reikalų ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro dešimties apskričių skyriai. *Valstybės sienos apsaugos tarnybą* prie Vidaus reikalų ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro Vilniaus, Varėnos, Pagėgių, Pakrančių pasienio rinktinės ir Pasieniečių mokykla. Keturias rinktines sudaro trisdešimt užkardų (pavyzdžiui, Pakrančių pasienio rinktinėje yra Neringos, Uosto, Palangos Šiaulių užkardos), kurios yra teritoriniai rinktinių daliniai. Visi šie dariniai neturi juridinio asmens teisinio statuso. *Viešojo saugumo tarnybą* prie Vidaus reikalų ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Visagino daliniai, kuriuos sudaro dvylika kuopų ir per keturiasdešimt būrių. Šie daliniai, kuopos, būriai kartu su centrine administracija sudaro Viešojo saugumo tarnybą.

[750] Pavyzdžiui, Lietuvos policijos generalinio komisaro 2004 m. vasario 18 d. įsakymas Nr. V-67 „Dėl Lietuvos policijos antiteroristinių operacijų rinktinės „Aras" struktūros schemos ir nuostatų patvirtinimo" (Žin., 2004, Nr. 33-1085); Lietuvos policijos generalinio komisaro 2007 m. rugpjūčio 3 d. įsakymas Nr. 5-V-522 „Dėl Lietuvos kriminalinės policijos biuro nuostatų ir struktūros schemos patvirtinimo" (Žin., 2007, Nr. 88-3521) ir t. t.

[751] Lietuvos policijos generalinio komisaro 2008 m. gegužės 29 d. įsakymas Nr. 5-V-300 įsakymas „Dėl Žemesnės pakopos policijos komisariatų reorganizavimo prijungimo būdu prie atitinkamo aukštesnės pakopos policijos komisariato sprendimo priėmimo, reorganizavimo sąlygų, apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų nuostatų, vidaus struktūros patvirtinimo" (Žin., 2008, Nr. 65-2489).

Įstaigų prie Žemės ūkio ministerijos teritoriniai padaliniai: Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro penkiasdešimt skyrių (pavyzdžiui, Akmenės, Jonavos, Kupiškio, Raseinių ir kiti). Tai yra teritoriniai padaliniai, neturintys juridinio asmens statuso. *Valstybinę augalininkystės tarnybą* prie Žemės ūkio ministerijos, be centrinių skyrių, sudaro dvidešimt skyrių – teritorinių padalinių, neturinčių juridinio asmens statuso (pavyzdžiui, Kauno oro uosto pasienio kontrolės punkto fitosanitarijos postas, Kauno regioninis skyrius ir kiti). *Žuvininkystės tarnybą* prie Žemės ūkio ministerijos, be centrinės administracijos, sudaro Vakarų, Pietų ir Rytų skyriai – teritoriniai padaliniai.

Lietuvos valstybinio administravimo subjektų sistema

Seimui atskaitingos institucijos	**Vyriausybei atskaitingos institucijos**	**Vykdomosios valdžios institucijos**	**Valstybės įmonės, viešosios įstaigos,** kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė, **asociacijos**, įgaliotos atlikti viešąjį administravimą

3. REGIONINIO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojus naujai VAĮ[752] redakcijai viešojo administravimo subjektų sistema „praturtėjo“ regioninio administravimo subjektais, kurie VAĮ įvardyti kaip regionų plėtros tarybos. Tačiau tai nereiškia, kad, iki priimant naują VAĮ įstatymo redakciją, Lietuvoje nebuvo regionų plėtros tarybų. Jų buvo ir jų sudėtis, kompetencija yra reglamentuojama Regioninės plėtros įstatymo[753] nuostatomis, tačiau anksčiau regionų plėtros tarybos neturėjo juridinio asmens statuso, taip pat jos neatliko viešojo administravimo įgaliojimų, negalėjo priimti sprendimų.

Regionų plėtros tarybų, kaip juridinį asmens statusą turinčių subjektų, viešojo administravimo subjektų, steigimo tikslą siekta paaiškinti aiškinamajame rašte dėl Regioninės plėtros įstatymo Nr. VIII-1889 pakeitimo projekto:

> „Įstatymo projekto tikslas – padidinti regionų plėtros tarybų vaidmenį, veiklos efektyvumą įgyvendinant nacionalinę regioninę politiką; padidinti nacionalinę regioninę politiką įgyvendinančių subjektų veiklos efektyvumą administruojant ir panaudojant Europos Sąjungos finansinę paramą šios paramos 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu.“ [754]

Regioninės plėtros įstatymo 2 straipsnio 5 dalyje *regiono plėtros taryba* (toliau – Taryba) yra apibrėžta kaip konkrečios apskrities savivaldybių įsteigtas juridinis asmuo, planuojantis ir koordinuojantis nacionalinės regioninės politikos

752 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

753 Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas (Žin., 2000, Nr. 66-1987).

754 Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo VIII-1889 pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas. Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/ca74f630d02f11e39b2ab5bbcc4f49fb?jfwid=181l7lj686>.

įgyvendinimą toje apskrityje, skatinantis apskrities socialinę ir ekonominę plėtrą bei apskrities savivaldybių bendradarbiavimą, atstovaujantis regionui. Tai – pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo. Taryba gali būti steigiama ne mažiau kaip 3/4 savivaldybių, kurių teritorijos pagal Administracinių vienetų įstatymą[755] priklauso vienos apskrities teritorijai.

Tarybos steigėjai nuo regiono plėtros tarybos įregistravimo Juridinių asmenų registre tampa jos dalyviais. Taryboje yra keli organai – visuotinis dalyvių susirinkimas ir valdymo organai – Kolegija ir tarybos administracijos direktorius. Kolegija sudaroma iš visų regiono plėtros tarybos steigėjomis esančių savivaldybių merų ir savivaldybių tarybų deleguotų šių savivaldybių tarybų narių. Tarybos administracijos direktorius priimamas į pareigas konkurso, organizuojamo ir vykdomo Vyriausybės nustatyta tvarka, būdu. Su direktoriumi sudaroma darbo sutartis.

Regioninės plėtros įstatymo 12 straipsnyje nustatyti tarybų įgaliojimai – be pasiūlymų teikimo viešojo administravimo subjektams, tarybos nustato bendrų su kitais regionais, savivaldybėmis funkcinių zonų vystymo tikslus, uždavinius, koordinuoja jų įgyvendinimą, pripažįsta projektus regioninės svarbos projektais, vykdo šių projektų įgyvendinimo priežiūrą, įgyvendina kelių ar visų regiono savivaldybių perduotus viešųjų paslaugų teikimo administravimo įgaliojimus.

4. SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI

Pagal Konstitucijos 10 straipsnį, Lietuvos teritorija yra vientisa ir nedaloma į jokius valstybinius darinius. Remiantis konstitucine doktrina, ši nuostata atskleidžia Lietuvos, kaip unitarinės valstybės, konstitucinį įtvirtinimą.[756] Tačiau tam, kad valdymas būtų racionalesnis ir atlieptų valstybės gyventojų interesus, paprastai valstybės teritorija yra skaidoma į smulkesnes teritorijas – administracinius vienetus.

Pagal Administracinių vienetų įstatymą[757], Lietuvos teritorija suskirstyta į dviejų tipų administracinius vienetus – apskritis ir savivaldybes. Apskritys yra laikomos aukštesniaisiais, o savivaldybės – žemesniaisiais administraciniais vienetais.

Apskritys – aukštesnieji administraciniai vienetai

Lietuvoje yra dešimt apskričių – Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos, Vilniaus.

Apskrityse valdymą organizuoja Vyriausybė, o štai savivaldybių teisinis statusas yra visai kitoks. Jos įkūnija teritorinę savivaldą, t. y. administracinį

755 Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 60-1183).

756 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas.

757 Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 60-118).

vienetą, kuris yra valdomas tos teritorijos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldybės tarybos ir mero.

Teritorinę savivaldybę galime suprasti kaip valstybinio administravimo *decentralizaciją* (apie decentralizaciją žr. vadovėlio II dalies 2 skyrių), kai tam tikrų viešų pareigų įgyvendinimas yra perduodamas kitokiems dariniams nei valstybės institucijos ar valstybinio administravimo subjektai. Paprastai decentralizacija yra reikalinga optimaliam valdymo organizavimui, kad būtų geriau aptarnauti gyventojai, patenkinti jų administraciniai poreikiai.[758] Konstitucinis Teismas išaiškino, kad valstybės ir savivaldybių institucijas vienija bendradarbiavimas, nes ir vienų, ir kitų tikslas yra „užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą“[759].

Minėta, kad viešojo administravimo subjektų sistema apima ne tik valstybinio administravimo, bet ir savivaldybių administravimo subjektus. Savivaldybės nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrinis elementas, taigi, savivaldybėse veikiantys organai nėra valstybinio administravimo subjektai. Štai ir Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, jog valstybės valdymas ir vietos savivalda – tai *dvi viešosios valdžios sistemos*, dvi viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos.[760] Konstitucinis Teismas išaiškino, kad vietos savivalda yra valstybės valdžios institucijoms tiesiogiai nepavaldi vietinė viešojo administravimo sistema.[761]

Nors teritorinės savivaldybės nėra pavaldžios vykdomosios valdžios institucijoms ir galioja minėtas decentralizacijos principas, tačiau veikia savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas[762], bendradarbiavimo principas[763].

Taigi, *valstybės ir savivaldybių institucijos sąveikauja*. Sąveika pasireiškia, pirma, tuo, kad vykdomosios valdžios institucijos remia savivaldybes: tai reiškia, kad „valstybės biudžete turi būti numatytos lėšos (savivaldybių pajamos ir jų šaltiniai), kurių reikia, kad būtų užtikrintas visavertis savivaldos funkcionavimas, įgyvendinamos savivaldybių funkcijos“[764]. Taip pat sąveika reiškia, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją pasirinkti tokį tam tikrų mokesčių, įskaitomų į savivaldybės biudžetą, modelį, pagal kurį konkretų mokesčio tarifą, laikydamasi įstatyme numatytų ribų ir atsižvelgdama į įstatyme nustatytus kriterijus, tvirtina savivaldybės taryba.[765] Taip pat valstybės parama „įtvirtina ne tik valstybės pareigą teikti paramą savivaldybėms, bet ir įstatymų leidėjo pareigą nevaržyti savivaldybių teisėtos iniciatyvos, nekliudyti jų teisėtai veiklai“[766].

---

758 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d., 2015 m. birželio 11 d. nutarimai.

759 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas.

760 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2003 m. gegužės 30 d. nutarimai.

761 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas.

762 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2000 m. birželio 13 d. nutarimai.

763 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d. nutarimas.

764 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimai.

765 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimas.

766 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas.

Antra, sąveika pasireiškia tuo, kad valstybė prižiūri savivaldybių veiklą, pavyzdžiui, Vyriausybė atlieka savivaldybių administracinę priežiūrą per Vyriausybės paskirtus Vyriausybės atstovus (apie juos detaliau žr. vadovėlio VII dalies 7 skyrių). Be to, savivaldybių tarybų sprendimai, mero potvarkiai, savivaldybių administracijų direktorių ir kitų vietos savivaldos viešojo administravimo subjektų leidžiami teisės aktai negali prieštarauti ne tik Konstitucijai, įstatymams, bet ir Vyriausybės nutarimams, Ministro Pirmininko potvarkiams, ministrų įsakymams, t. y. vykdomosios valdžios subjektų leidžiamiems teisės aktams. Maža to, savivaldybių institucijų sprendimai gali būti grindžiami minėtais teisės aktais, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2014 m. spalio 18 d. sprendimu patvirtindama bendrąjį planą[767] dėl Vilniaus miesto savivaldybės bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarkos 2014–2015 metais rėmėsi Švietimo įstatymu, kitais įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir t. t. Taip pat valstybės priežiūra pasireiškia teismams kontroliuojant savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų teisėtumą.[768]

Trečia, sąveika arba bendradarbiavimas pasireiškia tuo, kad valstybė koordinuoja valstybės ir savivaldybių institucijų bendrus veiksmus, siekiant reikšmingų socialinių tikslų.[769]

Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje yra reglamentuojami vietos savivaldos principai. Kai kuriuos iš šių principų pakomentuokime remdamiesi konstitucine ir administracine jurisprudencija.

Dalį minėtame straipsnyje nustatytų principų Konstitucinis Teismas yra įvardijęs konstituciniais savivaldos principais – atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų institucijų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių veiklos laisvės ir savarankiškumo pagal įstatymo apibrėžtas ribas, savivaldybės ir valstybės interesų derinimo principus.[770] LVAT yra ne kartą pabrėžęs, jog vietos savivaldos institucijos savo veikloje privalo laikytis visų įstatyme numatytų pagrindinių principų, kuriais grindžiama vietos savivalda.[771]

Ir konstitucinėje, ir administracinėje oficialiojoje doktrinoje yra pažymėta, kad savivaldybių *institucijų veiklos laisvės ir savarankiškumo principas* nėra absoliutus. Konstitucinis Teismas akcentavo, jog Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalis, nustatanti, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, negali būti atsiejama nuo toje pačioje dalyje įtvirtintos nuostatos, kad savivaldybių veikimo laisvė ir savarankiškumas yra saistomi Konstitucijoje bei įstatymuose apibrėžtos kompetencijos[772], kad savivaldos laisvė, savarankiškumas, nepriklau-

[767] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2014 m. spalio 8 d. sprendimas Nr. 1-2041 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarkos 2014–2015 metų bendrojo plano patvirtinimo“ (TAR, 2014-10-20, Nr. 14401).

[768] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas.

[769] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d.,1998 m. vasario 18 d. nutarimai.

[770] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d., 2010 m. kovo 31 d. nutarimai.

[771] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{146}-1276/2010.

[772] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d., 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai.

somumas nuo valstybės valdžios institucijų nereiškia, kad „ši laisvė yra beribė, o savarankiškumas nereiškia galimybės ignoruoti valstybės interesus“[773]. LVAT konstatavo, kad „šiuo principu negali būti pateisinamas savivaldybės tarybai įstatymu imperatyviai nustatytų pareigų nevykdymas“[774], taip pat „negali būti pateisinamas vietos savivaldos institucijų nesilaikymas įstatymų reikalavimų, įstatymų suteiktos kompetencijos nepaisymas, įstatymais priskirtų funkcijų neatlikimas ir pan.“[775] Maža to, buvo akcentuota ir tai, kad šis principas „negali būti aiškinamas kaip laiduojantis absoliučią vietos savivaldos viešojo administravimo institucijų laisvę įgyvendinant Konstitucijoje bei įstatymuose įtvirtintus įgaliojimus, kadangi vietos savivaldos institucijos yra ribojamos Konstitucijoje įtvirtintų imperatyvų ir iš jų kylančių įstatymuose, *inter alia* VAĮ bei Vietos savivaldos įstatyme, įtvirtintų veiklos principų“[776]. Be to, oficialiojoje administracinėje doktrinoje pabrėžiama, kad ir tos funkcijos, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, yra reglamentuojamos įstatymais. O tai reiškia, kad savivaldybės atitinkamoje srityje nėra absoliučiai savarankiškos.[777]

Oficiali administracinė doktrina

Dėl savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų *sprendimų teisėtumo* administracinėje jurisprudencijoje yra pažymėta:

> „savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla bei visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus. Pagal šį principą administravimo įgaliojimai turi būti įgyvendinami tik siekiant tų tikslų, dėl kurių jie buvo suteikti atitinkamais įstatymais. Pažymėtina, kad tikslai gali būti nustatomi atsižvelgiant į teisės akto preambulę, į jo aiškinamąjį raštą ar tiesiog gali būti numanomas iš paties teisės akto nuostatų“[778];
> „savivaldybės taryba, priimdama sprendimus, privalo vadovautis ne tik Vietos savivaldos įstatymu, bet ir kitais teisės aktais, kurie gali tiesiogiai turėti įtakos priimto sprendimo teisėtumui. Taip pat netiesioginio teisėtumo principas reiškia, kad savivaldybės institucijų ir jų pareigūnų veiklą reglamentuojantys teisės aktai turi būti teisėtai priimti ir pakankamai aiškūs bei tikslūs.“[779, 780]

---

773 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas.

774 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-1276/2010, 2011 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[63]-3204/2011.

775 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1235-146/2015.

776 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-247/2011.

777 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[444]-2731/2012.

778 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-39-276/2008.

779 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1471/2010.

780 Daugiau bylų dėl teisėtumo principo savivaldybių veikloje: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-1333/2012, 2012 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-1333/2012, 2013 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[444]-1134/2013, 2013 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-1128/2013 ir t. t.

LVAT pasisakė ir dėl savivaldybės veiklos *skaidrumo principo:*

Vienoje byloje teisėjų kolegija vertino argumentus dėl skaidrumo reikalavimų nesilaikymo vienos mokyklos reorganizavimo procese. Ji pažymėjo, kad Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje įtvirtintas vietos savivaldos veiklos skaidrumo principas, pagal kurį savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma. Teisėjų kolegija sutiko su pirmosios instancijos teismo išvadomis, kad Visagino savivaldybė atliko pakankamai veiksmų, kad užtikrintų visuomenės teisę žinoti, dalyvauti, teikti pasiūlymus, reorganizuojant atitinkamą mokyklą, pavyzdžiui, Visagino savivaldybė internetinėje svetainėje ir vietiniame laikraštyje paskelbė informaciją lietuvių ir rusų kalbomis apie planuojamą mokyklos reorganizavimą. Taigi, teisėjų kolegija, atsižvelgdama į faktines aplinkybes, padarė išvadą, kad Visagino savivaldybė pakankamai informavo visuomenę apie planuojamą reorganizavimą, o tai, kad visuomenė pasyviai reagavo į planuojamą veiksmą, negali būti laikoma argumentu, pagrindžiančiu jos neinformavimą.[781]

Administracinių teismų jurisprudencijoje pabrėžiama, kad savivaldybės institucijos savo veikloje vadovaujasi ne tik Vietos savivaldos įstatyme įvardytais principais, bet ir bendraisiais (pavyzdžiui, teisinės valstybės, asmenų lygybės ir kitais) bei specialiaisiais (pavyzdžiui, kompetencijos nustatymo ir diferencijavimo, nepiktnaudžiavimo valdžia, „viskas, kas aiškiai nėra leista, yra draudžiama“ ir kitais) administracinės teisės principais. Pasak LVAT, *kompetencijos nustatymo ir diferencijavimo* principas reiškia, kad kiekvieno viešojo administravimo subjekto, jo struktūrinių padalinių, valstybės tarnautojų veikla (uždaviniai, funkcijos, teisės, pareigos) turi būti nustatyti teisės aktais. Be to, pagal administracinę doktriną, šis principas glaudžiai susijęs su *nepiktnaudžiavimo valdžia principu*, reiškiančiu, kad viešojo administravimo veikla turi būti vykdoma remiantis įstatymų pagrindu pagal įstatymo apibrėžtą kompetenciją. Kartu šios nuostatos siejasi su *diskrecija arba savivaldybės institucijų veiklos laisve*, kuri, pasak administracinio teismo, nėra absoliuti, „nes suteikta diskrecija galima tik įstatymo nustatytose ribose ir ja naudojantis turi būti atsižvelgiama į įstatymo nustatytus reikalavimus“[782]. O ši nuostata siejasi ir su *teisėtumo, įstatymų viršenybės principais*. LVAT padarė išvadą:

„savivaldybės taryba, įgijusi pagal įstatymą viešojo administravimo teises ir pareigas, jos kompetencijai priskirtus klausimus turi spręsti griežtai laikydami įstatymų, savo veikloje vadovautis minėtų principų visuma, užtikrinti, kad priimant administracinius aktus būtų laikomasi teisės aktų nustatytų pagrindinių procedūrų ir taisyklių.“[783]

Kaip matėme ankstesniuose poskyriuose, vykdomąsias valdžios institucijas steigia Seimas arba Vyriausybė, institucijų vadovus skiria valstybės vadovas, Vyriausybė ar ministrai. O vietos savivaldos teisės subjektą – žemesnįjį

781 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-1453/2011.

782 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]1741/2012, 2012 m. rugpjūčio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-1917/2012, 2013 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[444]-880/2013.

783 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-1741/2012.

administracinį vienetą – sukuria įstatymų leidėjas. Jis sprendžia, kuriai gyvenamajai vietai (miestui, kaimams, miesteliams ir t. t.) suteikti savivaldos teisę, pakeisti teritorijos ribas, įvesti tiesioginį valdymą ir pan. Maža to, kai kurie vietos savivaldos organai yra ne skiriami, o renkami – savivaldybių tarybos, merai. Taigi, savivaldybių konstituciniai formavimo pagrindai yra kitokie nei vykdomosios valdžios institucijų.

Konstitucinis Teismas apie vietos savivaldą, savivaldybę

„<...> Pagal Konstituciją *vietos savivalda* – tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai (Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai gyventojai), savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra *savivaldos teisės subjektas* ir Konstitucijoje jos vadinamos *savivaldybėmis* (arba *vietos savivaldybėmis*)."[784]

„*Savivaldybė* yra specifinis teritorinis kolektyvas, turintis valstybės laiduotą savivaldos teisę ir savarankiškai veikiantis pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Vykdomoji valdžia savivaldybių atžvilgiu turi tik ribotus įgaliojimus, kurie nustatyti Konstitucijos ir įstatymų siekiant užtikrinti efektyvų valstybės valdymo funkcijų įgyvendinimą."[785]

Lietuvoje yra 60 savivaldybių. Jų sąrašas yra reglamentuojamas Administracinių vienetų įstatymo 4 straipsnyje.

60 savivaldybių

Akmenės rajono, Alytaus miesto, Alytaus rajono, Anykščių rajono, Birštono, Biržų rajono, Druskininkų, Elektrėnų, Ignalinos rajono, Jonavos rajono, Joniškio rajono, Jurbarko rajono, Kaišiadorių rajono, Kalvarijos, Kauno miesto, Kauno rajono, Kazlų Rūdos, Kelmės rajono, Kėdainių rajono, Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kretingos rajono, Kupiškio rajono, Lazdijų rajono, Marijampolės, Mažeikių rajono, Molėtų rajono, Neringos, Pagėgių, Pakruojo rajono, Palangos miesto, Panevėžio miesto, Panevėžio rajono, Pasvalio rajono, Plungės rajono, Prienų rajono, Radviliškio rajono, Raseinių rajono, Rietavo, Rokiškio rajono, Skuodo rajono, Šakių rajono, Šalčininkų rajono, Šiaulių miesto, Šiaulių rajono, Šilalės rajono, Šilutės rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Tauragės rajono, Telšių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono, Utenos rajono, Varėnos rajono, Vilkaviškio rajono, Vilniaus miesto, Vilniaus rajono, Visagino ir Zarasų rajono.

Akivaizdu, kad daugiausia yra miestų ir rajonų savivaldybių, tačiau gali būti savivaldybės be žodžių „miesto" ar „rajono", pavyzdžiui, Birštono, Druskininkų, Elektrėnų, Kazlų Rūdos, Marijampolės, Neringos, Pagėgių, Visagino savivaldybės.

Remiantis Administracinių vienetų įstatymu, savivaldybės yra sudaromos iš *gyvenamųjų vietovių*. Jas nustato ir panaikina, teritorijų ribas nustato ir keičia Vyriausybė, atsižvelgdama į savivaldybės tarybos siūlymą, įvertinusi vietos gyventojų nuomonę.

Gyvenamosios vietovės yra skirstomos į miesto ir kaimo gyvenamąsias vietoves. Miesto gyvenamosioms vietovėms priskiriami miestai, o kaimo –

[784] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas.

[785] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas.

miesteliai, kaimai ir viensėdžiai. *Miestai* reiškia kompaktiškai užstatytas gyvenamąsias vietoves, turinčias daugiau kaip 3 tūkstančius gyventojų, kurių daugiau kaip 2/3 dirbančiųjų dirba pramonėje, verslo bei gamybinės ir socialinės infrastruktūros srityse. *Miesteliai* yra kompaktiškai užstatytos gyvenamosios vietovės, turinčios nuo 500 iki 3000 gyventojų, kurių daugiau kaip pusė dirbančiųjų dirba pramonėje, verslo bei gamybinės ir socialinės infrastruktūros srityse, taip pat tradiciniai miesteliai. *Kaimai* yra gyvenamosios vietovės, neturinčios miesto, miestelio ir viensėdžio požymių. *Viensėdžiai* yra istoriškai susiformavusios gyvenamosios vietovės, paprastai sudarytos arba kilusios iš vienos sodybos ir turinčios ne daugiau kaip 20 objektų skirtingu adresu. Gyvenamosioms vietovėms, kuriose yra moksliškai ištirtų ir pripažintų gydomaisiais gamtinių gydomųjų veiksnių (mineralinių vandenų, gydomojo purvo, sveikatai palankus mikroklimatas, rekreacinių želdinių, vandens telkinių) ir išplėtota speciali infrastruktūra naudoti šiuos veiksnius gydymo, sveikatinimo, turizmo ir poilsio reikmėms, gali turėti *kurorto statusą*. Lietuvoje kurorto statusą turi Birštonas, Druskininkai, Palanga, Neringa. Kai kurioms gyvenamosioms vietovėms gali būti suteiktas *kurortinės teritorijos statusas*. Toks statusas suteikiamas, jei teritorijoje yra gamtinių išteklių, galinčių turėti gydomųjų savybių, bei speciali infrastruktūra naudoti šiuos išteklius sveikatinimo, turizmo ir poilsio reikmėms. Kurortinės teritorijos statusas yra suteiktas Anykščiams, Trakams, Zarasams, Ignalinos miesto Strigailiškio ir Palūšės kaimų dalių teritorijoms bei Kulautos, Kačerginės miestelių ir dalies Zapyškio miestelio teritorijoms.[786]

Savivaldybės: gyvenamosios vietovės	
Miestas	Kaimas
Miestai (daugiau kaip 3 tūkstančiai gyventojų)	Miesteliai (500–3000 gyventojų), kaimai, viensėdžiai (daugiau kaip 20 objektų skirtingais adresais)
Sodininkų bendrijos teritorija yra gyvenamųjų vietovių dalis	

Vadovaujantis Administracinių vienetų įstatymu, gyvenamųjų vietovių teritorijos gali būti skirstomos į seniūnijų aptarnaujamas teritorijas.

Remiantis Administracinių vienetų įstatymo 2 straipsniu, pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Vietos savivaldos įstatyme.

Vadovaujantis Administracinių vienetų įstatymo 7 straipsniu, savivaldybes steigia, naikina, jų teritorijų ribas ir centrus nustato, keičia Seimas Vyriausybės teikimu. Dėl naujų savivaldybių steigimo ir jų teritorijų ribų nustatymo Vyriausybė parengia ir teikia Seimui dokumentus, kai numatomos steigti savivaldybės vietos gyventojų apklausoje, kurioje dalyvavo daugiau kaip pusė numatomos steigti savivaldybės gyventojų, daugiau kaip pusė dalyvavusiųjų pasisakė už

[786] Prieiga internetu: <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/turizmas/kurortai-ir-kurortines-teritorijos.

naujos savivaldybės steigimą ir kai numatomos steigti savivaldybės ir savivaldybės, kurių teritorijų ribas numatoma keisti dėl naujos savivaldybės steigimo, atitinka šiuos kriterijus, t. y. ne mažiau kaip dvidešimt procentų savivaldybės biudžeto be valstybės biudžeto dotacijų, skiriamų savivaldybių biudžetams, sudarytų tos teritorijos gyventojų pajamų mokesčiai, bendras savivaldybės gyventojų skaičius būtų ne mažesnis kaip dešimt tūkstančių, savivaldybės centro gyventojų skaičius būtų ne mažesnis kaip trys tūkstančiai, savivaldybės centras būtų už dvidešimties kilometrų ar toliau nuo artimiausio esamo savivaldybės centro, savivaldybė turėtų ribas su ne mažiau kaip dviem savivaldybėmis.

Savivaldybėms pavadinimus suteikia Seimas Vyriausybės teikimu, atsižvelgdamas į savivaldybių tarybų siūlymus.

Pagal Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, įsteigtos apskritys ir savivaldybės, seniūnijos ir gyvenamosios vietovės, jų teritorijų ir pavadinimų pakeitimai apskaitomi Lietuvos Respublikos adresų registre Vyriausybės nustatyta tvarka.[787]

Savivaldybių administravimo subjektai

Lietuvos savivaldybių konstituciniai teisiniai pagrindai yra numatyti Konstitucijos X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“, savivaldybių formavimo tvarka, institucijų teisinis statusas, jų funkcijos reglamentuojamos Administracinių vienetų įstatyme, Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme[788], Vietos savivaldos įstatyme, kituose įstatymuose[789], Vyriausybės nutarimuose[790], ministrų įsakymuose[791], kiekvienos savivaldybės tarybos veiklos reglamentuose[792], administracijos nuostatuose[793], planavimo dokumentuose[794] ir t. t.

---

787 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. birželio 3 d. nutarimas Nr. 651 „Dėl Administracinių vienetų ir gyvenamųjų vietovių teritorijų ribų ir pavadinimų tvarkymo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 1996, Nr. 54-1277).

788 Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 53-996).

789 Pavyzdžiui, Tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymas; Reklamos įstatymas; Alkoholio kontrolės įstatymas ir t. t.

790 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gruodžio 23 d. nutarimas Nr. 1487 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 25 d. nutarimo Nr. 472 „Dėl Valstybės ir savivaldybių gyvenamųjų patalpų nuomos mokesčio apskaičiavimo tvarkos aprašo patvirtinimo pakeitimo“; Vyriausybės 2018 m. spalio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. kovo 28 d. nutarimo Nr. 313 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 567 „Dėl Savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo akcinėse bendrovėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse“ pakeitimo“.

791 Pavyzdžiui, švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. lapkričio 25 d. įsakymas Nr. V-1367 „Dėl švietimo ir mokslo ministro 2007 m. kovo 29 d. įsakymo Nr. ISAK-556 „Dėl Valstybinių ir savivaldybių mokyklų vadovų, jų pavaduotojų ugdymui, ugdymą organizuojančių skyrių vedėjų, mokytojų, pagalbos mokiniui specialistų kvalifikacijos tobulinimo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“; sveikatos apsaugos ministro 2011 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. V-1110 „Dėl Informacijos apie sveikatos priežiūros įstaigų pasirengimą veiklai ekstremaliųjų situacijų atvejais teikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ ir t. t.

792 Pavyzdžiui, Marijampolės savivaldybės tarybos 2017 m. balandžio 24 d. sprendimas Nr. 1-141 „Dėl Marijampolės savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos 2018 m. balandžio 4 d. nutarimas Nr. 321 „Dėl Lietuvos Respublikos triukšmo valdymo įstatymo įgyvendinimo“ ir t. t.

793 Pavyzdžiui, Tauragės rajono savivaldybės tarybos 2014 m. lapkričio 26 d. sprendimas Nr. 1-283 „Dėl Tauragės rajono savivaldybės administracijos nuostatų patvirtinimo“.

794 Pavyzdžiui, Akmenės rajono savivaldybės tarybos 2014 m. gruodžio 29 d. sprendimas Nr. T-277 „Dėl Akmenės rajono savivaldybės 2016–2021 m. strateginio plėtros plano patvirtinimo“.

Savivaldybė ir kasdienybė

Savivaldybės iš visų viešojo administravimo subjektų yra arčiausiai žmonių kasdienybės, todėl jų vaidmuo mūsų gyvenime yra labai reikšmingas. Juk kiekvienas iš mūsų individualiai komunalinių atliekų į sąvartynus neveža, neasfaltuoja gatvių, netiesia šaligatvių, nežymi kelio ženklais, netiekia šilumos ir vandens, netvarko nuotekų, nesuteikia gatvėms, pastatams adresų, butams – numerių, neorganizuoja kelių ir gatvių priežiūros, nevežioja troleibusais ar autobusais, nenustato kapinių teritorijos, nesirūpina jų priežiūra ir pan. Įsivaizduokite, kas būtų, jei gyventojai imtų statyti namus, kur tik jiems patinka, arba laidotų artimuosius ten, kur jiems, atrodo, patogu, kas būtų, jei namai neturėtų numerių, jeigu niekas kiekvieną rytą neišvežtų buitinių atliekų, jei butuose dingtų vanduo, dujos ar elektra, jei viešasis transportas būtų nepasiekiamas...

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį, savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę yra skirstomos į *savarankiškąsias* ir *valstybines*. *Savarankiškosios funkcijos* pasižymi tuo, kad savivaldybės, atlikdamos jas, turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę. Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnyje įvardijamos 45 tokios funkcijos ir šis sąrašas nėra baigtinis.

Savarankiškosios savivaldybių funkcijos

Savarankiškosioms savivaldybių *funkcijoms* priklauso savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas, vietinių rinkliavų nustatymas, nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas, disponavimas juo, vaikų iki 16 metų mokymosi užtikrinimas, medžioklės plotų vienetų sudarymas, socialinių paslaugų teikimas, paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti teikimas, pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra, teritorijų planavimas, statybą leidžiančių dokumentų išdavimas, statinių naudojimo priežiūra, adresų suteikimas žemės sklypams, pavadinimų suteikimas gatvėms, šilumos ir geriamojo vandens tiekimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas, keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir t. t.

Valstybinės savivaldybių *funkcijos* yra valstybės funkcijos, įstatymais perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę, tačiau jų veiklą riboja valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimai. Atitinkamais atvejais valstybinės trumpalaikio ar sezoninio pobūdžio funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms sutarčių pagrindu. Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnyje įvardijamos 39 savivaldybių valstybinės funkcijos ir tai nėra baigtinis tokių funkcijų sąrašas.

Valstybinės savivaldybių funkcijos

Valstybinėms savivaldybių *funkcijoms* priklauso civilinė būklės aktų (pavyzdžiui, santuokos, ištuokos, gimimo, mirties liudijimai) registravimas, registrų tvarkymas, civilinė, priešgaisrinė sauga, savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise, valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė, statistikos duomenų teikimas, dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas,

žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas, žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas, žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas, dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus, valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas, gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos nedeklaravusių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas, antrinės sveikatos priežiūros organizavimas, teikiamų paslaugų vaikams nuo gimimo iki 18 metų (turintiems didelių ir labai didelių specialiųjų ugdymosi poreikių – iki 21 metų) ir vaiko atstovams pagal įstatymą koordinavimas ir t. t.

Savivaldybių administravimo subjektus taip, kaip ir vykdomosios valdžios institucijas, galima sujungti į vieningą sistemą. VAĮ 4 straipsnio 5 dalyje įstatymų leidėjas įvardija savivaldybių administravimo subjektus – tai kolegialios ar vienasmenės savivaldybių institucijos, biudžetinės įstaigos, išlaikomos iš savivaldybės biudžeto asignavimų, valstybės politikai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Taigi, VAĮ yra įvardytos keletas savivaldybių administravimo subjektų rūšių – savivaldybių institucijos, įstaigos, valstybės politikai, taip pat savivaldybių įmonės, viešosios įstaigos, jeigu jos atlieka viešojo administravimo veiklą.

Norėdami susidaryti aiškią savivaldybių administravimo institucijų sistemą, paanalizuokime kai kurias Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnyje nustatytas sąvokas. Čia vartojamos mažiausiai keturios mums reikšmingos sąvokos – *savivaldybės institucijos*, *savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba*, *savivaldybės valdoma įmonė*, *savivaldybės administravimo subjektai*. Ypač vadovėlio kontekste svarbi paskutinė kategorija, tačiau ji gali apimti ir kitas, todėl nuodugniau patyrinėkime visas šias sąvokas.

4.1. Savivaldybės institucijos kaip viešojo administravimo subjektai

Savivaldybės institucijas įstatymų leidėjas išskirsto į dvi grupes:

- *atstovaujamoji* savivaldybės institucija, t. y. ta, kurią renka gyventojai (*savivaldybės taryba ir meras*). Taryba turi vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Jai vadovauja meras, kuris kartu yra ir savivaldybės vadovas, ir savivaldybės tarybos narys;
- *vykdomoji* savivaldybės institucija, kurios vadovą ir jo pavaduotojus mero teikimu skiria savivaldybės taryba sprendimu politinio pasitikėjimo pagrindu. Taigi, savivaldybės vykdomosiomis institucijomis yra laikomas savivaldybės *administracijos direktorius*, jo pavaduotojas ar pavaduotojai, turintys viešojo administravimo teises ir pareigas.

Akivaizdu, kad susiklosto subordinacinis ryšys tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų. Pagaliau vykdomoji savivaldybės institucija įgyvendina savivaldybės tarybos sprendimus. Abiem šių grupių institucijoms yra bendra tai, kad joms įstatymų leidėjas suteikia *viešojo administravimo teises ir pareigas.* Vien toks bruožas reiškia, kad šios institucijos yra savivaldybių administravimo

subjektai. Bet pabandykime patys įsitikinti, kad ir atstovaujamoji savivaldybės institucija, ir vykdomoji institucija atlieka viešąjį administravimą.

4.1.1. Savivaldybės taryba

Pagal Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalį, savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu.

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 11 straipsniu, savivaldybės taryba (toliau šiame skyriuje – Taryba) yra savivaldos teisę įgyvendinanti institucija. *Savivaldos teisė* vietos savivaldos kontekste reiškia savivaldybės tarybos teisę valdyti žemesnįjį administracinį vienetą pagal įstatymus, t. y. teisę priimti sprendimus, kiek tai įpareigoja Konstitucija, įstatymai ar kiti aukštesnės galios teisės aktai.

Savivaldos teisės reikšmę teritorinės savivaldos kontekste geriausiai iliustruoja nustatytos *savarankiškosios* ir *valstybinės* savivaldybių funkcijos. Pagal Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento[795] 2 straipsnį, Taryba, įgyvendindama savarankiškąsias savivaldybės funkcijas, turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę, yra atsakinga už jų vykdymą ir jas vykdo pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir jos interesams. Tai reiškia, kad, atlikdama *savarankiškąsias funkcijas*, savivaldybės taryba įgyvendina Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, turėdama *sprendimų iniciatyvos teisę, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę*. O Taryba, įgyvendindama *valstybines funkcijas*, turi ne sprendimų iniciatyvos teisę, bet *sprendimų priėmimo laisvę*. Taigi, savivaldos teisę vadovėlio autorė sieja su Tarybos *sprendimų priėmimo laisve*.

Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio norma reglamentuoja dviejų tipų savivaldybių tarybų kompetenciją – *išimtinę*, t. y. tokią, kurios įgaliojimų savivaldybės taryba negali perduoti jokiai kitai savivaldybės institucijai, įstaigai ar įmonei, ir *paprastąją*, t. y. tokią, kurios įgaliojimus savivaldybės taryba reglamento nustatyta tvarka gali pavesti vykdyti savivaldybės administracijos direktoriui arba savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojui.

Savivaldybės tarybos išimtinę kompetenciją galima suskirstyti į tokias grupes:

- vidaus administravimo, personalo ir nominacinius įgaliojimus (pavyzdžiui, reglamento tvirtinimas, savivaldybės darbui organizuoti reikalingų darinių sudarymas ir jų nuostatų tvirtinimas, mero atleidimas prieš terminą, mero pavaduotojų skyrimas, savivaldybės kontrolieriaus priėmimas ir atleidimas, atlyginimų dydžių nustatymas, didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičiaus ir t. t.);

[795] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 2011-04-06 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“ (2019 m. birželio 21 d. redakcija).

- žalos išieškojimo įgaliojimus teismo sprendimo pagrindu (pavyzdžiui, sprendimai išieškoti iš savivaldybės administracijos direktoriaus ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų žalą, atsiradusią dėl jų tyčinių neteisėtų sprendimų, pareigų neatlikimo ar šiurkštaus aplaidumo atliekant pareigas, kai šie savivaldybės viešojo administravimo subjektai teismo sprendimu turėjo atlyginti žalą, jeigu žala neviršija jų paskutinių šešių mėnesių vidutinio darbo užmokesčio dydžio);
- finansinius įgaliojimus (pavyzdžiui, biudžeto tvirtinimas, savivaldybės biudžeto ir savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio tvirtinimas, prireikus savivaldybės biudžeto tikslinimas, sprendimų dėl papildomų ir planą viršijančių savivaldybės biudžeto pajamų ir kitų piniginių lėšų paskirstymo, sprendimai dėl paskolų ėmimo ir garantijų teikimo už ilgalaikes paskolas ir t. t .);
- įstaigų, įmonių, bendrovių steigimo, reorganizavimo, likvidavimo ir priežiūros įgaliojimus (pavyzdžiui, seniūnijų, kaip biudžetinių įstaigų, kitų biudžetinių įstaigų, viešųjų įstaigų, akcinių bendrovių, uždarųjų akcinių bendrovių, viešųjų ir privačių juridinių asmenų, kurių dalininkė yra savivaldybė, steigimas, reorganizavimas, likvidavimas);
- turto valdymo įgaliojimus (pavyzdžiui, sprendimai dėl disponavimo savivaldybei nuosavybės teise priklausančiu turtu, šio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarkos taisyklių nustatymas, sprendimai dėl savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo patikėjimo teise ir t. t.);
- socialinės paramos įgaliojimus (pavyzdžiui, sprendimai teikti mokesčių, rinkliavų ir kitas įstatymų nustatytas lengvatas savivaldybės biudžeto sąskaita, subsidijų ir kompensacijų skyrimo naujas darbo vietas steigiančioms įmonėms tvarkos nustatymas, sprendimai dėl savivaldybės būsto ir socialinio būsto fondo sudarymo tvarkos, būsto suteikimo tvarkos ir nuomos mokesčio dydžio priėmimas, sprendimai dėl kompensacijų atitinkamoms vartotojų grupėms mokėjimo, papildomos socialinės paramos, socialinių pašalpų ir kompensacijų skyrimo iš savivaldybės biudžeto tvarkos nustatymas, priedo globėjui už vaiko globą dydžio ir mokėjimo iš savivaldybės biudžeto tvarkos nustatymas ir t. t.);
- planavimo įgaliojimus (pavyzdžiui, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų tvirtinimas, savivaldybės strateginių plėtros ir veiklos planų, savivaldybės atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros programų tvirtinimas, strateginio planavimo savivaldybėje organizavimo tvarkos aprašo tvirtinimas, savivaldybės triukšmo prevencijos ir mažinimo priemonių nustatymas savivaldybės strateginio planavimo dokumentuose ir t. t.);
- taisyklių, pagal kurias taikoma administracinė atsakomybė, tvirtinimo įgaliojimus;
- kainų, tarifų nustatymo įgaliojimus (kainų ir tarifų už savivaldybės valdomų įmonių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra savivaldybė, teikiamas atlygintinas paslaugas ir keleivių vežimą vietiniais maršrutais nustatymas, centralizuotai tiekiamos šilumos, šalto ir karšto vandens kainų nustatymas, vietinių rinkliavų ir mokesčių tarifų nustatymas įstatymų nustatyta tvarka);
- savivaldybės saugomų teritorijų įgaliojimus (pavyzdžiui, savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, saugomų vietinės reikšmės gamtos ir kultūros paveldo objektų skelbimas);
- santykių su visuomene įgaliojimus (pavyzdžiui, vietos gyventojų apklausos tvarkos aprašo tvirtinimas).

Paprastoji savivaldybės tarybos kompetencija

Paprastoji Tarybos kompetencija: biudžetinių įstaigų finansinių ataskaitų rinkinių tvirtinimas; viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra savivaldybė, kolegialių organų sudarymas; viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra savivaldybė, finansinių ataskaitų rinkinių

tvirtinimas; viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra savivaldybė, vidaus kontrolės tvarkos nustatymas; sprendimų dėl valstybės socialinių ir ekonominių programų tikslinių lėšų, kitų valstybės fondų lėšų ir materialiojo turto paskirstymo biudžetinėms įstaigoms priėmimas; savivaldybės ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimas.

Išimtinė *v.* paprastoji savivaldybės tarybos kompetencija

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 6 ir 7 dalimis, *išimtinė kompetencija* yra tokia, kurios įgaliojimų savivaldybės taryba negali perduoti jokiai kitai savivaldybės institucijai, įstaigai ar įmonei. *Paprastoji kompetencija* yra tokia, kurios įgaliojimus savivaldybės taryba reglamento nustatyta tvarka gali pavesti vykdyti savivaldybės administracijos direktoriui arba savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojui.

Pagal Lietuvos konstitucinę doktriną, savivaldybių taryboms yra suteiktos išimtinės konstitucinės teisės[796], vadovaujantis Konstitucijos 40, 41, 47, 119, 121, 122 straipsniais. Taigi, savivaldybės disponuoja išimtinėmis konstitucinėmis teisėmis kalbant apie savivaldybių mokymo, auklėjimo, bendrojo lavinimo, profesines, aukštesniąsias įstaigas, žemės sklypų nuosavybę, savivaldos teisę, savivaldybės biudžetą, savivaldybių tarybų kreipimąsi į teismus dėl jų teisių pažeidimo.

Baigiant savivaldybės tarybos kompetencijų aptarimą, vertėtų priminti, kad, remiantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 4 dalimi, jeigu teisės aktuose yra nustatyta papildomų įgaliojimų savivaldybei, sprendimų dėl tokių įgaliojimų vykdymo priėmimo iniciatyva priklauso savivaldybės tarybai. Taip pat minėto straipsnio 5 dalyje yra įtvirtinta dar viena svarbi savivaldybės tarybos kompetencija – reglamento nustatyta tvarka prižiūrėti savivaldybės vykdomąsias institucijas ir kitus subjektus, tiesiogiai įgyvendinančius valstybines, perduotas savivaldybėms, funkcijas.

Vietos savivaldos įstatymo 12 straipsnyje yra įtvirtintos trys savivaldybės tarybos *veiklos formos*. Pagrindinė Tarybos veiklos forma yra *posėdžiai*, kuriuose Taryba kolegialiai įgyvendina savo įgaliojimus. Tarybos posėdžiams klausimus rengia savivaldybės tarybos komitetai ir komisijos savo posėdžiuose, savivaldybės tarybos narių frakcijos ir grupės pasitarimuose, tarybos nariai, savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, meras ir administracijos direktorius. Svarstomais klausimais Taryba posėdžių metu priima sprendimus ir kontroliuoja jų įgyvendinimą. Detalesnė posėdžių eigos tvarka nustatoma savivaldybių tarybų veiklos reglamentuose. Vadovėlyje remiamės Vilniaus miesto tarybos veiklos reglamentu.[797] Posėdžiams pirmininkauja meras, kai jo nėra – mero pavaduotojas, kai šio nėra – laikinai mero pareigas einantis Tarybos narys. Tarybos dokumentų rengimą ir sprendimų projektų nagrinėjimą prižiūri mero pavaduotojas, atsakingas už kuruojamą sritį. Tarybos sprendimų projektams nagrinėti, kitiems klausimams svarstyti Taryba iš savo narių

[796] Plačiau apie tai žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą.

[797] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 2011-04-06 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“ (2019 m. birželio 21 d. redakcija).

sudaro komitetus, komisijas. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 13 straipsnio 5 dalį, Tarybos posėdžiuose svarstomi tik tie klausimai, dėl kurių yra pateikti sprendimų projektai. Su sprendimų projektais pateikiami ir aiškinamieji raštai, kuriuose nurodomi sprendimų tikslai, uždaviniai, siūlomo teisinio reguliavimo rezultatai, skaičiavimai ir kt. O posėdyje svarstytinus klausimus kartu su jų projektais merui pateikia komitetai, komisijos, tarybos nariai, tarybos narių frakcijos ir grupės, savivaldybės kontrolierius, savivaldybės administracijos direktorius. Jie arba kiti įgalioti asmenys ir pristato klausimus posėdžiuose. Paprastai savivaldybių tarybų posėdžių darbotvarkės klausimai suformuluojami taip (pateikiame ištraukas iš Vilniaus m. savivaldybės tarybos 2019 m. gruodžio 18 d. posėdžio Nr. 14 darbotvarkės):

1. Dėl viešosios įstaigos Vilniaus miesto muziejaus steigimo;
2. Dėl biudžetinės įstaigos Vilniaus Užupio gimnazijos nuostatų patvirtinimo ir t. t.
3. Dėl Tarybos 2011-11-23 sprendimo Nr. 1-326 „Dėl Tvarkymo ir švaros taisyklių tvirtinimo“ pakeitimo.

Dar vieną tarybos veiklos formą įstatymų leidėjas įvardija *vieša tarybos veiklos ataskaita*, pateikiamą kartą per metus savivaldybės bendruomenei, kurios sudedamoji dalis yra mero veiklos ataskaita.[798]

Trečia Tarybos veiklos forma Vietos savivaldos įstatyme yra įvardyta *komitetų ir komisijų veikla* bei *Tarybos narių bendravimas su rinkėjais* tarp Tarybos posėdžių.

Taryba susideda iš ketveriems metams demokratiškai išrinktų, remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu, savivaldybės bendruomenės atstovų – savivaldybės tarybos narių. Vadovaujantis Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 2 straipsniu, Tarybos nariu gali būti renkamas nuolatinis šios savivaldybės gyventojas, kuriam rinkimų dieną yra sukakę aštuoniolika metų. Nuolatiniu savivaldybės gyventoju yra laikomas asmuo, kuris savo gyvenamąją vietą deklaravo šios savivaldybės teritorijoje likus ne mažiau kaip 90 dienų iki rinkimų dienos arba kuris likus ne mažiau kaip 90 dienų iki rinkimų dienos yra įtrauktas į gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitą šioje savivaldybėje. Teisę rinkti savivaldybės tarybos narius turi nuolatiniai atitinkamos savivaldybės gyventojai, kuriems rinkimų dieną yra sukakę aštuoniolika metų. Rinkimuose nedalyvauja asmenys, teismo pripažinti neveiksniais.

Savivaldybėse tarybos narių skaičius yra nustatytas Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 10 straipsnyje. Kiekvienoje savivaldybėje tarybos narių skaičius yra kitoks. Tai priklauso nuo gyventojų skaičiaus.

Savivaldybės tarybos narių skaičius
51 savivaldybės tarybos narys – savivaldybėse, kuriose yra daugiau kaip 500 000 gyventojų;

[798] Vilniaus miesto savivaldybės mero ir tarybos ataskaita 2015-2018 metais. Prieiga internetu: <https://vilnius.lt/lt/savivaldybe/nuostatai/veiklos-ataskaitos/>.

41 savivaldybės tarybos narys – savivaldybėse, kuriose yra nuo 300 000 iki 500 000 gyventojų;
31 savivaldybės tarybos narys – savivaldybėse, kuriose yra nuo 100 000 iki 300 000 gyventojų;
27 savivaldybės tarybos nariai – savivaldybėse, kuriose yra nuo 50 000 iki 100 000 gyventojų;
25 savivaldybės tarybos nariai – savivaldybėse, kuriose yra nuo 20 000 iki 50 000 gyventojų;
21 savivaldybės tarybos narys – savivaldybėse, kuriose yra nuo 10 000 iki 20 000 gyventojų;
17 savivaldybės tarybos narių – savivaldybėse, kuriose yra nuo 5000 iki 10 000 gyventojų;
15 savivaldybės tarybos narių – savivaldybėse, kuriose yra mažiau kaip 5000 gyventojų.

Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryboje yra 51 narys, Kauno miesto savivaldybės taryboje – 41, Šiaulių, Klaipėdos miestų savivaldybių tarybose – po 31 narį, Alytaus miesto savivaldybės taryboje – 27, Jurbarko, Ukmergės, Jonavos, Tauragės rajonų savivaldybių tarybose – po 25 narius, Palangos miesto savivaldybės taryboje, Kalvarijos savivaldybėje – po 21 narį, Pagėgių savivaldybės taryboje – 17 narių, Neringos, Birštono savivaldybių tarybose – po 15 narių.

Konkrečiau apžvelkime savivaldybės tarybos viešojo administravimo veiklą. Minėta, kad VAĮ 6 straipsnyje yra nustatytos viešojo administravimo sritys. Pirmoji jų – *administracinis reglamentavimas*. Ši sritis reiškia, kad viešojo administravimo subjektas įgyvendina įstatymus. Tai jis daro leisdamas ir norminius administracinius aktus.

Savivaldybės taryba posėdžių metu įgyvendindama savarankiškas, valstybines savivaldybių funkcijas bei savo išimtinę ir paprastąją kompetenciją, priima ir individualaus, ir bendrojo pobūdžio sprendimus. Pateikiame norminių administracinių aktų pavyzdžių. Įstatymų leidėjas Alkoholio kontrolės įstatymo 16 straipsnyje nustatė, kad verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais gali tik įmonės, turinčios licencijas užsiimti šia veikla, licencijas išduoda savivaldybės vykdomoji institucija. Tvarką, kaip tos licencijos turi būti išduodamos ir kuriose poilsio bei turizmo vietose, nustato savivaldybė, pavyzdžiui, Kretingos rajono savivaldybės taryba 2014 m. gruodžio 18 d. priėmė mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais licencijavimo tvarkos aprašą. Arba antai Vilniaus miesto savivaldybės taryba, vadovaudamasi Kelių transporto kodekso 4 straipsnio 3 dalimi bei kitais teisės aktais, 2012 m. sprendimu patvirtino licencijuojamos kelių transporto vežėjų, teikiančių keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi paslaugas Vilniaus mieste, veiklos reglamentavimą ir t. t. Remiantis Alkoholio kontrolės įstatymo 18 straipsnio 3 dalies 1 punktu, savivaldybės taryba savo sprendimu nustato, kokiu atstumu nuo maldos namų ar kitokių įstaigų galima prekiauti alkoholiniais gėrimais. Arba štai savivaldybės taryba, remdamasi Kelių transporto kodekso 4 straipsnio 3 dalimi bei 16 straipsnio 2 dalimi, priima sprendimą dėl vietinio (miesto) su-

sisiekimo autobusų ir troleibusų bilietų kainų nustatymo[799], kur nurodo, kiek kainuoja 30 minučių elektroninis bilietas, 30 dienų terminuotas elektroninis bilietas ir pan. Taip pat savivaldybės taryba, įgyvendindama Vietos savivaldos įstatymo 6 ir 7 straipsnius bei kitus įstatymus (pvz., Reklamos, Triukšmo valdymo, Aplinkos oro apsaugos, Gyvūnų globos, laikymo ir naudojimo, Rinkliavų įstatymus), tvirtina ir kitas bendrojo pobūdžio taisykles.[800]

Savivaldybės taryba priima ir individualaus pobūdžio administracinius sprendimus, pavyzdžiui, įstatymų leidėjas Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 9 punktu savivaldybės tarybą įgalioja priimti į pareigas ir atleisti savivaldybės administracijos direktorių. Taigi, savo sprendimais miesto taryba priima ar atleidžia administracijos direktorių, skiria kitų įstaigų, bendrovių direktorius, įgalioja administracijos direktorių su jais sudaryti darbo sutartį, suteikia konkretiems asmenims lengvatas, pavyzdžiui, dailiųjų amatų, etnografinių verslų ir mugių programų dalyviams, pagal Alkoholio kontrolės įstatymo 18 straipsnio 9 dalį, gali neišduoti konkretiems asmenims licencijų verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais.[801]

Savivaldybės taryba neteikia *administracinių paslaugų*: neišduoda leidimų, licencijų, sertifikatų ar dokumentų, patvirtinančių juridinius faktus.[802] Tą daro savivaldybės administracija, jos filialai – seniūnijos, kai kurios savivaldybės reguliavimo sričiai priklausančios įstaigos. Savivaldybės taryba neteikia viešųjų paslaugų, tačiau nustato jų teikimo tvarką, t. y. *administruoja jų teikimą*, pavyzdžiui, nustatydama įvairias taisykles, režimus, kaip ir kas yra įgaliotas išduoti licencijas užsiimti mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais, kiek kainuoja bilietas važiuoti viešuoju transportu, kas įgaliotas organizuoti keleivių kontrolę, nustatydama teikiamų paslaugų kainas ir t. t. Be to, savivaldybės taryba, administruodama viešųjų paslaugų teikimą, steigia įvairias įstaigas, įmones, kurios teikia viešąsias paslaugas arba kuruoja projektų įgyvendinimą bei tvirtina šių organizacijų įstatus.[803]

---

799 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2017 m. gegužės 31 d. priėmė sprendimą Nr. 1-970 „Dėl važiavimo vietinio (miesto) reguliaraus susisiekimo maršrutais bilietų kainų (tarifų) nustatymo".

800 Pavyzdžiui, Neringos savivaldybės taryba 2018 m. balandžio 26 d. priėmė sprendimą Nr. T1-63 „Dėl Neringos savivaldybės teritorijos tvarkymo ir švaros taisyklių patvirtinimo"; Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2010 m. rugsėjo 29 d. priėmė sprendimą Nr. 1-1716 „Dėl Vietinės rinkliavos už leidimo įrengti išorinę reklamą Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje išdavimą nuostatų patvirtinimo"; Mažeikių rajono savivaldybės taryba 2017 m. rugpjūčio 25 d. priėmė sprendimą Nr. T1-229 „Dėl Triukšmo prevencijos Mažeikių rajono savivaldybės viešosiose vietose taisyklių tvirtinimo"; Panevėžio miesto taryba 2008 m. liepos 3 d. priėmė sprendimą Nr. 1-20-8 „Dėl Gyvūnų globos, laikymo ir naudojimo Panevėžio mieste taisyklių patvirtinimo" ir t. t.

801 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2019 m. kovo 20 d. priėmė sprendimą Nr. 1-1973 „Dėl licencijos verstis sezonine mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais, kurių tūrinė etilo alkoholio koncentracija neviršija 22 procentų, kurortinio, poilsio ir turizmo sezonų laikotarpiu bare „Xxyy" adresu Xxyy neišdavimo".

802 Tačiau gali atsisakyti išduoti leidimus, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2013 m. sausio 23 d. sprendimas Nr. 1-1016 „Dėl licencijos verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais bare adresu Xxyy UAB Xxyy neišdavimo".

803 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryba 1998 m. liepos 15 d. sprendimu Nr. 230 įsteigė SĮ „Susisiekimo paslaugos".

Nemažą savivaldybės tarybos veiklos dalis skiriama *pavaldžių subjektų kontrolei.* Vietos savivaldos 4 straipsnyje numatytas savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas principas. Konstitucinėje doktrinoje taip pat išskirta konstitucinė savivaldybės tarybos kompetencija kontroliuoti jai pavaldžius vykdomuosius organus.[804] Taigi, įstatymų leidėjas Tarybai suteikia įgaliojimus kontroliuoti jos sudarytas ir jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas.

Vykdomųjų institucijų atskaitingumas savivaldybės tarybai pasižymi tuo, kad jų sprendimai turi būti grindžiami ne tik įstatymais, Vyriausybės nutarimais, bet ir savivaldybės tarybos sprendimais (Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 4 punktas). Tai atrodo, pavyzdžiui, taip:

Praktinis pavyzdys

Administracijos direktorius priima įsakymą UAB „XY" išduotos licencijos patikslinimo.[805] Jis tai daro:

„Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 16 straipsnio 3 dalimi, Didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 618 „Dėl Didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių patvirtinimo", 6 ir 31 punktais ir atsižvelgdamas į Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. lapkričio 6 d. sprendimą".<...>

Netiesiogiai savivaldybės taryba vykdo kontrolę per sudaromus darinius. Vietos savivaldos įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad tarybos posėdžiams klausimus rengia savivaldybės Tarybos komitetai, komisijos, savivaldybės tarybos narių frakcijos ir grupės, tarybos nariai, savivaldybės kontrolierius, savivaldybės meras ir savivaldybės administracijos direktorius. Šiais klausimais Taryba priima sprendimus ir kontroliuoja jų įgyvendinimą.

Vietos savivaldos įstatymo 12 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad savivaldybės tarybos veikla tarp tarybos posėdžių tęsiama tarybos sudaromuose *komitetuose ir komisijose*. Įstatymo 16 straipsnyje nurodyta, kad savivaldybės tarybos išimtinei kompetencijai priklauso komitetų, komisijų, kitų darinių sudarymas. To paties įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad savivaldybės tarybos komitetai turi kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi savivaldybės tarybos, mero sprendimai.

Kokius komitetus ar komisijas steigti, sprendžia pati savivaldybės taryba, išskyrus tai, kad įstatymų leidėjas kiekvieną savivaldybę įpareigoja sudaryti *Kontrolės komitetą* (Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 4 dalis), *Etikos komisiją* ir *Antikorupcijos komisiją* (Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 3, 4 dalys).

Taigi, be Kontrolės komiteto, savivaldybės tarybos sudaro ir kitus komitetus, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryboje, pagal Tarybos veiklos

[804] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas.

[805] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. lapkričio 11 d. įsakymas Nr. 30-2886/19.

reglamento (toliau – Reglamentas) 32 straipsnio 4 dalį, sudaromi Aplinkos ir energetikos, Ekonomikos ir finansų, Švietimo ir kultūros reikalų, Miesto plėtros, Paslaugų ir miesto ūkio, Savivaldos plėtojimo, Socialinių reikalų, Sveikatos ir sporto reikalų komitetai. Komitetų sudėtis patvirtinama savivaldybės tarybos sprendimu.[806] Šių komitetų darbo tvarka nustatyta Reglamente. Kontrolės komiteto sudėtis tvirtinama atskiru Tarybos sprendimu.[807] Komitetai nėra atskirą juridinio asmens teisinį statusą turintys subjektai, tai savivaldybių vidaus organai, sudaryti iš Tarybos narių, sudaromi ne tik kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi Tarybos sprendimai, mero potvarkiai, Kolegijos protokoliniai nutarimai, bet ir preliminariai nagrinėti, teikti išvadoms bei pasiūlymams dėl Tarybai teikiamų klausimų.

Komitetai sudaromi ne mažiau kaip iš trijų Tarybos narių, o Reglamento 32 straipsnyje įtvirtinta, kad ir ne daugiau kaip iš vienuolikos Tarybos narių. Visų komitetų pirmininkus, jų pavaduotojus renka komitetų nariai. *Kontrolės* komiteto pirmininką skiria Tarybos mažumos (opozicijos) siūlymu Taryba, jo pavaduotojus – taip pat, bet mero siūlymu. Nors komitetų sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau jie atlieka tam tikrą kontrolės funkciją, pavyzdžiui, prieš priimant tarybai galutinį sprendimą, komitetai apsvarsto savivaldybės kontroliuojamų institucijų, įmonių, įstaigų bei organizacijų vadovų ir jų pavaduotojų, kuriuos skiria Taryba, kandidatūras, siūlo steigti, pertvarkyti ar likviduoti savivaldybės įmones, įstaigas, kitus darinius. Tai įtvirtina netiesioginę Tarybos kontrolę. Be to, ir Vietos savivaldos įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje, ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos reglamento 33 straipsnio 10 dalyje nurodyta, kad komitetai pagal savo kompetenciją gali kontroliuoti, kaip vykdomi tarybos, kolegijos sprendimai ar protokoliniai nutarimai ir mero potvarkiai, kaip atsižvelgiama į komitetų rekomendacijas ir pasiūlymus. Komitetai gali siūlyti savivaldybės kontrolieriui organizuoti patikrinimus bei revizijas administracijoje, savivaldybės įmonėse, įstaigose, organizacijose, gali sudaryti ekspertų grupes. *Kontrolės komitetas* savivaldybės tarybai teikia išvadas dėl savivaldybės kontrolieriaus veiklos rezultatų, siūlo atleisti savivaldybės kontrolierių, svarsto savivaldybės kontrolieriaus veiklos plano projektą, jo parengtą ataskaitą dėl veiklos plano įvykdymo, siūlo Tarybai atlikti nepriklausomą savivaldybės turto ir lėšų naudojimo bei savivaldybės veiklos auditą, nagrinėja iš asmenų gaunamus pranešimus ir pareiškimus apie savivaldybės administracijos, įmonių, įstaigų ir jų vadovų veiklą ir teikia dėl jų siūlymus savivaldybės administracijai ir Tarybai, teikia savo išvadas dėl audito rezultatų, gali siūlyti įtraukti atitinkamos įmonės ar procedūros audito ar papildomo patikrinimo atlikimą, pavyzdžiui:

[806] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. gegužės 2 d. sprendimas Nr. 1-6 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos komitetų ir jų sudėties tvirtinimo“.

[807] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. gegužės 3 d. sprendimas Nr. 1-8 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto sudėties tvirtinimo“.

NUSPRĘSTA. Informacija dėl papildomo patikrinimo – statybos leidimų išdavimo pagal teisės aktus – įtraukimo į Kontrolės ir audito tarnybos 2019 m. veiklos planą išklausyta.[808]

Kontrolės komitetas gali organizuoti išvažiuojamuosius posėdžius, kad įsitikintų, ar, tarkime, viena ar kita įmonė gali tinkamai teikti paslaugas.

Praktinis pavyzdys

Uždaroji akcinė bendrovė laimėjo viešąjį konkursą teikti gyvūnų gaudymo, karantinavimo, priežiūros, užmigdymo ir utilizavimo paslaugas. Iškilus abejonėms dėl atitikties konkurso sąlygoms, Kontrolės komitetas organizavo išvažiuojamąjį posėdį, kuriame dalyvavo ir Miesto tvarkymo skyriaus vedėjas. Posėdžio metu buvo apžiūrėti bendrovės pastatai, inventorius, gyvūnų laikymo sąlygos. Po apžiūros nutarta kreiptis į merą, savivaldybės administracijos Viešųjų pirkimų komisiją, kad šie atšauktų sutarties pasirašymą, motyvuojant tuo, kad laimėtojas neatitinka konkurso sąlygų.[809]

Taryba tvirtina Kontrolės komiteto metų veiklos planus[810], kuriuose yra numatyti darbai, jų vykdytojai ir darbų įvykdymo terminai.

Kiti komitetai teikia išvadas dėl savo kompetencijai priskirtų klausimų, be to, pagal Reglamento 34 straipsnį, komitetai kontroliuoja tam tikras sritis, pavyzdžiui, Ekonomikos ir finansų komitetas kontroliuoja savivaldybės įmonių ir kitų subjektų veiklą, Socialinių reikalų komitetas – globos ir socialinės rūpybos įstaigų veiklą, Miesto plėtros komitetas – savivaldybės paminklų apsaugos ir projektavimo institucijų veiklą ir t. t. Komitetai, kontroliuodami jų reguliavimo sričiai priskirtų savivaldybės institucijų, įstaigų ir įmonių veiklą, analizuoja, kaip jos vykdo biudžetą, biudžeto lėšų naudojimo racionalumą. Komitetai gali surengti išvažiuojamuosius posėdžius, kartu su administracijos padalinių atstovais apžiūrėti savivaldybės reguliavimo sričiai priklausančių bendrovių veiklos vietą, įpareigoti savivaldybės administraciją pateikti duomenis apie viešųjų paslaugų teikiamus įkainius, siūlyti atšaukti viešųjų pirkimų sutartis su bendrovėmis ir pan.

Be Etikos ir Antikorupcijos komisijų, kurios, pagal Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnį, turi būti sudarytos kiekvienoje savivaldybėje, Vilniaus miesto taryboje gali būti sudarytos ir kitos nuolatinės (tos kadencijos laikotarpiui) bei laikinosios (atskiriems klausimams nagrinėti, kurios veikimo trukmė turi būti ne mažesnė kaip pusė metų) komisijos, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės taryboje yra Istorinės atminties komisija, Strateginio planavimo komisija, Sutarties su UAB „Vilniaus pramogų parkas“ vykdymo priežiūros komisija, Vilniaus ir Kauno dvimiesčio strateginio planavimo komisija, Gyventojų slaugos ir globos reikalų komisija ir t. t. Tokių darinių vadovėlio rašymo metu Vilniaus miesto savivaldybėje buvo devyniolika, įskaitant ir tarybas, kurių yra trys. Komisijų nariais gali būti Tarybos nariai, valstybės tarnautojai, ekspertai,

808 Vilniaus miesto savivaldybės Kontrolės komiteto 2019 m. birželio 25 d. posėdžio protokolas.

809 Pagal Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto 2007 m. veiklos suvestinę.

810 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 1-77 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto 2019 m. veiklos programos tvirtinimo“.

gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai (seniūnaičiai, išplėstinės seniūnaičių sueigos deleguoti atstovai), visuomenės atstovai (Lietuvoje įregistruotų viešųjų juridinių asmenų įgalioti atstovai), viešųjų įstaigų, bendruomeninių organizacijų sąjungų, profesinių sąjungų atstovai, kiti savivaldybės gyventojai. Komisijų darbo tvarka nustatoma Reglamente, Tarybos patvirtintuose nuostatuose.[811] Komisijos atlieka priežiūros, koordinavimo, tikrinimo, derinimo funkcijas, pavyzdžiui, koordinuoja ir prižiūri savivaldybės administracijos padalinių veiklą, tarkime, koordinuoja narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos veiksmus. Komisijų veiklos metodai yra panašūs – bendradarbiavimas su savivaldybės administracijos struktūriniais daliniais, reguliavimo sričiai priklausančiomis įmonėmis, įstaigomis, kitais fiziniais ar juridiniais asmenimis, informacijos gavimas iš minėtų subjektų, jos vertinimas, dokumentų, išvadų, paaiškinimų gavimas iš specialistų, ekspertų, kuriuos kviečia į posėdžius, seminarų, mokymų organizavimas (pavyzdžiui, Narkotikų kontrolės komisija gali rengti pasitarimus, seminarus, mokymus aktualiais narkotikų kontrolės, narkomanijos prevencijos klausimais), informacijos teikimas visuomenei, švietimo akcijų rengimas, pasiūlymų teikimas (pavyzdžiui, Narkotikų kontrolės komisija teikia pasiūlymus valstybės, savivaldybės institucijoms, nevyriausybinėms organizacijoms, kaip gerinti narkotikų kontrolę, narkomanijos prevenciją ir reabilitaciją[812]) ir pan. Komisijos yra atskaitingos jas sudariusiai Tarybai. Jos gali būti pertvarkomos, likviduojamos Tarybos sprendimu. Komisijos savo padarytas išvadas, rekomendacijas, įformintas posėdžių protokoluose, kuriuose turi būti nurodomi motyvai, paaiškinimai, teikia Tarybai. Taryba savo ruožtu komisijų išvadų, rekomendacijų pagrindu gali priimti sprendimus.

Etikos ir Antikorupcijos komisijų pirmininkus iš šių komisijų narių mero teikimu skiria Taryba. Komisijų nariai paprastai yra Tarybos nariai (atitinkamų frakcijų atstovai) bei visuomenės atstovai (seniūnijų bendruomenių atstovai). Abi komisijos, kaip ir kitos, veikia Tarybos patvirtintų nuostatų pagrindu. *Etikos komisijos*, pagal Tarybos patvirtintus nuostatus[813], tikslas užtikrinti, kad savivaldybės politikai laikytųsi Elgesio kodekso principų ir kitų teisės aktų reikalavimų. Komisiją sudaro politikai savo įgaliojimų laikui ir savivaldybės gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai. Komisija prižiūri, kaip Tarybos nariai laikosi Vietos savivaldos įstatymo, Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo, Valstybės politikų elgesio kodekso, Tarybos veiklos reglamento, kitų teisės aktų reikalavimų. Ji tiria fizinių ir juridinių asmenų skundus, kreipimusis ar pranešimus apie politikų galimai padarytus anksčiau įvardytų teisės aktų pažeidimus ir

811 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. spalio 16 d. sprendimas Nr. 1-250 „Dėl Istorinės atminties komisijos nuostatų patvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2009 m. balandžio 1 d. sprendimas Nr. 1-958 „Dėl Vilniaus jaunimo reikalų tarybos nuostatų patvirtinimo“.

812 Deja, per pastaruosius metus rekomendacijų, pateiktų Vilniaus miesto savivaldybės Narkotikų kontrolės komisijos, neradome.

813 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 24 d. sprendimas Nr. 1-347 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Etikos komisijos veiklos nuostatų tvirtinimo“.

priima sprendimus, atlieka kitas funkcijas. Etikos komisijos veikloje galima atrasti paralelių su VTEK. Abi tiria politikų elgesį, gautą informaciją žiniasklaidoje, asmenų skundus, prašymus, teisės aktų pažeidimus, kuriuos padaro politikai. Tačiau VTEK yra centrinė valstybinio administravimo institucija, be to, skiriasi ir teisės aktai, kurių laikymąsi jos prižiūri, pavyzdžiui, savivaldybės Etikos komisija prižiūri, kaip politikai laikosi Valstybės politikų elgesio kodekso, kitų teisės aktų, o VTEK prižiūri, kaip valstybės tarnyboje dirbantys asmenys laikosi Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo, Lobistinės veiklos įstatymo. Pastaroji savivaldybių etikos komisijų prašymu arba savo iniciatyva gali teikti metodinę pagalbą dėl Valstybės politikų elgesio kodekso nuostatų įgyvendinimo, gali perduoti ištirti skundą kolegialiai valstybės ar savivaldybės institucijai ir t. t. *Antikorupcijos komisija*, pagal Tarybos patvirtintus nuostatus[814] ir Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 4 dalį, dalyvauja atliekant savivaldybės institucijų parengtų teisės aktų projektų antikorupcinį vertinimą, rengiant kovos su korupcija programas, teikia išvadas dėl šių programų ir jų įgyvendinimo, nagrinėja siūlymus ir pastabas dėl kovos su korupcija priemonių vykdymo, informuoja visuomenę apie savo veiklą, vykdomas korupcijos prevencijos priemones savivaldybėje, taip pat apie kovos su korupcija rezultatus ir t. t.[815]

Savivaldybės tarybos kontrolės funkciją galime įžvelgti Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 19 punkto nuostatoje, įtvirtinančioje, kad Taryba išklauso mero, administracijos direktoriaus, savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos, biudžetinių ir viešųjų įstaigų, savivaldybės valdomų įmonių, organizacijų *metines ataskaitas*, atsakymus į Tarybos narių *paklausimus* ir priima dėl jų sprendimus. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 24 punktą, Taryba priima sprendimus dėl *nepriklausomo audito atlikimo* savivaldybės įstaigose ar savivaldybės valdomose įmonėse. Taip pat savivaldybės tarybos kontrolės apraiškas galima įžvelgti *Tarybos kolegijos* veikloje. Šis patariamasis Tarybos sudarytas organas, pagal Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnį, analizuoja savivaldybės teritorijoje esančių valstybės institucijų padalinių veiklą, teikia pasiūlymus Tarybai dėl šių padalinių veiklos gerinimo ir jų vadovų išklausymo, teikia siūlymus dėl savivaldybės strateginio planavimo, numato Tarybos narių mokymo prioritetus, svarsto klausimus dėl savivaldybės tarybos ir mero sekretoriato sudarymo ir t. t. Kolegiją sudaro meras, jo pavaduotojai, mero rekomenduoti Tarybos nariai.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 5 dalį, Taryba kontroliuoja savivaldybės vykdomąsias institucijas ir kitus subjektus, kurie tiesiogiai įgyvendina valstybines funkcijas. Už šios funkcijos įgyvendinimą yra atsakingas me-

[814] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. vasario 24 d. sprendimas Nr. 1-346 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Antikorupcijos komisijos veiklos nuostatų tvirtinimo".

[815] Prisipažinsime, kad tokios informacijos neradome, oficialiame Vilniaus miesto savivaldybės tinklalapyje radome posėdžių protokolus (posėdžių per metus būna maždaug penki), bet ne atskirą lengvai prieinamą informaciją apie Komisijos nuveiktus darbus. Įdomu ir tai, kad 2018 ir 2019 m. darbo planų neaptikome, paskutinis prieinamas tinklalapyje buvo 2018 m. darbo planas.

ras. Pagal Vilniaus miesto savivaldybės reglamento 53 straipsnį, už savivaldybės savarankiškosios kompetencijos įgaliojimų vykdymą meras, mero pavaduotojai, Kolegijos nariai, Administracijos direktorius yra atsakingi ir atskaitingi Tarybai.

Savivaldybės tarybos kontrolė sau pavaldžių asmenų atžvilgiu

Taryba *kontrolę* sau pavaldžių asmenų atžvilgiu vykdo:

- per komitetus ir komisijas;
- tvirtindama savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos, savivaldybės administracijos nuostatus;
- parinkdama viešųjų paslaugų teikėjus (t. y. steigdama, likviduodama, pertvarkydama) bei vykdydama jų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų (administracijos, seniūnijų) kontrolę;
- gaudama veiklos ataskaitas, išvadas iš komitetų, komisijų, savivaldybės kontrolieriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės valdomų įmonių, organizacijų;
- nustatydama, kokios sutartys negali būti sudaromos be išankstinio tarybos pritarimo[816];
- priimdama sprendimą atlikti nepriklausomą savivaldybės įstaigų, valdomų įmonių auditą;
- sustabdydama ar panaikindama administracijos direktoriaus ir kitų savivaldybės administravimo subjektų priimtus teisės aktus;
- užduodama klausimus merui, mero pavaduotojams, administracijos direktoriui, jo pavaduotojams;
- pateikdama paklausimus savivaldybės pareigūnui, įmonei, įstaigai ar organizacijos vadovui;
- pradėdama mero įgaliojimų netekimo procedūrą;
- atleisdama paskirtus pareigūnus.

Kaip minėta, savivaldybės taryba vykdo jai pavaldžių vykdomųjų institucijų *kontrolę*. Tačiau tiesiogiai ji nevykdo sau nepavaldžių asmenų atžvilgiu *priežiūros*. Ji nustato įvairias taisykles, kuriose numato, kas prižiūri jų vykdymą, pavyzdžiui, pagal Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 35 punktą, Taryba nustato triukšmo prevencijos veiksmų planą, tvirtina triukšmo savivaldybės teritorijoje rodiklių ir triukšmo prevencijos viešose vietose taisykles, nustato vykdomosios institucijos ar kito pavaldaus viešojo administravimo subjekto kompetenciją šioje srityje bei taisyklių įgyvendinimo priežiūrą. Už Prekybos turgavietėse taisyklių[817] laikymąsi Taryba numatė atsakingu savivaldybės administracijos direktorių ar jo įgaliotą asmenį, Statybos atliekų tvarkymo taisykles[818] prižiūrintys subjektai – seniūnijos, seniūnija ar specialios paskirties įmonė prižiūri, ar laiku išvežamos atliekos, ar palaikoma švara konteinerių stovėjimo

[816] Pavyzdžiui, Radviliškio rajono savivaldybės tarybos 2017 m. sausio 26 d. sprendimas Nr. T-444 „Dėl Radviliškio rajono savivaldybės vardu sudaromų sutarčių pasirašymo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

[817] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 23 d. sprendimas Nr. 1-319 „Dėl Prekybos turgavietėse taisyklių patvirtinimo“.

[818] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 1999 m. birželio 9 d. sprendimas Nr. 372 „Dėl Statybos atliekų tvarkymo taisyklių ir Komunalinių atliekų ir antrinių žaliavų konteinerių aikštelių, konteinerių tvarkymo ir priežiūros taisyklių patvirtinimo“.

aikštelėse. Taisyklėse gali būti numatyti ir savivaldybės tarybai nepavaldūs viešojo administravimo subjektai, vykdantys taisyklių priežiūrą, pvz., policija, ministerijų įgaliotos institucijos, VMVT padaliniai miestuose ir pan. Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 36 punktas skelbia, kad Taryba nustato taisykles, už kurių pažeidimą atsiranda administracinė atsakomybė, pavyzdžiui, už Tvarkymo ir švaros[819], Mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais ribojimo[820], Triukšmo prevencijos viešosiose vietose[821] ir kitų taisyklių pažeidimus ir t. t.

Taryba iš dalies atlieka kontrolę ir padedama *Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos,* nors Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad Tarnybos veikla grindžiama nepriklausomumo principu. Bet kaip tik ji, pagal Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 1 dalies 2–5 punktus, teikia Tarybai išvadą dėl pateikto tvirtinti savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, rengia ir Tarybai teikia sprendimams priimti reikalingas išvadas dėl savivaldybės prisiimamų įsipareigojimų pagal paskolų, finansinės nuomos (lizingo) ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų sutartis, garantijų suteikimo kreditoriams už savivaldybės valdomų įmonių prisiimamus įsipareigojimus pagal paskolų, finansinės nuomos (lizingo) ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų sutartis, rengia ir savivaldybės tarybai teikia išvadas dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimo tikslingumo, dėl skolininkų ūkinės ir finansinės būklės, taip pat dėl iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, teikiamų paskolų ir valstybės garantijų teikimo, paskolų naudojimo pagal tikslinę paskirtį ir paskolų grąžinimo.

Trumpai apibūdinkime Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybą. Tai – biudžetinė įstaiga, atskaitinga Tarybai, kuri ją ir steigia. Tarnyba, remiantis Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 4 dalimi ir 27 straipsnio 1 dalimi, prižiūri, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas ir patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Tai darydama Tarnyba atlieka finansinį ir veiklos auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ir savivaldybės valdomose įmonėse. Jai vadovauja savivaldybės kontrolierius, kurį skiria ir atleidžia Taryba. Tarnyba nepriima privalomo pobūdžio sprendimų, ji teikia siūlymus Tarybai arba rekomendacijas, galinčias patobulinti veiklą, pavyzdžiui, sutaupyti lėšų arba sumažinti išlaidas, stiprinti valdymo, administracinius ir organizacinius procesus ir pan.

---

819 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. lapkričio 23 d. sprendimas Nr. 1-326 „Dėl Tvarkymo ir švaros taisyklių tvirtinimo."

820 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2012 m. kovo 21 d. sprendimas Nr. 1-506 „Dėl Mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais ribojimo taisyklių tvirtinimo".

821 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. gegužės 31 d. sprendimas Nr. 1-994 „Dėl Triukšmo prevencijos viešose vietose taisyklių tvirtinimo".

Praktinis savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos veiklos pavyzdys

Savivaldybės kontrolieriaus tarnyba 2008 metų sausio – rugsėjo mėnesiais atliko VšĮ „Vilniaus festivaliai“ auditą. Kadangi ši įstaiga yra įsteigta Vilniaus m. savivaldybės tarybos, kad organizuotų tokius festivalius kaip „Sostinės dienos“, „Vilniaus festivalis“, „Sirenos“, „Gaida“, „Vilniaus Mama Jazz“, „Naujasis Baltijos šokis“, „Kristupo vasaros festivalis“, jai iš savivaldybės biudžeto skiriamos nemenkos lėšos. Taigi savivaldybės kontrolierius atliko šios įstaigos veiklos auditą ir 2008 m. lapkričio 14 d. pateikė ataskaitą. Čia vertino atlyginimų adekvatumą išdirbtoms valandoms, komandiruočių tikslingumą, nurodė VšĮ įsiskolinimus kitiems paslaugų tiekėjams, nustatė, kad islandų dainininkės Bjork koncerto organizavimas buvo labai rizikingas VšĮ „Vilnius – Europos kultūros sostinė 2009“, kaip renginio užsakovo, sprendimas, nes pagal įstaigos pateiktą dainininkės Bjork koncerto pajamų ir išlaidų sąmatą pajamos sudarė 1 643 190 Lt; išlaidos – 1 613 795 Lt.[822]

Savivaldybės taryba leidžia poįstatyminius norminio pobūdžio teisės aktus, įgyvendindama įstatymus, kontroliuoja, kaip jai pavaldūs subjektai laikosi jos sprendimų, savo sprendimais administruoja viešųjų paslaugų teikimą. Taigi, ji vykdo viešojo administravimo veiklą ir yra viešojo administravimo subjektas.

4.1.2. Savivaldybės meras

Konstitucijoje nėra kategorijos „savivaldybės meras“ (toliau – meras, merai), joje nėra įtvirtintas ir mero rinkimų institutas. Iki 2011 metų, pagal tuo metu galiojusią Vietos savivaldos įstatymo redakciją, merai savivaldybėse buvo skiriami savivaldybių tarybų narių. Merai pirmąkart tiesioginiuose rinkimuose buvo išrinkti 2015 m. Jie renkami pagal absoliučios daugumos rinkimų sistemą vienmandatėje rinkimų apygardoje, kurią sudaro visa savivaldybė, Tarybos įgaliojimų laikui. Meras yra kartu ir savivaldybės tarybos narys. Kandidatams į savivaldybės tarybos narius – merus taikomi tie patys reikalavimai kaip ir kandidatams į Tarybos narius, t. y. nuolatinis atitinkamos savivaldybės gyventojas, kuriam rinkimų dieną yra sukakę 18 metų.

Minėta, kad savivaldybės taryba yra savivaldybės atstovaujamoji institucija. Apibrėždamas savivaldybės atstovaujamąją instituciją Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje, įstatymų leidėjas kartu reglamentuoja ir mero statusą: meras – savivaldybės vadovas, vykdantis įstatymuose nustatytus įgaliojimus.

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 20 straipsniu, išskirtinos mero, kaip savivaldybės vadovo, funkcijos.

Savivaldybės mero funkcijų grupės:

- nominacinės ir personalo tvarkymo, pavyzdžiui, derina ir teikia savivaldybės tarybai mero pavaduotojų, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo, Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotojo,

[822] Apie šią ataskaitą žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*, *supra* note 10, p. 88.

kai kurių Tarybos komisijų pirmininkų kandidatūras, taip pat gali siūlyti atleisti juos iš pareigų, siūlyti skirti nuobaudas savivaldybės administracijos direktoriui, priima į pareigas ir atleidžia biudžetinių ir viešųjų įstaigų, kurių savininkė yra savivaldybė (išskyrus švietimo įstaigas ir seniūnijas) vadovus, suteikia savivaldybės administracijos direktoriui atostogas, siunčia į komandiruotes. Jei administracijos direktoriaus nėra, tai meras suteikia savivaldybės kontrolieriui, administracijos direktoriaus pavaduotojui atostogas, siunčia į komandiruotes, atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais asmenimis, reprezentacijos reikmėms naudoja mero fondo lėšas ir už jas atsiskaito, gali sudaryti darbo grupes iš savivaldybės tarybos narių šių sutikimu, savivaldybės administracijos direktoriaus deleguotų savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų;

- vidaus administravimo, pavyzdžiui, teikia savivaldybės tarybai siūlymą dėl savivaldybės tarybos kolegijos, sekretoriato sudarymo ir jo pareigybių skaičiaus nustatymo arba mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus nustatymo (jeigu sekretoriatas nesudaromas), nustato mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sritis;
- viešojo administravimo, pavyzdžiui, išduoda leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose, tvirtina žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos žuvininkystės vandens telkiniuose priemonių planus, keičia pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą[823] (ši funkcija nuo 2021 m. sausio 1 d. neteko galios), atkuria savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendrijoms ir bendruomenėms, tvirtina gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą (sugrupavimą) į seniūnaitijas savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu;
- priežiūros, pavyzdžiui, kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo institucijų, įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus;
- politines, pavyzdžiui, nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes, teikia savivaldybės tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus, atstovauja savivaldybei regiono plėtros taryboje ir turi sprendžiamojo balso teisę sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą, gali siūlyti savivaldybės tarybai pavesti Savivaldybės kontrolės ir audito tarnybai atlikti veiklos plane nenumatytą savivaldybės administracijos, savivaldybės administravimo subjektų ar savivaldybės valdomų įmonių finansinį ir veiklos auditą, skelbia vietos gyventojų apklausą, kontroliuoja jos organizavimą ir vykdymą.

Merui padeda jo siūlymu Tarybos skiriami *mero pavaduotojai*. Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 1 dalimi, savivaldybėje, kurios tarybą sudaro 41 ir daugiau tarybos narių, gali būti steigiamos ne daugiau kaip trys mero pavaduotojo pareigybės, savivaldybėje, kurios tarybą sudaro 27–31 tarybos narys, gali būti steigiamos ne daugiau kaip dvi mero pavaduotojo pareigybės, kitose savivaldybėse gali būti steigiama ne daugiau kaip viena mero pavaduotojo pareigybė. Jei nėra mero, jo pavaduotojai atlieka visas čia

[823] Ši funkcija yra perduota savivaldybės administracijos direktoriui ar netgi jo pavaduotojui, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo 2019 m. lapkričio 19 d. įsakymas Nr. A30-2347/19 „Dėl žemės sklypo pagrindinės naudojimo paskirties pakeitimo ir naudojimo būdo nustatymo“.

suminėtas funkcijas, tačiau negali atlikti kai kurių nominacinių funkcijų, nustatyti mero pavaduotojo veiklos sričių, negali vadovauti sekretoriato darbui, siūlyti sudaryti Tarybos kolegijos, negali tvirtinti gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą į seniūnaitijas, atkurti savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendrijoms ir bendruomenėms, išduoti leidimų, skelbti vietos gyventojų apklausą.

Mero sprendimai įforminami *potvarkiais*. Peržvelgus per metus priimtus mero potvarkius, darytina išvada, kad jie dažniausiai priimami dėl Tarybos posėdžio sušaukimo, apdovanojimų steigimo ir jų teikimo nuostatų[824], dėl padėkų[825], savivaldybės globojamo renginio statuso suteikimo[826], darbo grupių sudarymo[827], dėl pareigybių aprašymo[828], dėl konkursų pareigoms eiti[829], dėl Tarybos sprendimų projektų teikimo, pavyzdžiui, sprendimo projekto eiti asmenims tam tikras pareigas, tarkime, progimnazijos direktoriaus, dėl tarybos narių visuomeninių padėjėjų skyrimo, dėl jungimosi prie įvairių iniciatyvų, dėl kandidatūrų teikimo, pavyzdžiui, Tarybos komitetų pirmininkų ar jų pavaduotojų kandidatūrų teikimo Tarybai, buvo rasta keletas potvarkių, patvirtinančių pareigybių aprašymus[830], ir t. t. Taigi, mero potvarkiai yra daugiausia vidaus administravimo aktai arba individualūs tarnybiniai aktai.

Meras yra atskaitingas Tarybai ir savivaldybės bendruomenei už savo ir savivaldybės veiklą. Pagal Vilniaus miesto savivaldybės tarybos reglamento 17 straipsnio 1 dalies 12 punktą, meras turi ne rečiau kaip kartą per metus atsiskaityti Tarybai ir bendruomenei už savo veiklą, taip pat rengti ir pateikti rinkėjams ir savivaldybės bendruomenei savivaldybės veiklos ataskaitą. Meras atsiskaito Tarybai už savo veiklą Tarybos posėdžio metu skaitydamas pranešimą. Rinkėjams ir savivaldybės bendruomenei savivaldybės veiklos ataskaita privalo būti pateikta ne vėliau kaip iki gegužės 1 dienos. Ji skelbiama savivaldybės interneto svetainėje, gali būti paskelbta ir vietinėje spaudoje.

Meras retai kada būna atsakovu administracinėse bylose, dažniau – trečiuoju suinteresuotuoju asmenimi. Manytina, taip yra todėl, kad meras nepasižymi plačiais viešojo administravimo įgaliojimais, nors Vietos savivaldos įstatymo

824 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. kovo 1 d. potvarkis Nr. 22-25/19 „Dėl „Auksinės mediko širdies“ apdovanojimo steigimo ir nuostatų tvirtinimo“.

825 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. gruodžio 19 d. potvarkis Nr. 22-310/19 „Dėl padėkos V. Malinauskui ir V. Frankoniui“.

826 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. gruodžio 5 d. potvarkis Nr. 23-269/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės globojamo renginio statuso suteikimo renginiui „Klasika visiems 2019 – O. Gjeilo „Saulėtekio mišios““.

827 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. birželio 5 d. potvarkis Nr. 22-134/19 „Dėl darbo grupės Vilniaus miesto savivaldybės seniūnaitijų riboms ir pavadinimams tikslinti sudarymo“.

828 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. birželio 13 d. potvarkis Nr. 22-143/19 „Dėl Tarybos ir mero sekretoriato darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymų tvirtinimo“.

829 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. birželio 21 d. potvarkis Nr. 22-149/19 „Dėl konkurso Vilniaus miesto savivaldybės viešosios įstaigos Antakalnio poliklinikos direktoriaus pareigoms eiti paskelbimo“.

830 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2016 m. vasario 4 d. potvarkis Nr. 22-37 „Dėl biudžetinės įstaigos literatūrinio A. Puškino muziejaus direktoriaus pareigybės aprašymo tvirtinimo“.

10 straipsnyje įtvirtinta, kad meras šalia kitų savivaldybių administravimo subjektų taip pat teikia administracines paslaugas. Matėme iš Vilniaus mero potvarkių pavyzdžių, jog šia funkcija jis veik nesinaudoja. Kita vertus, yra atvejų, kai meras yra administracinės bylos šalimi – turima mintyje, atvejus, kai Taryba prašo LVAT pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys – meras, kuriam pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką, nevykdė jiems nustatytų įgaliojimų[831]. Teigiama teismo išvada yra vienas iš pagrindų merui netekti įgaliojimų. Beje, LVAT teikia tokio pobūdžio išvadas ir dėl Tarybos narių, jei to prašo Taryba (apie LVAT kompetenciją žr. vadovėlio VII dalies 1.3 poskyrį).

4.1.3. Savivaldybės administracijos direktorius

Įstatymų leidėjas prie savivaldybės institucijų, be Tarybos ir mero, priskiria savivaldybės vykdomąją instituciją ar institucijas. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 2 punkte išvardijamos vykdomosios institucijos – tai savivaldybės administracijos direktorius, jo pavaduotojas ar pavaduotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.

Savivaldybės administracijos direktorius (toliau – administracijos direktorius) yra administracijos vadovas. Administracija yra biudžetinė įstaiga. Taigi, administracijos direktorius yra įstaigos vadovas. Ir jis, ir jo pavaduotojas ar pavaduotojai yra politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai, kuriuos mero teikimu Tarybos įgaliojimų laikui skiria Taryba sprendimais.[832]

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 8 dalies 2 punktą, administracijos direktorius tiesiogiai įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nutarimus (kitų valstybinio administravimo subjektų sprendimus – *aut. past.*), tarybos sprendimus. Tai darydamas jis priima įsakymus.

Administracijos direktoriaus funkcijų grupės:

- administracinio reglamentavimo – administracijos direktorius tvirtina tos savivaldybės gyventojams, juridiniams asmenims privalomas bendrojo pobūdžio taisykles, pavyzdžiui, administracijos direktorius įsakymu patvirtino gyvūnų laikymo savivaldybės teritorijoje taisykles[833], remdamasis Gyvūnų gerovės ir apsaugos įstatymu, VMVT direktoriaus įsakymu, leidimų įrengti išorinę reklamą išdavimo tvarką[834], vadovaudamasis Reklamos įstatymu, ūkio ministro įsakymais;
- vidaus administravimo – leidžia įsakymus, privalomus administracijos struktūriniams ir teritoriniams daliniams (departamentams, skyriams, seniūnijoms), pavyzdžiui, tvir-

[831] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 17 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-17-438/2016.

[832] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. balandžio 24 d. sprendimas Nr. 1-3 „Dėl P. Poderskio skyrimo į Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus pareigas“; Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. gegužės 2 d. sprendimas Nr. 1-4 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojų skyrimo“.

[833] Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2013 m. rugsėjo 18 d. įsakymas Nr. 30-2001 „Dėl gyvūnų laikymo Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje taisyklių“.

[834] Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. kovo 20 d. įsakymas Nr. 30-670 „Dėl Leidimų įrengti išorinę reklamą išdavimo tvarkos aprašo tvirtinimo“.

tina administracijos skyrių pareigybių aprašymus[835], tvirtina administracijos skyrių[836], grupių[837], seniūnijų[838] nuostatus, tvirtina savivaldybės veiklos dokumentų valdymo ir interesantų aptarnavimo reglamentą[839], dokumentų formas[840], nustato administracijos vidaus tvarką, tvirtindamas administracijos darbo tvarkos taisykles[841]. Jose yra numatytas darbo ir poilsio laikas, nuotolinis darbas, išvykimo į komandiruotes tvarka, personalo ir darbo vieta, personalo atsakomybė, uždaviniai ir funkcijos, priėmimo į darbą tvarka, atstatydinimo ar darbo sutarties nutraukimo tvarka, atostogų suteikimas, reglamentuoja personalo pareigas ir teises, personalo mokymo ir skatinimo priemones, drausminės atsakomybės taikymą;

- administracinių paslaugų teikimo – įsakymais išduoda, papildo, tikslina, naikina licencijas, leidimus, pažymas, pavyzdžiui, remdamasis įstatymais, Vyriausybės nutarimais, administracijos direktorius išduoda leidimus verstis mažmenine prekyba tabako gaminiais, alkoholiniais gėrimais, didmenine prekyba nefasuotais naftos produktais, leidimus naudoti savivaldybės herbą[842], pažymas vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi, leidimus įrengti lauko kavines, filmuoti filmus, reklaminius klipus atitinkamose savivaldybės teritorijos viešose vietose, organizuoti ir atlikti statybos darbus, organizuoti ekologiškų produktų muges ir renginius tam tikrose vietose, laidoti atitinkamose kapinėse, organizuoti piketus, meninius projektus, edukacinius renginius ir t. t.;
- finansinių išteklių, savivaldybės biudžeto asignavimų, Tarybos skirtų administracijai, administravimo įgaliojimai[843];
- nominaciniai, personalo įgaliojimai – administracijos vadovas skiria ir atleidžia administracijos valstybės tarnautojus, darbuotojus, seniūnus, organizuoja administracijos tarnautojų ir darbuotojų mokymą, skelbia konkursus laisvoms administracijos pareigybėms užimti, biudžetinių įstaigų direktorių pareigoms eiti (pavyzdžiui, mokyklų, gimnazijų, pradinių mokyklų, lopšelių-darželių ir t. t.), skelbia atrankas į savivaldybių įmonių valdybų narius, teikia merui siūlymus dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičiaus administracijoje, tvirtina pareigybių aprašymus, administracijos padalinių nuostatus;
- viešųjų paslaugų teikimo administravimo įgaliojimai – administracijos direktorius koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių subjektų darbą;

---

835 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. lapkričio 19 d. įsakymas Nr. 40-482/19 „Dėl Socialinių paslaugų skyriaus specialisto pareigybės aprašymo“.

836 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. lapkričio 27 d. įsakymas Nr. 40-498/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Aprūpinimo ir transporto skyriaus nuostatų patvirtinimo“.

837 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 10 d. įsakymas Nr. 40-242/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Inovacijų ir technologijų grupės nuostatų tvirtinimo“.

838 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. gruodžio 19 d. įsakymas Nr. 40-615 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Žvėryno seniūnijos nuostatų tvirtinimo“.

839 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. sausio 2 d. įsakymas Nr. 40-2/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės veiklos dokumentų valdymo ir interesantų aptarnavimo reglamento tvirtinimo“.

840 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. lapkričio 28 d. įsakymas Nr. 30-2492/19 „Dėl dokumentų formų tvirtinimo pakeitimo“.

841 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2018 m. spalio 4 d. įsakymas Nr. 40-397/18 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos darbo tvarkos taisyklių tvirtinimo“.

842 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. gruodžio 17 d. įsakymas Nr. 30-3193/19 „Dėl leidimo Lietuvos istorijos institutui naudoti Vilniaus miesto savivaldybės herbą“.

843 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2018 m. vasario 13 d. įsakymas Nr. 30-436 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2018 m. biudžeto 17 programos „Seniūnijų veikla“ asignavimų paskirstymo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. lapkričio 11 d. įsakymas Nr. 30-2894/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2020 m. biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų“ ir t. t.

- planavimo įgaliojimai – tvirtina detaliuosius planus ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentus, teikia tvirtinti Tarybai savivaldybės bendrąjį planą ar savivaldybės dalių bendruosius planus, organizuoja minėtų dokumentų planavimo darbus, žemėtvarkos planavimo rengimą, savivaldybės strateginio planavimo procesą ir t. t.

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 8 dalies 9 ir 10 punktais, administracijos direktorius atsiskaito už savo ir administracijos veiklą Tarybai ir merui, pateikdamas ataskaitas, taip pat ne rečiau kaip kartą per metus apie savo veiklą informuoja savivaldybės gyventojus (vadovėlio autorė nerado tokios informacijos: internete nuorodos „metamos“ į savivaldybių tarybų ir merų ataskaitas).

Administracijos direktorius, įgyvendinamas savo įgaliojimus, priima įsakymus. Peržiūrėjus metų laikotarpio Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus, pastebėta, kad nemažai buvo priimtų įsakymų dėl leidimo vežti keleivius lengvuoju automobiliu taksi, dėl patalpų savininkų bendrojo naudojimo objektų administratoriaus skyrimo, dėl įgaliojimų suteikimo, pavyzdžiui, administracijos direktorius suteikia pareigūnams įgaliojimus tirti administracinius nusižengimus, surašyti administracinių nusižengimų protokolus, nagrinėti administracinių nusižengimų bylas[844] arba įgaliojimus administracijos tarnautojams išduoti leidimus laidoti atitinkamose kapinėse, dėl įvairių lėšų nustatymo, pavyzdžiui, mokinių nemokamam maitinimui skirtiems produktams įsigyti skiriamų lėšų dydžio, dėl konkursų nuostatų nustatymo, pavyzdžiui, atvirų techninių kūrybinių dirbtuvių projektų rėmimo konkurso nuostatų ar lauko kavinių įrengimo ir eksploatavimo konkurso nuostatų, dėl gripo epidemijos paskelbimo savivaldybės teritorijoje, dėl įvairių tvarkų aprašų tvirtinimo, pavyzdžiui, pagalbos paslaugų teikimo budintiems globotojams, globėjams, rūpintojams, įtėviams teikimo tvarka ar tikslinių kompensacijų teikimo tvarka, dėl organizuojamų piketų, mitingų, dėl leidimo organizuoti šventes, minėjimus, parodas, televizijos programų transliacijas, gatvės muzikos ir kitus renginius, pasiruošimo žiemos pramogoms, dėl savivaldybės metinio strateginio planavimo darbų grafiko, dėl darbo grupių sudarymo, pavyzdžiui, nuotekų tinklų darbo grupės arba Vilniaus miesto gatvių barstymo ir valdymo žiemą koordinavimo darbo grupė, dėl licencijų verstis mažmenine prekyba tabako gaminiais, alkoholiniais gėrimais išdavimo ar tų licencijų tikslinimo, dėl numerių butams, patalpoms pastatuose, adresų žemės sklypams suteikimo, dėl žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo, tvirtinimo, dėl šildymo sezono pradėjimo ir pabaigimo, dėl įgaliojimų valdomoms įmonėms vykdyti viešuosius pirkimus, dėl savivaldybės atitinkamų metų investicijų programos, pavyzdžiui, skiriamos lėšos atitinkamos mokyklos remonto darbams, dėl statinių naudojimo priežiūros taisyklių tvirtinimo, dėl Tarybos sprendimų projektų teikimo siūlymo merui įrašyti į

[844] Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. kovo 2 d. įsakymas Nr. 30-462 „Dėl pareigūnų įgaliojimo tirti administracinius nusižengimus, surašyti administracinių nusižengimų protokolus ir nagrinėti administracinių nusižengimų bylas“.

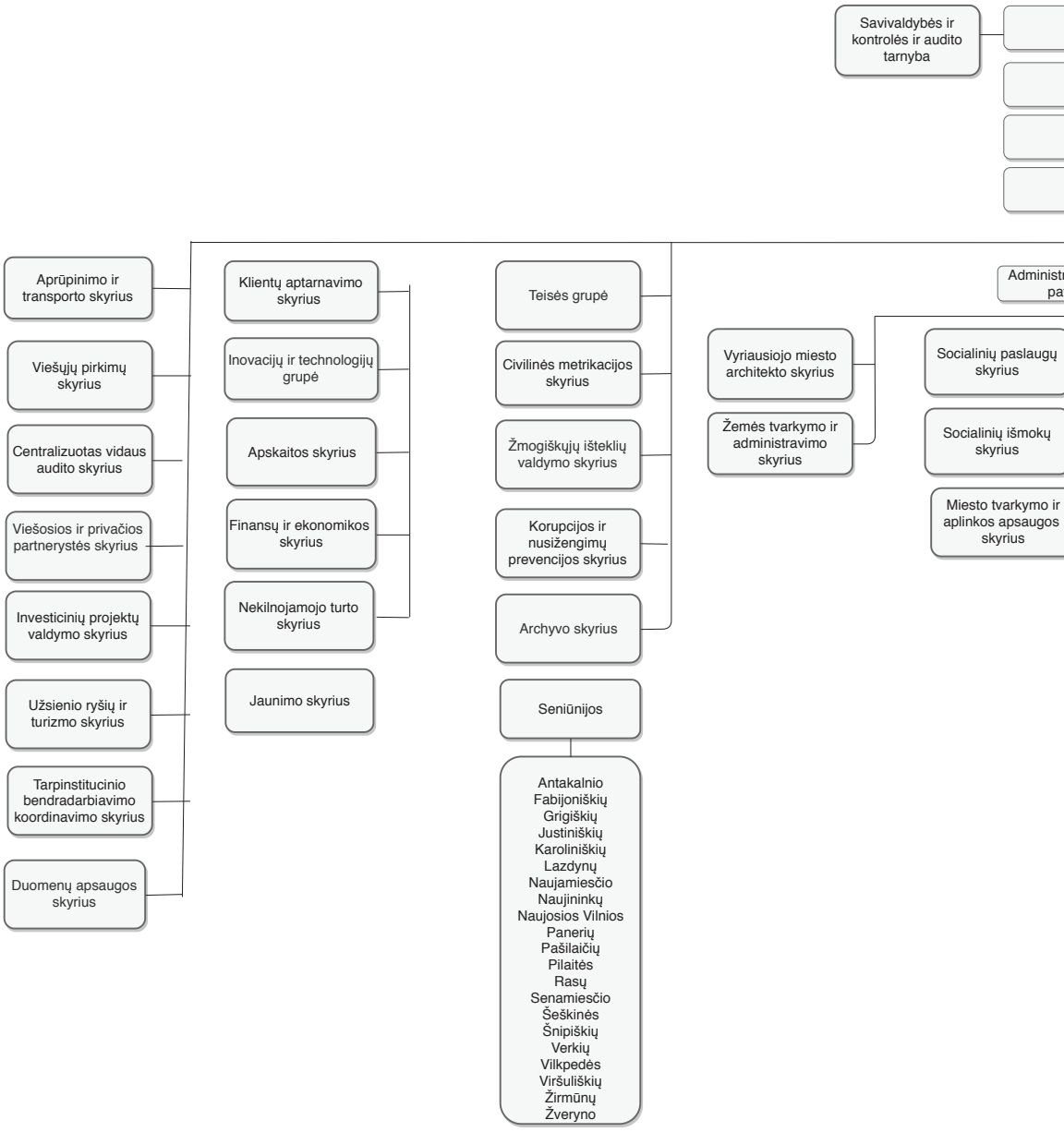
Tarybos posėdžio darbotvarkę ir pan. Dauguma savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų yra vidaus administravimo aktai, individualūs administraciniai aktai, tačiau yra norminio pobūdžio – dėl statinių naudojimo priežiūros taisyklių ir dėl pagalbos paslaugų teikimo budintiems globotojams, globėjams, rūpintojams, įtėviams teikimo tvarkos ar tikslinių kompensacijų teikimo tvarkos, dėl leidimų įrengti išorinę reklamą išdavimo tvarkos ir t. t.

Administracijos direktoriui padeda jo pavaduotojas ar pavaduotojai. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 4 dalį, savivaldybėje, kurios Taryboje yra 41 ir daugiau tarybos narių, gali būti skiriami ne daugiau kaip trys administracijos direktoriaus pavaduotojai, savivaldybėje, kurios Taryboje yra nuo 27 iki 31 tarybos nario, gali būti skiriami ne daugiau kaip du pavaduotojai, o kitose savivaldybėse gali būti skiriamas ne daugiau kaip vienas pavaduotojas. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 7 dalį, administracijos direktorius savo įgaliojimus, išskyrus finansinius ir biudžeto asignavimų administravimo įgaliojimus, turi teisę pavesti vykdyti savo pavaduotojui ar pavaduotojams. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas atsiskaito savivaldybės administracijos direktoriui, atitinkamais atvejais – ir Tarybai.

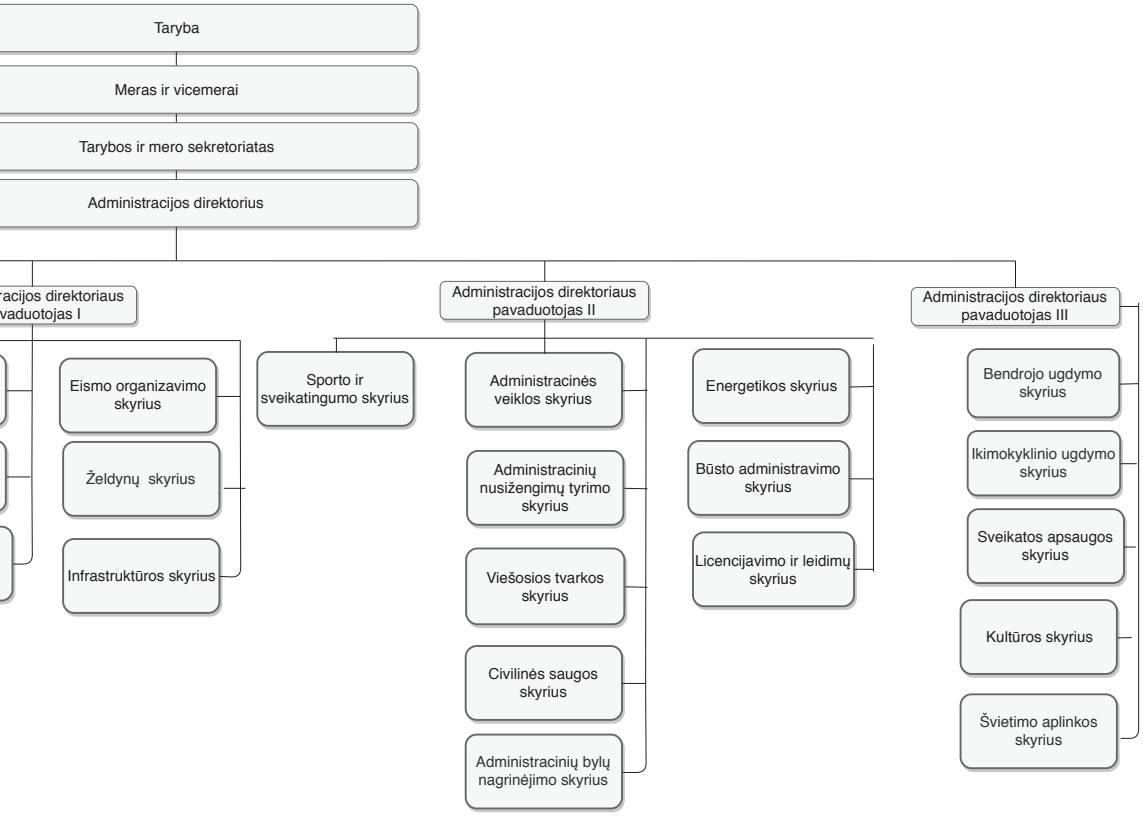
4.2. Savivaldybės administracija kaip viešojo administravimo subjektas

Savivaldybės administracijos direktorius yra įstaigos vadovas. Ši įstaiga, kuriai vadovauja administracijos direktorius, yra biudžetinė ir vadinama savivaldybės administracija. Taigi, savivaldybės vykdomosioms institucijoms padeda organizacija, vadinama savivaldybės administracija. Kai kurios savivaldybių administracijos yra sudarytos iš departamentų, skyrių, poskyrių (pavyzdžiui, Klaipėdos miesto savivaldybės administracija), kai kurios – iš skyrių, grupių, poskyrių (pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracija), taip pat iš filialų – seniūnijų (kai kada seniūnijos gali būti įsteigtos kaip biudžetinės įstaigos). Vilniaus miesto administraciją sudaro per trisdešimt penkis skyrius ir kelios grupės, taip pat dvidešimt viena seniūnija. Klaipėdos miesto administraciją – šeši departamentai, daugiau nei trisdešimt penki skyriai, poskyriai, seniūnijų nėra. Departamentui vadovauja direktorius, skyriui – vedėjas, poskyriams – poskyrių vedėjai ar vadovai. Dalies dalinių veiklą kuruoja administracijos direktorius, dalies – jo pavaduotojas ar pavaduotojai, seniūnijai – seniūnas. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto administracijos direktoriui yra pavaldūs Archyvo, Apskaitos, Aprūpinimo ir transporto skyriai bei kiti skyriai ir grupės, o trims jo pavaduotojams – likę skyriai. Savivaldybės administracijos struktūrą tvirtina Taryba.[845]

[845] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. gegužės 19 d. sprendimas Nr. A1-50 „Dėl Tarybos 2015-06-17 sprendimo Nr. 1-60 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės valdymo ir Vilniaus miesto savivaldybės administracijos struktūros tvirtinimo pakeitimo“.



Lentelė iš Vilniaus miesto savivaldybės oficialaus tinklalapio.


Taryba
Meras ir vicemerai
Tarybos ir mero sekretoriatas
Administracijos direktorius
racijos direktoriaus
vaduotojas I
Eismo organizavimo skyrius
Želdynų skyrius
Infrastruktūros skyrius
Administracijos direktoriaus pavaduotojas II
Sporto ir sveikatingumo skyrius
Administracinės veiklos skyrius
Administracinių nusižengimų tyrimo skyrius
Viešosios tvarkos skyrius
Civilinės saugos skyrius
Administracinių bylų nagrinėjimo skyrius
Energetikos skyrius
Būsto administravimo skyrius
Licencijavimo ir leidimų skyrius
Administracijos direktoriaus pavaduotojas III
Bendrojo ugdymo skyrius
Ikimokyklinio ugdymo skyrius
Sveikatos apsaugos skyrius
Kultūros skyrius
Švietimo aplinkos skyrius

Savivaldybės administracijos teisinis statusas, kompetencija reglamentuojama ne tik Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnyje, bet ir Tarybos patvirtintuose nuostatuose[846], kuriuose yra įtvirtinti administracijos veiklos tikslai, uždaviniai, administracijos teisės, teisinis statusas, struktūra, direktoriaus kompetencija, administracijos funkcijos, darbo organizavimas, veiklos kontrolė ir atsakomybė. Be to, administracijos struktūriniai daliniai vadovaujasi ir administracijos direktoriaus patvirtintais nuostatais[847], kuriuose reglamentuojami padalinių uždaviniai ir funkcijos, teisė ir atsakomybė, struktūra ir valdymas, darbo organizavimas, padalinio likvidavimas ar pertvarkymas. Maža to, administracijos veikla planuojama, taigi uždaviniai, tikslai atsispindi ir atskirų seniūnijų, administracijos padalinių metiniuose veiklos planuose.[848]

Remdamiesi Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsniu ir Vilniaus miesto administracijos nuostatų V skyriumi, sugrupuokime administracijos įgaliojimus.

Savivaldybės administracijos įgaliojimų grupės:

- įgyvendinimo – įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nutarimus, pagal savo kompetenciją, organizuoja ir kontroliuoja Tarybos sprendimų įgyvendinimą ir pati juos įgyvendina;
- finansinius – organizuoja savivaldybės biudžeto pajamų, išlaidų ir kitų piniginių išteklių buhalterinės apskaitos tvarkymą, organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą;
- viešųjų paslaugų teikimo administravimo – savivaldybės administracijos padaliniai pagal savo sritį kuruoja viešąsias paslaugas teikiančias įstaigas, įmones, bendroves, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Kultūros skyrius kuruoja biudžetines įstaigas – „Literatūrinis A. Puškino muziejus“, „Kirtimų kultūros centras“ ir kitas, Eismo organizavimo skyrius kuruoja savivaldybės įmonę „Susisiekimo paslaugos“, UAB „Vilniaus viešasis transportas“, Energetikos skyrius kuruoja AB „Vilniaus šilumos tinklai“, SĮ „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“, UAB „Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo centras“, UAB „Vilniaus vandenys“, VšĮ „Atnaujinkime miestą“, Vyriausiojo miesto architekto skyrius kuruoja Vilniaus senamiesčio atnaujinimo agentūrą, Sveikatos apsaugos skyrius kuruoja viešąsias poliklinikas, ligonines, sveikatos centrus, pagalbos stotis ir t. t. Žodis „kuruoja“ šiame kontekste reiškia kontroliuoja, prižiūri, bendradarbiauja, derina įmonių parengtas sutartis dėl viešųjų paslaugų teikimo ir t. t.;
- atstovavimo – atstovauja savivaldybei savivaldybės įmonių ir bendrovių valdymo organuose;
- savivaldybės institucijų teisės aktų projektų rengimo – administracijos padaliniai (departamentai, skyriai, poskyriai, grupės) rengia administracinius aktus, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos licencijavimo ir leidimų skyrius rengia leidimus prekiauti (teikti paslaugas) iš kiosko, paviljone, lauko kavinėje, rengia ir derina administracijos direktoriaus įsakymų projektus dėl licencijų verstis mažmenine

[846] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. liepos 4 d. sprendimas Nr. 1-1597 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos nuostatų patvirtinimo“.

[847] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 11 d. įsakymas Nr. 40-248/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Kultūros skyriaus nuostatų tvirtinimo“ ir t. t.

[848] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2018 m. kovo 26 d. įsakymas Nr. 40-121/18 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Naujosios Vilnios seniūnijos 2018 m. veiklos plano tvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2018 m. kovo 26 d. įsakymas Nr. 40-121/18 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto ūkio ir transporto departamento 2018 m. veiklos plano tvirtinimo“ ir t. t.

prekyba alkoholiniais gėrimais, tabako gaminiais, jų papildymo, patikslinimo, šių licencijų galiojimo sustabdymo, galiojimo sustabdymo panaikinimo, galiojimo panaikinimo[849] ir t. t.;

- finansinio, ūkinio, materialinio aptarnavimo Tarybos narių, Tarybos ir mero sekretoriato, mero ir savivaldybės kontrolieriaus atžvilgiu.

Administracijos padaliniai išduoda leidimus, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Eismo organizavimo skyrius išduoda leidimus įrengti ir eksploatuoti technines eismo reguliavimo priemones (kelio ženklus, kelių ženklinimą, šviesoforus, atitvarus, eismo saugumo saleles, greičio mažinimo kalnelius ir t. t.) bendro naudojimo teritorijose, išduoda leidimus šviesoforų postams išjungti dėl planuojamų renginių, statybos, elektros ar kitų planinių remontų darbų arba naujiems šviesoforų postams įjungti, išduoda leidimus transporto priemonių stovėjimo vietoms rezervuoti, važiuoti Vilniaus miesto gatvėmis didžiagabaritėms, sunkiasvorėms transporto priemonėms, paslaugų kelio ženklų įrengimui, Administracinės veiklos skyrius išduoda leidimus organizuoti renginius Savivaldybės teritorijoje, pažymėjimus dėl suderintos grafičių piešimo vietos, leidimus laikyti pavojingus šunis, Infrastruktūros skyrius išduoda leidimus žemės kasinėjimo darbams, Želdynų skyrius išduoda leidimus saugotinų medžių ir krūmų kirtimui ar kitokiam pašalinimui, genėjimui, persodinimui ar kitiems želdynų ir želdinių tvarkymo darbams, išduoda kitus dokumentus, pavyzdžiui, Civilinės metrikacijos biuras išduoda civilinės būklės aktų įrašų liudijančius išrašus, pažymas, nuorašus, kopijas juridiniams ir fiziniams asmenims ir t. t.

Savivaldybės administracijos padaliniai atlieka ir daugiau funkcijų, pavyzdžiui, dalyvauja formuojant atitinkamą politiką (tarkime, Vyriausiojo miesto architekto skyrius dalyvauja formuojant miesto darnios urbanistinės plėtros ir architektūros apsaugos strategiją ir politiką), nagrinėja asmenų prašymus, skundus, Tarybos narių, kitų administracijos padalinių paklausimus, rengia jiems atsakymus savo veiklos klausimais, atlieka išlaidų skaičiavimus ir rengia biudžeto programų sąmatų projektus, skyrių vykdomų programų biudžeto pajamų ir išlaidų sąmatas, kontroliuoja skyrių reguliavimo sritims priskirtų biudžetinių įstaigų lėšų už teikiamas paslaugas surinkimą ir panaudojimą, rengia viešųjų pirkimų dokumentus, sudaro sutartis su rangovais, organizuoja įvairių tyrimų inicijavimo ir tvarkymo planus, taiko administracinę atsakomybę, tiria administracinius nusižengimus, pradeda ir vykdo administracinių nusižengimų teiseną, pagal įgaliojimą surašo administracinių nusižengimų protokolus ir kontroliuoja administracinių nurodymų įvykdymą, rengia procesinius dokumentus (pavyzdžiui, Viešosios tvarkos skyrius), inicijuoja fizinių ir juridinių asmenų patraukimą administracinėn atsakomybėn (pavyzdžiui, Civilinės saugos skyrius).

Pateikiame konkretesnių Vilniaus miesto savivaldybės administracijos padalinių veiklos pavyzdžių.

[849] Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 3 d. įsakymu Nr. 40-183/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos licencijavimo ir leidimų skyriaus nuostatus.

Vilniaus m. savivaldybės administracijos veiklos pavyzdžiai

Švietimo aplinkos skyrius: administruoja mokinių nemokamą maitinimą Savivaldybės įsteigtose mokyklose ir Savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose bei nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių Savivaldybės teritorijoje, aprūpinimą mokymo reikmenimis[850];

Energetikos skyrius: koordinuoja atliekų surinkimo, vežimo ir tvarkymo Vilniaus mieste klausimus kartu su savivaldybės įmone „Vilniaus atliekų sistemos administratorius"[851];

Eismo organizavimo skyrius: tvirtina eismo tvarkaraščius[852];

Miesto tvarkymo ir aplinkos apsaugos skyrius: skiria administracines nuobaudas bei taiko kitas administracinio poveikio priemones aplinkos apsaugos įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidėjams; organizuoja fontanų priežiūrą[853];

Vyriausiojo miesto architekto skyriaus Kultūros paveldo apsaugos poskyris: tikrina kultūros paveldo statinių, objektų, statinių kultūros paveldo objektų teritorijose, vietovėse ir apsaugos zonose tvarkybos darbų projektinių pasiūlymų ir projektų atitikimą paveldosaugos reikalavimams[854];

Želdynų skyrius: organizuoja ir koordinuoja miesto želdynų – parkų, miško parkų, skverų medžių kirtimo, genėjimo, sodinimo darbus[855];

Būsto administravimo skyrius: kontroliuoja, ar statinių naudotojų atliekama techninė priežiūra atitinka Statybos ir kitais įstatymais bei teisės aktais nustatytus statinių techninės priežiūros ir naudojimo, statinių saugos ir paskirties reikalavimus[856];

Viešosios tvarkos skyrius: vykdo valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolės funkciją ir tikrina, kaip Savivaldybės teritorijoje laikomasi Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymo, Valstybinės lietuvių kalbos komisijos nutarimų ir kitų norminių teisės aktų, nustatančių valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo reikalavimus[857];

Administracinės veiklos skyrius: fiksuoja neteisėtai nupieštus grafičius, organizuoja jų nuvalymą ar uždažymą, vykdo neteisėtai piešiamų grafičių prevenciją[858];

Civilinės metrikacijos skyrius: registruoja gimimą, mirtį, santuokos sudarymą, santuokos nutraukimą, įvaikinimą, tėvystės pripažinimą, tėvystės (motinystės) nustatymą, nuginčijimą, vardo, pavardės pakeitimą[859];

850 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 6 d. įsakymu Nr. 40-231/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Švietimo aplinkos skyriaus nuostatus.

851 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 6 d. įsakymu Nr. 40-228/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Energetikos skyriaus nuostatus.

852 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 4 d. įsakymu Nr. 40-191/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Eismo organizavimo skyriaus ir jo poskyrių nuostatus.

853 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 4 d. įsakymu Nr. 40-199/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto tvarkymo ir aplinkos apsaugos skyriaus ir jo poskyrių nuostatus.

854 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 10 d. įsakymu Nr. 40-238/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Vyriausiojo miesto architekto skyriaus Kultūros paveldo apsaugos poskyrio nuostatus.

855 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 5 d. įsakymu Nr. 40-218/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Želdynų skyriaus nuostatus.

856 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 3 d. įsakymu Nr. 40-187/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Būsto administravimo skyriaus nuostatus.

857 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. spalio 10 d. įsakymu Nr. 40-413/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Viešosios tvarkos skyriaus nuostatus.

858 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. gegužės 31 d. įsakymu Nr. 40-174/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Administracinės veiklos skyriaus nuostatus.

859 Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 4 d. įsakymu Nr. 40-205/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Civilinės metrikacijos skyriaus nuostatus.

Infrastruktūros skyriaus Statybos poskyris: atlieka gatvių apšvietimo tinklų priežiūros ir remonto kontrolę[860].

Kiekvienoje savivaldybėje administracijos padalinių pavadinimai, jų kiekis skiriasi. Tačiau, remiantis Vietos savivaldos įstatymo 28 straipsniu, kiekvienoje savivaldybės administracijoje turi būti padalinys, vadinamas *centralizuota vidaus audito tarnyba*, pavyzdžiui, Vilniaus miesto ar Klaipėdos miesto savivaldybių administracijose yra Centralizuotas vidaus audito skyrius. Tai – skyrius, kuris, pagal su savivaldybės administracijos direktoriumi suderintą metinį vidaus audito tarnybos veiklos planą, atlieka vidaus auditus, tikrindamas ir vertindamas, ar savivaldybės administracijos, jos struktūrinių padalinių, jai pavaldžių, jos valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų veikla atitinka įstatymų ir kitus teisės aktų reikalavimus, ar informacija apie finansinę ir ūkinę veiklą yra išsami ir patikima, ar pasiekti nustatyti tikslai ir uždaviniai. Tai darydamas Skyrius teikia rekomendacijas, išvadas audituojamų objektų vadovams.[861] Atitinkamai savivaldybės administracijos direktorius rengia vidaus audito rekomendacijų įgyvendinimo planą.[862]

Taigi, išoriškai *savivaldybės administraciją kontroliuoja* Taryba, Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba, Valstybės kontrolė. Tačiau yra ir *vidinė kontrolė*. Tai – vidaus auditas, atliekamas centralizuotos vidaus audito tarnybos, administracijos direktorius ir jo pavaduotojai, kurie irgi kontroliuoja savivaldybės administraciją, priimdami, atleisdami iš pareigų valstybės tarnautojus, darbuotojus, tvirtindami administracijos padalinių veiklos nuostatus, administracijos metinius veiklos planus ir t. t.

4.2.1. Seniūnijos ir seniūnaitijos

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 31 straipsniu, seniūnijos gali būti dviejų formų – arba *savivaldybės administracijos filialai*, neturintys juridinio asmens teisinio statuso, arba *biudžetinės įstaigos*, t. y. seniūnijos, turinčios juridinio asmens teisinį statusą (kol kas tokių Lietuvoje nėra). Pastarosios gali turėti tokį statusą, jei jos teikia viešąsias paslaugas atitinkamos teritorijos gyventojams. Tokios seniūnijos turėtų veikti pagal savivaldybės tarybos patvirtintus nuostatus, o seniūnijos, kaip administracijos filialai, veikia pagal savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintus nuostatus.[863] Kai kuriose

[860] Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. birželio 6 d. įsakymu Nr. 40-226/19 patvirtintus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Infrastruktūros skyriaus Statybos poskyrio nuostatus.

[861] Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. liepos 10 d. įsakymu Nr. 40-203 patvirtintus Centralizuoto vidaus audito skyriaus nuostatus.

[862] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. balandžio 23 d. įsakymas Nr. 40-129/19 „Dėl Rekomendacijų Socialinės paramos skyriui, pateiktų vidaus audito ataskaitoje, įgyvendinimo priemonių plano“.

[863] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. gruodžio 19 d. įsakymas Nr. 40-632 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Verkių seniūnijos nuostatų tvirtinimo“.

savivaldybėse apskritai nėra seniūnijų, pavyzdžiui, Klaipėdos miesto, Neringos savivaldybėse.

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 13 punktu, sprendimus dėl seniūnijų steigimo, panaikinimo, jų skaičiaus nustatymo, dėl pavadinimų seniūnijoms suteikimo ir jų keitimo, dėl teritorijų priskyrimo seniūnijoms, dėl seniūnijų aptarnaujamų teritorijų ribų nustatymo ir keitimo, įvertinus gyventojų nuomonę, priima savivaldybės taryba. Taryba sprendžia ir dėl seniūnijos formos pakeitimo tikslingumo.

Seniūnijoms vadovauja seniūnai, kuriuos skiria ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorius. Tai yra valstybės tarnautojai, kurių sprendimai įforminami įsakymais. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 31 straipsnio 8 dalį, seniūnas yra įstaigos vadovas, jei kalbama apie seniūniją, kaip biudžetinę įstaigą, o seniūnijos, kaip administracijos filialo, seniūnas yra karjeros valstybės tarnautojas. Seniūnui nustatyta penkerių metų kadencija, kadencijų skaičius nėra ribojamas.

Administracijos direktoriaus sprendimai yra kertiniai seniūnijų veikloje, pavyzdžiui, seniūnijos veikla reglamentuota seniūnijos veiklos nuostatuose, kuriuos tvirtina administracijos direktorius. Seniūno pareigybės aprašymą taip pat tvirtina administracijos direktorius. Ne rečiau kaip kartą per metus seniūnas teikia veiklos ataskaitą savivaldybės administracijos direktoriui. Taigi, seniūnas yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui. Seniūnijos, kaip biudžetinės įstaigos, seniūnas turėtų būti dar atskaitingas ir Tarybai.

Remdamiesi Vietos savivaldos 32 straipsniu, sugrupuokime *seniūno funkcijas*.

Seniūno funkcijų grupės:

- notarinių veiksmų atlikimas;
- planavimo įgaliojimai: teikia siūlymus dėl savivaldybės strateginio plėtros plano, atskirų savivaldybės ūkio šakų plėtros programos ir savivaldybės veiklos plano projektų, rengia seniūnijos metinio veiklos plano projektą ir šio plano įgyvendinimo ataskaitą;
- įgaliojimai santykiuose su seniūnaičiais ir gyventojais: šaukia sueigas, teikia gyventojams informaciją, organizuoja gyventojų susitikimus;
- faktinę padėtį patvirtinančių dokumentų išdavimas, pavyzdžiui, gyvenamosios vietos deklaracijų.

Apie *seniūno funkcijas* iš jo pareigybės aprašymo[864]:

7.11. išduoda leidimus prekiauti ir teikti paslaugas viešose vietose (pavyzdžiui, prieš šv. Kalėdas seniūnijos išduoda leidimus asmenims prekiauti eglutėmis Tarybos nustatytose vietose, dažniausiai šalia prekybos centrų, degalinių, turgavietėse, stovėjimo aikštelėse, kiemuose. Tokie leidimai išduodami, pateikus eglučių įsigijimo dokumentus ir sumokėjus vietinės rinkliavos mokesčius);

7.12. išduoda charakteristikas leidimui laikyti, gauti ginklą;

7.13. išduoda charakteristikas antrojo laipsnio valstybės pensijai skirti;

7.16. organizuoja konkursus, vakarones, koncertus ir kitas seniūnijos gyventojų pageidaujamas šventes, taip pat organizuoja sveikatingumo renginius seniūnijos teritorijoje;

[864] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 40-639 „Dėl Fabijoniškių seniūno pareigybės aprašymo tvirtinimo“.

Remdamiesi Vietos savivaldos įstatymo 32[1] straipsniu, sugrupuokime *seniūnijos funkcijas* į:

- apskaitų tvarkymo, pavyzdžiui, gyvenamosios vietos neturinčių asmenų;
- pranešimų apie medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų padarytos žalos registravimo;
- dalyvavimo organizuojant, prižiūrint viešųjų paslaugų teikimą, gyventojų užimtumo programas, viešuosius darbus, vykdant socialinės paramos teikimą ir socialinių išmokų, pašalpų mokėjimą bei kontrolę, vertinant atskirų šeimų (asmenų) gyvenimo sąlygas, vykdant vaiko teisių apsaugą, organizuojant rinkimus, gyventojų apklausas, organizuojant civilinę saugą ir t. t.

Pažvelkime į vienos iš seniūnijų metinės ataskaitos ištraukas, iliustruojančias seniūnijų veiklą:

> įrengta nauja asfaltbetonio danga sporto aikštelėse, atlikta suolų, sporto aikštelių kiekio ir būklės apskaita, atlikta visuomeninio transporto stotelių inventoriaus kiekio ir būklės apskaita, teikti siūlymai dėl jų remonto, vykdyta vaikų žaidimo aikštelių būklės kontrolė, surašyti 117 teritorijos tvarkymo patikrinimo aktų, surašyti 47 komunalinių atliekų ir antrinių žaliavų aikštelių patikrinimo aktai, išaiškinta ir pavesta sutvarkyti savavališkus sąvartynus, surašyta 15 sąvartynų defektinių aktų, organizuotos aplinkos tvarkymo akcijos, talkos su moksleiviais, bendruomene, surašyta susisiekimo komunikacijų būklės aktų, kontroliuota, kaip šalinami pažeidimai. Planuoti ir organizuoti renginiai seniūnijos bendruomenei: Užgavėnės, vaikų užimtumo renginiai, įrengtų diskgolfo aikštelių atidarymo renginiai, kalėdinės šventės socialiai remtinų šeimų vaikams perkant jiems kalėdines dovanėles paramos lėšomis. Priimta 1483 gyvenamosios vietos deklaracijų, išduoti 95 leidimai prekiauti ir teikti paslaugas viešosiose vietose, pagal išduotus leidimus surinkta vietinė rinkliava – 8,6 tūkst. eurų, atlikti 42 seniūno notariniai veiksmai ir t. t.[865]

Vietos savivaldos įstatymo 33–35[1] straipsniuose įtvirtintas *seniūnaičių ir seniūnaitijų* statusas, skyrimo, sudarymo tvarka. Tai yra atstovavimo gyvenamųjų vietovių bendruomenėms institutas. Seniūnaitijų gyventojai, turintys teisę rinkti Tarybą, ketveriems metams renka seniūnaičius, kurie dirba visuomeniniais pagrindais. Seniūnaičiu negali būti renkamas tos savivaldybės tarybos narys, savivaldybės administracijos direktorius, jo pavaduotojas, savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos, savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas ar darbuotojas. Seniūnaitis atstovauja seniūnaitijos gyventojų interesams seniūnijoje, savivaldybės institucijose ir savivaldybės teritorijoje veikiančiose valstybės įstaigose. Taigi, jis yra gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovas, todėl turi teisę tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant savivaldybės institucijų sprendimų projektus, kai sprendžiami klausimai yra susiję su jo atstovaujamos gyvenamosios vietovės bendruomenės viešaisiais reikalais, dalyvauti svarstant klausimus dėl piniginės socialinės paramos skyrimo, dalyvauti pretendentų į seniūno pareigas konkurso komisijoje, dalyvauti organizuojant gyventojų apklausas ir gyventojų susitikimus su savivaldybės tarybos nariais, seniūnu, administracijos direktoriumi, kitais savivaldybės ir valstybės institucijų

[865] Pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Verkių seniūnijos 2018 m. veiklos ataskaitą. Prieiga internetu: <https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2019/01/VERKIU_SEN_2018_veiklos_ataskaita.pdf>.

ir įstaigų atstovais. Seniūnaitis turi dalyvauti seniūnaičių sueigoje ir pateikti metų veiklos ataskaitą gyventojams.

Seniūnaičiai *sueigų* ir išplėstinių *seniūnaičių sueigų* metu priima rekomendacinius sprendimus dėl įvairių klausimų, pavyzdžiui, išplėstinių sueigų metu seniūnaičiai priima sprendimus dėl seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyvenamųjų vietovių ar jų dalių bendruomenių viešųjų poreikių ir iniciatyvų finansavimo tikslingumo, atstovų delegavimo į Pretendentų į seniūno pareigas konkurso komisijos narius, atstovų delegavimo dalyvauti savivaldybės tarybos sudaromų komitetų darbe, atstovų delegavimo į tarybos sudaromų komisijų narius, bendruomeninės veiklos ir partnerystės su savivaldybių institucijomis stiprinimo, viešųjų paslaugų, už kurių teikimą yra atsakinga savivaldybė, teikimo perdavimo bendruomeninėms ir kitoms nevyriausybinėmis organizacijoms, vietos verslumo skatinimo ir dėl kitų klausimų.[866]

Seniūnaitijos sudaromos iš gyvenamųjų vietovių ar jų dalių. Šį suskirstymą į seniūnaitijas tvirtina meras savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu. Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 33 straipsnio 1 dalimi, sudarant seniūnaitijas, seniūnaitijos gyventojų, susietų kaimynystės ryšiais ir poreikiais, skaičius paprastai turi būti ne didesnis kaip 500 gyventojų. Sudarant seniūnaitijas miestuose iš kompaktiškai užstatytų teritorijų, kuriose gyventojų tankis ne mažesnis kaip 100 gyventojų vienam hektarui, gyventojų, susietų kaimynystės ryšiais ir poreikiais, skaičius paprastai turi būti ne didesnis kaip 3000 gyventojų. Vilniaus miesto savivaldybėje, remiantis mero potvarkiu[867], yra 2007 seniūnaitijos.

4.2.2. Savivaldybės valdomos įmonės

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 6 dalį, savivaldybės valdomos įmonės yra *savivaldybės įmonės*, veikiančios pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą[868], *akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės*, kurių vienai ar kelioms savivaldybėms nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime.

Savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės, kaip savivaldybės valdomos įmonės, yra steigiamos, reorganizuojamos, likviduojamos savivaldybės tarybos. Steigti, reorganizuoti ar likviduoti jas yra Tarybos išimtinė kompetencija. Šių įmonių ir bendrovių pagrindinė paskirtis yra teikti viešąsias paslaugas. Taip įtvirtinta ir Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje bei 9 straipsnio 1 dalyje bei Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje.

---

866 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. sausio 17 d. sprendimas Nr. 1-1317 „Dėl Išplėstinės seniūnaičių sueigos nuostatų tvirtinimo“.

867 Vilniaus savivaldybės mero 2019 m. spalio 8 d. potvarkis Nr. 22-238/19 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės seniūnaitijų ribų schemos patvirtinimo“.

868 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas (Žin., 1994, Nr. 102-2049).

Aptarkime įmones ir bendroves, remdamiesi minėtais įstatymais bei Vilniaus miesto savivaldybės įmonių ir bendrovių pavyzdžiais.

Savivaldybės įmonė, vadovaujantis Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2 straipsnio 2 dalimi, yra iš savivaldybės turto įsteigta arba savivaldybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso savivaldybei, taip pat ši įmonė valdo, naudoja jai perduotą ir jos įgytą turtą bei juo disponuoja patikėjimo teise. Kaip jau minėta, savivaldybės įmones steigia savivaldybės taryba. Savivaldybės įmonių tikslas yra teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti *viešuosius interesus*. Taigi, savivaldybės įmonių galutinis tikslas yra viešojo intereso tenkinimas.

Savivaldybės įmonių savininkas yra savivaldybė, o savininko teises ir pareigas dažniausiai atlieka savivaldybės administracijos direktorius. Įmonės savininko teises ir pareigas atliekantis asmuo, pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 4 straipsnio 4 dalį, nustato šių įmonių veiklos strategiją, tvirtina įmonės įstatus, skiria, atšaukia įmonės vadovą, sudaro arba nutraukia su juo darbo sutartį pagal DK, skiria ir atšaukia valdybos narius, jeigu sudaroma valdyba, tvirtina įmonės metinius turto įsigijimo ir skolinimosi planus, metines pajamų ir išlaidų sąmatas, metinių finansinių ataskaitų rinkinį ir pelno ar nuostolių paskirstymą, parenka atestuotą auditorių ar audito įmonę įmonės metinių finansinių ataskaitų rinkinio auditui atlikti, taip pat gali tokią įmonę reorganizuoti, pertvarkyti, likviduoti.

Remiantis Vilniaus miesto administracijos direktoriaus patvirtintu bendrovių ir įmonių sąrašu[869], savivaldybėje yra keturios savivaldybės įmonės – SĮ „Susisiekimo paslaugos“, SĮ „Vilniaus planas“, SĮ „Vilniaus miesto būstas“, SĮ „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“. Jų veiklą kuruoja atitinkamas savivaldybės administracijos padalinys, pavyzdžiui, Eismo organizavimo skyrius kuruoja SĮ „Susisiekimo paslaugos“, Energetikos skyrius – SĮ „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“, Socialinių paslaugų skyrius – SĮ „Vilniaus miesto būstas“.

Keletą iš jų aptarkime detaliau. SĮ „Susisiekimo paslaugos“ buvo įsteigta Tarybos 1998 m. liepos 15 d. sprendimu Nr. 230. Jos įstatus savo įsakymu patvirtino savivaldybės administracijos direktorius[870] (Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 6 straipsnio 6 dalyje nustatyta, jog įstatai gali būti tvirtinami arba savininko teises ir pareigas įgyvendinančios institucijos vadovo, arba jo įgalioto asmens parašu ir institucijos antspaudu). Pagal Įstatų 9 punktą, įmonės veiklos sritys yra viešojo transporto ir jo infrastruktūros priežiūros organizavimas, rinkliavų už automobilių stovėjimą administravimas, eismo stebėjimas ir šviesoforinis jo valdymas, šviesoforų, šviesoforinio valdymo ir Kelių eismo taisyklių pažeidimų fiksavimo sistemų administravimas ir šių sistemų

[869] Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. spalio 14 d. įsakymas Nr. 30-2630/19 „Dėl Bendrovių, įmonių ir įstaigų sąrašo tvirtinimo ir jo viešinimo“.

[870] Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2017 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 30-3347 „Dėl Savivaldybės įmonės „Susisiekimo paslaugos“ įstatų tvirtinimo“.

priežiūros organizavimas, dviračių tinklo administravimas. Šiose srityse veikdama įmonė atlieka daugybę funkcijų, pavyzdžiui:

10.3. planuoja ir koreguoja viešojo transporto maršrutų tinklą;
10.4. nustato reikalavimus (kiekis, tipas) maršrutu važiuosiančioms keleivinio transporto priemonėms;
10.5. organizuoja vežėjų parinkimo konkursus, sudaro su vežėjais viešųjų paslaugų sutartis ir kontroliuoja sudarytų sutarčių vykdymą (vežėjų veiklą);
10.6. išduoda leidimus keleiviams vežti vietiniais maršrutais ir vykdo išduotų leidimų naudojimo kontrolę;
10.7. rengia ir derina viešojo transporto eismo tvarkaraščius;
10.8. skelbia eismo tvarkaraščius ir prižiūri stotelėse paskelbtus tvarkaraščius;
<...>
10.13. vykdo keleivių, ekipažo ir viešojo transporto kontrolę;
10.14. asmenims, padariusiems administracinį nusižengimą viešajame transporte, surašo protokolus ir nutarimus ir taiko administracinio poveikio priemones;
<...>
14.3. rengia dviračių eismo schemas;
14.4. svarsto parengtus dviračių takų ir eismo organizavimo projektus ir teikia dėl jų pastabas (pasiūlymus);
14.5. pagal savo kompetenciją teikia dviračių takų projektavimo sąlygas ir t. t.

SĮ „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“ buvo įsteigtas Tarybos 2015 m. rugsėjo 23 d. sprendimu Nr. 1-191. Įmonės įstatus patvirtino savivaldybės administracijos direktorius.[871] Pagal juos, įmonės veiklos sritis yra komunalinių atliekų surinkimo ir vežimo procesų Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje administravimas. Veikdama šioje srityje įmonė atlieka daugybę funkcijų, pavyzdžiui:

11.2. administruoja komunalinių atliekų turėtojų registrą ir nuolat jį atnaujina;
11.3. kuria ir valdo rinkliavos ar kitos įmokos mokėtojų apskaitos sistemą, į ją integruoja mokėjimo platformas (VIISP, banklink, e.mokėjimai ir kt.), šią sistemą administruoja ir nuolat atnaujina;
11.4. analizuoja duomenis ir imasi veiksmų dėl rinkliavos ar įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą mokėtojų prievolės įvykdymo;
11.5. sudaro rinkliavos ir (ar) įmokos mokėtojų nepriemokų registrą, jį administruoja ir išieško skolas;
<...>
11.7. vykdo komunalinių atliekų surinkimo ir transportavimo paslaugų kokybės priežiūrą ir kontrolę ir t. t.

Savivaldybės administracijos direktorius įsakymais tvirtina savivaldybių įmonių direktorių pareigybių aprašymus.[872] Pagal šiuos aprašymus, įmonių direktoriai atlieka įmonių vadovų funkcijas (priima į darbą asmenis, sudaro arba

[871] Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2018 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. 30-301 „Dėl Savivaldybės įmonės „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“ įstatų tvirtinimo“.

[872] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. gruodžio 21 d. įsakymas Nr. 40-507 „Dėl Savivaldybės įmonės „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“ direktoriaus pareigybės aprašymo tvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. gruodžio 16 d. įsakymas Nr. 40-499 „Dėl Savivaldybės įmonės „Susisiekimo paslaugos“ direktoriaus pareigybės aprašymo tvirtinimo“.

nutraukia su jais darbo sutartis, tvirtina vidaus tvarkos taisykles ir t. t.), pasirašo sutartis valstybės ir savivaldybių institucijų teisės aktų nustatyta tvarka. Remiantis savivaldybės įmonių įstatais, įmonės teikdamos paslaugas privalo vadovautis įmonės savininko (paprastai Tarybos) patvirtintais paslaugų įkainiais ir tarifais, pavyzdžiui, Taryba, o ne savivaldybės įmonė „Susisiekimo paslaugos“ tvirtina viešojo transporto paslaugų įkainius[873], Taryba, o ne savivaldybės įmonė „Vilniaus atliekų sistemos administratorius“ nustato atliekų tvarkymo tarifus ir įkainius[874]. Taip pat įmonės sudaro sutartis su kitais subjektais, kad šie teiktų viešąsias paslaugas: juk ne pati SĮ „Susisiekimo paslaugos“ vežioja gyventojus viešuoju transportu, tą daro UAB „Vilniaus viešasis transportas“ ar kitas privatus subjektas, pavyzdžiui, UAB „Transrevis“[875]. Ši įstaiga pati organizuoja viešojo transporto keleivių kontrolę, tačiau važiavimo bilietų ji nespausdina, tą daro subjektas, su kuriuo sudaroma sutartis po viešųjų pirkimų procedūrų.

Taigi, savivaldybės įmonės neadministruoja viešųjų paslaugų, tik organizuoja jų teikimą, atsižvelgdamos į savivaldybės Tarybos arba jos įgalioto asmens valią (t. y. administracijos direktoriaus) ir vykdydamos jų sprendimus. Vis dėlto negalima savivaldybės įmonių kategoriškai nelaikyti viešojo administravimo subjektais, nes, kaip matėme, jos gali taikyti ir administracinę atsakomybę, be to, kai kurios priima teisines pasekmes sukeliančius administracinius aktus, pavyzdžiui:

> „Pareiškėja D. B. pateikė teismui skundą, kuriame prašė panaikinti atsakovo SĮ „Vilniaus miesto būstas“ 2016 m. vasario 11 d. sprendimą, kuriuo pareiškėja buvo išbraukta iš asmenų ir šeimų, turinčių teisę į paramą būstui išsinuomoti, sąrašo ir atstatyti ją į asmenų ir šeimų, turinčių teisę į paramą būstui išsinuomoti sąrašą.“ [876]
>
> „Byloje nagrinėjamas ginčas, ar teisėtai ir pagrįstai atsakovas SĮ„Vilniaus miesto būstas“, išnagrinėjęs pareiškėjos L. Š. 2016 m. liepos 26 d. prašymą dėl teisės į paramą būstui įsigyti patvirtinimo, šio prašymo 2016 m. rugpjūčio 2 d. sprendimu netenkino, nustatęs, kad pareiškėja ir jos nepilnametė dukra G. Š. neatitinka jaunos šeimos kriterijaus, nustatyto Paramos būstui įsigyti įstatymo 2 straipsnio 6 dalyje.“[877]

Savivaldybės įmones sudaro tokie organai: savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija (paprastai savivaldybės administracijos direktorius), kolegialus įmonės valdymo organas – valdyba, kurios narius skiria savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija, ir įmonės vadovas – direktorius. Valdybą sudaro valstybės tarnautojai ir kiti asmenys, kurių turi būti ne mažiau

---

873 Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2017 m. gegužės 31 d. sprendimas Nr. 1-970 „Dėl važiavimo vietinio (miesto) reguliaraus susisiekimo maršrutais bilietų kainų (tarifų) nustatymo“.

874 Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. 1-444 „Dėl atliekų tvarkymo tarifų ir įkainių tvirtinimo“.

875 Autorės žiniomis, yra sudaryta trišalė sutartis tarp Vilniaus miesto administracijos direktoriaus, SĮ „Susisiekimo paslaugos“ ir vežėjo. Šią sutartį taip pat patvirtino savivaldybės taryba. Deja, šios sutarties viešojoje erdvėje vadovėlio autorė nerado.

876 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-919-552/2017.

877 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1942-520/2018.

kaip 1/3 valdybos narių. Direktorius yra skiriamas viešo konkurso būdu penkeriems metams ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės. Su juo sudaroma darbo sutartis. Taigi, jis nėra valstybės tarnautojas.

Tarp savivaldybės valdomų įmonių įstatymų leidėjas įvardija ir *akcines bendroves* bei uždarąsias akcines bendroves, kurių vienai ar kelioms savivaldybėms nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime. Šių bendrovių tikslas yra tenkinti gyventojų poreikius, gaunant pelną, pavyzdžiui, remiantis bendrovių įstatais, UAB „Vilniaus viešasis transportas“ tikslas yra patenkinti keleivių transporto poreikius <...> bei derinant bendrovės akcininkų ir darbuotojų interesus gauti pelną, UAB „Vilniaus vandenys“ tikslas aprūpinti abonentus geriamuoju vandeniu, gauti pelną iš vykdomos veiklos. Tačiau ne visų šių bendrovių tikslas yra pelno siekimas, pavyzdžiui, UAB „VAATC“ vienas iš tikslų yra siekis, kad atliekų tvarkymo paslaugų teikimas nevirstų pelno siekiančia veikla, taip pat tenkinti viešuosius interesus atliekų tvarkymo srityje.

Pagal Akcinių bendrovių įstatymo[878] 2 straipsnį, akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė yra įmonė, kurios įstatinis kapitalas yra padalytas į dalis, vadinamas akcijomis. Tai – ribotos civilinės atsakomybės privatusis juridinis asmuo. Akcinės bendrovės įstatinis kapitalas turi būti ne mažesnis kaip 25 tūkstančiai eurų, o uždarosios akcinės bendrovės – ne mažesnis kaip 2,5 tūkstančio eurų. Kai visų bendrovės akcijų savininkė yra savivaldybė, ji gali būti pertvarkoma į savivaldybės įmonę.

> Beje, frazė „privatusis juridinis asmuo“ skamba keistai, nes akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės, kurių vienai ar kelioms savivaldybėms nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, yra vadinamos savivaldybių valdomomis įmonėmis. Tai kodėl šie subjektai dar vadinami ir privačiaisiais?

Vilniaus miesto savivaldybėje, pagal anksčiau nurodytą įmonių ir bendrovių sąrašą, yra dešimt uždarųjų akcinių bendrovių ir penkios akcinės bendrovės.

Vilniaus m. savivaldybės akcinės bendrovės (vadovėlio rašymo metu)

> UAB „Vilniaus viešasis transportas“, UAB „Vilniaus vandenys“, UAB „VAATC“, UAB „TOKSIKA“, UAB „Grinda“, UAB „Vilniaus vystymo kompanija“, UAB „Vilniaus apšvietimas“, UAB „Vilniaus parkai“, UAB „Tarptautinė statybos korporacija“, UAB „Universali arena“, AB „Vilniaus šilumos tinklai“ (99,4 proc. bendrovės akcijų priklauso Vilniaus miesto savivaldybei, kitiems – 0,6 proc. akcijų), AB „Ignitis gamyba“, LITGRID AB, AB „Kruonstatas“. Kai kurios bendrovės neturi savo oficialaus tinklalapio, neįmanoma rasti nei jų steigimo dokumentų, nei įstatų (pavyzdžiui, UAB „Tarptautinė statybos korporacija“, UAB „Universali arena“, UAB „Vilniaus parkai“).

Jų veiklą kuruoja atitinkamas savivaldybės administracijos padalinys, pavyzdžiui, Eismo organizavimo skyrius kuruoja UAB „Vilniaus viešasis transportas“, Energetikos skyrius – AB Vilniaus šilumos tinklai, UAB „TOKSIKA“. Keletą jų aptarkime.

878 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1914).

Bendrovės įstatus paprastai tvirtina steigėjai arba jų įgalioti asmenys, pavyzdžiui, UAB „Vilniaus viešasis transportas“ buvo reorganizuotas sujungimo būdu savivaldybės tarybos.[879] Įmonių, kurias sujungė, steigėja buvo Vilniaus miesto savivaldybės taryba. Taigi, pirmus reorganizuotos bendrovės įstatus patvirtino savivaldybės taryba, o vėliau – savivaldybės administracijos direktorius.[880] Uždarųjų akcinių bendrovių „Vilniaus apšvietimas“, „Vilniaus vystymo kompanija“ „Grinda“, įstatus taip pat yra patvirtinęs savivaldybės administracijos direktorius.[881] Manytina, kad šios bendrovės buvo įsteigtos savivaldybės tarybos.

Pateikiame bendrovių ūkinės veiklos pavyzdžių, remdamiesi įstatais.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

UAB „Vilniaus vandenys“: vandens surinkimas, valymas ir tiekimas, nuotekų valymas, komunalinių nuotekų statinių statyba, vandentiekio, šildymo ir oro kondicionavimo sistemų įrengimas, techninis tikrinimas ir analizė, techninis ir profesinis mokymas ir kita.

UAB „Vilniaus viešasis transportas“: keleivių vežimas autobusais ir troleibusais, guminių padangų ir kamerų remontas, restauravimas ir atnaujinimas, transporto priemonių kėdžių ir sėdimųjų baldų gamyba ir remontas, medienos pjaustymas, obliavimas, dailidžių ir stalių dirbinių, baldų gamyba ir kita.

UAB „Grinda“: gatvių, kelių tiesimas, dangų remontas, priežiūra, kelių ir gatvių važiuojamosios dalies priežiūra žiemos metu, kelių ir automagistralių tiesimas, naminių gyvūnų priežiūros paslaugos, karantinavimas, metalo gaminių, mašinų, įrangos remontas bei kita.

UAB „Vilniaus apšvietimas “: elektros skirstymas, elektros pardavimas, elektros sistemų įrengimas, komunalinių elektros ir telekomunikacijos statinių statyba ir kita.

UAB „Vilniaus vystymo kompanija“: pastatų statyba, inžinerinių statinių statyba, statinių nugriovimas, žvalgomasis gręžimas, elektros sistemų įrengimas, statybos baigimas ir apdaila ir kita.

UAB „VAATC“: metalo atliekų ir laužo perdirbimas, ne metalo atliekų ir laužo perdirbimas, atliekų ir laužo didmeninė prekyba ir kita.

AB Vilniaus šilumos tinklai: šilumos, karšto vandens elektros energijos gamyba, tiekimas, paskirstymas, pardavimas ir kita.

Kai kurių bendrovių tikslai yra labai abstraktūs, pavyzdžiui, *AB „LITGRID“:* užtikrinti ir vystyti integraciją į kontinentinės Europos ir Šiaurės šalių elektros rinkas,

879 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. spalio 12 d. sprendimas Nr. 1-250 „Dėl UAB „Vilniaus autobusai“ ir UAB „Vilniaus troleibusai“ reorganizavimo sujungimo būdu ir UAB „Vilniaus viešasis transportas“ įsteigimo (įstatai)“.

880 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. lapkričio 25 d. įsakymas Nr. 30-3030/19 „Dėl Uždarosios akcinės bendrovės „Vilniaus viešasis transportas“ įstatų patvirtinimo“.

881 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. gegužės 6 d. įsakymas Nr. 30-1049/19 „Dėl Uždarosios akcinės bendrovės „Vilniaus apšvietimas“ įstatų patvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. gegužės 6 d. įsakymas Nr. 30-1048/19 „Dėl Uždarosios akcinės bendrovės „Vilniaus vystymo kompanija“ įstatų patvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. spalio 10 d. įsakymas Nr. 30-2611/19 „Dėl Uždarosios akcinės bendrovės „Grinda“ įstatų patvirtinimo“.

sudaryti objektyvias ir nediskriminuojančias naudojimosi elektros perdavimo tinklais sąlygas bei sąlygas konkurencingai elektros rinkai vystytis ir kita.

Yra ir tokia *UAB „Vilniaus valda“*, apie kurią iš šykščios interneto tinklalapyje esančios informacijos neįmanoma nieko sužinoti.[882]

Akivaizdu, kad minėtos bendrovės užsiima viešųjų ar net komercinių paslaugų teikimu, o ne jų administravimu. Tai reiškia, kad jų negalime laikyti savivaldybių administravimo subjektais. Tiek savivaldybės įmonių, tiek bendrovių, kurių akcininkė yra savivaldybė, viešųjų paslaugų teikimą administruoja savivaldybės taryba, pavyzdžiui, remiantis Šilumos ūkio įstatymo 32 straipsniu, tiekiamos šilumos kainą nustato savivaldybės taryba savo sprendimu.[883]

Bendroves sudaro tokie organai: visuotinis akcininkų susirinkimas, kolegialus valdymo organas – valdyba, kurios narius skiria savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija, ir vienasmenis valdymo organas – bendrovės vadovas, pavyzdžiui, UAB „Vilniaus vandenys“ visuotinį akcininkų susirinkimą sudaro Vilniaus miesto, Vilniaus, Švenčionių, Šalčininkų rajonų savivaldybės, valdybą iš septynių narių renka visuotinis akcininkų susirinkimas ketveriems metams (valdybos nariai: Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės grupės vadovas, Vilniaus rajono savivaldybės administracijos Vietinio ūkio skyriaus vedėjas, Lietuvos oro uostų vykdomoji direktorė, švietimo ir mokslo atašė prie Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, fizikos profesorius, privačios įmonės vadovas), bendrovės vadovas – generalinis direktorius, kurį skiria bendrovės valdyba, jei tokios nėra – stebėtojų taryba, jei ir šios nėra – visuotinis akcininkų susirinkimas. Kalbant apie bendroves, kaip apie savivaldybės valdomas įmones, jos vadovas yra skiriamas viešo konkurso būdu. Su juo sudaroma darbo sutartis. Taigi, jis nėra valstybės tarnautojas.

Aptarkime kitą pavyzdį – AB Vilniaus šilumos tinklai. Šios bendrovės organai yra visuotinis akcininkų susirinkimas, valdyba ir bendrovės direktorius. Pagrindinė akcininkė yra Vilniaus miesto savivaldybė – 99,4 proc. bendrovės akcijų priklauso Vilniaus miesto savivaldybei, valdybos nariai yra Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas, Teisės grupės vadovas, buvęs energetikos ir susisiekimo ministras, energetikos ekspertė (buvusi bendrovės „Lietuvos energijos gamyba“ vadovė). Kaip matome, savivaldybės valdomų įmonių organuose paprastai yra savivaldybės politikos pasitikėjimo ir karjeros valstybės tarnautojų, valstybės įmonių atstovų ir privačių asmenų.

882 Prieiga internetu: <https://vilniausvalda.lt/page7.html>.

883 Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2017 m. balandžio 25 d. sprendimas Nr. 1-905 „Dėl AB „Vilniaus šilumos tinklai“ centralizuotai tiekiamos šilumos kainos dedamųjų pirmiesiems šilumos bazinės kainos galiojimo metams nustatymo“.

4.2.3. Viešosios ir biudžetinės įstaigos

Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 7 dalimi, įstatymų leidėjas *savivaldybės administravimo subjektais* įvardija savivaldybės institucijas ir įstaigas. Apie institucijas jau kalbėjome. Šį poskyrį skirkime įstaigoms.

Neaišku, kokias įstaigas turi mintyje įstatymų leidėjas, tačiau peržiūrėjus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintą bendrovių, įmonių ir įstaigų sąrašą[884], matyti, kad įstaigų teisinė forma yra dviejų rūšių – viešoji įstaiga ir biudžetinė įstaiga. Jas toliau ir aptarkime.

Viešosios įstaigos

Viešosios įstaigos. Pagal Viešųjų įstaigų įstatymo[885] 2 straipsnio 1 dalį, viešoji įstaiga – tai pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo. Jo tikslas – tenkinti viešuosius interesus, kaip, beje, ir savivaldybių įmonių. Tačiau įstatymų leidėjas nustato sritis, kuriose viešosios įstaigos turi tenkinti gyventojų interesus – švietimo, mokymo ir mokslinės, kultūrinės, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo ir kitokios visuomenei naudingos veiklos sritys. Vilniaus miesto savivaldybėje yra apie septyniasdešimt viešųjų įstaigų, tarp jų:

Vilniaus m. savivaldybės viešosios įstaigos

keturiolika ligoninių, poliklinikų, sveikatos centrų (pavyzdžiui, VšĮ Lazdynų poliklinika, VšĮ Karoliniškių poliklinika, VšĮ Mykolo Marcinkevičiaus ligoninė, VšĮ Šv. Roko ligoninė), dešimt su sportu susijusių organizacijų (pavyzdžiui, VšĮ Lazdynų baseinas, VšĮ Vilniaus slidinėjimo centras, VšĮ Vilniaus teniso akademija), dvi su architektūra susijusios organizacijos (pavyzdžiui, VšĮ „Vilniaus senamiesčio atnaujinimo agentūra“), šešios su socialinėmis paslaugomis susijusios organizacijos (pavyzdžiui, VšĮ Vyrų krizių ir informacijos centras), septyniolika su kultūra susijusių organizacijų (pavyzdžiui, VšĮ „Skalvijos“ kino centras, VšĮ „Menų spaustuvė“, VšĮ Lietuvos energetikos ir technikos muziejus, VšĮ Vilniaus miesto opera, VšĮ Žydų kultūros ir informacijos centras), keturios su ikimokykliniu ugdymu ir jaunimu susijusios organizacijos (pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus policijos klubas vaikams ir jaunimui, VšĮ „Mažasis Trinapolis“), šešios su investiciniais projektais susijusios organizacijos (pavyzdžiui, VšĮ Visorių informacinių technologijų parkas, VšĮ Vilniaus verslo konsultacinis centras, VšĮ Saulėtekio slėnio mokslo ir technologijų parkas), dvi su energetika susijusios organizacijos (pavyzdžiui, VšĮ „Atnaujinkime būstą“), kitos (pavyzdžiui, VšĮ „Vilnius veža“, VšĮ „Maskvos kultūros ir verslo centras – Maskvos namai“ Vilniuje).

Viešųjų įstaigų veiklą kuruoja atitinkamas savivaldybės administracijos padalinys, pavyzdžiui, Investicinių projektų valdymo skyrius kuruoja VšĮ Vilniaus verslo konsultacinį centrą, Energetikos skyrius – VšĮ „Atnaujinkime miestą“, Socialinių paslaugų skyrius – VšĮ Romų visuomenės centrą, Kultūros skyrius – VšĮ „Menų spaustuvę“ ir t. t.

884 Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. spalio 14 d. įsakymas Nr. 30-2630/19 „Dėl bendrovių, įmonių ir įstaigų sąrašo tvirtinimo ir jo viešinimo“.

885 Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas (Žin., 1996, Nr. 68-1633).

Pagal Viešųjų įstaigų įstatymo 4 straipsnio 1 dalį, viešųjų įstaigų steigėjai gali būti valstybė, savivaldybės, kiti iš įstaigos veiklos nesiekiantys naudos asmenys, sudarę viešosios įstaigos steigimo sutartį. Steigėjų skaičius neribojamas.

Peržvelkime viešąsias įstaigas, priskirtas Vilniaus m. savivaldybės reguliavimo sričiai ir kurių dalininkė yra Vilniaus miesto savivaldybė. Taigi, šių įstaigų *steigėjai gali būti savivaldybės taryba*, pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus senamiesčio atnaujinimo agentūra[886], VšĮ „Vilniaus festivaliai“[887], VšĮ Vilniaus rotušė[888], VšĮ Jono Meko vizualiųjų menų centras[889]. Kitų viešųjų įstaigų *steigėjai gali būti ir savivaldybės taryba, ir valstybinio administravimo subjektai*, pavyzdžiui, VšĮ „Vilnius – Europos kultūros sostinė“ steigėja buvo Kultūros ministerija ir Vilniaus miesto savivaldybė[890]. Taip pat viešosios įstaigos gali būti *steigiamos savivaldybės kartu su valstybės institucijomis ir nevyriausybinėmis organizacijomis,* pavyzdžiui, VšĮ Romų visuomenės centro steigėjai – Tautinių mažumų departamentas prie Vyriausybės, Vilniaus miesto savivaldybė, Lietuvos vaikų fondas ir Lietuvos čigonų bendrija „Čigonų laužas“[891]. *Steigėjai gali būti savivaldybė ir nevyriausybinės organizacijos,* pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus futbolo akademijos steigėjai yra savivaldybė ir Lietuvos futbolo federacija[892], VšĮ „Menų spaustuvė“ steigėjai – savivaldybė ir kitos viešosios įstaigos (VšĮ „Atviros Lietuvos fondas“, VšĮ „Lietuvos šokio informacijos centras“, VšĮ „Teatro ir kino informacijos ir edukacijos centras“)[893], VšĮ „Užupio meno inkubatorius“ steigėjai –VšĮ „Užupis 2“, Vilniaus miesto savivaldybės taryba[894], VšĮ Lietuvos energetikos ir technikos muziejus įsteigtas savivaldybės, Nacionalinės elektros energetikos asociacijos, Lietuvos šilumos tiekėjų asociacijos[895], VšĮ Žydų kultūros ir informacijos centras įsteigtas savivaldybės, Lietuvos žydų bendruomenės ir Vilniaus miesto žydų bendruomenės[896]. *Steigėjai gali būti savivaldybė, viešosios įstaigos ir privatūs subjektai*, pavyzdžiui, VšĮ „Vilniaus verslo kon-

886 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2001 m. gegužės 30 d. sprendimais Nr. 326 „Dėl biudžetinės įstaigos Vilniaus senamiesčio agentūros reorganizavimo į viešąją“.

887 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2002 m. birželio 5 d. sprendimas „Dėl viešosios įstaigos „Vilniaus festivaliai“ steigimo“.

888 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 1998 m. lapkričio 25 d. sprendimas „Dėl Vilniaus rotušės įsteigimo“.

889 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2007 m. vasario 14 d. sprendimas „Dėl viešosios įstaigos Jono Meko vizualiųjų menų centro steigimo“.

890 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. kovo 22 d. sprendimas „Dėl dalyvavimo steigiant viešąją įstaigą „Vilnius – Europos kultūros sostinė““.

891 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2001 m. birželio 27 d. sprendimas „Dėl dalyvavimo steigiant viešąją įstaigą Romų visuomeninį centrą“.

892 2009 m. informacija, 2020 m. neradome jokios informacijos, netgi nėra oficialaus viešosios įstaigos tinklalapio.

893 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2002 m. vasario 6 d. sprendimas Nr. 481 „Dėl dalyvavimo steigiant viešąją įstaigą „Vilniaus menų spaustuvė““.

894 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2002 m. liepos 7 d. sprendimas Nr. 641 „Dėl viešosios įstaigos „Užupio meno inkubatorius“ steigimo“.

895 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2002 m. lapkričio 20 d. sprendimas Nr. 726 „Dėl pritarimo VšĮ Lietuvos energetikos muziejaus steigimo sutarčiai ir įstatams“.

896 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2007 m. kovo 21 d. sprendimas Nr. 1-1577 „Dėl viešosios įstaigos Žydų kultūros ir informacijos centro steigimo“.

sultacinis centras“ steigėjai yra savivaldybė, Verslininkų asociacija, Vilniaus universitetas, Vilniaus prekybos ir pramonės rūmai, Lietuvos akcinis inovacinis bankas.[897] Kai kurių viešųjų įstaigų, priskirtinų savivaldybės reguliavimo sričiai, *steigėjai gali būti savivaldybė kartu su užsienyje veikiančiais subjektais*, pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus slidinėjimo centro steigėjai yra savivaldybė, Lietuvos slidininkų federacija ir Austrijos slidininkų federacija.[898] Be to, remiantis Vilniaus miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnybos 2008 m. spalio 13 d. ataskaita „Dėl viešųjų įstaigų“[899], Vilniaus miesto savivaldybė yra dalininkė ir tų viešųjų įstaigų, kurių steigėja ji nesanti, pavyzdžiui, VšĮ Vilnijos verslo inkubatoriaus steigėjai yra AB „Nėris“ ir Ūkio ministerija, VšĮ „Saulėtekio slėnis“ – Vilniaus universitetas, Vilniaus Gedimino technikos universitetas, UAB „Bite GSM“, AB „Alna“, UAB „Ekspla“[900], VšĮ Vilniaus policijos klubo vaikams ir jaunimui – Vilniaus apskrities vyriausiasis policijos komisariatas.

Taigi, Vilniaus miesto savivaldybės viešųjų įstaigų steigėjai gali būti savivaldybė pati viena, kartu su valstybinio administravimo subjektais, nevyriausybinėmis organizacijomis, kitomis viešosiomis įstaigomis, privačiais subjektais, užsienyje veikiančiais juridiniais asmenimis. Savivaldybė gali būti tik dalininkė ir nebūti viešosios įstaigos steigėja.

Pateikiame viešųjų įstaigų veiklos pavyzdžių, remdamiesi jų steigimo sutarčių nuostatais, įstatais, nepavykus jų rasti, oficialiais įstaigų tinklalapiais (kai kurios ir šių neturi, pavyzdžiui, VšĮ Vilniaus futbolo akademija).

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

VšĮ Vilniaus policijos klubas vaikams ir jaunimui: vykdo pirminę prevenciją, skirtą vaikams, užkertant kelią socialinės rizikos veiksniams (formuojant sveiką gyvenseną, ugdant atsparumą neigiamiems reiškiniams dar prieš susiduriant su jais), ankstyvąją prevenciją, skirtą vaikams, augantiems nedarniose šeimose, piktnaudžiaujantiems svaigiosiomis medžiagomis, rūkantiems, vartojantiems alkoholį, tiesioginę prevenciją, skirtą vaikams, kurie anksčiau elgėsi nusikalstamai arba darė administracinius ar kitus nusižengimus.

VšĮ Žydų kultūros ir informacijos centras: propaguoja žydų istorijos, kultūros ir visuomeninės veiklos reiškinius, vykdo edukacinę veiklą, puoselėja žydų tautos tradicijas, organizuoja reprezentacinius, kultūros ir kitus renginius, plėtoja ryšius su kitų šalių bendruomenėmis, integruoja žydų tautinę bendriją į Vilniaus miesto bendruomenės kultūrinę erdvę, vykdo litvakų kultūros informacinę sklaidą ES ir pasaulyje. Užsiima knygų, žurnalų, periodinių leidinių leidyba ir t. t.

VšĮ „Vilniaus festivaliai“: organizuoja ir koordinuoja didžiausias masines Vilniaus miesto šventes ir tradicinius kultūros renginius, prodiusuoja klasikinės muzikos festivalį, „Sostinės dienos“, teatro festivalį, džiazo festivalį ir t. t.

VšĮ Menų spaustuvė: propaguoja visų krypčių šiuolaikinius scenos menus, rengia tarpdisciplininę scenos menų praktinės ir teorinės veiklos bazę, kuria struktūrą

[897] Pagal 2009 m. duomenis. 2020 m. šios įstaigos steigimo dokumentų neradome.

[898] Pagal 2009 m. duomenis. 2020 m. šios įstaigos steigimo dokumentų neradome.

[899] Prieiga internetu: <www.vilnius.lt/doc/2008kt_VSI.doc>.

[900] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2002 m. balandžio 10 d. sprendimas Nr. 535 „Dėl dalyvavimo viešosios įstaigos Vilnijos verslo inkubatorius dalininku“.

naujiems, alternatyviems, eksperimentiniams projektams įgyvendina knygų, laikraščių, kitų leidinių leidybą, kino filmų rodymą, meninę ir literatūrinę kūrybą, interpretaciją ir t. t.
VšĮ Šv. Roko ligoninė ir kitos ligoninės bei poliklinikos: teikia sveikatos priežiūros paslaugas, teikia mokamas asmens sveikatos priežiūros paslaugas, kurių nedraudžia teisės aktai ir t. t.

Viešųjų įstaigų organai yra visuotinis dalininkų susirinkimas ir viešosios įstaigos direktorius kaip vienasmenis valdymo organas, taip pat gali būti sudaryta taryba. Viešosios įstaigos įstatus turi pasirašyti visi steigėjai arba jų įgalioti asmenys, pavyzdžiui, savivaldybės administracijos direktorius.

Visos minėtos viešosios įstaigos teikia paslaugas, bet jų neadministruoja. Todėl vargiai mes jas galime priskirti prie savivaldybių administravimo subjektų. Štai ir Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad viešąsias paslaugas teikia biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir kiti subjektai. Lieka neaišku, kodėl įstatymų leidėjas priskyrė įstaigas prie savivaldybių administravimo subjektų. Gal įstatymų leidėjo turėtos mintyje ne viešosios, o biudžetinės įstaigos.

Biudžetinės įstaigos

Biudžetinės įstaigos. Pagal Biudžetinių įstaigų įstatymo[901] 2 straipsnį, biudžetinė įstaiga yra ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, įgyvendinantis valstybės ar savivaldybės funkcijas ir išlaikomas iš valstybės ar savivaldybės biudžeto asignavimų, taip pat iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų. Savivaldybių biudžetinės įstaigos yra išlaikomos iš savivaldybės biudžeto, bet gali turėti ir kitų piniginių lėšų, pavyzdžiui, skolintų lėšų, lėšas už mokamas paslaugas, užsienio fondų asignavimų. Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 21 punktu ir Biudžetinių įstaigų įstatymo 5 straipsnio 3 dalimi, savivaldybių biudžetinių įstaigų steigėja yra savivaldybės taryba. Savininko teisės ir pareigos gali būti perduotos kitam subjektui, dažniausiai – savivaldybės administracijos direktoriui. Savivaldybių biudžetinių įstaigų nuostatus tvirtina įstaigos savininko teises ir pareigas įgyvendinantis asmuo, gali būti savivaldybės taryba arba savivaldybės administracijos direktorius ar netgi savivaldybės administracijos padalinys.[902] Tokių įstaigų vadovus skiria savininkas arba savininko teises ir pareigas įgyvendinantis asmuo – gali būti savivaldybės taryba, meras, administracijos direktorius.[903]

[901] Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas (Žin., 2010, Nr. 15-699).

[902] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. rugpjūčio 29 d. sprendimas Nr. 1-1691 „Dėl Biudžetinės įstaigos Vilniaus Salomėjos Nėries gimnazijos nuostatų patvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2008 m. liepos 16 d. sprendimas Nr. 1-571 „Dėl Biudžetinės įstaigos Vilniaus miesto nakvynės namų nuostatų tvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus vedėjo 2007 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. A500-1270-(1.2-KSD-1) „Dėl Vilniaus Balio Dvariono dešimtmetės muzikos mokyklos nuostatų tvirtinimo“; Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus vedėjo 2007 m. spalio 18 d. įsakymas Nr. A500-1270-(1.2-KSD-1).

[903] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. sausio 17 d. sprendimo Nr. 1-1315 „Dėl Vardenio Pavardenio skyrimo į Vilniaus Salomėjos Nėries gimnazijos direktoriaus pareigas“; pagal BĮ Pavilnių

Vilniaus miesto savivaldybėje yra apie tris šimtus biudžetinių įstaigų, tarp jų:

Vilniaus m. savivaldybės biudžetinės įstaigos

122 lopšeliai-darželiai (pavyzdžiui, Vilniaus lopšelis-darželis „Pagrandukas“), du darželiai (pavyzdžiui, Vilniaus darželis „Birutė“), dešimt neformaliojo ugdymo įstaigų (pavyzdžiui, Vilniaus Balio Dvariono dešimtmetė muzikos mokykla), dvylika darželių-mokyklų (pavyzdžiui, Vilniaus darželis-mokykla „Vaivorykštė“), dvylika pradinių mokyklų (pavyzdžiui, Vilniaus Prano Mašioto pradinė mokykla), dvidešimt šešios progimnazijos (pavyzdžiui, Vilniaus Sofijos Kovalevskajos progimnazija), trylika pagrindinių mokyklų (pavyzdžiui, Vilniaus „Ateities“ mokykla), keturiasdešimt dvi gimnazijos (pavyzdžiui, Vilniaus Salomėjos Nėries gimnazija), daugybė kultūros centrų (pavyzdžiui, Grigiškių kultūros centras), biblioteka (Vilniaus miesto savivaldybės centrinė biblioteka), vaikų ir jaunimo klubų (pavyzdžiui, Vilniaus vaikų ir jaunimo klubas „Kregždutė“), muziejų (pavyzdžiui, Literatūrinis A. Puškino muziejus), sporto mokyklų ar centrų (pavyzdžiui, Vilniaus krepšinio mokykla), trys vaikų socialinės globos namų (pavyzdžiui, Vilniaus Antakalnio vaikų socialinės globos namai), nakvynės namai (pavyzdžiui, Vilniaus miesto nakvynės namai su dviem filialais) ir t. t.

Biudžetinių įstaigų veiklą kuruoja atitinkamas savivaldybės administracijos padalinys, pavyzdžiui, Vyriausiojo miesto architekto skyrius kuruoja BĮ Pavilnių ir Verkių regioninių parkų direkciją, Bendrojo ugdymo skyrius – gimnazijas, pagrindines mokyklas, progimnazijas ir t. t.

Pateikiame biudžetinių įstaigų veiklos pavyzdžių, remdamiesi jų veiklos nuostatais, jų neradus, oficialiais tinklalapiais.

Biudžetinių įstaigų, kurių steigėja savivaldybė, veiklos pavyzdžiai

BĮ Vilniaus Salomėjos Nėries gimnazija: vidurinis ugdymas, sportinis ir rekreacinis švietimas, kultūrinis švietimas, bibliotekų ir archyvų veikla ir t. t.

BĮ Literatūrinis A. Puškino muziejus: saugo valstybės perimtą Grigorijaus ir Varvaros Puškinų šeimos nekilnojamąjį ir kilnojamąjį turtą, sudarantį pokario metais įsteigto muziejaus saugomų vertybių pagrindinę bazę ir t. t.

Vilniaus etninės, Vilniaus, Grigiškių, Kirtimų, Naujosios Vilnios kultūros centrai: sudaryti sąlygas profesionalaus meno sklaidai, rinkti ir fiksuoti bendruomenių kultūrinio gyvenimo įvykius, jungtis prie projektų, rūpintis gyventojų kultūriniu poilsiu ir pramogomis, skatinti mėgėjų, liaudies meninę veiklą (kapelų, tautinių šokių grupių, kolektyvų, folkloro ansamblių) veiklą, organizuoti vakarones, koncertus, valstybinių, kalendorinių švenčių, atmintinų datų paminėjimą ir t. t.

BĮ Vilniaus Antakalnio vaikų socialinės globos namai: vaikų apgyvendinimas, aprūpinimas drabužiais, avalyne, įgūdžių ugdymas, laisvalaikio organizavimas, maitinimas, sveikatos priežiūra ir t. t.

BĮ Vilniaus Prano Mašioto pradinė mokykla: padėti mokiniui suvokti ir priimti bendrąsias žmogaus vertybes, puoselėti jo dorą, kaip būtiną humanistinės ir demokratinės visuomenės gyvensenos pagrindą, mokyti atjautos, mandagumo ir paslaugumo ir t. t.

ir Verkių regioninių parkų direkcijos nuostatų 13 punktą, įstaigos savininkės teises skirti ir atleisti direktorių įgyvendina savivaldybės meras. Žr. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2018 m. spalio 17 d. sprendimą Nr. 1-1765 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės draustinių priežiūros perdavimo biudžetinei įstaigai Pavilnių ir Verkių regioninių parkų direkcijai ir jos nuostatų tvirtinimo“.

BĮ Vilniaus miesto krizių centras: teikia socialinės priežiūros (laikino apnakvindinimo paslaugas moterims, jų vaikams), iškilus grėsmei jų sveikatai ar gyvybei ir t. t.
BĮ Pavilnių ir Verkių regioninių parkų direkcija: Rokantiškių ir Puškorių archeologinių objektų, Vilnios slėnių techninės kultūros paveldo bei gynybinių įrenginių liekanų, Verkių dvaro ansamblio su parku, senųjų tvenkinių sistemos, senosios dvarvietės bei Kalvarijų kultūros komplekso – Šv. Kryžiaus bažnyčios ir Kryžiaus kelio, Trinapolio vienuolyno ansamblio, istoriškai susiklosčiusių kelių trasų <...> objektų apsauga, pagal kompetenciją miško kirtimas ir atkūrimas regioniniuose parkuose ir t. t.

Sunku vienareikšmiškai pasakyti, ar ištirtosios biudžetinės įstaigos yra viešojo administravimo subjektai. Dauguma jų teikia viešąsias paslaugas arba koordinuoja jų teikimą, pavyzdžiui, lopšeliai-darželiai, gimnazijos, globos namai. Kaip tik savivaldybių institucijos, steigiančios šiuos darinius, vykdo viešąjį administravimą, nes jos administruoja viešųjų paslaugų teikimą vietos gyventojams. Tačiau reikia pripažinti, jog kai kurios savivaldybių biudžetinės įstaigos tikrai yra savivaldybių administravimo subjektai: nepamirškime, kad savivaldybės administracija yra biudžetinė įstaiga, kad seniūnijos gali būti steigiamos kaip biudžetinės įstaigos. Tačiau jas aptarėme ankstesniuose poskyriuose. Iš šiame poskyryje aptartų Vilniaus miesto savivaldybės biudžetinių įstaigų išsiskiria BĮ Pavilnių ir Verkių regioninių parkų direkcija, nes jai yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, iš kurių kyla administraciniai teisiniai santykiai ir netgi administraciniai ginčai:

Nagrinėjamoje administracinėje byloje tikrinamas ginčas dėl biudžetinės įstaigos Pavilnių ir Verkių regioninių parkų direkcijos 2017 m. gegužės 5 d. sprendimo Nr. 2-102 „Dėl poilsio aikštelės, (duomenys neskelbtini), Vilnius, statybos projekto“ teisėtumo ir įpareigojimo Direkciją pritarti 2012 m. parengtam statybos projektui Nr. 12A-01.[904] Administracinis ginčas kilo dėl Pavilnių ir Verkių regioninių parkų direkcijos 2013 m. lapkričio 7 d. sprendimo, kuriuo buvo atsisakyti pritarti projektiniams pasiūlymams „Vienbutis gyvenamas namas (7.1) ir pagalbinis ūkio pastatas-dirbtuvės (8.17.3)“ adresu (*duomenys neskelbtini*)“, teisėtumo ir pagrįstumo.[905]

Biudžetinių įstaigų organai yra direktorius, skiriamas viešo konkurso būdu, vyriausiasis buhalteris, gali būti sudaryta patariamoji taryba, kurios sudėtį ir nuostatus tvirtina direktorius, gali būti ir kitokių biudžetinės įstaigos administracijos padalinių.

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 21 punktu, sprendimų dėl biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė), savivaldybės valdomų įmonių steigimo, reorganizavimo, pertvarkymo, atskyrimo, likvidavimo priėmimas priklauso *išimtinei savivaldybės tarybos kompetencijai*.

[904] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-803-602/2019.

[905] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-454-822/2015.

Savivaldybių organizacinė struktūra

Savivaldybės taryba, **meras**
mero pavaduotojai, patarėjai,
sekretoriatas, frakcijos

Savivaldybės tarybos sudaromi iš tarybos narių **komitetai (būtinas Kontrolės komitetas),** ir iš kitų tarnautojų, seniūnaičių **Savivaldybės tarybos komisijos** (**būtinos Etikos komisija, Antikorupcinė komisija**) – tai kvaziadministravimo institucijos, jos priima rekomendacinius sprendimus

Savivaldybės tarybos sudaromi iš tarybos narių **komitetai (būtinas Kontrolės komitetas),** ir iš kitų tarnautojų, seniūnaičių **Savivaldybės tarybos komisijos** (**būtinos Etikos komisija, Antikorupcinė komisija**) – tai kvaziadministravimo institucijos, jos priima rekomendacinius sprendimus

Savivaldybės kontrolierius, Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba

Savivaldybės administracija, administracijos direktorius, teritoriniai savivaldybės administracijos filialai – **seniūnijos**
Centralizuotas vidaus audito skyrius (administracijos padalinys)
Seniūnijos kaip biudžetinės įstaigos

Savivaldybės reguliuojamose srityse veikiantys dariniai

Seniūnaitijos (gyvenamųjų vietovių bendruomenės), **Seniūnaičių sueiga**

Savivaldybės įmonės, savivaldybės biudžetinės įstaigos, savivaldybės viešosios įstaigos, bendros su kitom savivaldybėm įmonės, AB, UAB – viešąsias paslaugas teikiantys ar koordinuojantys jų teikimą dariniai, kai kurie atliekantys viešojo administravimo veiklą

Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 8 dalyje savivaldybių funkcijos išskirtos į tris grupes – vietos valdžios, viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo. Tuo remiantis, galima išskaidyti savivaldybių organizacinę struktūrą į tris pakopas:

I pakopa: vietos valdžios subjektai – savivaldybės taryba, meras, tarybos kolegija, komisijos, komitetai, savivaldybės kontrolierius;

II pakopa: viešojo administravimo subjektai – savivaldybės taryba, savivaldybės administracija, jos teritoriniai filialai (seniūnijos), seniūnijos kaip biudžetinės įstaigos, kai kurios savivaldybės įmonės ir biudžetinės įstaigos;

III pakopa: viešųjų paslaugų teikimo subjektai – akcinės bendrovės, uždarosios akcinės bendrovės, viešosios įstaigos, biudžetinės įstaigos, savivaldybės įmonės.

Savivaldybės biudžetas

Vilniaus miesto savivaldybės *biudžetas* 2019 metais: 666 852 600 (šeši šimtai šešiasdešimt šeši milijonai aštuoni šimtai penkiasdešimt du tūkstančiai šeši šimtai) Eur pajamos ir 714 950 600 (septyni šimtai keturiolika milijonų devyni šimtai penkiasdešimt tūkstančių šeši šimtai) Eur asignavimai. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos ir jos struktūrinių padalinių *darbo užmokesčio fondas* – 19 053 800 (devyniolika milijonų penkiasdešimt trys tūkstančiai aštuoni šimtai) Eur.[906]
Vilniaus miesto savivaldybės *skolos dydis* 2019 m. gruodžio 28 d. buvo 206 336 716,74.[907]
Visų savivaldybių skola 2019 II ketvirtį 472, 95 mln. eurų.[908]

Savivaldybės biudžetas sudaromas ir tvirtinamas pagal Biudžeto sandaros įstatymo, Mokesčių, Vietos savivaldos įstatymo bei kitų įstatymų nustatytus rodiklius. Biudžetas yra tvirtinamas vieniems metams. Savivaldybės biudžeto pajamos formuojamos iš pajamų už jos nuosavybei priklausančio turto eksploatavimą, iš jos teritorijoje esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų mokamų mokesčių bei kitų pajamų šaltinių.

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 50 straipsnį, savivaldybės finansinius išteklius sudaro:

- iš mokesčių gaunamos savivaldybės biudžeto pajamos,
- pajamos iš savivaldybės turto (nuosavybės),
- baudos, gautos įstatymų nustatyta tvarka,
- vietinės rinkliavos,
- savivaldybės biudžetinių įstaigų pajamos už teikiamas paslaugas,
- pajamos už Savivaldybės lėšų likučius einamosiose sąskaitose,
- pajamos, gautos už išnuomotą valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius, ir Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ir išnuomotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus,
- valstybės biudžeto dotacijos,
- kitos įstatymų nustatytos pajamos,
- negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos),
- paskolos.

Biudžeto projektą teikia Tarybai tvirtinti Administracijos direktorius. Po to, kai savivaldybės biudžeto projektas apsvarstomas frakcijose, komitetuose, savivaldybės administracijos direktorius teikia jį tvirtinti savivaldybės tarybai.[909] Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai.

[906] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. vasario 6 d. sprendimas Nr. 1-1948 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2019 m. biudžeto tvirtinimo".

[907] Prieiga internetu: <https://atviras.vilnius.lt/finansai/skola>.

[908] Prieiga internetu: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all?hash=01f2b210-acfd-44f6-8587-497b2d582ca6#/>.

[909] Savivaldybių biudžetų tvirtinimo tvarka detalizuojama savivaldybių tarybų veiklos reglamentuose.

4.3. Asociacijos – profesinės savivaldos

Remiantis VAĮ 4 straipsnio 5 dalimi, tarp savivaldybių administravimo subjektų yra įvardytos ir asociacijos, įgaliotos atlikti viešąjį administravimą. Šiame poskyryje aptarkime asociacijas.

Savivalda gali būti suvokiama kaip teritorinė (vietos valdžia, savivaldybės) ir profesijos ar verslo, t. y. asociacijos.

E. Šileikio tvirtinimu, savivaldybės gali būti suvokiamos kaip personalinės savivaldos arba teritorinės savivaldos (t. y. žemesnieji administraciniai vienetai – vietos valdžia). Mokslininkas siūlo savivaldą suprasti dvejopai – plačiąja ir siaurąja prasme. *Savivalda plačiąja prasme* yra pavienio žmogaus ar grupės veikimas savitomis sąlygomis, siekiant savitų tikslų, neprieštaraujančių aukštesniajai tvarkai. Tai – personalinės savivaldos, kurias teisininkas įvardija kaip neteritorinio valdymo formą, taikomą pagal savanoriškumo principą atskiriems asmenims pagal jų kvalifikacinį požymį – profesiją, verslą, amatą, tautybę ar tikybą. Personalinės savivaldos / korporacijos gali vienyti asmenis pagal bendrus interesus – verslo, amatų, profesijos. Pavyzdžiui, personalinės korporacijos, vienijančios advokatus, notarus, turto vertintojus, auditorius, tos pačios religijos asmenis, profesinės sąjungos narius. *Siaurąja prasme savivalda* reiškia teritorines korporacijas, t. y. administracinius vienetus, kurių tikslas tenkinti teritorinės bendruomenės viešuosius poreikius. O personalinės korporacijos rūpinasi privačiais savo narių reikalais, tačiau gali rūpintis ir viešaisiais reikalais. Čia mokslininkas pateikia tokius pavyzdžius – bažnyčios rūpinasi santuokos registravimu (CK), Prekybos, pramonės ir amatų rūmai – verslo ir prekybos registro tvarkymu (Prekybos, pramonės ir amatų rūmų įstatymas). Personalinę savivaldą steigia asmenys savo valia, o teritorines savivaldas – įstatymų leidėjas. Vienos personalinės savivaldybės yra konstitucionalizuotos (t. y. numatytos Konstitucijoje, pavyzdžiui, bažnyčios, religinės organizacijos, aukštosios mokyklos, profesinės sąjungos), kitos – nekonstitucionalizuotos (pvz., advokatų, notarų, auditorių profesinės savivaldos).[910]

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 35 straipsnyje išdėstyta kiekvieno teisė burtis, vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams. Antroje straipsnio dalyje pabrėžiama, kad niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai.[911]

---

[910] Šileikis, Egidijus. *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Teisinės informacijos centras, 2005, p. 259–261.

[911] Tačiau, kaip žinoma, pasirinkęs kai kurias profesijas, negali nepriklausyti profesinėms asociacijoms, pavyzdžiui, jei asmuo yra advokatas, jis yra priverstas būti Lietuvos advokatūros nariu ir mokėti kas mėnesį mokestį. Toks teisinis reguliavimas nėra suderinamas su advokato, kaip nepriklausomos laisvosios profesijos atstovo, veikla.
Iki 2020 m. gegužės 1 d. Odontologų rūmai teikdavo odontologinės priežiūros įstaigų bei gydytojų odontologų ir burnos priežiūros specialistų licencijavimo funkcijas. Taigi, kiekvienas odonotologas buvo priverstas būti Odontologų rūmų nariais. Nuo 2020 m. gegužės 1 d. šias funkcijas vykdo Valstybinė

Remiantis Asociacijų įstatymo[912] 2 straipsniu, asociacija yra savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus. Asociacijos pavadinime gali būti žodžiai „asociacija“, „visuomeninė organizacija“, „susivienijimas“, „konfederacija“, „sąjunga“, „draugija“ ar kiti, pavyzdžiui, gali būti „rūmai“, „gildija“, „koalicija“, „federacija“. Kita vertus, jei pavadinime yra žodis „draugija“ ar „sąjunga“, nereiškia, jog tos organizacijos teisinė forma yra asociacija, pavyzdžiui, Lietuvos žurnalistų sąjunga nėra asociacija, o profesinė sąjunga.[913]

Autorės duomenimis, asociacijų Lietuvoje yra per keturis šimtus, tačiau tai nereiškia, kad visos jos yra viešojo administravimo subjektai.

Asociacijų pavyzdžiai

Lietuvos antstolių rūmai, Lietuvos notarų rūmai, Lietuvos advokatūra, Lietuvos odontologų rūmai, Lietuvos auditorių rūmai, Lietuvos teisininkų draugija, Visuomenės informavimo etikos asociacija, Lietuvos gretutinių teisių asociacija, LATGA, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija, Lietuvos biomasės energetikos asociacija, Lietuvos biodujų asociacija, Lietuvos vėjo elektrinių asociacija, Lietuvos vėjo energetikų asociacija, Fotoelektros technologijų ir verslo asociacija, Atsinaujinančios energijos gamintojų asociacija, Lietuvos hidroenergetikų asociacija, Lietuvos saulės energetikų asociacija, Nacionalinė pasyvaus namo asociacija, Lietuvos elektromobilių asociacija, Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija, Lietuvos vandens tiekėjų asociacija, Lietuvos elektros energetikos asociacija, Lietuvos energetikos konsultantų asociacija, Lietuvos elektros energijos gamintojų asociacija, Nacionalinė Lietuvos energetikos asociacija, Energetikos ekonomikos asociacija, Lietuvos meno kūrėjų asociacija, Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos agrochemijos įmonių asociacija, Lietuvos akušerių asociacija, Lietuvos arklių augintojų asociacija, Lietuvos artroskopijos chirurgų asociacija, Lietuvos baltarusistų asociacija, Lietuvos barbekiu kepėjų asociacija, Lietuvos dujų asociacija, Lietuvos miško savininkų asociacija, Lietuvos statybininkų asociacija, Lietuvos veltinio amatininkų gildija, Nacionalinė tabako ir alkoholio kontrolės koalicija, Lietuvos nacionalinė vartotojų federacija, Lietuvos pramonininkų konfederacija, Lietuvos verslo darbdavių konfederacija, Lietuvos profesinių sąjungų konfederacija, Lietuvos atsinaujinančių išteklių energetikos konfederacija, Valstybės tarnautojų asociacija ir t. t.

Akivaizdu, kad asociacijas galima skirstyti į amatų (pavyzdžiui, Lietuvos arklių augintojų asociacija), profesines (pavyzdžiui, Lietuvos antstolių rūmai), verslo (pavyzdžiui, Lietuvos pramoninkų konfederacija), meno (pavyzdžiui, Lietuvos meno kūrėjų asociacija) ir kitas asociacijas.

Visi asociacijos steigėjai nuo asociacijos įregistravimo juridinių asmenų registre tampa jos nariais, pavyzdžiui, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacijos nariai yra regioniniai Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių,

akreditavimo sveikatos priežiūros veiklos tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos. Nuo šios datos narystė Odontologų rūmuose yra nebeprivaloma.

912 Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas (Žin., 2004, Nr. 25-745).

913 Lietuvos žurnalistų sąjungos įstatai, patvirtinti 2014 m. lapkričio 22 d. Lietuvos žurnalistų sąjungos suvažiavime.

Panevėžio prekybos, pramonės ir amatų rūmai, Lietuvos hidroenergetikų asociacijos nariai yra fiziniai, juridiniai asmenys hidroelektrinių savininkai, ūkininkai, energetikos ir aplinkosaugos sferos darbuotojai, mokslininkai, dėstytojai, studentai, kurių veikla yra susijusi su vandeniu ar energetikos inžinerija. Tai, kad steigėjai tampa asociacijų nariais, nereiškia, kad kiti asmenys vėliau negali jungtis prie asociacijos.

Kai kurių asociacijų teisinis statusas reglamentuojamas ne tik Asociacijų įstatymo, statuto ar įstatų, bet ir kitų įstatymų nuostatomis, pavyzdžiui, Prekybos, pramonės ir amatų[914], Advokatūros[915], Odontologų rūmų[916] ir kitų įstatymų nuostatomis. Maža to, atskiruose įstatymuose galima rasti asociacijų pavienių įgaliojimų reglamentavimo, pavyzdžiui, Visuomenės informavimo įstatyme[917] minima Lietuvos psichiatrų asociacija, Lietuvos periodinės spaudos leidėjų asociacija ir kitos, Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatyme[918] – Lietuvos teisininkų draugija.

Apžvelkime kai kurių Lietuvos asociacijų veiklą, vadovaudamiesi jų teisinį statusą reglamentuojančiais įstatymais, įstatais ar statutais.

Asociacijų veiklos pavyzdžiai

Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija teikia konsultacines, informacines bei kitas paslaugas, tvarko prekybos registrą, Vyriausybės nustatyta tvarka išduoda įvairių formų prekių kilmės dokumentus ir *force majeure* aplinkybes liudijančias pažymas, ATA knygeles, tvirtina užsienio prekyboje naudojamų dokumentų autentiškumą, steigia Rūmų arbitražą, renka ir platina informaciją apie užsienio prekybą bei teikia užsienio partneriams informaciją apie Lietuvos įmonių veiklą ir t. t.[919]; organizuoja prekių numeravimo ir kodavimo brūkšniniais kodais pagal Tarptautinės prekių numeravimo ir kodavimo asociacijos GS1 sistemos reikalavimus vykdymą bei atstovauja Tarptautinėje prekių numeravimo asociacijoje ir t. t.[920]

Lietuvos statybininkų asociacija dalyvauja normatyvinių statybos techninių dokumentų bei teisės aktų rengimo procesuose; rengia ir teikia pasiūlymus valdžios institucijoms, dalyvauja produktų, procesų, paslaugų, vadybos sistemų, fizinių ir juridinių asmenų kvalifikacijos atitikties vertinimo procesuose; dalyvauja fizinių ir juridinių asmenų atestavimo procesuose; sudaro statybų sektoriaus darbuotojų ir įmonių kvalifikavimo duomenų bazę / registrą, organizuoja statybų sektoriui aktualius mokslinius ir techninius tyrinėjimus bei studijas, propaguoja naujas technologijas bei pažangią patirtį, organizuoja statybų sektoriaus seminarus, konferencijas ir t. t.[921]

AGATA (Lietuvos gretutinių teisių asociacija) suteikia licencijas ir sudaro sutartis su trečiaisiais asmenimis dėl gretutinių teisių objektų panaudojimo, susitaria su gretutinių teisių objektų naudotojais dėl atlikėjams ir fonogramų gamintojams priklausančio

914 Lietuvos Respublikos prekybos, pramonės ir amatų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 99-2201).
915 Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas (Žin., 2004, Nr. 50-1632).
916 Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymas (Žin., 2004, Nr. 4-35).
917 Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (Žin., 2006, Nr. 82-3254).
918 Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 68-2774).
919 Lietuvos Respublikos prekybos, pramonės ir amatų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 99-2201).
920 Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacijos įstatai, patvirtinti 2010 m. vasario 11 d. Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacijos visuotinio narių susirinkimo protokolo Nr. 1.
921 Lietuvos statybininkų asociacijos įstatai, patvirtinti visuotiniu narių susirinkimu 2018 m. balandžio 19 d.

atlyginimo dydžio, mokėjimo terminų ir sąlygų, surenka, paskirsto ir išmoka Lietuvos ir užsienio gretutinių teisių turėtojams priklausantį atlyginimą už Lietuvos Respublikoje ir /ar užsienio šalyse panaudotus gretutinių teisių objektus. Surinktas atlyginimas, atskaičiavus administravimo išlaidas, nepereina AGATA-os nuosavybėn ir yra paskirstomas taip: 50 % skiriama atlikėjams ir 50 % skiriama fonogramų gamintojams ir t. t.[922]

LATGA (autorių teisių kolektyvinio administravimo asociacija) suteikia neišimtines licencijas naudoti kūrinius ir gretutinių teisių objektus, renka ir išieško autorinį atlyginimą už kūrinių panaudojimą pagal neišimtines licencijas, paskirsto ir išmoka surinktą autorinį atlyginimą autoriams arba juos atstovaujantiems subjektams, teisės aktų nustatyta tvarka be atskiro įgaliojimo gina jos atstovaujamų autorių subjektų teises teisme ir kitose institucijose, teikia konsultacijas autoriams autorių teisių apsaugos bei autorių kūrinių panaudojimo įvairiose srityse klausimais ir t. t.[923]

Odontologų rūmai iki 2020 m. gegužės 1 d. išduodavo odontologijos praktikos licencijas, burnos priežiūros specialisto praktikos licencijas, stabdydavo ir panaikindavo šių licencijų galiojimą, išduodavo licencijas odontologinės priežiūros (pagalbos) įstaigoms ir šias įstaigas akredituodavo. Nuo 2020 m. gegužės 1 d. licencijavimo funkcijas vykdo Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklos tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos.

Notarų rūmai kontroliuoja, kad notarai tinkamai atliktų savo pareigas, teikia pasiūlymus dėl notarų veiklos Teisingumo ministerijai, kitoms institucijoms, rengia norminių teisės aktų, susijusių su notarų veikla, projektus, teikia pastabas ir pasiūlymus dėl projektų, imasi priemonių notarinei praktikai suvienodinti, apibendrina notarinę praktiką ir savo išvadas teikia notarams, teikia pasiūlymus Teisingumo ministerijai dėl notarų ir kandidatų į notarus (asesorių) skaičiaus, jų priėmimo, atleidimo ir veiklos teritorijos, kartu su Teisingumo ministerija organizuoja kandidatų į notarus (asesorių) notaro praktikos atlikimą, organizuoja notarų, kandidatų į notarus (asesorių) kvalifikacijos kėlimą, atestuoja notarus ir t. t.[924]

Lietuvos akušerių asociacija telkia ir vienija asmenis palaikančius akušerijos savarankiškumo idėją, vienija akušerijos ir kitus specialistus, koordinuoja savo narių veiklą, atstovauja jiems bei gina jų interesus visose visuomeninėse, Lietuvos, ES ir tarptautinėse institucijose ir organizacijose, teikia Asociacijos nariams konsultacijas ir metodinę medžiagą ar informaciją, susijusią su profesiniu tobulėjimu, renka ir teikia informaciją nariams apie akušerijos specialistų tobulinimą Lietuvoje ir kitose šalyse, teikia pasiūlymus dėl teisės aktų reglamentuojančių akušerijos specialisto darbą, kuria ir diegia akušerio etikos normas, dalyvauja rengiant norminių teisės aktų projektus reglamentuojančius akušerio darbą ir t. t.[925]

Visuomenės informavimo etikos asociacijos Visuomenės informavimo etikos komisija nagrinėja profesinės etikos pažeidimus, kuriuos padarė viešosios informacijos rengėjai ar skleidėjai informuodami visuomenę, nagrinėja asmenų skundus dėl viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų veiklos, galimai pažeidus Kodekso nuostatas, taip pat nagrinėja viešosios informacijos rengėjų ir skleidėjų tarpusavio ginčus dėl Kodekso pažeidimų ir t. t.[926]

---

922 Lietuvos gretutinių teisių asociacijos įstatai, patvirtinti 2019 m. balandžio 18 d. Visuotinio narių susirinkimo protokolo nutarimu Nr. 11.

923 Asociacijos LATGA įstatai, patvirtinti 2017 m. balandžio 27 d. Asociacijos visuotinio susirinkimo nutarimu.

924 Lietuvos notarų rūmų statutas, priimtas 1993 m. vasario 12 d. Lietuvos notarų rūmų susirinkime.

925 Lietuvos akušerių asociacijos įstatai, priimti 2012 m. lapkričio 6 d. Asociacijos steigiamojo susirinkimo.

926 Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 71-1706).

Iš čia suminėtų funkcijų galima spręsti, jog daugumos asociacijų funkcijos panašios – vienyti specialistus, atstovauti jų interesams, teikti informaciją, konsultacijas, metodinę medžiagą, rūpintis profesijos ar verslo įvaizdžiu, teikti pasiūlymus dėl su jų veikla susijusių teisės aktų, organizuoti renginius, leisti leidinius ir pan. Tai nėra viešojo administravimo įgaliojimai.

Tačiau kai kurioms asociacijoms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, kai kurios jų teikia administracines paslaugas: išduoda įvairias pažymas, sertifikatus, licencijas, atestuoja, teikia informaciją, tvarko registrus. Tačiau kyla nemažai neaiškumų, pavyzdžiui, administraciniai teismai nagrinėja bylas dėl ginčų, susijusių su notariato teise atestuoti notarus, t. y. patikrinti notarų kvalifikaciją ir tinkamumą pareigoms. Vis dėlto tokiais atvejais teismai nagrinėja ne *notariato* sprendimą, bet teisingumo ministro sprendimą, nes pirmiausia kaip tik jam gali būti apskųsti notariato sprendimai dėl notarų atestacijų.[927] Dėl *force majeure* aplinkybes liudijančių pažymų speciali teisėjų kolegija, nagrinėdama rūšinio teisingumo klausimą, pažymėjo, kad *Prekybos, pramonės ir amatų rūmų* išduota pažyma dėl *force majeure* negali būti laikoma individualiu administraciniu aktu, nes ji nesukelia administracinių teisinių pasekmių, t. y. neturi įtakos asmens teisėms ir pareigoms administracinių teisinių santykių srityje, tačiau turi civilines teisines pasekmes dėl sutarties vykdymo bei nenugalimos jėgos. Speciali teisėjų kolegija akcentavo, jog nenugalimos jėgos sąvokos turinys apibrėžiamas privatinės teisės normomis ir ji taikoma civiliniuose teisiniuose santykiuose, siekiant nustatyti šalies atleidimo nuo atsakomybės už civilinių teisinių sandorių nevykdymą sąlygas.[928] Tačiau „ATA Carnet" knygelių išdavimas, manytina, laikytinas administracine paslauga, nes tai dokumentas, leidžiantis prekes vežti be muitų. Dėl *Lietuvos advokatūros* administraciniai teismai yra pasisakę, kad tai nėra viešojo administravimo subjektas.

LVAT apie Lietuvos advokatūrą

> „Lietuvos advokatūra negali būti prilyginta viešojo administravimo subjektui, o jos vykdoma veikla nelaikytina viešuoju administravimu (ABTĮ 2 str. 1, 4 d.). Atsižvelgiant į tai, viešuoju administravimu nelaikytinas ir Advokatūros įstatymo 52 straipsnio 2 dalyje numatytos Lietuvos advokatūros teisės iškelti drausmės bylą advokatui realizavimas, nes ši funkcija yra susijusi su advokatų savivaldos įgyvendinimu <...>."[929]

Tačiau administraciniai teismai yra pripažinę, kad byla pagal ieškinį dėl Lietuvos advokatūros Advokatų tarybos sprendimo ir juo patvirtinto Dokumentų ir informacijos apie Lietuvos advokatūros veiklą teikimo Lietuvos advokatūros nariams tvarkos aprašo panaikinimo teisminga administraciniam

---

927 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1418-146/2015, 2015 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1360-662/2015, 2010 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Nr. A^{556}-205/2010.

928 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. T-XX-49-07.

929 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{143}-382/2012, 2015 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1214-552/2015.

teismui.[930] Be to, administraciniai teismai nagrinėjo ir skundus, susijusius su Advokatų egzaminų komisijos sprendimais.[931]

Administraciniai teismai *Antstolių rūmus* yra pripažinę viešojo administravimo subjektu.

LVAT apie Antstolių rūmus

„Teisėjų kolegija atkreipia dėmesį į tai, jog, vadovaujantis Antstolių įstatymo (2002 m. gegužės 9 d. įstatymo Nr. IX-876 redakcija) 46 ir 47 straipsnių nuostatomis, Antstolių rūmai yra viešasis juridinis asmuo, kuris įgyvendina antstolių savivaldą, bei kuriam pavesta vykdyti taip pat ir viešojo administravimo pobūdį turinčias funkcijas, susijusias su veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, administracinių sprendimų priėmimu, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrole, pavyzdžiui, Antstolių įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka kontroliuoti antstolių veiklą. Antstolių įstatymo 48 straipsnio 3 dalis taip pat nustato, jog Lietuvos antstolių rūmų prezidiumas, atlikdamas Lietuvos antstolių rūmams priskirtas funkcijas, *inter alia* tikrina antstolių darbo organizavimą. Iš šių teisės normų matyti, jog Lietuvos antstolių rūmų bei Antstolių rūmų prezidiumo sprendimai bei veiksmai (neveikimas), susiję su viešojo administravimo funkcijų vykdymu gali būti ginčo objektu administraciniame teisme.“[932]

Tačiau ginčai dėl antstolių procesinių veiksmų yra teismingi civiliniams teismams, o ne administraciniams.[933] Taigi, antstoliai, atlikdami procesinius veiksmus, neveikia kaip viešojo administravimo subjektai.

Akivaizdu, kad ne visos asociacijos veikia kaip viešojo administravimo subjektai – savivaldybių administravimo subjektai. Maža to, tų, kurios veikia, vienos rūšies veikla priskiriama viešojo administravimo veiklai, o kitos rūšies veikla – nepriskiriama.

Aptarkime asociacijų vidinę struktūrą. Pagal Asociacijų įstatymo 7 straipsnį, asociacijoje turi būti visuotinis narių susirinkimas ar kitas organas, pavyzdžiui, konferencija, suvažiavimas, kongresas, asamblėja, turintis visas ar dalį visuotinio narių susirinkimo teisių. Asociacijoje turi būti valdymo organas (vienasmenis ar (ir) kolegialus), gali būti sudaromi ir kiti organai, pavyzdžiui, Lietuvos pramonininkų konfederacijoje yra suvažiavimas, konferencija, prezidiumas, vykdomasis direktorius, prezidentas, valdyba, komitetas, revizijos komisija, Lietuvos statybininkų asociacijoje – visuotinis narių susirinkimas, taryba, prezidentas, viceprezidentai, direktorius, Odontologų rūmuose – visuotinis Odontologų rūmų narių susirinkimas, Rūmų taryba, garbės teismas, revizijos komisija ir pan.

Ne visos asociacijos yra laikytinos viešojo administravimo subjektais – savivaldybių administravimo subjektais, nes ne visos veikia kaip viešojo administravimo subjektai.

930 Specialios teisėjų kolegijos nutartis 2016 m. gruodžio 8 d. dėl teismingumo Nr. T-103/2016.

931 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis 2019 m. balandžio 25 d. administracinėje byloje Nr. eA-403-525/2019, 2019 m. liepos 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-403-525/2019.

932 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 14 d. administracinėje byloje Nr. AS[438]-306/2013.

933 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-478-261/2017.

Be to, pagal Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 3 punktą, asociacijoms gali būti suteikti viešojo administravimo įgaliojimai tik esant dviem išlygoms – pirma, jeigu asociacija veikia pagal atskirus jų veiklą reglamentuojančius įstatymus (tai reiškia, kad Odontologų rūmams gali būti suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, bet Lietuvos barbekiu kepėjų asociacijai negali), antra, jeigu tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tokių asociacijų veiklos tikslais.

Asociacijos, administracinėje jurisprudencijoje pripažintos viešojo administravimo subjektais:

Lietuvos šaulių sąjunga, Lietuvos architektų rūmai, Lietuvos auditorių rūmai, Lietuvos Respublikos odontologų rūmai, Lietuvos antstolių rūmai.[934]

5. TARPINSTITUCINIAI DARINIAI

Viešojo administravimo subjektai gali sudaryti nuolatinius tarpinstitucinius darinius, komisijas, komitetus, tarybas, pavyzdžiui, pagal Šeimos stiprinimo įstatymą, sudaroma *Šeimos politikos komisija* iš ministerijų atstovų, Vyriausybės kanceliarijos atstovo, Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovų, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos atstovo[935]. Komisija nėra laikytina viešojo administravimo subjektu, nes ji labiau susijusi su dalyvavimu formuojant šeimos politiką, o ne ją įgyvendinant.

Tarpinstituciniai dariniai gali būti steigiami nebūtinai įstatymo, o, pavyzdžiui, atitinkamų veiksmų planų pagrindu. Antai socialinės apsaugos ir darbo ministras, pagal Politinių kalinių ir tremtinių bei jų šeimų narių sugrįžimo į Lietuvą 2018–2020 m. veiksmų planą, sudarė[936] *Tarpinstitucinę komisiją politinių kalinių ir tremtinių bei jų šeimų narių sugrįžimo į Lietuvą ir jų socialinės integracijos klausimams spręsti* iš Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, kitų ministerijų, asociacijų, sąjungų, valdybų, savivaldybės administracijos, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centro atstovų. Ši Komisija nagrinėja ir priima sprendimus dėl valstybės biudžeto lėšų skyrimo grįžtančių gyventi į Lietuvą politinių kalinių ir tremtinių bei jų šeimų narių persikėlimui ir socialinei integracijai ir pan.

Neabejotina, kad tokių tarpinstitucinių darinių yra kur kas daugiau. Pateikėme tik kelis pavyzdžius.

---

934 Detaliau žr. Vitkutė, Evelina Agota. „Asociacijų priskyrimo viešojo administravimo subjektams problematika“, Teisė 106, 2018, p. 160–176.

935 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. rugsėjo 12 d. nutarimas Nr. 921 „Dėl Šeimos politikos komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2018-09-19, Nr. 14702).

936 Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 27 d. įsakymas Nr. A1-130 „Dėl Nuolatinės tarpžinybinės komisijos politinių kalinių ir tremtinių bei jų šeimų narių sugrįžimo į Lietuvą ir jų socialinės integracijos klausimams spręsti sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo“ (Žin., 2006, Nr. 50-1844).

Lietuvos viešojo administravimo subjektų sąrašas

Pateikiamas Lietuvos viešojo administravimo subjektų sąrašas, suskirstytas į *valstybinio administravimo subjektus* (vykdomosios valdžios ir Seimui atskaitingos institucijos), *regioninio administravimo subjektus* ir *savivaldybių administravimo subjektus*. Tarp jų yra nurodytų ir ne viešojo administravimo subjektų, t. y. kai kurios įmonės, akcinės bendrovės, viešosios įstaigos, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos.

Šis institucijų sąrašas padarytas pagal oficialias institucijų interneto svetaines (2020 m. liepos duomenys).

Valstybinio administravimo subjektai

Vykdomosios valdžios institucijos

Vyriausybė

Ministerijos

1. Aplinkos ministerija
2. Ekonomikos ir inovacijų ministerija
3. Energetikos ministerija
4. Finansų ministerija
5. Krašto apsaugos ministerija
6. Kultūros ministerija
7. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
8. Susisiekimo ministerija
9. Sveikatos apsaugos ministerija
10. Švietimo, mokslo ir sporto ministerija
11. Teisingumo ministerija
12. Užsienio reikalų ministerija
13. Vidaus reikalų ministerija
14. Žemės ūkio ministerija

Vyriausybės įstaigos

1. Lietuvos statistikos departamentas (6 skyriai Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose, Vilniuje)
2. Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba:
   Lietuvos centrinis valstybės archyvas
   Lietuvos ypatingasis archyvas
   Lietuvos literatūros ir meno archyvas
   Lietuvos valstybės istorijos archyvas
   Lietuvos valstybės naujasis archyvas
   Regioniniai valstybės archyvai:
   Kauno regioninis valstybės archyvas
   Klaipėdos regioninis valstybės archyvas
   Šiaulių regioninis valstybės archyvas
   Vilniaus regioninis valstybės archyvas
3. Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas
4. Tautinių mažumų departamentas prie Vyriausybės
5. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija
6. Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba. Jai pavaldus ir atskaitingas Nacionalinis maisto ir veterinarijos rizikos vertinimo institutas, 20 teritorinių padalinių.
7. BĮ Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras – savininko teises ir pareigas įgyvendina Finansų ministerija
8. Vadovybės apsaugos tarnyba

Vyriausybei atskaitingos institucijos

1. Mokestinių ginčų komisija prie Vyriausybės
2. Ryšių reguliavimo tarnyba (kontrolės skyriai Vilniuje, Klaipėdoje, Šiauliuose, Kaune, bet ne kaip atskiros institucijos)
3. VĮ Turto bankas (regionų grupės Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, UAB „Poilsio namai „Baltija", AB Vilniaus metrologijos centras)
4. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (priežiūros skyrius Visagine, neturintis teritorinės kompetencijos)
5. Viešųjų pirkimų tarnyba
6. Lietuvos administracinių ginčų komisija (apygardų skyriai Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje)
7. Vyriausybės atstovų įstaiga (penki padaliniai)

Vyriausybės kanceliarija (teises ir pareigas įgyvendina: VšĮ Vyriausybės strateginės analizės centras, VšĮ Rytų Europos studijų centras, Lietuvos nacionalinė UNESCO komisija, Tarptautinė komisija nacių ir sovietinio okupacinių režimų nusikaltimams Lietuvoje įvertinti)

Vyriausybės komitetai, komisijos: per trisdešimt (nėra tikslaus skaičiaus)

Įstaigos prie ministerijų

Prie Aplinkos ministerijos:

1. Aplinkos apsaugos agentūra (aplinkos tyrimų skyriai Šiaurės, Šiaurės Rytų, Rytų Lietuvoje)
2. Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (valdybos Vilnius, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Utenoje Alytuje, Marijampolėje, sudarytos iš per 30 inspekcijų)
3. Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos
4. Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos
5. Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra
6. Valstybinė miškų tarnyba prie Aplinkos ministerijos (skyrius Kaune)
7. Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos (35 nacionaliniai, regioninių parkų, rezervatų direkcijos)
8. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos (skyriai Rytų Lietuvoje (Vilnius), Vidurio (Alytus) ir Vakarų (Klaipėda)).

Viešosios įstaigos, kurių dalininkė Aplinkos ministerija, biudžetinės įstaigos, valstybės įmonės, akcinės bendrovės:

9. VšĮ Būsto energijos taupymo agentūra
10. BĮ Kauno Tado Ivanausko zoologijos muziejus
11. BĮ Lietuvos zoologijos sodas
12. BĮ Respublikinio Vaclovo Into akmenų muziejus
13. VĮ Statybos produkcijos sertifikavimo centras
14. UAB Projektų ekspertizė
15. VĮ Valstybinių miškų urėdija (29 regioniniai padaliniai)
16. VšĮ Grunto valymo technologijos (skyriai Jonavoje, Klaipėdoje)

Prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos

1. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos (pavaldi VšĮ Visorių informacinių technologijų parkas)
2. Nacionalinis akreditacijos biuras prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos

3. Lietuvos metrologijos inspekcija prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos (10 teritorinių padalinių)
4. Lietuvos standartizacijos departamentas
5. Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra
6. VĮ Registrų centras
7. SOLVIT centras
8. UAB „Investicijų ir verslo garantijos“
9. UAB Lietuvos parodų ir kongresų centras „LITEXPO“
10. UAB „Toksika“
11. UAB „Projektų ekspertizė“
12. AB Vilniaus metrologijos centras
13. VšĮ „Investuok Lietuvoje“
14. VšĮ „Keliauk Lietuvoje“
15. VšĮ „Versli Lietuva“
16. VšĮ „Lietuvos verslo paramos agentūra“
17. VšĮ „Lietuvos inovacijų centras“
18. VšĮ „Klaipėdos mokslo ir technologijų parkas“
19. VšĮ „Kauno mokslo ir technologijų parkas“
20. VšĮ CPO LT
21. VšĮ „Stebėsenos ir prognozių agentūra“

Prie Energetikos ministerijos

1. Valstybinė energetikos inspekcija prie Energetikos ministerija (4 teritoriniai skyriai)

Juridiniai asmenys, kurių dalyvio teises ir pareigas įgyvendina Energetikos ministerija

2. VĮ „Ignalinos atominė elektrinė“
3. VšĮ Energetikos agentūra
4. AB „Klaipėdos nafta“
5. UAB EPSO-G, apimanti septynias bendroves: AB „Litgrid“, AB „Amber Grid“, UAB „Baltpool“, UAB „TETAS“, UAB „GET Baltic“, „TSO Holding AS“, UAB „Duomenų logistikos centras“.

Prie Finansų ministerijos

1. Audito, apskaitos turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba
2. Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos (teritorinės muitinės:
   Kauno teritorinė muitinė
   Klaipėdos teritorinė muitinė
   Vilniaus teritorinė muitinė
   Muitinės informacinių sistemų centras
   Muitinės kriminalinė tarnyba
   Muitinės laboratorija
   Muitinės mokymo centras)
3. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos. Pavaldžios teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos:
   Kauno apskrities valstybinė mokesčių inspekcija
   Klaipėdos apskrities valstybinė mokesčių inspekcija
   Panevėžio apskrities valstybinė mokesčių inspekcija
   Šiaulių apskrities valstybinė mokesčių inspekcija
   Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija
4. Lošimų priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos
5. Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba prie Finansų ministerijos

6. VĮ Lietuvos prabavimo rūmai
7. VĮ Indėlių ir investicijų draudimas
8. UAB Būsto paskolų draudimas
9. UAB Viešųjų investicijų plėtros agentūra
10. AB Giraitės ginkluotės gamykla
11. VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
12. VĮ Indėlių ir investicijų draudimas
13. UAB „Ignitis grupė“

Prie Krašto apsaugos ministerijos

1. Gynybos resursų agentūra prie Krašto apsaugos ministerijos
2. Informacinių technologijų tarnyba prie Krašto apsaugos ministerijos
3. Mobilizacijos ir pilietinio pasipriešinimo departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos
4. Nacionalinis kibernetinio saugumo centras prie Krašto apsaugos ministerijos
5. Centralizuota finansų ir turto tarnyba prie Krašto apsaugos ministerijos
6. Infrastruktūros valdymo agentūra prie Krašto apsaugos ministerijos
7. Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos

BĮ Lietuvos karo akademija, BĮ Vytauto Didžiojo karo muziejus, Baltijos gynybos koledžas, BĮ Ramovės.

Lietuvos kariuomenė

Sausumos, karinės, specialiųjų operacijų pajėgos, Logistikos valdyba, Mokymo ir doktrinų valdyba (plačiau vadovėlio III dalies 2.1.11 poskyryje)

Prie Kultūros ministerijos

1. Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos (10 skyrių, šiuo metu vykdoma reorganizacija, planuojama skyrių sumažinti iki 8)
2. Lietuvos kino centras prie Kultūros ministerijos
3. Lietuvos kultūros taryba
4. Valstybinė kalbos inspekcija
5. Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija
6. Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato direkcija
7. Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcija

17 muziejų, 13 teatrų, 7 bibliotekos, Lietuvos nacionalinė filharmonija, menų centrai, ansambliai, chorai, orkestrai.

Prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos

1. Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos: teritoriniai skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose
2. Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos
3. Užimtumo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (penki klientų aptarnavimo departamentai su daugybe skyrių visoje Lietuvoje)
4. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (skyriai 10 apskričių)
5. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos

Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritoriniai skyriai: Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Mažeikių, Panevėžio, Šiaulių, Šilalės, Utenos, Vilniaus (planuojama reorganizacija, susijusi su juridinių asmenų skaičiaus mažinimu)

6. Jaunimo reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos
7. Neįgaliųjų reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos
8. Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos
9. Ginčų komisija prie SADM

Pavaldžios biudžetinės įstaigos:

BĮ Techninės pagalbos neįgaliesiems centras
BĮ Pabėgėlių priėmimo centras
Viešosios įstaigos:
VšĮ Technikos priežiūros tarnyba
VšĮ Europos socialinio fondo agentūra
VšĮ „Senevita“
Per 30 globos įstaigų

Prie Susisiekimo ministerijos

1. Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos
2. Pasienio kontrolės punktų direkcija prie Susisiekimo ministerijos
3. Lietuvos transporto saugos administracija – skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose

Keturios valstybės įmonės, tarp jų VĮ „Lietuvos oro uostai“, VĮ „Klaipėdos valstybinio jūrų oro direkcija“

Septynios akcinės bendrovės, tarp jų AB „Lietuvos geležinkeliai“, AB „Lietuvos paštas“, AB „Kelių priežiūra“, AB „Lietuvos radijo ir televizijos centras“, AB „Smiltynės perkėla“.

Keturios viešosios įstaigos, tarp jų VšĮ „Transporto kompetencijų agentūra“

Prie Sveikatos apsaugos ministerijos

Pavaldžios biudžetinės viešojo administravimo įstaigos:

1. Radiacinės saugos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos
2. Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (10 departamentų su įvairiausiais skyriais)
3. Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos
4. Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos. Teritorinės ligonių kasos:
   Kauno teritorinė ligonių kasa
   Klaipėdos teritorinė ligonių kasa
   Panevėžio teritorinė ligonių kasa
   Šiaulių teritorinė ligonių kasa
   Vilniaus teritorinė ligonių kasa
5. Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos
6. Nacionalinis transplantacijos biuras prie Sveikatos apsaugos ministerijos
7. Sveikatos apsaugos ministerijos Ekstremalių sveikatai situacijų centras
8. Lietuvos bioetikos komitetas

Pavaldžios biudžetinės įstaigos:

1. Valstybinė teismo psichiatrijos tarnyba prie SAM
2. Valstybinė teismo medicinos tarnyba

3. Nacionalinės visuomenės sveikatos priežiūros laboratorija
4. Užkrečiamųjų ligų ir AIDS centras
5. Valstybinis psichikos sveikatos centras
6. Sveikatos mokymo ir ligų prevencijos centras
7. Sveikatos priežiūros ir farmacijos specialistų kompetencijų centras
8. Lietuvos medicinos biblioteka
9. Higienos institutas
10. Respublikinis priklausomybės ligų centras

Dar 17 pavaldžių viešosios sveikatos priežiūros įstaigų (tarp jų VšĮ Klaipėdos jūrininkų ligoninė, VšĮ Vilniaus gimdymo namai), 1 vaistinė.

Prie Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos

1. VšĮ Europos socialinio fondo agentūra
2. BĮ Kvalifikacijų ir profesinio mokymo plėtros centras
3. BĮ Lietuvos mokinių neformaliojo švietimo centras
4. BĮ Lietuvos vaikų ir jaunimo centras
5. BĮ Mokslo ir enciklopedijų leidimo centras
6. BĮ Nacionalinė švietimo agentūra
7. BĮ Nacionalinis vėžio institutas
8. BĮ Studijų kokybės vertinimo centras
9. Labdaros ir paramos fondas Švietimo mainų paramos fondas
10. BĮ Valstybinis studijų fondas
11. BĮ Vilniaus lietuvių namai

Prie Teisingumo ministerijos

1. Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos. Pavaldžios įstaigos:
   - Alytaus pataisos namai
   - Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos Mokymo centras
   - Kauno nepilnamečių tardymo izoliatorius-pataisos namai
   - Kauno tardymo izoliatorius
   - Laisvės atėmimo vietų ligoninė
   - Lietuvos probacijos tarnyba
   - Marijampolės pataisos namai
   - Panevėžio pataisos namai
   - Pravieniškių pataisos namai-atviroji kolonija
   - Šiaulių tardymo izoliatorius
   - Vilniaus pataisos namai
2. Valstybinis patentų biuras
3. Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba
4. Lietuvos teismo ekspertizės centras (Klaipėdos, Šiaulių skyrius)
5. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių skyriai)
6. Lietuvos teisės institutas

Prie Užsienio reikalų ministerijos

Remiantis Diplomatinės tarnybos įstatymu, diplomatinės atstovybės yra Užsienio reikalų ministerijai tiesiogiai pavaldžios institucijos, o, pagal Konsulinio statuto 10, 13 straipsnius, konsulinės įstaigos yra taip pat glaudžiai susijusios su Užsienio reikalų ministerija. Iš viso yra per 100 Lietuvos atstovybių ir konsulatų užsienyje.

Prie Vidaus reikalų ministerijos

1. Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos
2. Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos
3. Ginklų fondas prie Vidaus reikalų ministerijos (nuo 2020 m. liepos 1 d.)
4. Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos
5. Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Pavaldžios įstaigos: Lietuvos policijos antiteroristinių operacijų rinktinė „Aras“, Lietuvos kriminalinės policijos biuras, Lietuvos policijos kriminalistinių tyrimų centras, Lietuvos kelių policijos tarnyba, Lietuvos policijos mokykla. Vyriausieji policijos komisariatai:
   Alytaus apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Kauno apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Klaipėdos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Marijampolės apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Panevėžio apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Šiaulių apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Tauragės apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Telšių apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Utenos apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
   Vilniaus apskrities vyriausiasis policijos komisariatas
6. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (7 priešgaisrinės gelbėjimo valdybos). Pavaldžios įstaigos:
   Bendrasis pagalbos centras
   Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Gaisrinių tyrimų centras
   Ugniagesių gelbėtojų mokykla
7. Regioninės plėtros departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (skyriai apskrityse)
8. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos (Vilniaus, Varėnos, Pagėgių, Pakrančių pasienio rinktinės, Pasieniečių mokykla)
9. Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos
10. Viešojo saugumo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Visagino daliniai, su kuopomis ir būriais)
11. Asmens dokumentų išrašymo centras prie Vidaus reikalų ministerijos
12. Turto valdymo ir ūkio departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos

VĮ „Regitra“, dar aštuonios viešosios įstaigos ir biudžetinės įstaigos, tarp jų VšĮ VRM Poilsio ir reabilitacijos centras „Pušynas“, VRM Medicinos centras, Gen. Povilo Plechavičiaus kadetų licėjus

Prie Žemės ūkio ministerijos

1. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos
2. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (50 skyrių)
3. Valstybinė augalininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (10 skyrių, 5 fitosanitarijos postai, 5 tyrimo skyriai)
4. Žuvininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (Vakarų, Pietų, Rytų skyriai)

BĮ Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas
VšĮ Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnyba, VšĮ „Ekoagros“, VšĮ „Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūra“, trys valstybės įmonės (VĮ „GIS-CENTRAS“), 11 uždarųjų ir akcinių bendrovių (pavyzdžiui, UAB „Genetiniai ištekliai“, AB „Jonavos grūdai“).

2020 m. spalio duomenimis, gautais iš Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, **Vyriausybės valdymo srities įstaigose, Prezidento kanceliarijoje dirbo 16 999 valstybės tarnautojų, 11 579 darbuotojai.** Iš viso – **28 578 žmonės.**

Pateiktas valstybės tarnautojų skaičius neapima statutinių valstybės tarnautojų.

Seimui atskaitingos institucijos (nepriklausomos reguliavimo ir kontrolės institucijos)

1. Lietuvos bankas (kasos Vilniuje, Kaune)
2. Valstybės kontrolė
3. Vyriausioji rinkimų komisija
4. Generalinė prokuratūra (5 apygardų prokuratūros, 10 apylinkių prokuratūrų)
5. Seimo kontrolierių įstaiga
6. Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba
7. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga
8. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija
9. Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba
10. Lietuvos radijo ir televizijos komisija
11. Valstybinė kultūros paveldo komisija
12. Etninės kultūros globos taryba (5 regioninės etninės kultūros globos tarybos)
13. Valstybinė lietuvių kalbos komisija
14. Lietuvos mokslo taryba
15. Nacionalinė sveikatos taryba
16. Nacionalinė šeimos taryba
17. Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras (Okupacijų ir laisvės kovų muziejus, Tuskulėnų memorialinis muziejus, kai kurie paminklai)
18. Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba
19. Konkurencijos taryba
20. Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas
21. Specialiųjų tyrimų tarnyba
22. Valstybės saugumo departamentas
23. Valstybinė energetikos reguliavimo taryba (skyriai Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Plungėje, Šiauliuose, Panevėžyje, Utenoje, Marijampolėje, Telšiuose, Alytuje, Tauragėje)

2020 m. spalio duomenimis, gautais iš Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, **Seimui atskaitingose institucijose, įskaitant Seimo kanceliariją (neįskaitant Lietuvos Respublikos prokuratūros), dirbo 1257 valstybės tarnautojai ir 466 darbuotojai. Iš viso – 1723 žmonės.**

Pateiktas valstybės tarnautojų skaičius neapima statutinių valstybės tarnautojų.

Respublikos Prezidento kanceliarija
Seimo kanceliarija, įskaitant Sausio 13-osios memorialą, Seimo narių viešbutį (be juridinio asmens statuso)
Nacionalinė teismų administracija (BĮ Nacionalinės teismų administracijos mokymo centras)

Regioninio administravimo subjektai

Regionų plėtros tarybos (vadovėlio rašymo metu jos nebuvo įsteigtos kaip juridiniai asmenys)

Savivaldybių administravimo subjektai
Savivaldybės institucijos ir jų teritoriniai daliniai:

Savivaldybės taryba
Savivaldybės meras

Savivaldybės administracijos direktorius, jo pavaduotojas/ -jai
Seniūnijos (savivaldybės administracijos filialas)

Biudžetinės įstaigos

Savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba
Kitos biudžetinės įstaigos

Savivaldybės valdomos įmonės

Savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės, uždarosios akcinės bendrovės, viešosios įstaigos, jeigu joms yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai (apie Vilniaus miesto savivaldybę žr. vadovėlio III dalies 4 skyrių).

2020 m. spalio duomenimis, gautais iš Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos**, savivaldybių institucijose ir įstaigose dirbo 6309 valstybės tarnautojai ir 7448 darbuotojai. Iš viso – 13 757 žmonės.**

2020 m. spalio duomenimis, gautais iš Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos, iš viso Lietuvoje dirbo 26 644 valstybės tarnautojai **bei 20 870 darbuotojai, įskaitant Lietuvos teismus, Lietuvos Respublikos prokuratūrą. Iš viso – 47 514 žmonių.**
Pateiktas valstybės tarnautojų skaičius neapima statutinių valstybės tarnautojų.

IV dalis

Valstybės tarnyba

1. VALSTYBĖS TARNYBOS INSTITUTAS

Kai kurie mokslininkai[937] pasaulyje ankstyviausiais, gal net ir pirmaisiais valstybės tarnautojais laiko *eunuchus*. Tikėta, kad eunuchai buvo lojalūs, ištikimi ir neturėjo privačių interesų. Jų veiklos pėdsakų rasta dar XXI amžiuje prieš mūsų erą.

Valstybės tarnybos instituto šaknų, būsimų viešojo administravimo institucijų užuomazgų dabartinės Lietuvos teritorijoje galime rasti apytiksliai XIII amžiuje, pavyzdžiui, karalius Mindaugas turėjo padėjėjų, kurie vykdė jo valią. Jie buvo artimi giminaičiai, vasaliniai kunigaikščiai. Ilgainiui iš jų susidarė nuolatinė taryba, su kuria kunigaikštis tarėsi pagrindiniais klausimais.[938] XIV a. pabaigoje, Vytauto Didžiojo laikais, ėmė formuotis pareigybės ir pareigūnų institutas. Aišku, tuo metu nebuvo jokio teisės akto, nustatančio jų kompetenciją, teisinį statusą ar atsakomybę. Tiesiog vadovautasi papročiais, kitų šalių pavyzdžiais. D. Butėnas[939] išskyrė svarbesnius to meto pareigūnus: maršalką, kanclerį, iždininką, etmoną. Maršalkos pareigybė, pasak mokslininko, yra viena seniausiai atsiradusių. Maršalka paskelbdavo žmonėms didžiojo kunigaikščio nutarimus, dovanojimus, nustatydavo kainas ir prižiūrėdavo kunigaikščio rūmų rimtį. Iždininkai saugodavo iždą, kurį sudarydavo mokesčiai už kelius, tiltus, smuklių laikymą, duoklės, pajamos už išnuomotus ūkius, monetų kalimo pelnas. Iždininkas skirstydavo pinigus ar daiktus tiems, kas turėjo valdovo ar Ponų tarybos raštus. Ponų taryba dar skirdavo finansų agentus. Kancleris rūpinosi valdovo ir Ponų tarybos raštais, raštų knygomis, raštų rengimu (kaip dabar koks Vyriausybės kancleris arba Archyvaro tarnyba). Didysis kunigaikštis skirdavo ir mažesnės reikšmės pareigūnus. Mokslininkai šiuos pareigūnus įvardijo iš seno Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje žinomais specialiais muitų prižiūrėtojais – muitininkais. Muitus prižiūrėti buvo pavedama ir vietininkams, o nesumokėjus muito buvo taikoma atsakomybė – skiriamos baudos ir konfiskuojamos prekės[940].

XVI amžiuje vyriausiasis žemės iždininkas tapo finansų ministru.[941] Karaliaus Žygimanto Augusto laikais padaugėjo raštininkų, kurie karaliaus pasirašytus dokumentus atiduodavo į valstybės raštinę. Raštininkai kai kuo panašūs į šių laikų vyriausiuosius specialistus. Buvo ir tokios pareigybės kaip arklininkas (prižiūrėjo, kaip valstybiniuose dvaruose auginami arkliai, ar pakanka

937 Shafritz, Jay, M., Russell, E., W., Borick, Christopher, P., Hyde, Albert, C. *Introducing Public Administration*, *supra* note 17, p. 23–24.

938 Butėnas, Domas. *Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės valstybinių ir visuomeninių institucijų istorijos bruožai XIII- XVIII amžiuje*, *supra* note 128, p. 21.

939 *Ibid.*, p. 27–28.

940 Andriulis, Vytautas; Maksimaitis, Mindaugas; Pakalniškis, Vytautas; Pečkaitis, Justinas Sigitas; Šenavičius, Antanas. *Lietuvos teisės istorija*, *supra* note 122, p. 139.

941 Butėnas, Domas. *Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės valstybinių ir visuomeninių institucijų istorijos bruožai XIII–XVIII amžiuje, supra* note 128, p. 27–28.

pašaro, kokia arklidžių būklė), patalininkas (klojęs valdovui patalą), medžioklis (jam būdavo pavaldūs girininkai, šauliai, žvėrių sekėjai, medžiotojai, jis rūpinosi žvėrių apsauga, medžiokliniais šunimis, sakalais, saugojo girias, kad jų kas neužgrobtų), raikytojas (pjaustęs valgį), taurininkas (įpildavęs gėrimus ir juos ragaudavęs). Buvę dvariškių, kurie prižiūrėdavo kelių tiesimą, tiltų statybą, rinkliavas. Atlikdami vienkartinius administracinius didžiojo kunigaikščio pavedimus, jie vadinosi komisarais.[942] Žinoma, šie tarnautojai labiau įgyvendindavo savo ir valdovo interesus, o ne visuomenės. Medžioklis savaip yra pasieniečio ir aplinkosaugininko pirmtakas, o patalininko, raikytojo ar taurininko vaidmenį galima sieti su inspekcijų, kurios rūpinasi mūsų maisto, gėrimų, prekių kokybe, funkcijomis, pavyzdžiui, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, VMVT. Be abejo, kad ir dabar yra institucijų, kurios rūpinasi kelių tiesimu, tiltų statyba, mokesčių surinkimu – tai savivaldybės institucijos, VMI, Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos. Visi čia suminėti kunigaikščio pareigūnai XV amžiuje tapo Ponų tarybos nariais. O ji turėjo įtakos tų laikų biudžeto sudarymui. Pavyzdžiui, muitų, smuklių ir teismo baudas kunigaikštis turėjo atskirti nuo kitų pajamų ir jas galėjo naudoti tik pasitaręs su taryba.[943, 944]

Valstybės tarnybos šaknys

Pasaulyje viešosios tarnybos užuomazgų randama dar XXI amžiuje prieš Kristų. Dabartinės Lietuvos teritorijoje viešosios tarnybos užuomazgų galime rasti XIII amžiuje.

Valstybės tarnyba tarpukario Lietuvoje

Persikelkime į tarpukario Lietuvą.[945] To meto tyrėjai tvirtino, kad „valdininkų padėtis Lietuvoje nėra <...> sutvarkyta“[946], „Lietuvoje valstybės tarnautojų teisinė padėtis yra nenormali“[947]. Tuo metu nebuvo teisės akto, reglamentuojančio valstybės tarnautojų atranką, klasių ar kategorijų sistemą, tarnybinę atsakomybę. Tik Įstatyme dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo[948] buvo du straipsniai, numatantys priesaiką, kuria būdavo pasižadama saugoti įstatymus, pildyti vyresnybės įsakymus, sąžiningai ir teisingai eiti savo pareigas. O kiti teisės aktai buvo susiję tik su atlyginimais[949],

942 *Ibid.*, p. 33–35.

943 *Ibid.*, p. 38.

944 Plačiau apie tai žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*, *supra* note 10, p. 185–195.

945 Apie valstybės tarnybą tarpukario Lietuvoje plačiau: Deviatnikovaitė, Ieva. „„Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 19, 2017, p. 14–15; Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinės teisės samprata ir mokslas tarpukario Lietuvoje“, *supra* note 92, p. 80-98.

946 Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis, supra* note 2, p. 112.

947 *Ibid.*, p. 95.

948 Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo (Vyriausybės žinios, 1919.III.5).

949 Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo (Vyriausybės žinios, 1919.VII); Ministerių ir Valstybės Kontrolieriaus atlyginimo įstatymas (Vyriausybės žinios, 1924.VIII. 20); Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas (Vyriausybės žinios, 1922. V. 5); Atstovybių ir konsulatų tarnautojų atlyginimo įstatymas (Vyriausybės žinios, 1924. V. 17).

priedais[950], pensijomis ir pašalpomis[951], komandiruočių išlaidomis[952]. Nuostatų dėl tarnautojų atsakomybės buvo galima rasti carinės Rusijos BK ir CPK[953], kurie Lietuvoje galiojo visą tarpukario laikotarpį. Nors ir nebuvo išsamaus valstybės tarnybos instituto teisinio reglamentavimo, tarpukario Lietuvoje buvo pirmąkart suformuluotos valdininko ir valstybės tarnautojo sąvokos. Tą padarė tuometis aukščiausios instancijos teismas – Vyriausiasis Tribunolas. Jis konstatavo, kad „valdininkas yra valstybės tarnautojas, kuris turi valdžios dalį, gali ką kam įsakyti ar uždrausti; valstybės tarnautojai yra visi agentai, bet valdininkai yra tik tie, kurie turi diskrecinę galią <...>“[954].

Tarpukario Lietuvoje valstybės tarnybos institutas nebuvo pakankamai išvystytas.

1.1. Valstybės tarnybos sistemos

Pripažinta[955], kad pasaulyje egzistuoja dvi valstybės tarnybos sistemos – karjeros (angl. *career system,* pranc. *système de la carrière*) ir sutartinė (angl. *merit*).

Karjeros sistema pasižymi tuo, kad valstybės tarnybos pagrindai reglamentuojami įstatymų normomis. Ši sistema taip pat žymi tuo, kad valstybės tarnautojas gali būti atleidžiamas iš tarnybos tik susiklosčius ypatingoms aplinkybėms, t. y. atleidimas iš tarnybos yra aukščiausia tarnybinė sankcija.

Sutartinės sistemos pagrindai glūdi JAV politikos moksluose ir teisėje, kur buvo suformuotas vadinamasis *spoils system* (angl.), kai valstybės tarnautojų likimas priklauso nuo rinkimų rezultatų. Pasak čekų mokslininkės T. Čebišovos, „ši sistema susilaukia nemažai kritikos, nes neužtikrina stabilumo tarnyboje, maža to, kad ir būdama lankstesnė, joje yra daug mažiau akcentų vertybėms, viešosios administracijos principams, etikai ir politiniam neutralumui“[956]. Europoje esminėmis valstybės tarnybos sampratomis laikomas profesionalumas, etika, politinis nešališkumas.

Paminėtina ir praeito šimtmečio aštuntajame dešimtmetyje atlikta angl. *New Public Management* (angl.) reforma JAV, Jungtinėje Karalystėje, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje. Čia išlieka politinio neutralumo problematika, bet pačios reformos pagrindinė idėja yra viešosios administracijos veiklos efektyvumo ir viešųjų paslaugų teikimo kokybės plėtra. Vis dėlto yra manančių, kad

950 Švenčių priedo išmokėjimo įstatymas (Vyriausybės žinios, 1931.XII.22).

951 Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas (Vyriausybės žinios, 1936.IV.10).

952 Kelionės išlaidoms atlyginti įstatymas (Vyriausybės žinios, 1931.III.28).

953 *Baudžiamojo proceso įstatymas su komentarais, sudarytais iš Rusijos Senato bei Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo sprendimų ir kitų aiškinimų, liečiančių Didž. Lietuvos Klaipėdos krašto baudžiamojo proceso teisę*, „Literatūros“ knygyno leidimas, 1933; *Civilinės teisenos įstatymas su visais pakeitimais ir papildymais ir su Vyr. Tribunolo bei rusų Senato aiškinimais*, D. Gutmano knygynas, 1938.

954 Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis, supra* note 2, p. 110.

955 Rašant šį poskyrį naudotasi Čebišová, Taisia. *Zaměstnanci veřejné správy, in: Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část*, *supra* note 116, p. 469, 472–475.

956 *Ibid.*, p. 473.

naujosios viešosios vadybos kategorija tinkama vidiniam viešosios administracijos vystymuisi, bet ne viešajai administracijai kaip valstybės tarnybai, institucijų ir funkcijų sistemai, kurios pagrindinis tikslas administruoti viešąją politiką, atsižvelgiant į visuomenės interesą.[957] Vidurio Europos administracinės teisės mokslininkai laiko, kad Lietuva ir kitos Pabaltijo valstybės, formuodamos nacionalinės valstybės tarnybos institutą, remiasi ne klasikiniais Europai būdingos valstybės tarnybos principais, bet kaip tik *New Public Management* idėjomis.[958]

Kaip apibūdinama klasikinė Europai būdinga valstybės tarnyba? Tai yra karjeros sistemos valstybės tarnyba. Jos pagrindai glūdi XIX amžiuje ir XX amžiaus pirmoje pusėje vykusiose reformose. Daugiausia jos vyko Vokietijos imperijoje, kur 1873 m. buvo priimti įstatymai, įtvirtinę valstybės tarnybą kaip viso gyvenimo tarnybinį kelią, karjerą. Taigi, Vokietijoje buvo padėti valstybės tarnybos, kaip karjeros sistemos, pagrindai, kurie buvo perimti 1914 m. Austrijoje, 1946 m. įstatymuose įtvirtinti Prancūzijoje ir netgi Jungtinėje Karalystėje. JAV šios sistemos neperėmė – ten ir toliau veikia „pragmatiški metodai valdant žmogiškuosius išteklius“[959].

Klasikine valstybės tarnyba Europoje yra laikoma karjeros valstybės tarnyba. Jos pagrindai glūdi XIX amžiaus pabaigoje Vokietijos imperijoje priimtų įstatymų normose.

1.2. Valstybės tarnybos institutas ir jo teisinis reguliavimas

Valstybės tarnybos *institutas* yra konstitucinės, administracinės, iš dalies darbo teisės šakų institutas, apimantis normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus, priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, valstybės tarnautojo pareigybes, pareigas ir teises, karjerą, darbo užmokestį, tarnybinę atsakomybę, socialines garantijas, tarnybos valdymą.

Atgavusioje nepriklausomybę Lietuvoje valstybės tarnybą reglamentuojantis įstatymas buvo priimtas 1995 m. ir vadinosi Valdininkų įstatymu.[960] Šis įstatymas buvo panaikintas 1999 m. Tais pačiais metais priimtas naujas VTĮ[961], kurio nuostatos keistos per šimtą kartų. 2018 m. priimta nauja VTĮ redakcija.[962]

Be VTĮ Lietuvoje valstybės tarnybos institutas reglamentuojamas ir *Konstitucijos* nuostatomis, susijusiomis su valstybės institucijomis, pavyzdžiui, Konstitucijos X–XII skirsnių nuostatos dėl vietos savivaldos, Lietuvos banko, Valstybės kontrolės, taip pat ir Konstitucijos 33 straipsnis, reglamentuojantis piliečių teisę lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą bei Konstitucijos

957 Hendrych, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, *supra* note 18, p. 17.

958 *Ibid.*, p. 474.

959 *Ibid.*, p. 469.

960 Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 33-759).

961 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 66-2130).

962 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12037).

5 straipsnio 3 dalis, įtvirtinanti konstitucinės ir administracinės teisės fundamentaliausią principą „*valdžios įstaigos tarnauja žmonėms*“.

Taip pat, be Konstitucijos ir VTĮ, valstybės tarnybos institutas yra reglamentuojamas kitais įstatymais, pavyzdžiui, *Vyriausybės įstatymu*[963], įtvirtinančiu ne tik vykdomosios valdžios institucijų sistemą, bet ir Vyriausybės įgaliojimus valstybės tarnautojams, Vyriausybės kanclerio, Ministro Pirmininko skiriamų politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų teisinį statusą, *VTS*[964], nustatančiu kai kurių įstaigų prie Vidaus reikalų ministerijos, įstaigų prie Teisingumo ministerijos ir įstaigų prie Finansų ministerijos statutinių tarnautojų, *Teismų įstatymu*[965] – teisėjų, *Prokuratūros įstatymu*[966] – prokurorų, *Lietuvos žvalgybos įstatymu*[967] – Valstybės saugumo departamento, Antrojo operatyvinių tarnybų departamento, *Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymu*[968] – Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnų, *Vadovybės apsaugos įstatymu*[969] – Vadovybės apsaugos tarnybos pareigūnų, *Diplomatinės tarnybos įstatymu*[970] – diplomatų, *Lietuvos banko įstatymu*[971] – Lietuvos banko pareigūnų, *Valstybės kontrolės įstatymu*[972] – valstybės kontrolieriaus ir jo pavaduotojų, *Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymu*[973] – VRK narių, *Seimo kontrolierių įstatymu*[974] – Seimo kontrolierių, *Lygių galimybių* įstatymu[975] – Lygių galimybių kontrolieriaus, *Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymu*[976] – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus, *Konkurencijos įstatymu*[977] – Konkurencijos tarybos narių, *Valstybinės kalbos įstatymu*[978] – Valstybės kalbos komisijos narių, *Mokslo ir studijų įstatymu*[979] – Lietuvos mokslo tarybos narių, *Vartotojų teisių apsaugos įstatymu*[980], *Energetikos įstatymu*[981] – Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos narių, *Visuomenės informavimo įstatymu*[982] – Žurnalistų etikos inspektoriaus, Lietuvos Radijo ir televizijos komisijos narių teisinį statusą, *Vietos savivaldos įstatymu*[983] – savivaldybės

963 Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).
964 Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12049).
965 Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 46-851).
966 Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (Žin., 1994, Nr. 81-1514).
967 Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1931).
968 Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 41-1162).
969 Lietuvos Respublikos vadovybės apsaugos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 112-4982).
970 Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 7-140).
971 Lietuvos banko įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-1957).
972 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).
973 Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 68-2774).
974 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Žin., 1998, Nr. 110-3024).
975 Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas (Žin., 2003, Nr. 114-5115).
976 Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas (Žin., 2007, Nr. 140-5756).
977 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).
978 Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas (Žin., 1995, Nr. 15-344).
979 Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas (Žin., 2009, Nr. 54-2140).
980 Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 94-1833).
981 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2224).
982 Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (Žin., 2006, Nr. 82-3254).
983 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049).

tarybos narių, mero, jo pavaduotojų, administracijos direktoriaus, jo pavaduotojų, seniūnų, *Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu*[984] – Vyriausybės atstovo teisinį statusą ir kt.

Bendrai valstybės tarnautojams yra taikomi ir kiti įstatymai – *Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas*[985], pagal kurį visi valstybės tarnautojai turi deklaruoti galimus privačius interesus, *Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas*[986], reglamentuojantis, kaip valstybės tarnautojai turi elgtis su gautais asmenų duomenimis, *Korupcijos prevencijos įstatymas*[987], nustatantis pagrindinius korupcijos prevencijos principus, tikslus ir uždavinius valstybės tarnyboje ir privačiame sektoriuje. Taikomi *Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas*[988], *Valstybinių pensijų įstatymas*[989].

Be čia išvardytų įstatymų, paminėtini *Valstybės politikų elgesio kodeksas*[990], nustatantis politikų elgesio principus, *Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas*[991], įtvirtinantis valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų, kuriems netaikomas VTĮ, darbo užmokesčio dydžius ir apmokėjimo sąlygas, *Valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, valstybės tarnautojų, valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų darbuotojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio, taikomo 2020 metais, įstatymas*[992], nustatantis minėtų asmenų ir įstaigų darbuotojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinį dydį.

Paminėtini *BK*[993], reglamentuojantis valstybės tarnautojų baudžiamąją atsakomybę už valstybės paslapties atskleidimą, praradimą, kyšininkavimą, prekybą poveikiu, papirkimą, piktnaudžiavimą tarnybine padėtimi, neteisėtą teisių į daiktą įregistravimą, tarnybos pareigų neatlikimą, *CK*[994], nustatantis atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, draudimą priimti dovanas politikams, valstybės ir savivaldybių pareigūnams, kitokiems valstybės tarnautojams ir jų artimiesiems giminaičiams, kai tai susiję su politiko, pareigūno ar valstybės tarnautojo tarnybine padėtimi ar tarnybinėmis pareigomis, tarnybinių gyvenamųjų patalpų teisinį statusą, *DK*[995], įtvirtinant Darbo ginčų komisijos sudėtį, taip pat kitos DK normos, kurios valstybės tarnautojams taikomos tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja visi čia minėti įstatymai, įskaitant ir VTĮ.

984 Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (Žin., 1998, Nr. 51-1392).

985 Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas (Žin., 1997, Nr. 67-1659).

986 Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (TAR, 2018, Nr. 11733, Nr. 63-1479).

987 Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297).

988 Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas (Žin., 1999, Nr. 105-3019).

989 Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 101-2018).

990 Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodeksas (Žin., 2006, Nr. 102-3938).

991 Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas (Žin., 2000, Nr. 75-2271).

992 Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, valstybės tarnautojų, valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų darbuotojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio, taikomo 2020 metais, įstatymas (TAR, 2019-12-20, Nr. 2078).

993 Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 89-2741).

994 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 74-2262).

995 Lietuvos Respublikos darbo kodeksas (TAR, 2016, Nr. 23709).

Valstybės tarnybos institutą reglamentuoja gausybė poįstatyminių aktų, pavyzdžiui, Seimo nutarimai[996], Vyriausybės nutarimai[997], kuriais įgyvendinamos VTĮ nuostatos, vidaus reikalų ministro įsakymai[998], Valstybės tarnybos departamento direktoriaus įsakymai[999].

Valstybės tarnybos institutas

Valstybės tarnybos institutas yra konstitucinės teisės, administracinės teisės, iš dalies darbo teisės šakų institutas, kuris apima normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus, priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, valstybės tarnautojo pareigybes, pareigas ir teises, karjerą, darbo užmokestį, atsakomybę, socialines garantijas, tarnybos valdymą. Šis institutas yra reglamentuojamas Konstitucijos, įstatymų, Vyriausybės nutarimų, vidaus reikalų ministro įsakymų ir kitų teisės aktų normomis.

1.3. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokos

Kas yra laikoma valstybės tarnyba, valstybės tarnautoju ir kodėl jie reikalingi? Oficialias sąvokas aptarsime vėliau, o dabar trumpai paaiškiname, kam reikalinga valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojai.

996 Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. XIII-1896 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento kanceliarijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros, savivaldybių institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-21, Nr. 21250).

997 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 24 d. nutarimas Nr. 358 „Dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 49-1812); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-12-03, Nr. 19573). Šiuo dokumentu buvo patvirtinti – Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašas, Valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo prioritetų sąrašas, Valstybės tarnautojų tobulinimo tvarkos aprašas, Valstybės tarnautojo perkėlimo tarnybinio kaitumo būdu į kitas valstybės tarnautojo pareigas tvarkos aprašas, Valstybės tarnautojų veiklos vertinimo tvarkos aprašas; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 910 „Dėl Tarnybos Lietuvos valstybei stažo skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 60-2471); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 27 d. nutarimas Nr. 1390 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 25d. nutarimo Nr. 977 „Dėl Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams taisyklių“ pakeitimo“ (TAR, 2018-12-31, Nr. 22026); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugpjūčio 10 d. nutarimas Nr. 1255 „Dėl Valstybės tarnautojų registro nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 80-3440); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1289 „Dėl Karjeros valstybės tarnautojų ir vidaus tarnybos sistemos pareigūnų persikėlimo išlaidų kompensavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-18, Nr. 20726) ir kt.

998 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 338 „Dėl Valstybės tarnautojo pažymėjimo formos ir valstybės tarnautojo pažymėjimo išdavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 77-3309); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 1V-985 „Dėl Valstybės tarnautojų prašymų leisti dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir atšaukimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-31, Nr. 22012); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2003 m. rugpjūčio 29 d. įsakymas Nr. 1V-311 „Dėl Tarnybinio paso išdavimo, keitimo, grąžinimo, paskelbimo negaliojančiu ir sunaikinimo tvarkos patvirtinimo“ (Žin., 2003, Nr. 85-3893); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2013 m. gegužės 21 d. įsakymas Nr. 1V-447 „Dėl Užsienio kalbų mokėjimo tikrinimo priimant į valstybės tarnautojo pareigas taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 56-2807).

999 Pavyzdžiui, Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2019 m. kovo 28 d. įsakymas Nr. 27V-63 „Dėl Pretendentų vertinimo komisijoje, naudojant telekomunikacijų galinius įrenginius, tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-03-28, Nr. 4865); Valstybės tarnybos departamento direktoriaus 2017 m. rugsėjo 15 d. įsakymas Nr. 27V-131 „Dėl atrankos į valstybės tarnautojo pareigas rodiklių skaičiavimo aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2017-09-26, Nr. 15091) ir kt.

Iš ankstesnių skyrių aišku, kad viešasis administravimas yra specifinė, privataus sektoriaus atstovams nebūdinga veikla, kuria nustatomos naujos visiems privalomos elgesio taisyklės (teisėkūros funkcija) ir kuria konkretiems asmenims nustatomos teisės ir pareigos (jurisdikcinė funkcija). Visa tai turi būti daroma pirmiausia tenkinant viešąjį, o ne privatų interesą. Tam, kad viešasis interesas (pavyzdžiui, skatinama visuomenės sveikata, puoselėjama sveika aplinka, prižiūrima maisto kokybė ir t. t.) būtų įgyvendintas, reikalingi atitinkamai parengti, atitinkamomis sąlygomis dirbantys žmonės – valstybės tarnautojai. Štai ir Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad valstybės tarnybos paskirtis yra garantuoti viešąjį interesą, o tai lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą.[1000] Antrindamas šiai valstybės tarnybos konstitucinei doktrinai LVAT pripažino, kad valstybės tarnybos santykiams yra suteikiamas ypatingas išskirtinumas ir visuotinis reikšmingumas.[1001]

Karjeros valstybės tarnybos instituto silpninimas – visuomenės gerovės silpninimas.

Teisės aktuose ir teisės jurisprudencijoje egzistuoja nemažai valstybės tarnybos sampratų. Šiame poskyryje visas jas pabandykime apžvelgti. Tačiau prieš tai pateiksime keletą teorinių įžvalgų.

Galima išskirti valstybės tarnautojo sampratą plačiuoju ir siauruoju požiūriu. *Plačiuoju požiūriu* valstybės tarnautoju reikėtų laikyti ir politiką, ir teisėją, ir valstybės pareigūną, ir karjeros valstybės tarnautoją, ir statutinį valstybės tarnautoją, ir biudžetinės ar viešosios įstaigos darbuotoją. Tai reiškia, kad asmuo, kurio darbas apmokamas iš valstybės biudžeto, laikytinas valstybės tarnautoju. Taigi, vadovaujantis tokiu požiūriu, ir Seimo narys, ir teisėjai, ir savivaldybės tarybos narys, ir meras, ir ministerijos vyresnysis specialistas ar patarėjas, ir viešosios ligoninės, poliklinikos, mokyklos, bibliotekos, teatro, universiteto darbuotojai (gydytojas, mokytas, dėstytojas, bibliotekininkas, aktorius) yra valstybės tarnautojai. Toks požiūris vyrauja Prancūzijoje, Ispanijoje, Italijoje. Atitinkamai valstybės tarnybos ir viešojo administravimo sampratos šiose valstybėse yra platesnės, apimančios ne tik valdinius įgaliojimus, bet ir viešųjų paslaugų teikimą.

Lietuvoje valstybės tarnautojo ir valstybės tarnybos sampratos yra *siauresnio pobūdžio*. Pradėkime analizę nuo konstitucinės doktrinos. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijoje vartojama „valstybės tarnybos“ sąvoka neapima Seimo nario, Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko ar ministro, teisėjo pareigų, nes šie vykdo funkcijas įgyvendindami valstybės valdžią. Taigi, pasak Teismo, Konstitucijoje įtvirtintas skirtingas asmenų, dirbančių institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, statusas: vieni asmenys vykdo *valstybės valdžios įgyvendinimo funkcijas* (Seimo nariai, valstybės va-

[1000] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. kovo 20 d. nutarimai.

[1001] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1053-662/2017.

dovas, Vyriausybės nariai ir teisėjai), kiti asmenys, dirbantys institucijose, per kurias yra vykdomos valstybės funkcijos, sudaro *valstybės tarnautojų korpusą*. Valstybės tarnyba jiems yra profesinė veikla, vykdant viešąjį administravimą ir kontroliuojant viešųjų paslaugų teikimą[1002]. Teismas toje pačioje nutartyje akcentavo, kad „valstybės tarnybos" sąvoka neapima ir savivaldybių tarybų narių. Teismas taip pat pabrėžė, kad valstybės tarnautojų profesinė veikla turi būti atlyginama iš valstybės (savivaldybių) biudžeto.

Tačiau, pasak Konstitucinio Teismo, tai nereiškia, kad visi asmenys, kurie dirba valstybės ar savivaldybių institucijose ar kurių veikla atlyginama iš valstybės arba savivaldybių biudžeto, traktuotini kaip valstybės tarnautojai. Teismas pabrėžė, kad valstybės tarnautojais laikytini tie, kurie „priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir / arba teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir / arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.)"[1003]. Pagal tokią konstitucinę doktriną išeitų, kad viešųjų ligoninių, poliklinikų, bibliotekų, teatrų, mokyklų, universitetų ir kitų įstaigų darbuotojai, kurie nevykdo viešojo administravimo, bet teikia viešąsias paslaugas, yra valstybės tarnautojai. Vis dėlto manytina, kad Teismas čia turėjo mintyje viešųjų paslaugų teikimo administravimą, o ne patį teikimą. Tokia Teismo nuostata galėjo išplaukti iš to, kad Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta, jog, kai savivaldybėse nėra viešųjų paslaugų teikėjo, tą daro savivaldybių administravimo subjektai (seniūnija).

Taigi, pateikiame valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratas, pagal oficialiąją konstitucinę doktriną.

Oficialioji konstitucinė doktrina

Valstybės tarnyba yra ypatingos – iš valstybės (savivaldybių) biudžeto atlyginamos – profesinės veiklos priimant sprendimus viešojo administravimo ir / arba viešųjų paslaugų teikimo srityje (arba dalyvaujant tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir / arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.) sistema, suponuojanti valstybės tarnybos vidinį mobilumą, joje dirbančių asmenų žinių, įgūdžių ir patirties perimamumą, taip pat veiklos vykdant valstybės funkcijas ir garantuojant viešąjį interesą tęstinumą[1004].

Teismas yra apibūdinęs valstybės tarnybą taip: „*valstybės tarnyba* yra valstybės tarnautojų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu: vykdant viešąjį administravimą ir (arba) teikiant viešąsias paslaugas sprendimus priima profesionalūs valstybės tarnautojai (arba jie dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir (arba) kontroliuojant jų vykdymą."[1005]

Valstybės tarnautojas, pagal konstitucinę doktriną, yra tas valstybės ar savivaldybių institucijose dirbantis asmuo, kuris (garantuojant viešąjį interesą) priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir / arba teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir / arba kontroliuojant jų vykdymą ir kt.).[1006]

[1002] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.
[1003] *Ibid.*
[1004] *Ibid.*
[1005] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d., 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimai.
[1006] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. kovo 20 d. nutarimai.

Darytina išvada, kad, pagal konstitucinę doktriną, valstybės tarnautojas nėra politikas ar teisėjas, tai yra asmuo, kuris vykdo viešąjį administravimą ir administruoja viešųjų paslaugų teikimą (beje, viešųjų paslaugų teikimo administravimas apima viešojo administravimo funkcinę sampratą).

Apžvelkime valstybės tarnautojo ir valstybės tarnybos sąvokas VTĮ.

Definicinės valstybės tarnybos normos

Remiantis *VTĮ 2 straipsnio 10 dalimi*, *valstybės tarnautojas* yra fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje.

Pagal *VTĮ 2 straipsnio 11 dalį*, *valstybės tarnyba* yra valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pareigas einančių asmenų profesinė veikla, kuria atliekamos viešojo administravimo funkcijos ir (arba) padedama valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus ūkinio ir (ar) techninio pobūdžio funkcijas.

VTĮ 2 straipsnio 7 dalis apibrėžia *statutinį valstybės tarnautoją*: asmuo, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymu patvirtintas statutas arba Diplomatinės tarnybos įstatymas, nustatantys priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, darbo užmokesčio, socialinių garantijų, atleidimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas.

Iš šių įstatymo nuostatų darytina išvada, kad valstybės tarnyba yra profesinė veikla, atliekant viešojo administravimo veiklą bei padedant valstybės politikams atlikti jiems nustatytas funkcijas, o valstybės tarnautojas yra tas fizinis asmuo, kuris vykdo viešąjį administravimą ir / arba padeda valstybės politikams atlikti jiems įstatymų nustatytas funkcijas. Jeigu asmuo atlieka ūkinio ar techninio pobūdžio funkcijas jis nėra laikomas valstybės tarnautoju, net jeigu jis šias funkcijas atliktų Vyriausybės kanceliarijoje, ministerijoje, valstybės vadovo kanceliarijoje ar savivaldybės administracijoje. Todėl valstybės ir savivaldybės institucijose dirba ne tik valstybės tarnautojai, bet ir darbuotojai – asmenys, su kuriais sudaromos darbo sutartys ir kurių teisinį statusą nustato ne VTĮ, o DK.

Taip pat iš čia cituotų VTĮ nuostatų akivaizdu, kad valstybės tarnautojais laikomi ne tik tie asmenys, kurių teisinį statusą reglamentuoja VTĮ. Be valstybės tarnautojų, kuriems taikomos VTĮ nuostatos, yra *statutiniai valstybės tarnautojai*, dar vadinami *pareigūnais*, kuriems nėra taikomas VTĮ, o jų teisinis statusas reglamentuojamas kitais įstatymais.

Statutiniai valstybės tarnautojai

Remiantis *VTS 2 straipsnio 11 punktu*, statutinis valstybės tarnautojas yra vidaus reikalų ministro, teisingumo ministro, finansų ministro valdymo sričių statutinėse įstaigose tarnaujantys asmenys, atliekantys funkcijas, kuriomis užtikrinamas statutinei įstaigai įstatymuose nustatytų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimas, turintys įstatymų suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus dėl sau nepavaldžių asmenų ir (ar) vadovaujantys kitiems pareigūnams. Vadovaujantis Žvalgybos įstatymo 2 straipsnio 12 punktu, žvalgybos pareigūnai prilyginami statutiniams valstybės tarnautojams. Pagal *Diplomatinės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 1 punktą*, diplomatai taip pat yra statutiniai valstybės tarnautojai.

Kaip matyti, įstatymų leidėjas sekė konstitucinę doktriną ir valstybės tarnybą (įskaitant ir statutinę) sieja su profesine veikla bei viešojo administravimo funkcijomis.

Praktikoje, be valstybės tarnautojo, statutinio valstybės tarnautojo, pasitaiko kitokių sąvokų, pavyzdžiui, *valstybės politikas*, *valstybės pareigūnas*. Remiantis konstitucine doktrina, valstybės politikai yra ne valstybės tarnautojai, o valstybės pareigūnai, nes jie vykdo viešąjį administravimą. Nors valstybės politikai yra laikomi ne valstybės tarnautojais, o valstybės valdžią įgyvendinančiais asmenimis, įvardykime juos, remdamiesi VTĮ 2 straipsnio 9 dalimi ir Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalimi, Valstybės politikų elgesio kodekso 2 straipsnio 1 dalimi.

Valstybės politikai

Valstybės politikai: valstybės vadovas, Seimo Pirmininkas, Seimo pareigūnai, Seimo nariai, Europos Parlamento nariai, Ministras Pirmininkas, ministrai, merai ir merų pavaduotojai, savivaldybių tarybų nariai.

Išvardykime ir valstybės pareigūnus, pagal Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalį, Teismų įstatymo 41 straipsnio 1 dalį, Prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 1 dalį, Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 2 straipsnio 7 dalį, Vadovybės apsaugos tarnybos įstatymo 2 straipsnio 17 dalį.

Valstybės pareigūnai

Valstybės pareigūnai: valstybės kontrolierius ir jo pavaduotojai, Seimo kontrolieriai, lygių galimybių kontrolierius, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, žurnalistų etikos inspektorius, kiti Seimo, Seimo Pirmininko, Respublikos Prezidento ar Ministro Pirmininko paskirti institucijų ir įstaigų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, vadovai (išskyrus policijos generalinį komisarą bei Specialiųjų tyrimų tarnybos direktorių ir jo pavaduotojus) bei pareigūnai, Seimo, Respublikos Prezidento, kitų pagal specialius įstatymus paskirtų valstybinių (nuolatinių) komisijų ir tarybų pirmininkai, jų pavaduotojai ir nariai (išskyrus Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos pirmininką ir narius), (pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos nariai, Valstybinės kultūros paveldo komisijos nariai, Lietuvos administracinių ginčų komisijos nariai, Mokestinių ginčų komisijos nariai – aut. past.), Valstybės saugumo departamento pareigūnai, Vyriausybės atstovai, teisėjai, prokurorai. Valstybės pareigūnais laikomi Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai bei Vadovybės apsaugos tarnybos pareigūnai.

Visa apžvelgus darytina išvada, kad yra kelių tipų valstybės tarnautojai:

1) *valstybės tarnautojai*, kurių teisinis statusas reglamentuojamas VTĮ normomis;
2) *statutiniai valstybės tarnautojai* (pareigūnai), kurių teisinis statusas reglamentuojamas VTS, Žvalgybos įstatymo, Diplomatinės tarnybos ir kitų teisės aktų nuostatuose;
3) *valstybės pareigūnai*, kurių teisinis statusas reglamentuojamas atskirų įstatymų nuostatuose, pavyzdžiui, Lietuvos banko, Seimo kontrolierių, Konkurencijos ir kitų įstatymų normose;

4) kariai nėra valstybės tarnautojai ir jiems netaikomas VTĮ, nebent esant tarnybinei būtinybei karys laikinai perkeliamas iš kario į karjeros valstybės tarnautojo pareigas.[1007]

Kitų įstatymų nuostatuose taip pat įvardijami valstybės tarnautojai. Tačiau į valstybės tarnautojo sąvoką patenka kur kas daugiau subjektų – ir valstybės politikai, ir teisėjai, ir valstybės ar savivaldybės valdomų įmonių vadovai, jų pavaduotojai. Tai priklauso nuo teisės akto paskirties. Tad šiais aktais paprastai nesiremiama, pateikiant klasikinę valstybės tarnautojo koncepciją:

> Remiantis *BK 230 straipsniu*, valstybės tarnautojai yra valstybės politikai, valstybės pareigūnai, teisėjai, valstybės tarnautojai pagal VTĮ ir kiti asmenys, kurie atlieka valdžios atstovo funkcijas arba turi administracinius įgaliojimus, taip pat oficialūs kandidatai į šias pareigas.
>
> Remiantis *Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 2 straipsnio 4 dalimi*, valstybės tarnyboje dirbantys asmenys yra valstybės politikai, valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai, teisėjai, žvalgybos pareigūnai, profesinės karo tarnybos kariai, valstybės ir savivaldybių įmonių, biudžetinių įstaigų ir šių juridinių asmenų struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai, viešųjų įstaigų, kurių bent vienas iš steigėjų, dalininkų yra valstybė ar savivaldybė (savivaldybės), ir jų struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai, Lietuvos banko darbuotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus (atliekantys finansų rinkos priežiūros, vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčų nagrinėjimo ne teisme funkcijas ir kitas viešojo administravimo funkcijas), akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms), vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarųjų akcinių bendrovių vadovai ir vadovų pavaduotojai, kiti asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.

Konstitucinis Teismas yra suformulavęs jurisprudenciją dėl reikalavimų valstybės tarnybai.

Oficialioji konstitucinė doktrina

- *Valstybės tarnybos sistemos vientisumas*: šio reikalavimo privalu paisyti organizuojant valstybės tarnybą ir reguliuojant valstybės tarnybos santykius, „tačiau atsižvelgiant į valstybės funkcijų, įgyvendinamų per atitinkamas institucijas, įvairovę, valstybės tarnybos sistemos vientisumas nepaneigia galimybės tam tikrus valstybės tarnybos santykius reguliuoti diferencijuotai“;
- *Lojalumas Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai*: „dėl valstybės tarnybos lojalumo Lietuvos valstybei konstitucinio imperatyvo valstybės tarnybai kyla ypatingi reikalavimai; valstybės tarnautojai ne tik privalo patys nepažeisti Konstitucijos ir teisės, bet ir turi pareigą imtis visų reikalingų pozityvių veiksmų saugodami Lietuvos Respublikos konstitucinę santvarką“;
- *Paklusimas Konstitucijai ir teisei*: „valstybės tarnyba turi veikti paklusdama tik Konstitucijai ir teisei“;
- *Viešojo intereso garantavimas*: „valstybės tarnyboje turi dominuoti viešasis, o ne privatus interesas“;

[1007] Pagal Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 36 straipsnio 5 dalį ir 42 straipsnio 2 dalies 9 punktą.

- *Kvalifikuotumas*: „valstybės tarnyba turi būti kvalifikuota, einantieji pareigas joje turi sugebėti atlikti jiems keliamus uždavinius; tai suponuoja gana didelius (didesnius, palyginti su reikalavimais kitiems darbuotojams) kvalifikacinius ir profesinius reikalavimus valstybės tarnautojams, ypač pareigūnams (pirmiausia tiems, kurie sprendimus priima vienasmeniškai), taip pat būtinybę užtikrinti galimybę šiems asmenims valstybės tarnyboje nuolat gerinti savo profesinę kompetenciją."[1008]

2. VALSTYBĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS

VTĮ paskirtis. VTĮ nustato pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos principus, priėmimą į valstybės tarnybą, tarnautojų pareigybes, jų teises ir pareigas, karjerą, darbo užmokestį, atsakomybę, garantijas, atleidimą iš pareigų, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus.

VTĮ taikymas. Pagal VTĮ 5 straipsnį, VTĮ taikomas valstybės tarnautojams: karjeros valstybės tarnautojams, pakaitiniams valstybės tarnautojams, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, įstaigų vadovams. Įstatymas be išlygų taikomas valstybės vadovo kanceliarijos kancleriui ir Vyriausybės kancleriui. Seimo kancleriui šis įstatymas taikomas tiek, kiek jo statuso nereglamentuoja Seimo statutas. Seimo ar valstybės vadovo paskirtiems valstybės institucijų, įstaigų vadovams ir valstybės pareigūnams, Vyriausybės priimamiems ir Ministro Pirmininko skiriamiems valstybės pareigūnams taikomos VTĮ normos, reglamentuojančios valstybės tarnautojo nepriekaištingą reputaciją (4 straipsnis), materialinės atsakomybės sąlygas ir žalos atlyginimo tvarką (38 straipsnis) ir atgręžtinio reikalavimo teisę į žalą padariusį valstybės tarnautoją (39 straipsnis). Pagal Įstatymo 5 straipsnio 6 dalį, Įstatymas nėra taikomas valstybės politikams, teisėjams, prokurorams, Lietuvos banko valdytojų tarybos nariams ir kitiems tarnautojams, profesinės karo tarnybos kariams, valstybės ir savivaldybių įmonių darbuotojams, viešųjų įstaigų darbuotojams, darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir gaunantiems darbo užmokestį iš valstybės ir savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, žvalgybos pareigūnams, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnams, statutiniams valstybės tarnautojams.

2.1. Valstybės tarnautojų veiklos principai

VTĮ 3 straipsnyje reglamentuojami valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principai – atsakomybė, atvirumas, efektyvumas, kūrybingumas, lankstumas, lojalumas valstybei, nesavanaudiškumas, sąžiningumas ir nešališkumas, padorumas, pagarba žmogui ir valstybei, politinis neutralumas, profesionalumas, teisingumas, viešumas ir skaidrumas. Taigi, valstybės tarnautojai, atlikdami savo funkcijas, turi vadovautis šiais principais.

[1008] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas.

Keletą principų apibūdinkime, remdamiesi oficialiąja administracine[1009] ir konstitucine[1010] doktrina. Pasak LVAT, VTĮ įtvirtinti *lojalumo, padorumo*, *pavyzdingumo* principai gali riboti valstybės tarnautojo laisves reikšti savo įsitikinimus ir kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą. Taigi, valstybės tarnautojas, reikšdamas savo įsitikinimus ir kritikuodamas valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, turi nepažeisti lojalumo, padorumo principų. Konstitucinis Teismas yra aiškinęs *skaidrumo*, kaip ne tik valstybės tarnybos, bet ir konstitucinio principo, esmę. Tai – viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuojantis informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą, atskaitingumą bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, ir tai, kad kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus ginčyti.

Valstybės tarnautojų veikloje taip pat aktualūs VAĮ 3 straipsnyje įvardyti principai bei Chartijos 41 straipsnyje nustatyti gero administravimo principai (plačiau apie viešojo administravimo principus žr. vadovėlio II dalies 1 skyriuje).

2.2. Valstybės tarnautojų rūšys

Pagal VTĮ, yra kelių grupių valstybės tarnautojai – karjeros valstybės tarnautojas, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, įstaigos vadovas, pakaitinis valstybės tarnautojas. Kiekvieną jų trumpai aprašykime.

Karjeros valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui arba įstatymų nustatytai kadencijai ir VTĮ nustatyta tvarka galintis siekti karjeros valstybės tarnyboje.

Praktiniai pavyzdžiai

Vyriausiasis patarėjas, teismo pirmininko patarėjas, Vyriausybės atstovas EŽTT, gynybos patarėjas, vyresnysis patarėjas, patarėjas, poskyrio vedėjas, seniūno pavaduotojas, vyriausiojo prokuroro padėjėjas, teismo pirmininko padėjėjas, teismo skyriaus pirmininko patarėjas, teisėjo vyriausiasis padėjėjas, teisėjo padėjėjas, vyriausiasis specialistas, vyresnysis specialistas, specialistas, teismo administracijos sekretorius, teismo posėdžių sekretorius ir t. t.

Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas jį pasirinkusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui arba kituose įstatymuose nustatytam laikui, pavyzdžiui:

Vyriausybės kancleris, Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleris, atstovas spaudai, vyriausiasis patarėjas, patarėjas, referentas, viceministras, ministro patarėjas, padėjėjas, Vyriausybės kanclerio pirmasis pavaduotojas, Seimo Pirmininko sekretoriato vadovas, pavaduotojo patarėjas, opozicijos lyderio patarėjas, Ministro

[1009] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 443.

[1010] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas.

Pirmininko biuro vadovas, ministerijos kancleris, savivaldybės administracijos direktorius, jo pavaduotojai, Vyriausybės įgaliotinis, jo pavaduotojai, Seimo Pirmininko padėjėjas, Ministro Pirmininko padėjėjas, Seimo frakcijos padėjėjas, Seimo nario padėjėjas, patarėjas, savivaldybės tarybos sekretorius, mero patarėjas, padėjėjas.

Įstaigos vadovas – valstybės tarnautojas, priimtas vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai.

Praktiniai pavyzdžiai

Seimo kancleris, Vyriausybės įstaigos vadovas, teismo kancleris, įstaigų prie ministerijų vadovai, direktoriai, komisijos ar tarybos administracijos direktorius, seniūnas, jeigu seniūnija yra biudžetinė įstaiga ir t. t.

Pakaitinis valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į karjeros valstybės tarnautojo pareigas, iki į jas bus priimtas karjeros valstybės tarnautojas, taip pat valstybės tarnautojas, pakeičiantis laikinai negalintį eiti pareigų valstybės tarnautoją.

Toliau aptarkime Valstybės tarnybos įstatymą karjeros valstybės tarnautojų ir įstaigų vadovų atžvilgiu.

2.3. Valstybės tarnautojų pareigybės ir įstaigų grupės

Pagal VTĮ 7 straipsnio 1 dalį, valstybės tarnautojų pareigybės skirstomos į dešimt grupių. Aukščiausia grupė yra 1, žemiausia – 10. Remiantis VTĮ pirmuoju priedu pateikiame praktinius pavyzdžius.

Praktiniai pavyzdžiai

Pirmai grupei priklauso Seimo, Vyriausybės kancleriai bei valstybės vadovo kanceliarijos kancleris.

Antrai grupei – Vyriausybės įstaigų vadovai, Nacionalinės teismų administracijos vadovas, direktorius, kai įstaiga veikia visoje valstybės teritorijoje, teismo kancleris, viceministrai, Vyriausybės kanclerio pirmasis pavaduotojas, Seimo Pirmininko sekretoriato vadovas, Ministro Pirmininko biuro vadovas, ministerijos kancleris, Respublikos Prezidento vyriausieji patarėjai.

Trečiai grupei – Vyriausybės kanclerio pavaduotojas, direktorius, kai įstaiga veikia ne visoje valstybės teritorijoje, Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko patarėjai.

Ketvirtai grupei – direktoriaus pavaduotojas, prokuratūros kancleris, departamento direktorius, grupės vadovas Seimo kanceliarijoje, savivaldybės kontrolierius, Vyriausybės įgaliotinis, savivaldybės administracijos direktorius.

Penktai grupei – departamento direktorius, valdybos viršininkas, grupės vadovas, komisijos, tarybos administracijos direktorius (pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos administracijos ar Lietuvos administracinių ginčų komisijos administracijos), įstaigos prie ministerijos kancleris, Seimo komiteto biuro, sekretoriato, skyriaus vedėjai Seimo kanceliarijoje, savivaldybės kontrolieriaus pavaduotojas, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas, Vyriausybės įgaliotinio pavaduotojas, generaliniai inspektoriai, vyriausiasis patarėjas, teismo pirmininko patarėjas, Vyriausybės

atstovas EŽTT, gynybos patarėjas, vyresnysis patarėjas Seimo kanceliarijoje, Seimo Pirmininko pavaduotojo patarėjas, opozicijos lyderio patarėjas.

Šeštai grupei – skyrių, nesančių kituose struktūriniuose padaliniuose, vedėjai, komisijos ar tarybos sekretoriato vadovai, seniūnai, skyrių, esančių kitame struktūriniame padalinyje, vedėjai Seimo kanceliarijoje, vyresnieji patarėjai, ministrų patarėjai.

Septintai grupei – skyrių, esančių kituose struktūriniuose padaliniuose, vedėjai, biuro vedėjai, poskyrių vedėjai, vedėjų pavaduotojai, seniūnų pavaduotojai, patarėjai, vyriausiojo prokuroro padėjėjai, teismo pirmininko padėjėjai, teismo skyriaus pirmininko patarėjai, teisėjo vyresnieji padėjėjai, specialusis atašė ir t. t.

Aštuntai grupei – vyriausieji specialistai, specialiojo atašė pavaduotojai, prokuroro padėjėjai, teisėjo padėjėjai, teismo konsultantai, merų patarėjai, Respublikos Prezidento referentas, Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko padėjėjai ir t. t.

Devintai grupei – vyresnieji specialistai, Seimo nario patarėjai, padėjėjai, ministro ir mero padėjėjai ir t. t.

Dešimtai grupei – specialistai, teismų administracijų sekretoriai, teismo posėdžių sekretoriai ir t. t.

Šios valstybės tarnautojų pareigybių grupės atskleidžia valstybės tarnautojų pareiginių algų koeficientus ir jų intervalus. Pastarieji yra nustatomi pagal minėtas valstybės tarnautojų pareigybių grupes ir valstybės bei savivaldybių institucijų ar įstaigų grupes.

Didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičių nustato Vyriausybė.[1011]

2020 m. didžiausias leistinas valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių skaičius valstybės institucijose, valstybinio administravimo institucijose ar įstaigose – *55 481 pareigybė.*

Į šį skaičių neįeina savivaldybių administravimo institucijos ar įstaigose dirbantys tarnautojai ir darbuotojai bei vidaus reikalų ir kriminalinės žvalgybos pareigūnų, asmenų, kurių duomenys įslaptinti Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo nustatyta tvarka, pareigybės.

Valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų grupių yra trys. Trys grupės nustatomos pagal kriterijus, numatytus VTĮ antrajame priede (pavyzdžiui, įstaigos dalyvavimas formuojant politiką, valstybės politikos formavimas, įgyvendinimas). Remiantis Seimo ir Vyriausybės nutarimais[1012] viešojo adminis-

[1011] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1298 „Dėl Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių poreikio nustatymo kriterijų aprašo ir Didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus sąrašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-19, Nr. 20797).

[1012] Lietuvos Respublikos Seimo 2018 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. XIII-1896 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento kanceliarijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros, savivaldybių institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-21, Nr. 21250); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 24 d. nutarimas Nr. 358 „Dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 49-1812).

travimo institucijos grupuojamos taip (atkreipiame dėmesį, kad čia neminime teismų):

Pirmai grupei – Seimo, Respublikos Prezidento kanceliarija, Nacionalinė teismų administracija, Valstybės kontrolė, Seimo kontrolierių įstaiga, Valstybės saugumo departamentas, ministerijos.

Antrai grupei – Seimui atskaitingos institucijos, kurias aptarėme vadovėlio III dalies 2.2 skyriuje, išskyrus Lietuvos banką bei kai kurias kitas, savivaldybių tarybos, savivaldybių kontrolierių tarnybos, savivaldybių administracijos (jei jose yra per 100 000 gyventojų), dauguma įstaigų prie ministerijų, Lietuvos kariuomenė, Vyriausybės įstaigos ir Vyriausybei atskaitingos įstaigos.

Trečiai grupei – kitos kai kurios Seimui atskaitingos institucijos, savivaldybių tarybos, savivaldybių kontrolierių tarnybos, savivaldybių administracijos (jei jose yra mažiau kaip 100 000 gyventojų), kai kurios įstaigos prie ministerijų, įstaigų prie ministerijų teritoriniai padaliniai ar teritorinės įstaigos.

2.4. Priėmimas į valstybės tarnautojo pareigas

VTĮ 9 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinti priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas reikalavimai – turėti Lietuvos Respublikos pilietybę, mokėti valstybinę lietuvių kalbą, būti ne jaunesniam kaip 18 metų ir ne vyresniam kaip 65 metų (65 metų reikalavimas netaikomas politinio (asmeninio) pasitikėjimo ir pakaitiniams valstybės tarnautojams), turėti aukštąjį universitetinį arba aukštąjį koleginį išsilavinimą. To paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinti atvejai, kai asmuo negali būti priimtas į valstybės tarnautojo pareigas.

Asmuo, pretenduojantis į valstybės tarnautojo pareigas, turi užpildyti Vyriausybės patvirtintos formos nepriekaištingos reputacijos deklaraciją[1013], kurioje, pavyzdžiui, turi atsakyti į tokius klausimus:

Ar esate įstatymų nustatyta tvarka pripažintas kaltu dėl tyčinio nusikaltimo padarymo ir turite neišnykusį ar nepanaikintą teistumą arba nepasibaigusį laidavimo terminą? Jeigu taip, – kada, pagal kokį BK straipsnį?; Ar esate arba buvote įstatymų nustatyta tvarka uždraustos organizacijos narys, jeigu nuo narystės pabaigos nepraėjo 3 metai? ir t. t.

LVAT apie nepriekaištingą reputaciją

LVAT dėl nepriekaištingos reputacijos pažymėjo:

„<...> pabrėžtina, kad asmuo gali būti pripažintas neturinčiu nepriekaištingos reputacijos tik tuo atveju, jeigu apie jį gauta informacija atitinka nors vieną iš Valstybės tarnybos įstatymo 3^1 straipsnio 1 dalyje aptartą punktą. Tai reiškia, kad kiti asmens, pretenduojančio užimti tam tikras valstybines pareigas, asmeninių savybių vertinimai (patikimumas, lojalumas ir pan.) Valstybės tarnybos įstatymo taikymo prasme negali būti suprantami kaip atskiri ir savarankiški asmens (jo turimų savybių) vertinimo kriterijai, o turi būti aiškinami tik šio įstatymo naudojamos sampratos „nepriekaištinga

[1013] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1295 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“ (TAR, 2018-12-19, Nr. 20793).

reputacija“ kontekste, t. y. visi kiti hipotetiškai galimi asmens vertinimai neturi išeiti iš šios sampratos įstatymo nustatyto apibūdinimo ribų.“[1014]

Taigi, asmuo nėra laikomas nepriekaištingos reputacijos, jeigu jis neatitinka bent vieno VTĮ 4 straipsnio 2 dalies punkto (2017 m. tai buvo 3^1 straipsnio 1 dalis).

Taip pat pretendentas turi atitikti specialiuosius reikalavimus, kurie būna paskelbti pareigybių aprašymuose, pavyzdžiui, gali būti nustatytas toks specialusis reikalavimas – turėti daugiau nei trejų metų vadovaujamo darbo patirtį, mokėti anglų kalbą įgudusio vartotojo (C1) lygiu ir t. t. Dėl specialiųjų reikalavimų pretenduojant į valstybės tarnautojo pareigas kyla nemažai tarnybinių ginčų.

Ginčų dėl specialiųjų reikalavimų valstybės tarnautojams pavyzdžiai

Vidaus audito ir kontrolės metodologijos skyriaus patarėjo pareigybės aprašyme buvo nustatytas reikalavimas – mokėti anglų kalbą pažengusio vartotojo lygmens B1 lygiu. Tam reikia pateikti Akredituoto centro pažymą apie užsienio kalbos mokėjimo lygį. Pareiškėjas nepateikė pažymos apie anglų kalbos mokėjimą B1 lygiu. Nustačius šias aplinkybes administracinis teismas pripažino, kad pareiškėjas neatitiko Vidaus audito ir kontrolės metodologijos skyriaus patarėjo pareigybei keliamo specialaus reikalavimo, todėl šių pareigų atsakovas neprivalėjo pareiškėjui siūlyti.[1015]

2017 m. balandžio 13 d. buvo paskelbtas konkursas Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos vadovo – savivaldybės kontrolieriaus pareigoms užimti. Šiaulių miesto savivaldybės kontrolieriaus pareigybės aprašyme buvo nurodyta, kad einantis šias pareigas asmuo turi atitikti specialius reikalavimus – turėti aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne mažesnį kaip 3 metų darbo stažą finansų, ekonomikos, teisės, audito, kontrolės arba viešojo administravimo srityse ir t. t. Asmuo, apskundęs konkurso į valstybės tarnautojo pareigas rezultatus, tvirtino, kad ši nuostata reiškia, jog pretendentas turi turėti finansų, ekonomikos, teisės ar viešojo administravimo išsilavinimą. LVAT konstatavo, kad ir Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 8 dalyje, ir Pareigybės aprašymo 6.1 punkte buvo nurodyta, kad savivaldybės kontrolierius privalo turėti aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnį kaip 3 metų darbo finansų, ekonomikos, teisės, audito, kontrolės arba viešojo administravimo srityse stažą. Šis reikalavimas, pasak Teismo, sudarytas iš dviejų sakinio dalių ir sujungtas jungtuku „ir“. Tai reiškia, kad asmenims, siekiantiems tapti savivaldybės kontrolieriumi, yra nustatytas reikalavimas turėti bet kokios studijų srities aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą, o ne turėti išsilavinimą konkrečioje srityje. Atsižvelgus į tai, buvo atmestas pareiškėjo apeliacinio skundo argumentas, kad įgytas išsilavinimas turi būti susijęs su finansų, ekonomikos, teisės, audito, kontrolės arba viešojo administravimo sritimi.[1016]

Konkurso nelaimėjęs pretendentas ginčijo konkurso rezultatus, nurodęs, kad pripažintas laimėtoju pretendentas neatitiko specialiųjų konkurso reikalavimų – neturėjo reikiamo trejų metų teisinio darbo stažo. Pirmosios instancijos teismas padarė išvadą, kad pretendentas reikalaujamo darbo stažo neturėjo, todėl konkursas pripažintas neteisėtu. Personalo vadovė nepagrįstai pažymėjo, kad pretendentas

[1014] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-675-143/2017.

[1015] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4014-261/2019.

[1016] 2019 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2467-662/2019.

> atitinka Tvarkos tam tikrą punktą. Byloje padaryta išvada, kad specialiųjų reikalavimų, numatytų valstybės tarnautojui, neatitikimas, nustatytas bet kurioje konkurso vykdymo stadijoje, yra besąlyginis pagrindas panaikinti konkurso rezultatus kaip prieštaraujančius aukštesnės galios teisės aktams.[1017]

Pagal VTĮ 11 straipsnį, valstybės ir savivaldybių institucijų poreikį *konkursus* į įstaigų vadovų ir karjeros valstybės tarnautojų pareigas Vyriausybės nustatyta tvarka, pagal vertinimo metodus ir kriterijus[1018], centralizuotai organizuoja Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Valstybės tarnybos departamentas arba Departamentas). Kad būtų paskelbtas konkursas, tarnautojo ieškanti įstaiga turi parengti pareigybės aprašymą ir išsiųsti Departamentui. Konkursas skelbiamas Departamento portale.[1019]

Pareigybės aprašymas yra svarbus teisiniuose santykiuose, nes, pavyzdžiui, už netinkamą funkcijų atlikimą, pagal pareigybės aprašymą, gresia tarnybinė atsakomybė. Taigi, tarnybinės atsakomybės pagrindas yra ne tik tarnautojo veiksmai ar neveikimas pažeidžiant įstatymus, kitus teisės aktus, reglamentuojančius jo pareigas, bet ir pareigybės aprašymą. Pareigybės aprašymo taisyklės yra detalizuotos valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikoje.[1020] Pagal VTĮ 8 straipsnio 4 dalį, valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus ir pareigybių sąrašus tvirtina valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovai, teismo kancleriai, generalinis prokuroras, Vyriausybė ar jos įgaliotas ministras, savivaldybės taryba, kolegialių institucijų pirmininkai (pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos pirmininkas arba Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos pirmininkas ir t. t.).

Paskelbus konkursą yra priimami pretendentų į valstybės tarnautojų pareigas dokumentai – prašymas, nurodytos formos gyvenimo aprašymas, užpildyta nepriekaištingos reputacijos deklaracija, klausimynas, išsilavinimą bei kvalifikacijas įrodančių dokumentų kopijos.

Konkursui vykdyti Departamento direktorius ar jo įgaliotas kitas valstybės tarnautojas sudaro komisiją iš ne mažiau kaip trijų narių, kurių daugiau kaip pusę turi sudaryti ne įstaigos, kuriai atrenkamas valstybės tarnautojas, atstovai. Konkurso komisijos nariu skiriamas ir į pareigas priimantis asmuo ar jo įgaliotas asmuo, t. y. tarnautojo ieškančios institucijos atstovas. Konkurso į įstaigos vadovo pareigas komisija sudaroma ne mažiau kaip iš penkių narių, kurių daugiau kaip pusę turi sudaryti Valstybės tarnybos departamento atstovai, vienas arba du – į pareigas priimančio asmens skirti atstovai, taip pat gali būti skiriami ne daugiau kaip du buvę ir (ar) esami įstaigų vadovai. Vertinant

---

[1017] Teismų praktikos dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teismuose praktikos apibendrinimas Nr. 9, 2006, p. 16.

[1018] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-12-03, Nr. 19573).

[1019] Prieiga internetu: <http://vtd.lrv.lt/lt/naujienos/informacija-apie-valstybes-tarnybos-departamento-vykdomus-centralizuotus-konkursus-ir-atrankas-23>.

[1020] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-12-03, Nr. 19573).

pretendentus konkurso komisijoje gali dalyvauti ne daugiau negu penki stebėtojai. Tai gali būti įstaigos, į kurią priimamas valstybės tarnautojas, veikiančios profesinės sąjungos, darbo tarybos ir kiti viešojo juridinio asmens, išskyrus valstybės ar savivaldybės institucijas ar įstaigas, įgalioti atstovai.

Prieš konkursą į įstaigos vadovo pareigas Departamente yra atliekamas išankstinis pretendentų kompleksinis vertinimas. Jo metu įvertinamos asmens turimos bendrosios, vadybinės ir lyderystės kompetencijos ir priimama rekomendacinio pobūdžio išvada, kuri galioja trejus metus. Pretendentų vertinimui komisijoje gali būti taikomi interviu, praktinės užduoties, testo, namų darbų užduoties metodai.[1021]

Pretendentų vertinimą komisijoje laimi daugiausia balų, bet ne mažiau kaip šešis balus, surinkęs pretendentas, išskyrus pretendentus, dalyvavusius konkurse į įstaigos vadovo, įstaigos vadovo pavaduotojo ar įstaigos padalinio vadovo pareigas.

Pretendentais į padalinio vadovo ar aukštesnes ir įstaigos vadovo pareigas laikomi du daugiausia balų, bet ne mažiau kaip šešis balus surinkę pretendentai. Departamentas apie pretendento vertinimo komisijoje rezultatą ir užimtą vietą pretendentą informuoja per penkias darbo dienas nuo pretendentų vertinimo komisijoje pabaigos. Institucija, ieškojusi asmens į valstybės tarnautojo pareigas, per dešimt darbo dienų nuo informacijos apie pasiūlytus pretendentus gavimo įstaigoje dienos pasirenka vieną iš konkurso komisijos pasiūlytų pretendentų ir apie tai ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo sprendimo dėl pasiūlytų pretendentų priėmimo dienos raštu informuoja Departamentą ir konkurso komisijos pasiūlytus pretendentus.

Kaip konstatuojama oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1022], priėmimo į pareigas konkurso būdu procedūra apima konkurso paskelbimą, dokumentų priėmimą, konkurso komisijos sudarymą, konkursą, sprendimą dėl priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas. Visos priėmimo taisyklės detalizuojamos Priėmimo į valstybės tarnautojus pareigas organizavimo tvarkos apraše (toliau – Aprašas). Pagal administracinę doktriną, Apraše įtvirtintos procedūros ir taisyklės yra imperatyvios ir jų nesilaikymas yra vada pripažinti administravimo subjekto priimtą sprendimą neteisėtu ir jį panaikinti.[1023] Taigi, šių procedūrų reikalavimų pažeidimas gali lemti konkurso rezultatų pripažinimą negaliojančiais nepriklausomai nuo konkretaus pretendento galimybės tapti konkurso laimėtoju akivaizdumo, nes tokie pažeidimai reiškia ir imperatyviųjų valstybės tarnybos organizavimo principų pažeidimą.[1024]

[1021] Detalesnę priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarką žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-12-03, Nr. 19573).

[1022] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 476–477.

[1023] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{442}-781/2008, 2011 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{62}-2947/2011.

[1024] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3579-520/2018.

Į karjeros valstybės tarnautojų pareigas gali būti priimama ir *be konkurso*. Tą skelbia ir VTĮ 12 straipsnis. Be konkurso į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priimama, norint atkurti valstybės tarnautojo statusą, kitaip tariant – grįžti į valstybės tarnybą.

Remiantis VTĮ 13 straipsniu, į politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigas taip pat priimama be konkurso. Tokiu atveju asmens bendrųjų reikalavimų atitikimą turi užtikrinti valstybės politikas ar kolegiali institucija (pavyzdžiui, savivaldybės taryba), priimanti asmenį į politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigas. Priimantys asmenį į minėtas pareigas turi teisę kreiptis į teisėsaugos, kontrolės ir kitas institucijas, įstaigas, valstybės ar savivaldybės valdomas įmones, kad šios pateiktų apie tokį asmenį jų turimą informaciją.

Pagal VTĮ 14 straipsnį, į įstaigų vadovų pareigas taip pat priimama konkurso būdu arba be konkurso. Įstaigai vadovauti priimama penkerių metų kadencijai. Asmuo negali eiti tos pačios valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vadovo pareigas daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės, nebent įstatymuose nustatyta kitaip. Tam tikrais atvejais į įstaigų vadovų pareigas priimama politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, pavyzdžiui, savivaldybės administracijos direktorius yra politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas ir kartu jis yra įstaigos – savivaldybės administracijos – vadovas.

Sąvoka „į pareigas priimantis asmuo“

VTĮ sąvoka „į pareigas priimantis asmuo“ yra vartojama per penkiasdešimt kartų. Norėtume patikslinti ją. Darbo teisiniuose santykiuose analogiška sąvoka šiai yra „darbdavys“. Darbdavio sąvoka vartojama ir oficialiojoje administracinėje doktrinoje.[1025] Taigi, darbdavio samprata yra detalizuota Įstatymo 10 straipsnyje, kuriame sąvoka „į pareigas priimantis asmuo“ išskaidoma į tris sąvokas: „į valstybės tarnautojo pareigas priimantis asmuo“, „į įstaigos vadovo pareigas priimantis asmuo“, „į politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigas priimantis asmuo“. Pirmuoju atveju šie asmenys yra valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovai, teismų pirmininkai, Vyriausybė, antruoju – Respublikos Prezidentas, Ministras Pirmininkas, Vyriausybė, savivaldybės taryba, institucijų ir įstaigų vadovai, trečiuoju – Seimo Pirmininkas, Seimo kancleris, Respublikos Prezidentas, Ministras Pirmininkas, ministras, Vyriausybė, savivaldybės meras.

2.5. Valstybės tarnautojo teisės ir pareigos

Pagal VTĮ 16 straipsnį, *valstybės tarnautojų pareigos* yra tokios: valstybės tarnautojai privalo laikytis Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų, būti lojalūs Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai, gerbti žmogaus teises ir

[1025] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 681.

laisves, tarnauti visuomenės interesams, tinkamai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir laiku bei kokybiškai atlikti pavedamas užduotis, laikytis Įstatyme, kituose teisės aktuose nustatytų valstybės tarnautojų veiklos ir tarnybinės etikos principų ir taisyklių, vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, teisės aktų nustatyta tvarka deklaruoti privačius interesus, nepiktnaudžiauti tarnyba, laikytis valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidaus tvarkos taisyklių, teikti informaciją apie savo tarnybą, nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine ar su tarnyba susijusia informacija kitaip, negu nustato įstatymai ar kiti teisės aktai, nesinaudoti valstybės ar savivaldybių nuosavybe ne tarnybinei veiklai, nedalyvauti šio su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje (VTĮ 19 straipsnyje įvardyta nesuderinama su valstybės tarnyba veikla – užsiimti veikla, jei ji sukelia viešųjų ir privačių interesų konfliktą tarnyboje, eiti daugiau nei vienas valstybės tarnautojo pareigas ir t. t.) ir nenaudoti tarnybos laiko kitiems tikslams, išskyrus kitą darbą, dirbamą turint valstybės tarnautoją į pareigas priėmusio asmens leidimą (pavyzdžiui, valstybės tarnautojas, norėdamas dėstyti universitete, turi turėti leidimą tai daryti).

Pagal VTĮ 17 straipsnį, *valstybės tarnautojų teisės* yra tokios: gauti įstatymų nustatytą darbo užmokestį, taip pat gauti įstatymų ir kitų teisės aktų pagrindu nustatytą atlyginimą, atostogas, socialinio draudimo pensiją, streikuoti, būti profesinių sąjungų, organizacijų, susivienijimų nariais, politinių partijų ar organizacijų nariais ne tarnybos laiku, išskyrus valstybės tarnautojus, atliekančius savivaldybės tarybos nario pareigas, dalyvauti politinėje veikloje, taikant Įstatyme nustatytus apribojimus, būti atleisti nuo tarnybinių pareigų dalyvauti Seimo, Respublikos Prezidento, Europos Parlamento ar savivaldybių tarybų rinkimuose įstatymų nustatyta tvarka paskelbus juos kandidatais, už tą laikotarpį negaudami darbo užmokesčio, valstybės tarnautoją į pareigas priimančio asmens sprendimu būti paskirti (išrinkti) eiti su valstybės ar savivaldybės atstovavimu susijusias pareigas įmonių, įstaigų, organizacijų, nepaisant jų nuosavybės formos, teisinės formos, rūšies bei veiklos pobūdžio, kolegialiuose organuose (pavyzdžiui, valstybės ar savivaldybės įmonių tarybų nariais), tobulinti kvalifikaciją valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšomis ar kitomis teisėtomis lėšomis, į saugias ir sveikatai nekenksmingas darbo sąlygas, būti aprūpinti kokybiška darbo įranga ir priemonėmis, o naudodami asmeninę įrangą ir priemones, – į kompensaciją už jų naudojimą, tam tikromis Įstatyme nustatytomis sąlygomis atkurti karjeros valstybės tarnautojo statusą, taip pat dirbti kitą darbą, jeigu tai nesukelia viešųjų ir privačių interesų konflikto tarnyboje, nesudaro prielaidų valstybės tarnybą panaudoti asmeniniais interesais, nediskredituoja valstybės tarnybos autoriteto, nekliudo asmeniui, einančiam pareigas valstybės tarnyboje, tinkamai atlikti jo pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, taip pat kai tai nėra darbas tose įmonėse, įstaigose, organizacijose, kurių atžvilgiu valstybės tarnautojas turi valdingus įgaliojimus arba kontroliuoja, prižiūri jų veiklą (detaliau žr. VTĮ 18 straipsnio 1 dalį).

Pateikiame administracinių teismų praktikos pavyzdžių dėl teisės dirbti kitą darbą ir dėl su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamos veiklos.

Praktiniai pavyzdžiai

Byloje buvo nagrinėjamas Klaipėdos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – VMI) viršininko įsakymas „Dėl leidimo V. M. dirbti kitą darbą", kuriuo pareiškėjai V. M. buvo atsisakyta išduoti leidimą dirbti kitą darbą. Pareiškėja V. M. dirba Klaipėdos apskrities VMI Atrankos tikrinimams ir PVM kontrolės skyriaus PVM mokėtojų registravimo poskyrio vyriausiąja specialiste. Ji pateikė prašymą dėl leidimo dirbti kitą darbą – UAB *„(duomenys neskelbtini)"* administratore. Klaipėdos apskrities VMI yra vietos mokesčių administratorius, į kurio veiklos teritoriją patenka ir Kretingos miesto registruoti mokesčių mokėtojai, įskaitant ir įmonę, kurioje valstybės tarnautoja norėjo įsidarbinti. Administracinis teismas konstatavo, kad pareiškėja, kaip valstybės tarnautoja, pagal savo pareigybės aprašymą, yra atsakinga už duomenų apie PVM mokėtojus surinkimą, būsimų PVM mokėtojų rizikingumo nustatymą ir įvertinimą, PVM mokėtojo priešregistracinės ir poregistracinės kontrolės užtikrinimą, sprendimų dėl asmens įregistravimo / neįregistravimo PVM mokėtoju priėmimą. Jai taip pat pavesta nagrinėti PVM mokėtojų pateiktus duomenis, veiklą, vertinti galimų pažeidimų riziką ir t. t. Taigi, administracinis teismas konstatavo, kad toks valstybės tarnautojos pareigų pobūdis lemia, kad pareiškėjos darbas Klaipėdos apskrities VMI Atrankos tikrinimams ir PVM kontrolės skyriaus PVM mokėtojų registravimo poskyrio vyriausiąja specialiste yra (arba gali būti) susijęs su UAB *„(duomenys neskelbtini)"* kontrole, jos veiklos priežiūra ar kokių nors kitų sprendimų dėl tos įmonės, priėmimu, o tai lemia, kad pareiškėjos darbas UAB *„(duomenys neskelbtini)"* kliudytų jai tinkamai atlikti jos pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas. Taigi, pareiškėjos skundas buvo atmestas, o Klaipėdos apskrities VMI viršininko įsakymas neleisti dirbti kito darbo buvo paliktas galioti.[1026]

Atsakovas Administracijos direktorius įsakymu pareiškėjui H. S. paskyrė tarnybinę nuobaudą – atleidimą iš pareigų. Tokiam sprendimui buvo keletas priežasčių. Viena iš jų ta, kad pareiškėjas darbo laiku užsiėmė su valstybės tarnyba nesuderinama veikla – dirbo Seimo rinkimų Verkių rinkimų apygardos rinkimų komisijos nariu, deleguotu nuo atitinkamos politinė partijos, t. y. tarnybos laiką minėtomis dienomis naudojo politinės partijos veiklai ir tuo šiurkščiai pažeidė tarnybinę drausmę. Bylos nagrinėjimo metu buvo nustatyta, kad H. S. vykdė Verkių apygardos rinkimų komisijos nario pareigas (pareiškėjas VRK sprendimu buvo paskirtas Verkių rinkimų apygardos komisijos nariu). Teisėjų kolegija konstatavo, kad pareiškėjo veikla Verkių rinkimų apygardos rinkimų komisijoje nėra politinė veikla, nes apygardos rinkimų komisijos bei jos nariai nevykdo jokių funkcijų, susijusių su partijų ar konkrečios partijos veikla. Iš byloje pateikto darbo laiko žiniaraščio matyti, kad pareiškėjas vykdė komisijos nario funkcijas. Taigi, atsižvelgiant į tai bei į kitas aplinkybes (atsakovas nepateikė įrodymų, kad pareiškėjas rinkimų apygardoje būtų praleidęs visą ar didžiąją darbo dienos laiko dalį, nebuvo gauta jokių skundų dėl to, kad pareiškėjas nurodytu laikotarpiu būtų neatlikęs ar netinkamai atlikęs jam pavestas funkcijas), buvo prieita prie išvados, kad valstybės tarnautojo H. S. dalyvavimas ir pagalba rinkimų apygardos veikloje nėra veikla, nesuderinama su valstybės tarnautojo pareigomis, o dalyvavimas rinkimų apygardos veikloje nėra prilyginamas dalyvavimui politinėje veikloje.[1027]

[1026] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-914/2009.

[1027] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3964-520/2017.

2.6. Valstybės tarnautojų karjera

Konstitucijos 33 straipsnio nuostata įtvirtina piliečių teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą. Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną, ši nuostata suponuoja ir valstybės tarnautojų teisę į karjerą valstybės tarnyboje, „paisant įstatyme nustatytų sąlygų, paties valstybės tarnautojo pastangų daryti karjerą, taip pat objektyvių galimybių. Valstybės tarnautojui neturi būti dirbtinai, nepagrįstai kliudoma daryti karjerą valstybės tarnyboje“[1028].

Karjeros valstybės tarnautojų veiklos vertinimas reglamentuojamas VTĮ V skyriaus nuostatomis bei Vyriausybės patvirtintu Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos aprašu.[1029]

Valstybės tarnautojų karjeros teisinių santykių reguliavimas apima valstybės tarnautojo perkėlimą į kitas tarnautojo pareigas laimėjus konkursą, į aukštesnes pareigas, laikiną perkėlimą į kitas pareigas, valstybės tarnautojų tarnybinį kaitumą ir tarnybinės veiklos vertinimą.

Kadangi kyla nemažai tarnybinių ginčų, susijusių su valstybės tarnautojų veiklos vertinimu, aptarkime oficialiąją administracinę doktriną tarnybinės veiklos vertinimo aspektu.

Remiantis VTĮ 27 straipsniu, karjeros valstybės tarnautojo (išskyrus struktūrinio padalinio vadovo) veiklos ir pakaitinio valstybės tarnautojo tarnybinės *veiklos vertinimo tikslas* yra kasmet įvertinti tarnautojo kvalifikaciją ir gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir pasiektus rezultatus, vykdant jiems suformuluotas užduotis. Vertinama ir įstaigos vadovo, jeigu jis nėra politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas, ir struktūrinio padalinio vadovo veikla. Įstaigos vadovo ir karjeros valstybės tarnautojo, einančio valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos administracijos ar struktūrinio padalinio vadovo pareigas, tarnybinės veiklos vertinimo tikslas yra kasmet įvertinti jo kvalifikaciją ir gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir pasiektus rezultatus, vykdant atitinkamai jo vadovaujamai valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai arba vadovaujamam įstaigos padaliniui suformuluotas užduotis. Valstybės tarnautojo tarnybinė veikla vertinama *kiekvienais metais*, jeigu valstybės tarnautojas ne trumpiau kaip šešis mėnesius per kalendorinius metus eina pareigas toje institucijoje ar įstaigoje, kurioje yra vertinama jo tarnybinė veikla. VTĮ 27 straipsnio 12 dalies normoje yra numatytas neeilinis tarnautojo vertinimas.

Pagal VTĮ 27 straipsnio 5 dalį, įstaigos vadovo tarnybinę veiklą vertina šį valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo, o kai įstaigos vadovą į pareigas priima kolegiali institucija, – šios institucijos vadovas. Karjeros valstybės tarnautojo ir pakaitinio valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą vertina jų tiesio-

[1028] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

[1029] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-12-03, Nr. 19573).

ginis vadovas. Tarnautojo veikla gali būti įvertinta *labai gerai, gerai, nepatenkinamai* (Įstatymo 27 straipsnio 6 dalis).

Kai valstybės tarnautojo veikla įvertinama *gerai*, jo teisinė padėtis nesikeičia, ir veiklos vertinimas baigiamas. Nebent valstybės tarnautojas nesutiktų su savo vadovo vertinimu. Tokiu atveju vertinimo komisija turėtų pateikti savo išvadą dėl vadovo vertinimo. Taigi, vertinimo procedūra būtų tęsiama (Įstatymo 27 straipsnio 7 dalis).

Kai valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinama *labai gerai*, valstybės tarnautojui motyvuotu siūlymu gali būti nustatoma didesnė pareiginė alga, taikant ne mažiau kaip 0,5 ir ne daugiau kaip 1,5 didesnį koeficientą, negu jam iki tarnybinės veiklos vertinimo nustatytas pareiginės algos koeficientas, tačiau neviršijant tai pareigybei nustatyto didžiausio koeficiento, arba valstybės tarnautojui gali būti taikomos tokios skatinimo priemonės – padėka, vardinė dovana, nuo vienos iki dviejų pareiginių algų dydžio piniginė išmoka, kvalifikacijos tobulinimo finansavimas ne didesne kaip valstybės tarnautojo vienos pareiginės algos dydžio suma per metus. Taip pat karjeros valstybės tarnautojas, išskyrus kadencijai priimtą valstybės tarnautoją, gali būti perkeliamas į aukštesnes karjeros valstybės tarnautojo pareigas, išskyrus pareigas, kurioms įstatymais yra nustatyta kadencija, toje pačioje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje (Įstatymo 27 straipsnio 8 dalis, 31 straipsnio 2 dalis).

Kai valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinama *nepatenkinamai* tarnautojui motyvuotu siūlymu gali būti nustatoma mažesnė pareiginė alga arba tarnautojas gali būti perkeltas į žemesnes pareigas toje pačioje institucijoje ar įstaigoje, taip pat gali būti atleistas iš pareigų (VTĮ 27 straipsnio 9 dalis). Jeigu įvertinama nepatenkinamai ir nustatoma mažesnė pareiginė alga, gali būti sudaromas ne trumpesnis negu dviejų mėnesių ir ne ilgesnis negu šešių mėnesių tarnautojo tarnybinės veiklos gerinimo planas (VTĮ 27 straipsnio 10 dalis). Plane nurodomi tarnautojo tarnybinės veiklos trūkumai, nustatomi siektini jos rezultatai, siūlomos priemonės rezultatams pasiekti, plano įvykdymo terminas. Pagal oficialiąją administracinę doktriną, vertinant valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą nepatenkinamai ir į pareigas valstybės tarnautoją priimančiam asmeniui priimant galutinį vertinimo procedūros aktą, „ne valstybės tarnautojas, kaip silpnesnė tarnybos santykių šalis, turi įrodinėti, jog jis turi kompetencijos ir gali tinkamai eiti konkrečias laisvas žemesnes pareigas, o priešingai – institucija (įstaiga), kurioje valstybės tarnautojas dirba, turi pareigą įrodinėti, dėl kokių svarbių priežasčių jis nepasiūlė konkrečių laisvų pareigų tokiam valstybės tarnautojui, pateikdamas konkrečiomis aplinkybėmis, kliudančiomis užimti minėtas pareigas, pagrįstus tokio sprendimo motyvus“[1030]. Priešingu atveju, pagal administracinę jurisprudencija, būtų sudarytos su teisėtumo principu nesuderinamos prielaidos institucijai (įstaigai),

[1030] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eP-56-756/2019.

kurioje valstybės tarnautojas dirba, „veikti ne valstybės tarnybos interesais, o savo nuožiūra, vadovautis simpatijomis ar antipatijomis, formaliai siūlyti bet kokias, akivaizdžiai darbuotojo kvalifikacijos ir kompetencijos neatitinkančias itin žemas pareigas, piktnaudžiauti savo dominuojančia padėtimi ir pan.“[1031]

Pagal Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos aprašą, valstybės tarnautojas, nesutinkantis su tiesioginio vadovo tarnybinės veiklos vertinimu, per penkias darbo dienas gali pateiki valstybės tarnautoją į pareigas priimančiam asmeniui rašytinį kreipimąsi su prašymu, kad jo tarnybinę veiklą įvertintų *vertinimo komisija*. Ši komisija sudaroma iš mažiausiai penkių valstybės tarnautojų, einančių pareigas toje pačioje įstaigoje, kaip ir valstybės tarnautojas, kurio tarnybinė veikla yra vertinama. Įstaigos vadovo tarnybinę veiklą vertinanti vertinimo komisija sudaroma iš skirtingų įstaigų ne žemesnės nei įstaigos vadovo, kurio tarnybinė veikla vertinama, pareigybių grupės valstybės tarnautojų.

LVAT pažymėjo, kad „vertinimo komisijos nagrinėjimo dalykas yra tiesioginio vadovo išvada, kurioje valstybės tarnautojo tarnybinė veikla įvertinta labai gerai, patenkinamai ar nepatenkinamai. Vertinimo komisijos pareiga yra patikrinti, ar valstybės tarnautojo tiesioginio vadovo surašyta tarnybinės veiklos vertinimo išvada yra pagrįsta, įsitikinti, ar tiesioginis vadovas, vertindamas valstybės tarnautojo gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir jo kvalifikaciją, laikėsi Taisyklėse pateiktų rekomendacijų“[1032]. Vertinimo komisija, išnagrinėjusi valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą, priėmusi sprendimą dėl šios veiklos įvertinimo ir sprendimą dėl teikiamo siūlymo valstybės tarnautoją priėmusiam asmeniui į pareigas, surašo *vertinimo komisijos išvadą*.

LVAT pažymėjo, kad vienas iš pagrindinių įrodymų, turinčių atskleisti vertinimo komisijos išvados motyvaciją, yra skaitmeninis vertinimo komisijos posėdžio garso įrašas, kuriame turi būti įrašytas ne tik pareigūno tarnybinės veiklos nagrinėjimas, susidedantis iš pokalbio su pareigūnu (tarnautoju) ir tiesioginio vadovo išvados nagrinėjimo, bet ir vertinimo komisijos posėdžio stadija, kurios metu komisijos nariai aptaria valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimą ir nutaria pareigūno (tarnautojo) tarnybinę veiklą įvertinti vienu iš įstatyme numatytų būdų.[1033]

Vertinimo komisijos išvada nėra privaloma tarnautoją į pareigas priimančiam asmeniui. Taip pat LVAT yra pripažinęs, kad *tiesioginio vadovo išvada* apie valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimą, taip pat *vertinimo komisijos išvada* yra *procedūriniai dokumentai* ir jie negali būti ginčo administraciniame teisme dalykas. Taigi, šių dokumentų administraciniams teismams negalima apskųsti, tačiau tai nereiškia, kad užkertamas kelias į teisminę gynybą, nes „šiais reikalavimais keliami klausimai teisme gali būti išnagrinėti ginčijant į pareigas

[1031] *Ibid.*

[1032] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2415-629/2019.

[1033] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2415-629/2019.

valstybės tarnautoją priimančio asmens sprendimą t. y. *galutinį vertinimo procedūros aktą*, kadangi kaip tik šis aktas asmeniui sukelia teisines pasekmes“[1034].

Neeilinis valstybės tarnautojo vertinimas vyksta dviem atvejais: kai tiesioginis vadovas mano, kad reikia atlikti jam pavaldaus valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos neeilinį vertinimą dėl jo kvalifikacijos ir gebėjimų atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, ir kai valstybės tarnautojas pageidauja, kad jam būtų nustatyta didesnė pareiginė alga arba nori būti perkeltas į aukštesnes pareigas.

2.7. Valstybės tarnautojo darbo užmokestis

Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalis nustato kiekvieno piliečio teisę gauti teisingą apmokėjimą už darbą. Ši teisė egzistuoja ne tik darbo, bet ir valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose. Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną[1035], teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą yra Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintos nuosavybės teisės viena esminių įgyvendinimo prielaidų. Konstitucinis Teismas konstatavo, jog negali būti tokios teisinės situacijos, kad valstybės tarnautojui, atlikusiam pavestą darbą, už šį darbą nebūtų mokama, būtų mokama ne nustatytu laiku arba mokama mažiau[1036], negu priklauso pagal įstatymus ir kitus teisės aktus. Tokia situacija, kai neužtikrinama Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje nustatyta teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą, pažeistų ne tik Konstitucijoje įtvirtintą asmens teisę, bet ir konstitucinius lygiateisiškumo, teisingumo, teisinės valstybės principus.[1037]

Konstitucinis Teismas pripažino, kad aiškūs kriterijai, kuriais remiantis tarnautojams nustatomas darbo užmokestis, yra esminis kiekvieno piliečio teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą elementas ir turi būti nustatomi įstatymu.[1038] Pagal oficialiąją administracinę doktriną, valstybės tarnautojų darbo užmokestis nėra valstybės tarnautojo ir įstaigos, kurioje jis dirba, vadovo susitarimo dalykas: įgaliojimų valstybės ar savivaldybės institucijos vadovas susitarimo su valstybės tarnautoju pagrindu mažinti arba didinti valstybės tarnautojui teisės aktuose nustatytą darbo užmokestį neturi.[1039] Valstybės tarnautojo darbo

[1034] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-483/2011, 2011 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-208/2011, 2010 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-724/2010, 2010 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756 -146/2010, 2007 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-230/2007, 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS442-555/2010, 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-695/2008, 2014 m. rugpjūčio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-738-14.

[1035] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

[1036] Dėl valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo mažinimo atvejų žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d., 2016 m. spalio 27 d. nutarimus.

[1037] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai.

[1038] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

[1039] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A248-225/2008, 2005 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A444-638/2005, Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 8, 2006, p. 316–329, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 535.

užmokestis yra griežtai reglamentuojamas įstatymo, kuriame „nėra išlygos, leidžiančios taikyti apmokėjimą vadovaujantis įstaigos vadovo išleistu aktu“[1040].

Lėšos valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui yra numatomos valstybės biudžete.

Preliminariais duomenimis, 2019 m. valstybės biudžete valstybės tarnautojų, įskaitant statutinius valstybės tarnautojus, darbo užmokesčiui buvo numatyta apie 900 milijonų eurų.

Konstitucinė nuostata gauti teisingą apmokėjimą valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose yra įtvirtinta VTĮ šeštame skyriuje „Darbo užmokestis“. Valstybės tarnybos 28–30 straipsnių normos nustato valstybės tarnautojo darbo užmokesčio struktūrą, jos elementus ir mokėjimo pagrindus.

Remiantis VTĮ 28 straipsniu, valstybės tarnautojo darbo užmokestį sudaro:

1) pareiginė alga,
2) priemokos,
3) priedas už tarnybos Lietuvos valstybei stažą,
4) mokėjimas už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties, viršvalandinį darbą ir budėjimą.

Valstybės tarnautojo pareiginė alga nustatoma pagal valstybės tarnautojo pareigybei nustatytą pareiginės algos koeficientą arba iš pareigybei nustatyto pareiginės algos koeficientų intervalo. Jeigu pareiginė alga nustatoma iš pareigybei nustatyto pareiginės algos koeficientų intervalo, pareiginę algą nustato valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo.

Štai kaip atrodo *pareiginės algos koeficientas* arba iš pareigybei nustatyto *pareiginės algos koeficientų intervalas* (žr. 4–5 lentelės skiltis):

Įstaigų vadovų ir karjeros valstybės tarnautojų pareigybių grupė	Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybės	Pareiginės algos koeficientas (baziniais dydžiais)		
		I įstaigų grupė	II įstaigų grupė	III įstaigų grupė
1.	Seimo kancleris	Vyriausybės kancleris ir t. t.	22	
2.	Vyriausybės įstaigos vadovas ir t. t.	Viceministras ir t. t.	19,5–21,5	18,5–21

Pareiginės algos koeficiento vienetas yra Seimo patvirtintas atitinkamų metų Valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, valstybės tarnautojų bei valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų darbuotojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis.[1041] Pareiginė alga apskaičiuojama atitinkamą pareiginės algos koeficientą dauginant iš bazinio dydžio. Ateinančių finansinių metų bazinis dydis, atsižvelgiant į praėjusių metų vidutinę metinę infliaciją, minimaliosios mėnesinės algos dydį ir kitų vidutinio darbo užmokesčio viešajame sektoriuje dydžiui ir kitimui po-

[1040] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2476-1062/2019.

[1041] Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, valstybės tarnautojų, valstybės ir savivaldybių biudžetinių įstaigų darbuotojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio, taikomo 2020 metais, įstatymas (TAR, 2019-12-20, Nr. 20789).

veikį turinčių veiksnių įtaką, nustatomas nacionalinėje kolektyvinėje sutartyje[1042] (VTĮ 29 straipsnio 2 dalis).

Administracinėje jurisprudencijoje pažymėta:

Pareiginė alga yra „pagrindinė ir svarbiausioji valstybės tarnautojo darbo užmokesčio dalis, nes nuo jos dydžio priklauso ir kiti priedų bei priemokų dydžiai. Be to, pareiginė alga, kaip fiksuotas pinigų kiekis, turi įtakos ne tik kitų valstybės tarnautojo darbo užmokesčio elementų dydžiams, bet ir kitoms valstybės tarnautojui mokamoms išmokoms, pavyzdžiui, išeitinėms išmokoms ir kompensacijoms, kasmetinių atostogų apmokėjimui ir pan.“[1043]

Valstybės tarnautojui per kalendorinius metus ne ilgesniam kaip šešių mėnesių laikotarpiui gali būti skiriama viena iš šių priemokų:

1) už pavadavimą, kai raštu pavedama laikinai atlikti ir kito valstybės tarnautojo pareigybei nustatytas funkcijas. Ši priemoka negali būti mažesnė kaip 10 procentų ir didesnė kaip 40 procentų pareiginės algos;
2) už papildomų užduočių, suformuluotų raštu, atlikimą, kai dėl to viršijamas įprastas darbo krūvis arba kai atliekamos pareigybės aprašyme nenumatytos funkcijos. Priemoka už papildomų užduočių atlikimą negali būti mažesnė kaip 10 procentų ir didesnė kaip 40 procentų pareiginės algos (Įstatymo 30 straipsnyje nurodyti ir atvejai, kai šešių mėnesių laikotarpis netaikomas).

Priedą už tarnybos stažą sudaro vienas procentas pareiginės algos už kiekvienus tarnybos Lietuvos valstybei metus. Šio priedo suma negali viršyti 30 procentų pareiginės algos.

Už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties, viršvalandinį darbą ir budėjimą mokama DK nustatyta tvarka. Konstitucinis Teismas konstatavo:

„pagal Konstituciją negali būti tokios situacijos, kad valstybės tarnautojui, kuris dirba poilsio, švenčių dienomis, nakties metu, dirba kenksmingomis, labai kenksmingomis ar pavojingomis darbo sąlygomis, atlieka įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą ar papildomas užduotis, atliekamas viršijant nustatytą darbo trukmę, būtų nemokama arba šis darbas būtų neapmokamas teisingai.“[1044]

2.8. Valstybės tarnautojų skatinimas

Remiantis VTĮ 31 straipsniu, valstybės tarnautojai už nepriekaištingą tarnybinių pareigų atlikimą yra skatinami padėka, vardine dovana, nuo vienos iki dviejų pareiginių algų dydžio pinigine išmoka, suteikiant iki penkių mokamų poilsio dienų (tačiau ne daugiau kaip 10 darbo dienų per metus) arba atitinkamai sutrumpinant darbo laiką, vienkartine pinigine išmoka Vyriausybės nustatyta tvarka, finansuojant kvalifikacijos tobulinimą ne didesne kaip valstybės tarnautojo vienos pareiginės algos dydžio suma per metus.

[1042] Nacionalinė kolektyvinė sutartis yra dokumentas, kurį pasirašo Vyriausybė ir profesinės sąjungos: 2019 m. liepos 10 d. buvo pasirašyta 2020 m. nacionalinė kolektyvinė sutartis.

[1043] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 536.

[1044] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas.

Už ypatingus nuopelnus valstybės tarnybai tarnautojai gali būti teikiami valstybės apdovanojimui gauti.

Minėtame straipsnyje yra įtvirtinta, kad tarnautojus skatina į pareigas priimantis asmuo, o kai jį į pareigas priima Vyriausybė arba savivaldybės taryba, tai skatina Vyriausybė konkrečios valdymo srities ministro teikimu arba savivaldybės meras. Pagal LVAT, šios normos reguliuojamų santykių esminiai elementai yra: 1) vadovo diskrecija (gali skatinti), ši diskrecija sietina su valstybės (įstaigos) finansiniais ištekliais, 2) nepriekaištingas tarnybinių pareigų atlikimas.[1045]

Pateikiame tarnybinio ginčo pavyzdį dėl valstybės tarnautojų skatinimo.

Praktinis pavyzdys

Administracinio teismo buvo prašoma patikrinti Klaipėdos miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymą „Dėl skatinimo" teisėtumą ir pagrįstumą. Šiuo įsakymu valstybės tarnautojai buvo paskatinti piniginėmis priemokomis įstatymo nustatytos šventės Valstybės dienos proga. Šiuo įsakymu pareiškėjai nebuvo skirta vienkartinė piniginė išmoka. Pareiškėja skundė tai, kad įsakyme nebuvo nustatyta skirti pareiškėjai vienkartinę piniginę išmoką. Nagrinėjant bylą paaiškėjo reikšminga aplinkybė – pareiškėjos tarnybinė veikla už metus buvo pagrįstai įvertinta patenkinamai. LVAT konstatavo, kad pagal „Valstybės tarnybos įstatymo nustatytą teisinį reguliavimą teisė vadovui skatinti gali būti realizuojama tik tuomet, kai valstybės tarnautojas nepriekaištingai atlieka tarnybines pareigas. Šią įstatyme nustatytą sąlygą būtina atitikti visais atvejais, nesvarbu, kuriuo pagrindu valstybės tarnautojas yra skatinamas: ar skatinama nustatytų švenčių dienomis, ar už labai gerą darbuotojo darbą per kalendorinius metus, ar kitu pagrindu"[1046].

2.9. Valstybės tarnautojų atsakomybė

Tarnybinė teisinė atsakomybė (toliau – tarnybinė atsakomybė), kaip valstybės tarnybos dalis, yra reglamentuojama VTĮ VII skyriaus (31–41 straipsniai) ir Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarkos aprašo[1047] nuostatomis.

Tarnybinė atsakomybė taikoma valstybės tarnautojams už tarnybinius nusižengimus.

Iki 2019 m. sausio 1 d. galiojusioje VTĮ redakcijoje tarnybinė atsakomybė buvo susieta su tarnybiniu nusižengimu, kuris buvo apibrėžtas kaip tarnautojo pareigų neatlikimas arba netinkamas atlikimas dėl tarnautojo kaltės. Šiame kontekste svarbūs ir valstybės tarnybos principai, įvardyti Įstatymo 3 straipsnyje (apie juos žr. vadovėlio II dalies 5 skyriuje), ir šios dalies 2.5 poskyryje aptartos valstybės tarnautojų pareigos.

[1045] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1878-1062/2019.

[1046] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-599-1062/2019.

[1047] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 25 d. nutarimas „Dėl Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarkos aprašo patvirtinimo" (Žin., 2002, Nr. 65-2665).

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje nurodomas dvejopas tarnybinės atsakomybės tikslas: 1) tarnybos pažeidimų prevencija; 2) pažeidėjo nubaudimas už netinkamą tarnybos funkcijų atlikimą[1048]. Pačią tarnybinę atsakomybę LVAT apibrėžia:

Tarnybinė atsakomybė

> Tarnybinė atsakomybė – sudėtinė valstybės tarnybos dalis, tiesiogiai daranti įtaką valstybės tarnybos žmogiškiesiems ištekliams, gerinanti jos įvaizdį visuomenėje bei didinanti žmonių pasitikėjimą ja, sudaranti sąlygas išvengti klaidų ir kurianti profesionalią valstybės tarnybos aplinką.[1049]

Pagal administracinę doktriną, viena veiksmingiausių priemonių užtikrinant tarnybinę atsakomybę yra atsakomybės neišvengiamumo užtikrinimas. Taigi, taikant tarnybinę atsakomybę, turi būti remiamasi atsakomybės neišvengiamumo, draudimo keisti į blogąją pusę (*non reformatio in peius*), draudimo teisės normas, susijusias su atsakomybės asmeniui nustatymu ir taikymu, aiškinti plečiamai, imperatyvo visas abejones traktuoti tarnybinėn atsakomybėn traukiamo asmens naudai principais[1050]:

Oficialioji administracinė ir konstitucinė doktrina

> „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad teisės doktrinoje pripažįstama, kad taikant teisės normas, susijusias su atsakomybės asmeniui nustatymu ir taikymu, asmens nubaudimu, negalima aiškinti plečiamai. Atsižvelgiant į tarnybinės atsakomybės prigimtį ir pobūdį, šios atsakomybės taikymo pagrindai neabejotinai turi būti aiškiai nustatyti įstatyme. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime *inter alia* pažymėjo, kad įstatymu turi būti nustatyta valstybės tarnautojo atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus teisės pažeidimus, o teisės pažeidimai, už kuriuos teisės aktuose yra nustatyta atsakomybė, turi būti aiškiai apibrėžti. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, esant pagrįstų abejonių dėl to, ar atitinkama asmens veika užtraukia tarnybinę atsakomybę, visos abejonės turi būti traktuojamos traukiamo atsakomybėn asmens naudai.“[1051]

Pagal VTĮ 33 straipsnį, už tarnybinį nusižengimą skiriama tarnybinė nuobauda. Ji skiriama atsižvelgiant į kaltę, tarnybinio nusižengimo padarymo priežastis, aplinkybes ir padarinius, į valstybės tarnautojo veiklą iki tarnybinio nusižengimo padarymo, tarnybinę atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes, į Korupcijos prevencijos įstatymo ar į Kriminalinės žvalgybos įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka pateiktą informaciją.

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje pabrėžiama, kad tarnybinė nuobauda gali būti paskirta pagal Vyriausybės patvirtintą Tarnybinių nuobaudų

[1048] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 534.

[1049] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520–2635/2012, 2013 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-971/2013.

[1050] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25,p. 534.

[1051] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A63-604/2009, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 570–571.

skyrimo tvarką nustačius konkrečias tarnautojo veikas (veiksmus ar neveikimą), priešingas teisės aktams, reglamentuojantiems jo pareigas, nustatytas įstatymais, detalizuotas pareigybės aprašyme, ir kurios sudaro tarnybinio nusižengimo sudėtį.[1052] Taigi, taikant tarnybinę atsakomybę turi būti nustatyta tarnautojo veiksmuose arba neveikime *tarnybinio nusižengimo sudėtis*. Šią sudėtį sudaro objektyvieji ir subjektyvieji požymiai:

- *objektyvieji požymiai*: tarnybinio nusižengimo objektas – valstybės tarnybos tvarka; tarnybinio nusižengimo objektyvioji pusė – pats pažeidimas, jo padarymo faktas, neteisėtas valstybės tarnautojo elgesys, pasekmės (pavyzdžiui, žala valstybės institucijos prestižui, tarnybos reputacijai, netikėtai neatvykus į darbą tarnautojui skubus jo darbų perdavimas kitam tarnautojui ir t. t.), jei tokios kilo, priežastinis ryšys tarp veikos ir pasekmių; neteisėtu valstybės tarnautojo elgesiu LVAT laiko tarnybos pareigų, nustatytų VTĮ, atitinkamų viešojo administravimo veiklos sričių valstybės tarnautojų pareigų, nustatytų specialiais įstatymais, detalizuotų pareigybių aprašymuose ir kituose aktuose, neatlikimu arba netinkamu atlikimu;
- *subjektyvieji požymiai*: tarnybinio nusižengimo subjektas – tarnybinį nusižengimą padaręs tarnautojas, turintis tarnybinį teisnumą ir veiksnumą, tarnybinio nusižengimo subjektyvioji pusė – tarnautojo kaltė, galinti pasireikšti tyčios ar neatsargumo forma.[1053]

Esant šių elementų visumai vienu metu, konstatuotina, kad yra padarytas tarnybinis nusižengimas, sukeliantis tarnybinę atsakomybę.[1054] Nesant visų šių elementų visumos, nėra pagrindo taikyti tarnybinės atsakomybės.

Praktinis pavyzdys

LVAT vienoje byloje konstatavo, „kad atsakovas išvadoje visiškai nenagrinėjo tarnybinio nusižengimo sudėties subjektyviosios pusės – kaltės, t. y. iš surašytos tarnybinio patikrinimo išvados nėra aišku, ar tarnybinį pažeidimą pareiškėjas padarė tyčia ar dėl neatsargumo, ar aplaidumo. Pirmosios instancijos teismas pagrįstai konstatavo, kad atsakovo įgaliotas asmuo netyrė pareiškėjo kaltės dėl konstatuoto tarnybinio nusižengimo, jos nepagrindė, o tik formaliai pažymėjo, kad nusižengimas padarytas neveikimu, netinkamai vykdant priskirtas funkcijas. Tai reiškia, jog tarnybinio nusižengimo sudėties subjektyvioji pusė nebuvo tinkamai ištirta, o tai rodo, kad atsakovas minėtoje išvadoje visiškai nesprendė klausimo dėl pareiškėjo kaltės pobūdžio. Tinkamai neįvertinus esminių tarnybinio nusižengimo sudėties elementų – neatlikus išsamaus tarnybinėn atsakomybėn traukiamo asmens kaltės tyrimo, taikyti tarnybinę atsakomybę nėra pagrindo“[1055].

[1052] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 535.

[1053] *Ibid.*, p. 535–536.

[1054] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. liepos 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[4]-678/2004, 2008 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-1958/2008, 2017 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2356-575/2017.

[1055] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2546-662/2019.

Vienoje iš bylų, kurioje buvo nagrinėjamas ginčas dėl to, kad į tarnybą priimantis asmuo skyrė tarnybinę nuobaudą (pastaba) už tai, kad tarnautojas (pareiškėjas) nesutiko su darbdavio įsakymu ir atsisakė jį vykdyti, LVAT pasisakė dėl neteisėtų veiksmų, už kuriuos būtų galima taikyti tarnybinę atsakomybę:

> „veika turi būti padaryta realiai, o nevertinama kaip ateityje galimas ar tariamas tarnybinių pareigų (funkcijų) neatlikimas arba netinkamas atlikimas, t. y. išreikštas ketinimas neatlikti tarnybinių pareigų arba netinkamai jas atlikti ateityje."[1056]

Pagal VTĮ 33 straipsnį, už tarnybinius nusižengimus yra skiriama viena iš šių tarnybinių nuobaudų:

1) pastaba;
2) papeikimas;
3) griežtas papeikimas;
4) atleidimas iš pareigų.

Pateikiame tarnybinio ginčo, susijusio su tarnybinių nuobaudų skyrimu, pavyzdį:

Tarnybinio ginčo, susijusio su tarnybinių nuobaudų skyrimu, praktinis pavyzdys

Ginčas kilo dėl Įsakymo, kuriuo pareiškėjas, paskelbęs netinkamo turinio komentarą socialiniame tinkle „Facebook", buvo pripažintas padaręs tarnybinį nusižengimą ir jam paskirta tarnybinė nuobauda – *pastaba*, teisėtumo ir pagrįstumo. Pareiškėjas nurodė, kad parašyti komentarai socialiniame tinkle „Facebook" negali būti traktuojami kaip tarnybinis nusižengimas, komentarai buvo nesusiję su pareiškėjo tarnyba, parašyti privataus susirašinėjimo ar diskusijos metu privačiame socialinio tinklo „Facebook" profilyje po rungtynių, kasmetinių atostogų metu, t. y. ne darbo metu, jie neatspindi pareiškėjo profesinės kompetencijos ar vadybinių savybių ir niekaip nesusiję su jo vykdomomis valstybės tarnautojo pareigomis. LVAT konstatavo, kad nors ir ne tarnybos metu bei pasinaudojant teise laisvai reikšti savo, kaip futbolo klubo aistruolio, nuomonę, vis dėlto šie veiksmai buvo padaryti vulgariai, viešai, nepaisant valstybės tarnautojams nustatytų principinių elgsenos nuostatų ir ne tarnybos metu. Taip pat teismas pastebėjo, kad pareiškėjo saviraiška buvo neetiška, komentaro turinys nepasižymėjo tolerancija, pakantumu ir buvo nesuderinama su valstybės tarnautojo pareiga įsitikinimus reikšti neįžeidžiant, nežeminant kitų, vartoti sąvokas, atitinkančias pagarbaus ir kultūringo bendravimo normas. Teisėjų kolegija, vertindama pareiškėjo argumentą dėl komentaro sąsajumo su tiesioginėmis valstybės tarnautojo funkcijomis, pažymėjo, kad pareiškėjui inkriminuotos nuostatos įtvirtina svarbiausius valstybės tarnautojų veiklos etikos principus bei įpareigoja valstybės tarnautoją laikytis Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų, laikytis valstybės tarnautojų veiklos etikos principų ir taisyklių ir t. t. Taip pat Teismas akcentavo, kad minėtų etikos principų valstybės tarnautojas turi laikytis ne tik tiesiogiai atlikdamas savo pareigas, bet ir kitu tarnybos laiku, viešojoje erdvėje, o reikalavimas, kad valstybės tarnautojai laikytųsi bendrųjų etikos principų tik tiesiogiai atlikdami pareigybės aprašyme numatytas funkcijas, būtų neprotingas ir nesuderinamas su valstybės tarnybos tikslais. Taigi, Teismo nuomone, tarnybinė nuobauda – pastaba – atitiko pareiškėjo padaryto tarnybinio nusižengimo sunkumą, pobūdį bei jo padarymo aplinkybes, pareiškėjo kaltę ir jį charakterizuojančius duomenis, todėl laikytina proporcinga ir pagrįsta.[1057]

[1056] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-184-662/2015.

[1057] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1627-556/2019.

Tarnybinės nuobaudos parinkimas. Pagal VTĮ 33 straipsnio 2 dalį, tarnybinė nuobauda skiriama atsižvelgiant į kaltę, tarnybinio nusižengimo padarymo priežastis, aplinkybes ir padarinius, į valstybės tarnautojo veiklą iki nusižengimo padarymo, tarnybinę atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes, į Korupcijos prevencijos įstatymo ar į Kriminalinės žvalgybos įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka pateiktą informaciją. Tarnybinę atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių sąrašas pateiktas VTĮ 35 straipsnyje:

Tarnybinę atsakomybę *lengvinančios aplinkybės* yra šios:

1) valstybės tarnautojas nedelsdamas pats praneša padaręs tarnybinį nusižengimą;
2) valstybės tarnautojas padėjo atskleisti tarnybinį nusižengimą;
3) tarnybinį nusižengimą padaręs valstybės tarnautojas užkirto kelią neigiamoms tarnybinio nusižengimo pasekmėms;
4) tarnybinį nusižengimą padaręs valstybės tarnautojas savo noru atlygino nuostolius ar pašalino padarytą žalą;
5) tarnybinis nusižengimas padarytas dėl psichinės ar fizinės prievartos;
6) tarnybinį nusižengimą padarė nėščia valstybės tarnautoja, jeigu ši aplinkybė turėjo įtakos nusižengimo padarymui;
7) tarnybinis nusižengimas padarytas dėl didelio susijaudinimo, kurį sukėlė neteisėti kito asmens veiksmai.

Valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo gali ir kitas aplinkybes pripažinti tarnybinę atsakomybę lengvinančiomis aplinkybėmis.

Tarnybinę atsakomybę *sunkinančios aplinkybės* yra šios:

1) tarnybinis nusižengimas padarytas grupės susitarusių valstybės tarnautojų;
2) tarnybinis nusižengimas padarytas pasinaudojant ekstremaliąja situacija ar jos aplinkybėmis;
3) per vienus metus nuo tarnybinės nuobaudos paskyrimo padarytas kitas tarnybinis nusižengimas;
4) tarnybinis nusižengimas padarytas neblaivaus ar nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų apsvaigusio valstybės tarnautojo;
5) tarnybinis nusižengimas padarytas dėl savanaudiškų paskatų.

Kiti įstatymai gali numatyti ir kitų tarnybinę atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių.

Taikant tarnybinę atsakomybę, būtina atsižvelgti į šias aplinkybes, nes tai padeda parinkti teisingą ir proporcingą padarytam nusižengimui nuobaudą. Pagal oficialiąją administracinę doktriną, nagrinėjant administracines bylas dėl tarnybinių nuobaudų paskyrimo pagrįstumo ir teisėtumo, kiekvienu konkrečiu atveju būtina patikrinti ir įvertinti paskirtos tarnybinės nuobaudos atitiktį bendriesiems tarnybinių nuobaudų skyrimo principams (įskaitant nuobaudos tikslingumo ir veiksmingumo) bei teisingumo ir protingumo kriterijams.[1058] Pateikiame teismine tvarka išnagrinėto tarnybinio ginčo pavyzdį, kai teismas švelnino valstybės tarnautojui paskirtą nuobaudą – atleidimą iš valstybės tarnybos.

[1058] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-319/2007, 2012 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-1838/2012, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 m. gegužės 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1959-1066/2019.

Praktinis pavyzdys

„Iš administracinėje byloje surinktų faktinių duomenų matyti, kad pareiškėjos įmonė buvo įsteigta 2017 m. rugsėjo mėnesį. Apie tai, kad būtų realiai vykdoma veikla, duomenų nėra. O tai reiškia, kad įmonė veikė tik formaliai iki pat pareiškėjos atleidimo iš valstybės tarnybos – 2017 m. lapkričio 3 d. Apeliantė įmonės įsteigimo fakto nesistengė nuslėpti, jokių neigiamų tiesioginių tarnybinio nusižengimo pasekmių nenustatyta, todėl, apeliacinės instancijos teismo teisėjų kolegijos vertinimu, visiškai sutiktina su apeliacinio skundo argumentu, jog paskirta tarnybinė nuobauda neadekvati padarytam teisės pažeidimui, todėl keistina į švelnesnę – griežtą papeikimą."[1059]

Taikant tarnybinę atsakomybę reikia atsižvelgti ir į bendruosius teisinės atsakomybės taikymo principus, pavyzdžiui, negali už vieną nusižengimą būti taikoma daugiau nei viena nuobauda. Šis principas įtvirtintas ir VTĮ 34 straipsnio 3 dalyje.

VTĮ tarnybinės nuobaudos – atleidimas iš tarnybos – skyrimo sąlygos yra reglamentuojamos detaliau nei kitų tarnybinių nuobaudų. Taip yra todėl, kad ši nuobauda griežčiausia. Tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų – gali būti skiriama už šiurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jeigu prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius dvylika mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuota, kad ši nuostata reiškia draudimą skirti tarnybinę nuobaudą – atleidimą iš pareigų – jeigu per paskutinius dvylika mėnesių tarnautojui nebuvo paskirta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas. Taip pat ši norma neįpareigoja visais atvejais atleisti valstybės tarnautojo, kai jis padaro šiurkštų tarnybinį nusižengimą.[1060]

VTĮ 33 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad šiurkštus tarnybinis nusižengimas yra toks tarnautojo elgesys, kai jo tarnybinių pareigų atlikimas diskredituoja valstybės tarnybą, menkina įstaigos ar paties tarnautojo reputaciją, žemina žmogaus orumą ar kitais veiksmais pažeidžia žmonių konstitucines teises. Taip pat šiurkščiu tarnybiniu nusižengimu yra laikomas valstybės ar tarnybos paslapties atskleidimas, korupcinio pobūdžio nusikalstama veika, nors už šią veiką valstybės tarnautojas ir nebuvo traukiamas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn, piktnaudžiavimas tarnyba, šiurkštus Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo reikalavimų pažeidimas, dalyvavimas su valstybės tarnyba nesuderinamoje veikloje, nebuvimas tarnyboje vieną ar daugiau darbo dienų be pateisinamos priežasties, buvimas tarnybos metu neblaiviam ar apsvaigusiam nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų, taip pat ne tarnybos metu viešoje vietoje, jeigu valstybės tarnautojo elgesys įžeidžia žmogaus orumą ar diskredituoja valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos autoritetą,

[1059] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4643-556/2018, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 562–564.

[1060] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 565.

pažeidimai, susiję su valstybės ar savivaldybės lėšų ir turto apskaita, reikšmingas valstybės ar savivaldybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo pažeidimas, nustatytas valstybės kontrolieriaus ar jo pavaduotojo arba savivaldybės kontrolieriaus sprendimu, įsiteisėjusių teismo sprendimų, susijusių su valstybės tarnautojo pareigomis ir jų atlikimu, nevykdymas.

Oficialioji administracinė doktrina

„Teisėjų kolegija pripažino, jog ne kiekvienas teisei bei moralei priešingas valstybės tarnautojo veiksmas lemia pažeidimo pripažinimą šiurkščiu, įgalinančiu darbdavį atsisakyti tokio tarnautojo paslaugų. Tačiau kartu pažymėjo, kad kai tai yra daroma esant aiškiam valstybės tarnautojo elgesio reglamentavimui ir jo sąmoningai nepaisoma, kai tai trunka pakankamai ilgą laiko tarpą <...>“[1061], toks tarnybinis nusižengimas laikytinas šiurkščiu.

Tarnybinių nuobaudų skyrimo tvarką nustato VTĮ 34 straipsnis ir jau minėtas Vyriausybės patvirtintas tarnybinių nuobaudų skyrimo tvarkos aprašas. Tvarkoje tarnybinių nuobaudų skyrimo procedūra yra suskirstyta į du etapus – tarnybinio nusižengimo tyrimo atlikimą ir tarnybinės nuobaudos skyrimą. Trumpai apžvelkime šią procedūrą. Faktinis pagrindas pradėti tarnautojo galimai padaryto nusižengimo tyrimą yra gauta oficiali informacija apie padarytą nusižengimą. Per penkias darbo dienas pradedamas *tarnybinio nusižengimo tyrimas*. Tyrimas nepradedamas, jei nuo nusižengimo padarymo dienos praėjo šeši mėnesiai. Taisyklėse nustatytais atvejais gali būti tyrimas nepradedamas, suėjus trejų metų senaties terminui. Už įstaigos personalo administravimą atsakingas asmuo arba kitas tarnybinį nusižengimą tirti įgaliotas valstybės tarnautojas, nustatytais atvejais – komisija (komisijos sudarymas privalomas, jei gresia atleidimas iš pareigų) per penkias darbo dienas nuo pavedimo pradėti tirti tarnybinį nusižengimą gavimo surašo *Pranešimą apie tarnybinį nusižengimą*, kuriuo pasirašytinai informuoja valstybės tarnautoją, galimai padariusį tarnybinį nusižengimą, kad pradėtas tarnybinio nusižengimo tyrimas, ir įteikia valstybės tarnautojui vieną pranešimo egzempliorių. Galimai padaręs nusižengimą tarnautojas per penkias darbo dienas pateikia *paaiškinimą dėl tarnybinio nusižengimo*.

„<...> paaiškinimu siekiama užtikrinti, kad asmuo, įtariamas padaręs tarnybinį nusižengimą, aiškiai suvoktų, kuo jis kaltinamas, ir galėtų tinkamai įgyvendinti savo teisę į gynybą, be kita ko, pateikdamas paaiškinimus dėl nusižengimo, kurio padarymu jis yra įtariamas. Taigi pranešimas apie tarnybinį nusižengimą turi būti pakankamai aiškus ir išsamus, kad asmuo, įtariamas padaręs tarnybinį nusižengimą, galėtų tinkamai įgyvendinti pirmiau minėtas teises. Kartu šiomis nuostatomis siekiama užtikrinti įtariamo pažeidimo tyrimo išsamumą ir objektyvumą.“[1062]

[1061] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556–231/2009, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 566.

[1062] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 551.

Tarnybinį nusižengimą įgaliotas tirti valstybės tarnautojas, atitinkamais atvejais komisija gali atlikti tyrimą ne ilgiau kaip dvidešimt darbo dienų nuo pavedimo pradėti tirti tarnybinį nusižengimą gavimo. Šis terminas gali būti pratęstas. Ištyręs tarnybinį nusižengimą valstybės tarnautojas ar komisija pateikia valstybės tarnautoją į pareigas priimančiam asmeniui *motyvuotą išvadą*.

> Išvadoje nepakanka formaliai įvardyti nusižengimo, būtina tokį nusižengimą pagrįsti įrodymais, nurodant jo padarymo aplinkybes ir priežastis, dėl nusižengimo atsiradusias pasekmes, tarnautojo kaltę ir kitas aplinkybes.[1063]

Jeigu motyvuotoje išvadoje nurodyta apie padarytą tarnybinį nusižengimą, turi būti kvalifikuojamas tarnybinis nusižengimas (nurodomas atitinkamas pažeisto VTĮ ar kito teisės akto nuostatos) ir siūloma konkreti tarnybinė nuobauda. Šis pasiūlymas į pareigas priimančiam asmeniui nėra privalomas. Gavęs motyvuotą išvadą, valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo priima *sprendimą* skirti baudą, neskirti baudos, grąžinti patikslinti išvadą. Valstybės tarnautojas, dėl kurio veiksmų ar neveikimo buvo priimtas sprendimas dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo, pasirašytinai supažindinamas su sprendimu.

> „Įsakyme dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo turi būti raštu suformuluotas kaltinimas valstybės tarnautojui dėl teisei priešingos veikos, apimančios valstybės tarnautojo pareigų neatlikimą arba netinkamą atlikimą dėl valstybės tarnautojo kaltės. Šis aktas turi būti konkretus ir aiškus. Tarnybinėn atsakomybėn traukiamas valstybės tarnautojas turi suprasti, dėl kada įvykdytos bei kokios veikos, prieštaraujančios konkrečioms teisės aktuose įtvirtintoms taisyklėms, yra skiriama tarnybinė nuobauda.“[1064]

Remiantis VTĮ 34 straipsnio 1 dalimi, tarnybinė nuobauda turi būti paskirta ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo tarnybinio nusižengimo paaiškėjimo dienos, neįskaitant laiko, kurį valstybės tarnautojas nebuvo darbe dėl ligos, buvo komandiruotėje arba atostogavo. Minėtame straipsnyje yra nustatyta daugiau išlygų, kai šis terminas gali būti ilgesnis.

Tarnybinę nuobaudą skiria valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo (*subjektas, skiriantis tarnybinę nuobaudą*), t. y. valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose – tų institucijų ir įstaigų vadovai, teismuose – atitinkamo teismo kancleris, o teismo kanclerio atžvilgiu – teismo pirmininkas, Vyriausybės įstaigų vadovų atžvilgiu – Vyriausybė ir t. t.

Tarnybinė nuobauda, pagal VTĮ 36 straipsnį, išnyksta, kai po tarnybinės nuobaudos paskyrimo datos praėjo vieni metai. Tačiau tarnybinė nuobauda gali būti panaikinta anksčiau, pavyzdžiui, kai valstybės tarnautojas gauna valstybės apdovanojimą.

Vadovaujantis VTĮ 17 straipsnio 6 dalimi, valstybės tarnautojai, esantys *profesinių sąjungų atstovais*, turi teisę dalyvauti sprendžiant valstybės tarnautojų vertinimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus, taip pat dalyvauti profesinių sąjungų organizacinėje veikloje. Tam gali būti skiriama iki šešiolikos valandų tarnybos laiko per mėnesį ir už šį laiką mokamas darbo užmokestis.

[1063] *Ibid.*, p. 556.
[1064] *Ibid.*, p. 558.

VTĮ yra numatyta ir *į tarnybą priimančio asmens atsakomybė*, kai jis priima neteisėtą sprendimą leisti arba neleisti valstybės tarnautojui dirbti kito darbo pagal darbo sutartį, taip pat oficialiojoje administracinėje doktrinoje formuojama praktika, kai konstatavus neteisėtą valstybės tarnautojų atleidimą, gali būti priteisiama ir *neturtinė žala* (apie viešojo administravimo subjektų atsakomybę žr. vadovėlio VIII dalyje).

Taip pat VTĮ 38 straipsnyje įtvirtinta *materialinė valstybės tarnautojo atsakomybė*, taikoma tuomet, kai valstybės tarnautojas savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarė tiesioginę materialinę žalą. Taigi, valstybės tarnautojas gali būti traukiamas ne tik tarnybinėn, bet ir materialinėn atsakomybėn. Tokiu atveju tarnautojas turi atlyginti padarytą žalą. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje materialinė valstybės tarnautojų atsakomybė yra apibrėžta taip:

> „*Materialinė atsakomybė* – tai savarankiška atsakomybės rūšis, kurios tikslas yra atlyginti turtinę žalą, susijusią su tarnybinių pareigų vykdymu, padarytą kitam tarnybinio teisinio santykio subjektui. Bendriausia prasme materialinė atsakomybė atsiranda dėl teisės pažeidimo, kuriuo vienas tarnybinio santykio subjektas padaro žalą kitam subjektui, neatlikdamas savo pareigybės aprašyme nurodytų funkcijų arba netinkamai jas atlikdamas."[1065]

VTĮ 38 straipsnyje įžvelgtinos bendrosios materialinės atsakomybės atsiradimo sąlygos – žalos padarymas, žalą padariusio asmens kaltė.

Praktinis pavyzdys

Ginčas kilo dėl reikalavimo atsakovui R. P., buvusiam vidaus reikalų ministrui, atlyginti Vidaus reikalų ministerijos patirtą žalą, pasireiškusią tuo, kad Ministerija ir jai pavaldi įstaiga Valstybės tarnybos departamentas valstybės biudžeto lėšas panaudojo neteisėtai atleisto darbuotojo darbo užmokesčiui už priverstinės pravaikštos laiką, piniginei kompensacijai už priverstinės pravaikštos metu nepanaudotas kasmetines atostogas, neturtinei žalai apmokėti, taip pat dėl neteisėtai atleisto darbuotojo grąžinimo į pareigas iš jų atleistos darbuotojos išeitinei kompensacijai apmokėti. Tai, kad administracinis teismas prieš tai išnagrinėtame tarnybiniame ginče pripažino ministro įsakymą paskirti tarnybinę nuobaudą (atleidimą iš pareigų) neteisėtu, nereiškia, pasak LVAT, kad atsirado prielaidos vidaus reikalų ministro materialinei atsakomybei kilti – materialinės atsakomybės taikymui yra būtina nustatyti kaltus atsakovo veiksmus priimant minėtus įsakymus.[1066]

Tačiau, pagal oficialiąją administracinę doktriną, valstybės tarnautojų materialiniams teisiniams santykiams taikytinos ne tik VTĮ nuostatos, bet ir teisės aktai, nustatantys kitas materialinės atsakomybės atsiradimo sąlygas, pavyzdžiui, CK 6.247 straipsnis, įtvirtinantis priežastinio ryšio tarp veikos ir žalos sąlygą.[1067]

[1065] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2581-662/2017.

[1066] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2995-492/2018.

[1067] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 647.

Anksčiau buvo taikytinos DK, galiojusio iki 2017 m. liepos 1 d., 246 straipsnyje nustatytos tokios materialinės atsakomybės sąlygos: 1) padaroma žala; 2) žala padaroma neteisėta veika; 3) yra priežastinis ryšys tarp neteisėtos veikos ir žalos atsiradimo; 4) yra pažeidėjo kaltė; 5) pažeidėjas ir nukentėjusioji šalis teisės pažeidimo metu buvo susiję darbo santykiais; 6) žalos atsiradimas yra susijęs su darbo veikla. Taigi, materialinė atsakomybė atsiranda tik tada, kai yra nustatomos visos anksčiau minėtos sąlygos.[1068]

VTĮ 38 straipsnis taip pat nustato materialinės atsakomybės sąlygas bei žalos atlyginimo tvarką.

Pagal oficialiąją administracinę doktriną, tiesa, suformuota galiojant ankstesnėms VTĮ ir DK redakcijoms, „siekiant valstybės tarnautoją patraukti materialinėn atsakomybėn, būtina išsiaiškinti, ar jo atžvilgiu taikytina Įstatymo 32 straipsnio 1 dalis (dabar VTĮ 38 straipsnio 1 dalis), ar šio straipsnio 2 dalis, kadangi tai apsprendžia, kokiu dydžiu ribojama valstybės tarnautojo materialinė atsakomybė“[1069]. Taigi, valstybės tarnautojas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, jeigu ją padarė atlikdamas viešojo administravimo veiklą arba padėdamas valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims vykdyti jiems pavestas funkcijas, tačiau tokiu atveju atlygintinos žalos dydis negali viršyti šešių vidutinių valstybės tarnautojo darbo užmokesčio, nebent žala buvo padaryta tyčia. Tokiu atveju taikytina Įstatymo 38 straipsnio 2 dalis. Jeigu taikytina Įstatymo 38 straipsnio 1 dalis, įtvirtinanti, kad valstybės tarnautojas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą, priteistinos žalos dydis ribojamas DK 153 straipsnio 1 dalyje numatytu trijų vidutinių mėnesinių darbo užmokesčių dydžiu.

Nuo 2020 m. rugpjūčio 1 d. įsigaliojusiame VTĮ 32 straipsnio pakeitime įteisinta *mažareikšmio tarnybinio nusižengimo* samprata, reiškianti formalaus pobūdžio, nesukėlusį neigiamų pasekmių tarnybinį nusižengimą, už kurį tarnybinės nuobaudos paskyrimas būtų neproporcingas tarnybinio nusižengimo sunkumui.

VTĮ 39 straipsnyje reglamentuojama *regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė*. Tokią teisę turi valstybės ar savivaldybės institucijos ir įstaigos, kai atlygina asmenims valstybės tarnautojo padarytą žalą. LVAT yra išaiškinęs valstybės tarnautojo deliktinės civilinės atsakomybės funkcijas ir tikslus.

Deliktinė civilinė atsakomybė

> *„deliktinė civilinė atsakomybė* atlieka ne tik kompensacinę, bet ir auklėjamąją bei prevencinę funkcijas. Jeigu valstybės institucija ar įstaiga (ar kitas asmuo, išmokėjęs nukentėjusiajam kompensaciją už patirtą žalą) neįgytų regreso teisės į žalos padariusį

[1068] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. sausio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-2/2004, 2009 m. gruodžio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-446/2009, 2011 m. vasario 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-47/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2581-662/2017.

[1069] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 649.

> asmenį, tai toks teisės normų aiškinimas ne tik neturėtų prevencinio efekto, bet ir galėtų skatinti asmenis atlikti neteisėtus veiksmus, nes jie nepatirtų jokių neigiamų padarinių dėl savo neteisėtų veiksmų. Antra vertus, regreso teisės nepripažinimas reikštų, kad žalą padaręs asmuo apskritai išvengia atsakomybės, o pareiga atlyginti patirtą žalą nukentėjusiam pareigūnui perkeliama mokesčių mokėtojams."[1070]

Pagal VTĮ 39 straipsnio 2 dalį, valstybės tarnautojo padarytą žalą atlyginusi valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga turi regreso teisę reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo tokio dydžio žalos atlyginimo, kiek ji sumokėjo, bet ne daugiau kaip devynių vidutinių valstybės tarnautojo darbo užmokesčių. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra išaiškinta vidutinio darbo užmokesčio sąvoka:

> „valstybės pareigūno gautu vidutiniu darbo užmokesčiu laikomas jo gautas (bruto) vidutinis darbo užmokestis, t. y. darbo užmokestis, į kurį įeina privalomai atskaitomi mokesčiai į biudžetą."[1071]

Nors žala atlyginama CK nustatyta tvarka (CK 6.280, 6.113, 6.254 ir kiti straipsniai), ginčai dėl žalos atlyginimo regreso tvarka yra teismingi administraciniams, o ne bendrosios kompetencijos teismams[1072] (detaliau žr. vadovėlio VIII dalies 6 skyrių).

Tarnybinės atsakomybės institutas apima ir valstybės tarnautojo *nušalinimą nuo pareigų*. Tarnautojo nušalinimas nuo pareigų nėra tapatus veiksmas tarnautojo atleidimui iš pareigų. VTĮ 40 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinti pagrindai, kai valstybės tarnautojas privalo būti nušalintas nuo pareigų. Trumpai apžvelkime juos: tarnautojas darbo vietoje pasirodė neblaivus ar apsvaigęs nuo narkotinių medžiagų, uždraudus tarnautojui dirbti arba susipažinti su įslaptinta informacija, kai priimantis į pareigas asmuo gauna informaciją, kad valstybės tarnautojas įtariamas ar kaltinamas padaręs tyčinį sunkų arba labai sunkų nusikaltimą arba įtariamas ar kaltinamas padaręs nusikaltimą arba baudžiamąjį nusižengimą valstybės tarnybai ar viešiesiems interesams, kitais pagrindais. Visais šiais atvejais tarnautojai yra nušalinami nuo pareigų tam tikram laikui, pavyzdžiui, nušalinamas likusiam dienos ar pamainos darbo laikui arba iki baudžiamojo proceso pabaigos. Minėto straipsnio 2 dalyje yra įtvirtintos sąlygos, kai valstybės tarnautojas neprivalo, bet gali būti nušalintas. Trumpai apžvelkime šias sąlygas: kai dėl valstybės tarnautojo yra pradėtas tarnybinio nusižengimo tyrimas ar tarnybinis patikrinimas ir valstybės tarnautojas, eidamas pareigas, trukdo ar siekia paveikti tarnybinio nusižengimo tyrimo ar tarnybinio patikrinimo eigą ar rezultatus, tarnybinio nusižengimo tyrimas ar tarnybinis patikrinimas atliekamas dėl veikos, už kurią valstybės tarnautojas gali būti atleistas iš pareigų.

[1070] *Ibid.*, p. 657.

[1071] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11–458/2003, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 658.

[1072] 2017 m. birželio 15 d. nutartis byloje Varėnos rajono savivaldybės administracija prieš J. A. B., teisingumo byloje Nr. T-69/2017, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 5 d. apžvalga Administracinė jurisprudencija, 2018, 33, p. 373–374.

VTĮ 41 straipsnyje numatytos tarnautojo nušalinimo nuo pareigų teisinės pasekmės: tarnautojas gali būti grąžintas į pareigas, jei nėra pagrindo jį atleisti, tarnautojui nėra mokamas darbo užmokestis už nušalinimo laikotarpį ir kita.

Remiantis VTĮ VII skyriaus struktūra, valstybės tarnautojo atsakomybės poinstitutis apima teisės normas, reglamentuojančias valstybės tarnautojo tarnybinę atsakomybę (tarnybinių nuobaudų sistema, skyrimo ir nuobaudos parinkimo tvarka), materialinę atsakomybę, nušalinimą nuo pareigų.

2.10. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą ir 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju valstybės tarnautojui turi būti garantuojamos ne mažesniu mastu negu kitiems darbuotojams. Tačiau, kaip pabrėžia Teismas, dėl valstybės tarnybos, kaip specifinės darbinės veiklos, pobūdžio šių teisių įgyvendinimas gali turėti tam tikrų ypatumų.[1073] Oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1074] pabrėžiama, kad tas pats pasakytina apie kitas Konstitucijoje įtvirtintas socialines ir ekonomines teises, pavyzdžiui, Konstitucijos 49 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą kiekvieno dirbančio žmogaus teisę turėti poilsį ir laisvalaikį, kasmetines mokamas atostogas, Konstitucijos 50 straipsnyje – teisę kurti profesines sąjungas, Konstitucijos 52 straipsnyje – teisę gauti senatvės ir invalidumo pensiją, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais ir kt. Tačiau, kaip išskirta administracinėje jurisprudencijoje[1075], kai kurios tam tikrų tarnybų valstybės tarnautojų socialinės ir ekonominės teisės gali būti įstatymu apribotos dėl tarnybų ar atitinkamų valstybės tarnautojų pareigų specifikos, pavyzdžiui, Konstitucijos 51 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta darbuotojų teisė streikuoti ginant savo ekonominius ir socialinius interesus gali būti įstatymu apribota.

Valstybės tarnautojų atostogas ir kitos garantijos reglamentuojamos VTĮ VIII skyriaus 42–50 straipsniuose.

Pagal VTĮ VIII skyriaus struktūrą, valstybės tarnyboje yra kelių rūšių atostogos:

- kasmetinės;
- atostogos kvalifikacijai kelti;
- atostogos dėl tarnautojo perkėlimo į kitas pareigas;
- nemokamos atostogos;
- atostogos dėl dalyvavimo įvairiuose ES, tarptautinių organizacijų, užsienio valstybių, Lietuvos finansuojamuose paramos teikimo ir Lietuvos vystomojo bendradarbiavimo projektuose.

[1073] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

[1074] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 787.

[1075] *Ibid.*

Trumpai jas aptarkime. Remiantis VTĮ 42 straipsniu, valstybės tarnautojų *kasmetinių atostogų* trukmė priklauso nuo kelių aspektų: nuo tarnybos stažo, šeiminės padėties ir sveikatos būklės. Valstybės tarnautojui suteikiamos 22 darbo dienų trukmės kasmetinės minimalios atostogos. Tačiau jeigu jis vienas augina vaiką ar įvaikį iki 14 metų arba neįgalų vaiką iki 18 metų, arba pats valstybės tarnautojas yra neįgalus, tokiam tarnautojui suteikiamos 27 darbo dienų trukmės atostogos. Už kiekvienų penkerių metų darbo stažą valstybės tarnautojui suteikiamos 3 darbo dienos kasmetinių papildomų atostogų. Bendra tarnautojų kasmetinių atostogų trukmė negali būti ilgesnė kaip 37 darbo dienos.

Pagal VTĮ 43 straipsnį, jeigu valstybės tarnautojas turi bent trijų mėnesių tarnybos stažą valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, tai jo ir jį į pareigas priimančio asmens susitarimu gali būti suteiktos iki vienų metų trukmės *atostogos kvalifikacijai tobulinti*. Tokiu atveju tarnautojui paliekamos jo eitos pareigos, tačiau darbo užmokestis nemokamas. Tokiomis atostogomis tarnautojas gali pasinaudoti ne dažniau kaip kartą per penkerius metus.

VTĮ 44 straipsnis reglamentuoja atvejus, kai valstybės tarnautojui gali būti suteiktos *atostogos dėl tarnautojo perkėlimo į kitas pareigas*. Jeigu tarnautojas yra perkeliamas į kitas pareigas kitoje gyvenamojoje vietovėje, į kitas pareigas diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose ir atstovybėse prie tarptautinių organizacijų, į specialiąsias misijas, į tarptautinę instituciją ar užsienio valstybės instituciją, yra skiriama iki penkių darbo dienų persikėlimo atostogų. Už šį laikotarpį tarnautojui mokamas jo vidutinis mėnesinis darbo užmokestis.

VTĮ 45 straipsnis reglamentuoja, kad *nemokamos atostogos* valstybės tarnautojui yra suteikiamos DK nustatytais pagrindais. Jos gali būti suteiktos iki trijų mėnesių per vienus darbo metus dėl šeiminių ar kitų aplinkybių.

Pagal VTĮ 46 straipsnį, valstybės tarnautojui gali būti suteiktos atostogos dėl dalyvavimo ES, tarptautinių organizacijų, užsienio valstybių, Lietuvos arba bendrai finansuojamuose paramos teikimo ir (arba) Lietuvos vystomojo bendradarbiavimo projektuose[1076], kuriuose vykdoma su valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos misija ir strateginiais tikslais nesusijusi veikla užsienio valstybėje. Tokiu atveju tarnautojui paliekamos jo eitos pareigos ir nėra mokamas darbo užmokestis.

DK 132–134 straipsniuose reglamentuojamos ir kitokio pobūdžio atostogos – nėštumo ir gimdymo, tėvystės, atostogos vaikui prižiūrėti. Šios Kodekso normos taikomos ir valstybės tarnautojams.

Tarnybos stažas yra svarbus tarnybiniuose teisiniuose santykiuose, pavyzdžiui, yra mokamas priedas už tarnybos valstybei stažą, nuo stažo priklauso kasmetinių atostogų trukmė, atsižvelgiant į tarnybos stažą apskaičiuojamos ir išeitinės išmokos, kompensacijos. VTĮ 47 straipsnyje reglamentuojamos tarnybos stažo apskaičiavimo gairės, kurias detalizuoja Vyriausybė nutarimu

[1076] Pavyzdį žr. <www.orangeprojects.lt>.

priimtoje tvarkoje.[1077] Gilinantis į šią temą svarbi ir oficialioji administracinė doktrina.[1078]

Pagal VTĮ, prie valstybės tarnautojų garantijų priskirtinos *išeitinės išmokos ir kompensacijos*, kurių apskaičiavimo taisyklės reglamentuojamos Įstatymo 48 straipsnyje.

Taip pat VTĮ minimos *kitos tarnautojų garantijos*, pavyzdžiui, 49 straipsnyje nustatoma, kad karjeros valstybės tarnautojas, kurio pareigybė naikinama, su jo sutikimu paskiriamas į kitas lygiavertes karjeros valstybės tarnautojo pareigas, o jeigu tokių pareigų nėra ir valstybės tarnautojas sutinka, – į žemesnes pareigas, žuvusio tarnyboje valstybės tarnautojo laidotuvės yra apmokamos valstybės lėšomis[1079], žuvusio atliekant tarnybines pareigas arba mirusio dėl priežasčių, susijusių su tarnybinių pareigų atlikimu, valstybės tarnautojo šeimos nariams yra mokamos atitinkamo dydžio vienkartinės išmokamos. Valstybės tarnautojams atitinkamais atvejais (pavyzdžiui, išvykus į komandiruotę, atliekant privalomąją karo tarnybą arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą, pagal kvietimą ar šaukimą išvykus į teismą ar kitą teisėsaugos instituciją, tobulinant kvalifikaciją ir t. t.) yra garantuojamos einamos pareigos ir darbo užmokestis. Valstybės tarnautojai, kurių materialinė būklė sunki dėl jų ligos ar jų šeimos narių ligos ar mirties, stichinės nelaimės ar turto netekimo, gali būti skiriama iki penkių minimaliųjų mėnesinių algų materialinė pašalpa. Valstybės tarnautojai, kuriuos valstybės ar savivaldybių institucijos ar įstaigos siunčia į užsienio komandiruotę, draudžiami draudimu nuo nelaimingų atsitikimų ir draudimu ligos atvejui.

Jeigu valstybės tarnautojas, suderinęs su tiesioginiu vadovu, pagal Vyriausybės nustatytą tvarką[1080], jam priskirtas funkcijas arba jų dalį atlieka *nuotoliniu būdu*, t. y. kitoje vietoje, o ne darbovietėje, naudodamas informacines technologijas, tai nesukelia tarnybos stažo apskaičiavimo ar kitų su tarnybos santykiais susijusių ribojimų, neriboja ir nevaržo valstybės tarnautojo teisių.

2.11. Valstybės tarnautojų atleidimas iš pareigų

VTĮ 51 straipsnyje yra įtvirtinti aštuoniolika valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų pagrindų. Keletą jų trumpai aptarkime.

[1077] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 1174 „Dėl Tarnybos Lietuvos valstybei stažo skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 60-2471).

[1078] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 512–517, 538–543, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 788–789.

[1079] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1288 „Dėl Valstybės apmokamų laidojimo išlaidų aprašo ir valstybės tarnautojų, kurie žuvo arba mirė užsienyje, palaikų pervežimo į Lietuvą išlaidų apmokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-18, Nr. 20725).

[1080] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1296 „Dėl Valstybės tarnautojų ir diplomatų nuotolinio darbo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-19, Nr. 20795).

Valstybės tarnautojas *atsistatydina savo noru*. Tokiu atveju tarnautojas apie atsistatydinimą privalo įspėti jį į pareigas priimantį asmenį ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų. Keturiolikos dienų taisyklę išaiškino LVAT.

LVAT apie keturiolikos dienų taisyklę

„Ši taisyklė nustatyta, pirmiausia siekiant garantuoti valstybės institucijos interesų apsaugą tam, kad nesutriktų institucijos veikla ir jos vykdomos funkcijos, ypač susijusios su kitų piliečių teisių realizavimu, nustatytas 14 kalendorinių dienų laikas, per kurį galima pasirengti būsimam atleidimui, surasti naują darbuotoją ar atitinkamai laikinai perorganizuoti darbą.“[1081]

Tarnautojas gali būti atleistas ir anksčiau. Remiantis oficialiąja administracine doktrina, tarnautojas negali reikalauti, kad būtų atleistas anksčiau, jei su tuo nesutinka jį į pareigas priėmęs asmuo, o šis negali valstybės tarnautojo atleisti anksčiau, jeigu tarnautojas nėra išreiškęs tokio noro.[1082] Tarnautojas atšaukti prašymą dėl atsistatydinimo savo noru turi teisę ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo prašymo pateikimo dienos.

Valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, jei per įstatyme nustatytą terminą *neįgyja einamoms pareigoms būtino išsilavinimo*. Ši nuostata netaikoma, jei valstybės tarnautoja nėščia ar valstybės tarnautojas augina vaiką (vaikus) ar įvaikį (įvaikius) iki trejų metų. Taip pat ši atleidimo sąlyga negalioja nedarbingumo laikotarpiu ar atostogų metu.

Valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, kai *pasibaigia pakaitinio valstybės tarnautojo priėmimo laikas*. Pagal oficialiąją administracinę doktriną, laikas, kuriam priimamas dirbti pakaitinis valstybės tarnautojas, yra apibrėžiamas ne kalendoriniu terminu, o faktu eiti pareigas iki tol, kol sugrįš karjeros valstybės tarnautojas po laikino negalėjimo eiti savo pareigų.[1083]

Taip pat valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų, kai jam *sukanka 65 metai*. Tačiau, pagal VTĮ 49 straipsnį, su tokiu asmeniu gali būti sudaroma terminuota darbo sutartis dėl mentorystės ne ilgesniam kaip dvejų metų laikotarpiui.[1084]

Valstybės tarnautojas atleidžiamas, kai *baigiasi* politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautoją į pareigas pasirinkusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimai, pavyzdžiui, ministro patarėjas ar viceministras atleidžiamas, kai baigiasi ministro įgaliojimai.

Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas ar politinio pasitikėjimo pagrindu priimtas įstaigos vadovas atleidžiamas iš pareigų, kai *praranda pasitikėjimą* tų, kurie jį pasirinko ir paskyrė į pareigas, taip pat kai pasibaigia jo paskyrimo į pareigas terminas. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje išaiš-

[1081] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, p. 661–662.

[1082] *Ibid*.

[1083] *Ibid.*, p. 668.

[1084] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1297 „Dėl Terminuotų darbo sutarčių dėl mentorystės sudarymo tvarkos aprašo“ (TAR, 2018-12-19, Nr. 20796).

kinta, kad nepasitikėjimo pareiškimas tokiu atveju yra jį priėmusio į pareigas valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos diskrecijos teisė, taip pat tokiu atveju nėra taikomos tos procedūros ir tie reikalavimai, kurie taikomi atleidžiant karjeros valstybės tarnautojus (įspėjimas, draudimas atleisti laikinojo nedarbingumo laikotarpiu ir atostogų metu ir t. t.).[1085]

Valstybės tarnautojas atleidžiamas, kai jo *pareigybė panaikinama*. Ši nuostata netaikoma, jei valstybės tarnautoja nėščia arba ji ar valstybės tarnautojas augina vaiką (vaikus) ar įvaikį (įvaikius) iki trejų metų. Šiam atvejui negalioja nuostata, draudžianti tarnautoją atleisti nedarbingumo laikotarpiu ar atostogų metu. Tačiau remiantis oficialiąja administracine doktrina, vien tik formalus reikalavimas atleisti tarnautoją, panaikinus jo pareigybę:

> „nesudaro prielaidos valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų visais atvejais pripažinti pagrįstu ir teisėtu. Darbdavio veiksmai, susiję su valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų vykdymu, turi atitikti teisės aktų reikalavimus, nepažeisti valstybės tarnybos principų."[1086]

Maža to, VTĮ 49 straipsnio 1 dalyje, nustatyta, kad tarnautojas, kurio pareigybė naikinama, su jo sutikimu paskiriamas į kitas lygiavertes karjeros valstybės tarnautojo pareigas, o jeigu tokių pareigų nėra ir valstybės tarnautojas sutinka, – į žemesnes pareigas. Jeigu iki pareigybės panaikinimo karjeros valstybės tarnautojas į kitas pareigas nepaskiriamas, jis iš pareigų atleidžiamas. Apie pareigybės naikinimą tarnautojui turi būti pranešta ne vėliau kaip prieš vieną mėnesį iki pareigybės panaikinimo. Šią nuostatą LVAT yra pripažinęs esmine, todėl ją pažeidus tarnautojo atleidimas būtų neteisėtas.[1087]

Praktinis pavyzdys

Ginčas kilo dėl Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo direktoriaus įsakymų, kuriais pareiškėjai buvo atleisti iš Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fonde einamų pareigų, vadovaujantis VTĮ normomis, kai panaikinama valstybės tarnautojo pareigybė, teisėtumo ir pagrįstumo. Šalia kitų argumentų pareiškėjai nurodė, jog jiems nebuvo pasiūlytos Vandentvarkos skyriaus vyriausiojo specialisto pareigos, į kurias buvo paskelbtas ir vyko konkursas. LVAT pažymėjo, kad Vandentvarkos skyriaus vyriausiojo specialisto pareigas konkursas vyko 2018 m. sausio 31 d. Pareiškėjai įspėjimo lapelius gavo 2018 m. sausio 29 d. Teisėjų kolegija konstatavo, kad konkursas turėjo būti nutrauktas vadovaujantis Konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo 24 punktu, nustatančiu, kad konkursą organizuojanti įstaiga konkursą motyvuotu sprendimu gali atšaukti ne vėliau kaip likus vienai darbo dienai iki konkurso pradžios (pagal vėliau įsigaliojusias Priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašo 7 punktą, gali atšaukti ne vėliau kaip prieš 3 darbo dienas iki pretendentų vertinimo komisijoje pradžios). Apie konkurso atšaukimą turėjo būti pranešta pretendentams, norintiems dalyvauti konkurse ir pateikusiems dokumentus konkursą organizuojančiai įstaigai. Apie

[1085] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 669–670.

[1086] *Ibid.*, p. 681.

[1087] *Ibid.*, p. 682; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A62-340/2011.

konkurso atšaukimą turėjo būti paskelbiama minėto aprašo tvarka. Teismas pabrėžė, kad tai turėjo būti padaryta, nes, atsižvelgiant į Vandentvarkos skyriaus vyriausiojo specialisto pareigybių aprašymą, pareiškėjas A. D. atitiko visus reikalavimus ir jam turėjo būti siūloma eiti šias pareigas. Kitos pareiškėjos pareigybės specialiųjų reikalavimų neatitiko, todėl ši pareigybė joms neturėjo būti siūloma. Kadangi pareiškėjui A. D. nebuvo pasiūlytos laisvos žemesnės kategorijos pareigos, atleidimas pripažintas neteisėtu.[1088]

Valstybės tarnautojas atleidžiamas *po vertinimo*, kai priimamas sprendimas atleisti valstybės tarnautoją iš pareigų. Ši nuostata negalioja, jei valstybės tarnautoja nėščia ar valstybės tarnautojas augina vaiką (vaikus) arba įvaikį (įvaikius) iki trejų metų. Taip pat šiuo pagrindu valstybės tarnautojas neatleidžiamas nedarbingumo laikotarpiu ar atostogų metu.

Valstybės tarnautojas atleidžiamas iš pareigų iš Korupcijos prevencijos įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka pateiktos informacijos, iš Valstybės tarnautojo registro *gautos informacijos* apie asmenis, atleistus iš valstybės tarnautojo pareigų už šiurkštų tarnybinį nusižengimą ar pripažintus padariusiais tarnybinį nusižengimą, už kurį jiems turėtų būti skirta tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų, iš kitų duomenų paaiškėja, kad valstybės tarnautojas *neatitinka nepriekaištingos reputacijos reikalavimų* ir dėl to negali toliau eiti valstybės tarnautojo pareigų. Šiais atvejais valstybės tarnautojas neatleidžiamas nedarbingumo laikotarpiu ar atostogų metu. Pagal VTĮ 4 straipsnį, nepriekaištingos reputacijos asmuo nėra laikomas, jeigu jis yra pripažintas kaltu dėl tyčinio nusikaltimo padarymo, nusikaltimo, baudžiamojo nusižengimo valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams, nusikaltimo, kuriuo padaryta turtinė žala valstybei, atleistas iš valstybės tarnybos už šiurkščius pažeidimus, pašalintas iš pareigų dėl priesaikos ar pasižadėjimo sulaužymo ir t. t.

VTĮ 51 straipsnyje yra numatyta daugiau valstybės tarnautojo atleidimo pagrindų, pavyzdžiui, kai tarnautojas praranda Lietuvos Respublikos pilietybę, savivaldybės kontrolierius ar kiti savivaldybių institucijose dirbantys valstybės tarnautojai pradeda eiti tos pačios savivaldybės tarybos nario pareigas, pasibaigia įstaigos vadovo ar karjeros valstybės tarnautojo kadencija (prisiminkime, kad, pagal VTĮ 14 straipsnį, įstaigų vadovai priimami penkeriems metams ir ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės), paaiškėja, kad stodamas į valstybės tarnybą tarnautojas pateikė suklastotus dokumentus arba nuslėpė ar pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis, dėl kurių negalėjo būti priimtas į valstybės tarnautojo pareigas, nustatoma, kad dėl neįgalumo ar netekto darbingumo tarnautojas negali eiti pareigų, tarnautojas netenka specialios teisės (pavyzdžiui, netenka leidimo dirbti su įslaptinta informacija), susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu, paskirta tarnybinė nuobauda – atleidimas

[1088] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2045-415/2019, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga 2019 m. vasaris, p. 11–12.

iš pareigų, įsiteisėja teismo nuosprendis, kuriuo tarnautojui paskirta bausmė už sunkų ar labai sunkų nusikaltimą, nusikalstamą veiką valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką. Minėtame straipsnyje yra numatytų ir kitų tarnautojo atleidimo iš pareigų pagrindų.

2.12. Valstybės tarnybos valdymas

Pagal VTĮ 52 straipsnį, bendrąjį valstybės tarnybos valdymą atlieka Vyriausybė ir vidaus reikalų ministras. *Vyriausybė* nustato valstybės tarnybos politiką, priimdama nutarimus, reglamentuojančius valstybės tarnybos įgyvendinimo gaires. Vien pagal VTĮ, Vyriausybė, įgyvendindama šį įstatymą, priima per dvidešimt nutarimų, pavyzdžiui, ji tvirtina atitinkamų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašą pagal grupes, bendro didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių skaičių, valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodiką, atitikties nepriekaištingos reputacijos reikalavimams deklaracijos formą, priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarkos aprašą, valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo prioritetų sąrašą, valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo tvarkos aprašą, valstybės tarnautojo perkėlimo tarnybinio kaitumo būdu į kitas valstybės tarnautojo pareigas tvarkos aprašą, vienkartinių piniginių išmokų tarnautojams skyrimo tvarką, tarnybinių nuobaudų tarnautojams skyrimo tvarką, darbuotojo, valstybės tarnautojo, žvalgybos pareigūno vidutinio darbo užmokesčio skaičiavimo tvarką, tarnautojo tarnybos stažo skaičiavimo tvarką, valstybės apmokamų laidojimo išlaidų aprašą ir t. t.

Vidaus reikalų ministras rengia teisės aktų, susijusių su valstybės tarnyba, projektus, taip pat įsakymais įgyvendina VTĮ, pavyzdžiui, tvirtina kai kurias tvarkas[1089], valdo *Valstybės tarnautojų registrą*. Valstybės tarnautojų registrą steigia Vyriausybė. Pagal VTĮ 53 straipsnį, šiame registre kaupiami duomenys apie institucijų ir įstaigų struktūras, laisvas ir užimtas valstybės tarnautojų pareigybes ir darbuotojų, pareigybes, tarnautojų darbo užmokestį, asmenis, atleistus iš pareigų už šiurkštų tarnybinį nusižengimą ar už pareigūno vardo pažeminimą, asmenis, kurie yra pripažinti padariusiais tarnybinį nusižengimą, už kurį yra pagrindas skirti tarnybinę nuobaudą – atleidimą iš pareigų, institucijų ir įstaigų darbuotojų darbo užmokestį, valstybės politikus, valstybės pareigūnus, profesinės karo tarnybos karius tiek, kiek reikalinga jų tarnybiniams pažymėjimams ar kitokioms elektroniniu parašu pasirašyti skirtoms priemonėms pagaminti arba jiems pavaldžių valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimui atlikti ir pareigybėms aprašyti ir vertinti, biudžetinių įstaigų

[1089] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 1V-985 „Dėl Valstybės tarnautojų prašymų leisti dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir atšaukimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-31, Nr. 22012); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2002 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 338 „Dėl Valstybės tarnautojo pažymėjimo formos ir valstybės tarnautojo pažymėjimo išdavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 77-3309) ir kt.

struktūrą, laisvas ir užimtas pareigybes ir darbuotojus tiek, kiek reikia biudžetinių įstaigų personalo administravimo ir buhalterinės apskaitos tvarkymo funkcijoms centralizuotai atlikti Vyriausybės nustatyta tvarka.

Valstybės tarnautojas, pradėdamas eiti pareigas valstybės tarnyboje, gauna *valstybės tarnautojo pažymėjimą*.

Šiame poskyryje paminėtinas *Valstybės tarnybos departamentas* prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Departamentas). Tai nėra įstaiga, priskirta prie bendrojo valstybės tarnybos valdymo institucijų sistemos. Tačiau ši įstaiga įgyvendina valstybės politiką valstybės tarnybos srityje ir aptarnauja šios politikos formavimą ir įgyvendinimą. Departamentas centralizuotai organizuoja konkursus į valstybės tarnautojų, atrankas į pakaitinių valstybės tarnautojų pareigas, teikia siūlymus Vidaus reikalų ministerijai dėl žmogiškųjų išteklių valdymo tobulinimo, metodinę pagalbą dėl VTĮ ir kitų teisės aktų įgyvendinimo ir kitas funkcijas, pavyzdžiui, administruoja pretendentų į valstybės tarnybą rezervą, skelbia informaciją apie vykdomus centralizuotus konkursus ir atrankas, konkursų ir atrankų grafikus, tvarko valstybės tarnybos portalą, kuriame galima rasti atmintinių pretendentams į tarnautojus, patiems tarnautojams, įstaigų vadovams, statistinius duomenis apie valstybės tarnybą.[1090]

Į *pretendentų rezervą* automatiškai įtraukiami teisę atkurti valstybės tarnautojo statusą turintys asmenys. Kiti pretendentai turi rašyti prašymą įtraukti juos į pretendentų rezervą. Tai, pagal VTĮ 17 straipsnio 7 dalį, yra: 1) asmenys, nelaimėję centralizuoto konkurso, bet gerai pasirodę jame (komisijos vertinimo metu įvertinti aštuoniais ar daugiau balų), 2) pasibaigus priėmimo laikui, asmenys, atleisti ne mažiau kaip dvejus metus nepertraukiamai valstybės tarnautojo pareigas ėję pakaitiniai tarnautojai, 3) dėl pareigybės panaikinimo atleisti valstybės tarnautojai. Būti įtrauktam į pretendentų rezervą naudinga tuo, kad šešis mėnesius pretendentas turi teisę dalyvauti centralizuotuose konkursuose nedalyvaudamas pretendentų vertinimo komisijoje. Taip pat asmuo, įtrauktas į pretendentų rezervą, turi teisę raštu kreiptis į Departamentą prašydamas įskaityti komisijos apskaičiuotą jo turimą balą jam pretenduojant į kitas identiškas pareigas.

IŠVADOS

- *Valstybės tarnyba* yra profesinė veikla, kuria atliekamos viešojo administravimo funkcijos ir (arba) padedama valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas.
- *Valstybės tarnautojas* yra fizinis asmuo, dirbantis valstybės ar savivaldybės institucijose ir vykdantis viešąjį administravimą ir / arba padeda valstybės ir vietos valdžios institucijoms atlikti jų funkcijas.
- *Valstybės tarnautojų* yra keletas tipų: valstybės tarnautojai, kuriems taikomas VTĮ, statutiniai valstybės tarnautojai (pareigūnai), kuriems taikomi kiti

[1090] Prieiga internetu: <http://portalas.vtd.lt/>.

įstatymai, valstybės pareigūnai, kurių teisinis statusas taip pat reglamentuojamas ne VTĮ.

- *Valstybės tarnautojų*, kurių teisinis statusas reglamentuojamas VTĮ, yra keletas rūšių: karjeros valstybės tarnautojai, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, pakaitiniai valstybės tarnautojai, įstaigų vadovai.
- *Valstybės tarnautojų pareigybės* yra skirstomos į dešimt grupių: aukščiausia grupė yra 1, žemiausia – 10.
- *VTĮ* nustato pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos principus, priėmimą į valstybės tarnybą, tarnautojų pareigybes, jų teises ir pareigas, karjerą, darbo užmokestį, atsakomybę, garantijas, atleidimą iš pareigų, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus.
- *Valstybės tarnybos valdymą* atlieka Vyriausybė ir vidaus reikalų ministras.
- *Valstybės tarnybos departamentas* prie Vidaus reikalų ministerijos centralizuotai organizuoja konkursus į valstybės tarnautojų, atrankas į pakaitinių valstybės tarnautojų pareigas, administruoja pretendentų į valstybės tarnybą rezervą, skelbia informaciją apie vykdomus centralizuotus konkursus ir atrankas, konkursų ir atrankų grafikus ir t. t.

3. VIDAUS TARNYBOS STATUTAS

VTĮ 5 straipsnio 6 dalies 10 punkte įtvirtinta, kad šis įstatymas nėra taikomas *statutiniams valstybės tarnautojams*. Iš tikrųjų statutinių valstybės tarnautojų statusą reglamentuoja kiti įstatymai – VTS, Diplomatinės tarnybos įstatymas, Žvalgybos įstatymas. Šiame poskyryje aptarkime VTS.

VTS paskirtis. Statutas nustato vidaus tarnybos principus, statutines įstaigas, vidaus tarnybos sistemos pareigūnų statusą, priėmimą į tarnybą ir atleidimą iš tarnybos, priėmimą į statutines profesinio mokymo įstaigas ir mokymąsi jose, pareigūnų profesinį mokymą ir kvalifikacijos tobulinimą, jų teises ir pareigas, laipsnius, karjerą, atsakomybę, skatinimą, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, profesinių sąjungų veiklą statutinėse įstaigose, ginčų sprendimą, vidaus tarnybos valdymą.

Statutas taikomas *vidaus tarnybos sistemos pareigūnams*, dirbantiems statutinėse įstaigose.

Statutinėmis įstaigomis VTS prasme laikomos:

Vidaus reikalų ministro valdymo srities statutinės įstaigos

Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Viešojo saugumo tarnyba prie Vidaus reikalų

ministerijos, centrinėms statutinėms įstaigoms pavaldžios statutinės įstaigos, vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigos.[1091]

Teisingumo ministro valdymo srities statutinės įstaigos:
Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos, Kalėjimų departamentui pavaldžios probacijos tarnybos, pataisos įstaigos, tardymo izoliatoriai, pataisos pareigūnų profesinio mokymo įstaiga.

Finansų ministro valdymo srities statutinės įstaigos:
Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos, Muitinės departamentui pavaldžios muitinės statutinės įstaigos.

Taigi, Statutas yra taikomas *vidaus tarnybos sistemos pareigūnams*: Policijos departamento, Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos, Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos ir šių institucijų teritorinių įstaigų ar padalinių, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos ir jiems pavaldžių įstaigų tarnybų pareigūnams.

Valstybės tarnautojas v. vidaus tarnybos sistemos pareigūnas

Kuo skiriasi valstybės tarnautojas nuo vidaus tarnybos sistemos pareigūno? Trumpai ir lakoniškai – tuo, kad antrųjų tarnybinėje veikloje neretai susiduriama su didesniu pavojumi pareigūnų sveikatai, gyvybei. Jie yra įpareigoti persekioti nusikaltėlius, gelbėti žmonių sveikatą, gyvybę gaivalinių ar kitų nelaimių metu. Palyginkime, pavyzdžiui, ministerijoje dirbantį specialistą ir pasienietį, budintį pasienio ruože naktį, arba patrulį, patruliuojantį teritorijoje, pasižyminčioje dideliu nusikalstamumu ir pan.

Su šiuo skirtumu siejamas dar vienas – vidaus tarnybos sistemos pareigūnas turi įgaliojimų sau nepavaldžių asmenų atžvilgiu, pavyzdžiui, pareigūnai turi teisę stabdyti transporto priemones, sulaikyti gabenamas prekes, atlikti asmens apžiūrą, kratą, surašyti protokolą, reikalauti iš asmenų atlikti tam tikrus veiksmus ir t. t.

Vidaus tarnybos sistemos pareigūnai dar vadinami *statutiniais valstybės tarnautojais*. Taigi, vidaus tarnybos sistemos pareigūnu, pagal Statuto 2 straipsnio 11 dalį, laikomas anksčiau įvardytose statutinėse įstaigose tarnaujantis statutinis valstybės tarnautojas, atliekantis įstatymuose nustatytas funkcijas, kuriomis užtikrinamas statutinei įstaigai įstatymuose nustatytų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimas, turintis įstatymų suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus dėl sau nepavaldžių asmenų ir (arba) vadovaujantis kitiems pareigūnams.

Vidaus tarnyba, pagal Statuto 2 straipsnio 9 dalį, yra vidaus tarnybos sistemos pareigūno statuso įgijimo, pasikeitimo ir praradimo bei su vidaus tarnybos sistemos pareigūno statusu susijusių teisinių santykių visuma. Ši tarnyba yra grindžiama Statuto 3 straipsnio 1 dalyje nurodytais *principais*: įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo, karjeros, tarnybos kompensavimo, teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms, bendrų-

[1091] Vadovėlio rašymo metu į Statutą buvo įtrauktas ir Vadovybės apsaugos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, tačiau, pagal kitus teisės aktus, nuo 2020 m. liepos 1 d. šio departamento tarnautojams nebetaikomas VTS. Departamentas tapo Vadovybės apsaugos tarnyba.

jų pareigų nuolatinio vykdymo, tarnybinio pavaldumo principai. Kai kuriuos juos iliustruosime, remdamiesi oficialiąja administracine doktrina.

Oficialioji administracinė doktrina

„Vyriausiasis administracinis teismas tarnybos *kompensavimo principu* rėmėsi administracinėje byloje Nr. A5-30/2005, kurioje iš esmės buvo vertinama tai, ar pareiškėjui susirgus erkiniu virusiniu encefalitu einant tarnybines pareigas, jis turi teisę į kompensaciją, numatytą Vidaus tarnybos statuto 40 straipsnio 3 dalyje. Atsakovo teigimu, pareiškėjas neturi teisės į minėtą kompensaciją, kadangi pareiškėjo susirgimas nebuvo įtrauktas į Vyriausybės 2000 m. liepos 5 d. nutarimu Nr. 788 patvirtintą Sunkių, apysunkių (vidutinių) ir lengvų sužeidimų, kontuzijų, traumų bei kitų pakenkimų sveikatai sąrašą. Vyriausiasis administracinis teismas, vertindamas tokio argumento pagrįstumą, pažymėjo, jog *teisės normos turi būti aiškinamos atsižvelgiant į pasikeitusias aplinkybes jų taikymo metu*. Minėtas Vyriausybės sąrašas patvirtintas iki Vidaus tarnybos statuto įsigaliojimo, kuomet galioję teisės aktai nenumatė kompensacijos mokėjimo dėl susirgimo sunkia liga einant tarnybines pareigas. Tuo tarpu pareiškėjas erkiniu virusiniu encefalitu susirgo dėl tarnybinių pareigų, kurias jis atliko jau įsigaliojus Vidaus tarnybos statutui. Atsižvelgdamas į tai, Vyriausiasis administracinis teismas nurodė, jog tai, kad sąraše tiesiogiai nenurodyta liga, kuria susirgo pareiškėjas, nepaneigia pareiškėjo teisės gauti kompensaciją. Aiškinant priešingai, būtų paneigtas ne tik įstatymų viršenybės principas, bet taip pat ir tarnybos ypatumų kompensavimo principas, numatytas Vidaus tarnybos statute."[1092]

„*Teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms principu* buvo vadovaujamasi administracinėje byloje Nr. A261-2249/2011, kurioje teisėjų kolegija sprendė ginčą dėl laikotarpio, kai pareiškėjas buvo policijos rezerve, įskaitymo į pareiškėjo vidaus tarnybos stažą. Nors byloje buvo nustatyta, kad šiuo metu nėra teisės akto, kuriuo remiantis būtų galima tarnybą policijos rezerve įskaičiuoti į vidaus tarnybos stažą, reglamentuojamą Vidaus tarnybos statuto 37 straipsnyje, vis dėlto buvo konstatuota būtinybė vadovautis Vidaus tarnybos statuto 3 straipsnio 8 punktu, apibrėžiančiu teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms principą. Pagal minėtą principą preziumuojama, jog asmenys, pasirinkdami vidaus tarnybą, yra įsitikinę, kad valstybė užtikrins savo pačios nustatytas pareigūnų teises ir socialines garantijas, todėl pagal šį Statutą bei kitus įstatymus pareigūnų teisėtai įgyta teisė į tam tikras socialines garantijas turi būti taikoma visam jų tarnybos laikui. Teisėjų kolegija, įvertinusi anksčiau galiojusį teisinį reguliavimą, padarė išvadą, kad asmuo, būdamas policijos rezerve ir atlikdamas jam pavestas policijos pareigūnų funkcijas, įgijo socialines garantijas, kurios vadovaujantis VTS 3 straipsnio 8 punktu, taikomos visam jo tarnybos laikui ir vėlesniu teisiniu reguliavimu negali būti paneigtos."[1093]

Skirtingai negu valstybės tarnautojų, vidaus tarnybos sistemos pareigūnų (toliau – pareigūnas arba statutinis valstybės tarnautojas) pareigybės skirstomos į 15 grupių: aukščiausia – pirmoji, o žemiausia – penkioliktoji grupė. Vienuoliktos–penkioliktos grupės pareigūnams yra būtinas ne žemesnis kaip vidurinis išsilavinimas, aštuntos–dešimtos grupių pareigūnams – ne žemesnis kaip aukštasis koleginis išsilavinimas, iki 2009 m. įgytas aukštesnysis išsilavinimas arba iki 1995 m. įgytas specialusis vidurinis išsilavinimas, pirmos–septintos grupės

[1092] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 444.

[1093] *Ibid.*, p. 444–445

pareigūnams privalomas aukštasis universitetinis ar jam prilygintas išsilavinimas. Pareigūnai, priklausantys šioms grupėms ir jų algų koeficientai bei intervalai įvardyti Statuto 1 priede, pavyzdžiui:

pirmai grupei pareigūnų priklauso minėtų departamentų ir tarnybų prie Vidaus reikalų ministerijos, Teisingumo ministerijos ir Finansų ministerijos vadai, direktoriai;
antrai grupei – jų pavaduotojai <...>;
šeštai *grupei* – komisariato viršininkas, užkardos vadas ir t. t. <...>;
dešimtai grupei – vyresnysis tyrėjas, vyresnysis detektyvas ir t. t. <...>;
tryliktai–penkioliktai grupėms – vyriausiasis, vyresnysis patrulis, postinis, dispečeris, ugniagesys, gelbėtojas, t. t.

Pagal VTS 6 straipsnį, didžiausią leistiną pareigūnų pareigybių skaičių tvirtina ministrai.[1094] Jis dažnai keičiasi, todėl nurodome preliminarius skaičius.

Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų pareigybių preliminarus skaičius:
vidaus reikalų ministro valdymo srityje – 19 821;
teisingumo ministro valdymo srityje – 2 791;
finansų ministro valdymo srityje – 2347.[1095]
Iš viso – 24 959 pareigybės.

Ministrai taip pat tvirtina pareigybių poreikio nustatymo metodiką, pareigūnų rengimo ir tarnybos organizavimo taisykles, tarnybinio pažymėjimo formos aprašą, konkursų į laisvas pareigas organizavimo tvarką, grąžinimo į vidaus tarnybą tvarką[1096], bendru įsakymu tvirtina pareigybių aprašymo ir pareigūnų vertinimo metodiką[1097] ir t. t.

Statutinių įstaigų personalas. Statutinėse įstaigose dirba ne tik pareigūnai, bet ir karjeros valstybės tarnautojai, taip pat darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis.

Statuto 8 straipsnyje pretenduojantiems į pareigūnus yra nustatyti bendri reikalavimai. Jie skiriasi nuo reikalavimų, įtvirtintų VTĮ, pavyzdžiui, pareigūnams privaloma turėti ne žemesnį kaip vidurinį išsilavinimą ir būti ne mažiau kaip 18 metų ir ne daugiau kaip 60 metų amžiaus. Prie bendrųjų reikalavimų priskirtini ir reikalavimai sveikatos būklei, fiziniam pasirengimui, kuriuos nustato vidaus reikalų ministras kartu su sveikatos ministru[1098], su finansų ir tei-

[1094] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2015 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. 1V-961 „Dėl Didžiausio leistino vidaus tarnybos sistemos pareigūnų skaičiaus vidaus reikalų ministro valdymo srities statutinėse įstaigose sąrašo patvirtinimo“ (TAR, 2015-11-30, Nr. 2018-21729); Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2019 m. gruodžio 17 d. įsakymas Nr. 1R-336 „Dėl Didžiausio leistino vidaus tarnybos sistemos pareigūnų skaičiaus teisingumo ministro valdymo srities statutinėse įstaigose sąrašo patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos finansų ministro analogiško įsakymo vadovėlio autorė nerado.

[1095] Prieiga internetu: <https://www.lrmuitine.lt/web/guest/891>.

[1096] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. liepos 22 d. įsakymas Nr. 1V-645 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto įgyvendinimo Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro valdymo srities statutinėse įstaigose“ (TAR, 2019-07-23, Nr. 12085); Lietuvos Respublikos finansų ministro 2019 m. vasario 25 d. įsakymas Nr. 1K-56 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto įgyvendinimo finansų ministro valdymo srityje“ (TAR, 2019-02-25, Nr. 3124).

[1097] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro, Lietuvos Respublikos finansų ministro 2019 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 1V-42/1R-17/1K-8 „Dėl Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodikos patvirtinimo“ (TAR, 2019-01-11, Nr. 440).

[1098] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2003 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. 1V-380/V-618 „Dėl Sveikatos būklės reikalavimų sąvado patvirtinimo“ (Žin., 2003, Nr. 101-4569).

singumo ministrais[1099]. Taip pat pretendentai turi būti baigę vidaus reikalų ministro valdymo srities statutinę profesinio mokymo įstaigą ar Lietuvos aukštąją mokyklą. Gali būti nustatytų papildomų reikalavimų, susijusių su intelektiniais, fiziniais ir praktiniais gebėjimais, moraliniu ar psichologiniu tinkamumu.[1100] Pareigūnams taip pat keliami nepriekaištingos reputacijos reikalavimai. Skirtingai nei VTĮ, Statute atskirai reglamentuotos nelojalumo valstybei sąlygos.

Statutinės profesinio mokymo įstaigos yra Lietuvos policijos mokykla, Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Lietuvos vidaus reikalų ministerijos pasieniečių mokykla, Ugniagesių gelbėtojų mokykla, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos mokymo centras.

Muitinės mokymo centras nėra priskiriamas prie statutinių įstaigų, nes Centro veiklos tikslas yra užtikrinti muitinės pareigūnų, valstybės tarnautojų, darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis kvalifikacijos kėlimą. Centre nėra įgyjama kvalifikacija kaip kitose statutinėse mokymo įstaigose.[1101]

Statute apibrėžiama *stojimo į vidaus tarnybą sutartis* – rašytinis susitarimas tarp statutinės profesinio mokymo įstaigos ar kitos švietimo įstaigos ir centrinės statutinės įstaigos.

Priėmimas į vidaus tarnybą: remiantis Statuto 14 straipsniu, baigęs statutinę profesinio mokymo įstaigą, kitą švietimo įstaigą ar įvadinio mokymo kursus asmuo nuo jų baigimą patvirtinančio dokumento išdavimo dienos per dešimt darbo dienų turi atvykti į centrinę statutinę įstaigą, su kuria buvo sudaręs stojimo į vidaus tarnybą sutartį. Centrinės statutinės įstaigos vadovas ar jo įgaliotas asmuo ne vėliau kaip per dešimt darbo dienų nuo asmens atvykimo privalo įsakymu paskirti asmenį į pareigas konkrečioje statutinėje įstaigoje. Skiriamas į pareigas asmuo turi prisiekti.

Asmenys į vidaus tarnybą gali būti priimami *konkurso būdu*, būtent į teisingumo ir finansų ministrų valdymo sričių statutines įstaigas, kai į laisvas pareigūno pareigas nebuvo priimtas pareigūnas pagal Statuto 14 ir 28 straipsniuose nustatytą tvarką.

Asmenys į vidaus tarnybą gali būti priimami *dalyvaudami atrankoje*, pagal VTS 28 straipsnyje nustatytą tvarką.

Priėmimo į vidaus tarnybą rūšys

Taigi, *priėmimas į vidaus tarnybą* yra trijų rūšių:

1) baigus statutinę profesinio mokymo įstaigą, kitą švietimo įstaigą ar profesinio mokymo įstaigos įvadinio mokymo kursus (VTS 14 straipsnis);
2) dalyvaujant atrankoje (VTS 28 straipsniai);
3) dalyvaujant konkurse (VTS 15 straipsnis).

[1099] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. sausio 15 d. įsakymas Nr. 1V-55 „Dėl Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų fizinio pasirengimo reikalavimų ir atitikties šiems reikalavimams tikrinimo tvarkos aprašo“ (TAR, 2019-01-15, Nr. 533).

[1100] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016-04-05 įsakymas Nr. 1V-256 „Dėl Atrankos į laisvas vidaus tarnybos sistemos pareigūno, vykdančio kriminalinę žvalgybą, pareigas tvarkos aprašo patvirtinimo“.

[1101] Yra planų steigti bendrą statutinę mokymo įstaigą – Statutinę kolegiją.

Atranka v. konkursas

Kuo skiriasi atranka ir konkursas?

1) atrankoje gali dalyvauti tik pareigūno statusą turintys asmenys, konkurse gali dalyvauti visi;
2) konkursas gali būti skelbiamas tik jeigu neįvyko atranka;
3) konkursai skelbiami tik į teisingumo ir finansų ministrų valdymo sričių statutines įstaigas. Į įstaigas prie Vidaus reikalų ministerijos priimama tik baigus profesines mokyklas arba atrankos būdu. Taigi, į tarnybą įstaigose prie Vidaus reikalų ministerijos gali pretenduoti siauras ratas asmenų (tik pareigūnai arba asmenys baigę tam tikras švietimo įstaigas). Į įstaigas prie Finansų ir Teisingumo ministerijų priimamas platesnis ratas asmenų.[1102]

Statuto 16 straipsnis reglamentuoja *priėmimo į vidaus tarnybą apribojimus*. Trumpai apžvelkime jų pagrindus: neatitinka nepriekaištingos reputacijos reikalavimų[1103], įtariamas arba kaltinamas nusikalstamos veikos padarymu, pateikia informaciją apie save ar savo privačius interesus, žinodamas, kad ji neteisinga, nėra lojalus Lietuvos valstybei, skiriamas į pareigas statutinėje įstaigoje, kurioje pareigas eina jo sutuoktinis, sugyventinis, artimasis giminaitis, šoninės linijos antrojo laipsnio giminaičiai, asmuo, su pareigūnu susijęs svainystės ryšiais, tarp abiejų sutuoktinių giminaičių, jeigu jie pagal einamas pareigas būtų susiję tiesioginio pavaldumo santykiais, renkamas įmonės organo nariu, steigia individualias įmones, verčiasi individualia veikla, dirba įmonėse, įstaigose, eina daugiau nei vienas valstybės tarnautojo pareigas, yra politinių partijų, organizacijų narys, nustatyta kitų patikrintų kompromituojančių duomenų. Esant žinių apie nelojalumą valstybei arba kitų patikrintų kompromituojančių žinių, sprendimą priima centrinės statutinės įstaigos vadovas, pavyzdžiui, Policijos departamento generalinis komisaras ar Kalėjimų departamento direktorius ir t. t. Priimant į vidaus tarnybą Kalėjimų departamente ir jam pavaldžiose statutinėse įstaigose draudžiama priimti asmenį, kurio sutuoktinis, sugyventinis, artimasis giminaitis ar su kuriuo svainystės ryšiais susijęs asmuo yra laikomas tardymo izoliatoriuje ar pataisos įstaigoje arba jo priežiūrą vykdo probacijos tarnyba ir tai gali sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą. Pateikiame keletą išnagrinėtų tarnybinių ginčų pavyzdžių priėmimo į VTS apribojimų kontekste.

Praktiniai pavyzdžiai

Ginčas kilo dėl Policijos generalinio komisaro sprendimo, kuriuo pripažinta, kad pareiškėja nėra tinkama vidaus tarnybai, teisėtumo ir pagrįstumo. Taip generalinis komisaras nusprendė, remdamasis VTS (2017 m. liepos 4 d. įstatymo Nr. XIII-596 redakcija) 12 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad jeigu nustatyta, jog yra

[1102] Skirtumai aprašyti pagal Muitinės departamento prie Finansų ministerijos Personalo skyriaus vyriausiosios specialistės Anos Rynkun pasiūlymą.

[1103] Atkreiptinas dėmesys, kad asmuo nelaikomas nepriekaištingos reputacijos, jeigu jis pripažintas kaltu dėl tyčinio nusikaltimo padarymo, nesvarbu, ar teistumas yra išnykęs.

kitų priimamą asmenį kompromituojančių duomenų, asmens tinkamumo vidaus tarnybai klausimą sprendžia vidaus reikalų centrinės įstaigos vadovas. Generalinis komisaras priėmė tokį sprendimą, remdamasis duomenimis apie pareiškėjos tėvą E. V., jo padarytus nusikaltimus ir administracinius nusižengimus.

Nagrinėjant bylą buvo nustatyta, kad pareiškėjos tėvų santuoka nutraukta 2008 m., kad pareiškėjos tėvas ir motina gyvena atskirai, bendro ūkio netvarko, nepalaiko artimų santuokinių ryšių, santuoka iširo dėl E. V. kaltės, pareiškėjos motina su vaikais gyvena atskirai nuo E. V. dėl žiauraus jo elgesio. Bylos nagrinėjimo metu pareiškėjos gyvenamoji vieta nustatyta kartu su motina. Duomenų, kad pareiškėja palaikė artimus ryšius su E. V. iki tėvų santuokos nutraukimo ar po tėvų santuokos nutraukimo, byloje nėra. Atsakovas nepateikė teismui duomenų, kad pareiškėjos tėvas E. V. ir pareiškėja palaiko bet kokio pobūdžio ryšius. E. V. nėra deklaravęs savo gyvenamosios vietos kartu su pareiškėja. Ir pirmosios, ir galutinės instancijos administraciniai teismai konstatavo, kad nėra pagrindo daryti išvadą, kad pareiškėjos tėvo elgesys ar jo atliktos nusikalstamos veikos gali daryti įtaką pareiškėjai ar jos galimybėms vykdyti tarnybą policijoje ir kad pareiškėja žinojo apie jos tėvo teistumą ir siekė jį nuslėpti.[1104]

Lietuvos policijos generalinis komisaras priėmė sprendimą, kuriuo atsisakė asmenį priimti į tarnybą, nes jis neatitiko nepriekaištingos reputacijos reikalavimo. Per ketverius metus šis asmuo padarė septynis administracinius nusižengimus. LVAT padarė išvadą, jog Statutas nenumato draudimo priimti į vidaus tarnybą asmenį, baustą už administracinius nusižengimus. Teismas pažymėjo, kad įstatymuose numatyti administraciniai nusižengimai yra įvairūs ir ne kiekvienas iš jų reiškia pagrindą konstatuoti, kad asmuo, padaręs administracinius nusižengimus, nėra nepriekaištingos reputacijos.[1105]

Skirtingai nei karjeros, pakaitinių ar politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų, vidaus tarnybos sistemos pareigūnų tarnybiniams santykiams reguliuoti, tarnybos patirčiai, įgaliojimams žymėti yra nustatomi *nekariniai laipsniai*, skirstomi į vidaus tarnybos ir policijos. Laipsniai įvardyti VTS 25 straipsnyje.

Nekariniai laipsniai

Žemiausias vidaus tarnybos laipsnis yra jaunesnysis puskarininkis, aukščiausias – vidaus tarnybos generolas. Žemiausias policijos laipsnis yra policininkas, aukščiausias – generalinis komisaras.

Laipsniai yra suteikiami pagal pareigybes, pavyzdžiui, vidaus tarnybos generolas, generalinis komisaras priklauso pirmos pareigybės grupei, jaunesnysis puskarininkis – penkioliktos pareigybės grupei.

Pareigūnų, kaip karjeros valstybės tarnautojų ar įstaigų vadovų, veikla yra kasmet *vertinama*. Pareigūnų tarnybinės veiklos vertinimą reglamentuoja Statuto 34–35 straipsniai ir vidaus reikalų ministro patvirtinta vertinimo tvarka.[1106]

Pagal VTS 34 straipsnį, pareigūną vertina tiesioginis jo vadovas, galintis jo veiklą įvertinti *labai gerai, gerai, patenkinamai ar nepatenkinamai*. Tiesioginis

[1104] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2792-629/2019.

[1105] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 467.

[1106] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. sausio 15 d. įsakymas Nr. 1V-55 „Dėl Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos aprašo“ (TAR, 2019-01-15, Nr. 533).

vadovas padarytą išvadą dėl pareigūno įvertinimo turi suderinti su savo tiesioginiu vadovu. Jeigu pareigūnas įvertinamas *gerai,* jo teisinė padėtis nesikeičia. Remiantis Statuto 34 straipsnio 15, 17, 18 dalimis, įvertinus pareigūną *labai gerai*, siūloma jam padidinti pareiginės algos koeficientą, perkelti į aukštesnes pareigas, pritaikyti skatinimo priemones (suteikiant papildomas mokamas atostogas, įteikiant vardinę dovaną, apdovanojant žinybiniu ženklu) ar išmokėti vienkartinę piniginę išmoką. Pareigūną įvertinus *patenkinamai,* jis gali būti įpareigotas tobulinti kvalifikaciją arba jam gali būti nustatytas mažesnis pareiginės algos koeficientas. Įvertinus pareigūną *nepatenkinamai*, siūloma jį perkelti į žemesnes pareigas, įpareigojant tobulinti kvalifikaciją arba atleisti pareigūną iš vidaus tarnybos, jei jo veikla įvertinama nepatenkinamai du kartus iš eilės. Tai yra baigtinis siūlymų sąrašas. Jokių kitų alternatyvų pareigūnui negali būti pasiūlyta.

Praktinis pavyzdys

Buvo ginčijamas vadovo įsakymas, remiantis vertinimo komisijos išvadoje pateiktu siūlymu – perkelti pareigūną į lygiavertes pareigas. Nagrinėjant bylą, buvo konstatuota, kad tokio siūlymo negali būti, nes jis nėra numatytas teisės aktuose. Taigi, vadovas neturėjo teisinio pagrindo įgyvendinti vertinimo komisijos išvados jos siūlomu būdu.[1107]

Paprastai vertinimo komisijos posėdis organizuojamas, kai pareigūnas yra įvertinamas labai gerai, patenkinamai arba nepatenkinamai. Tačiau vertinimo komisija gali būti sudaroma ir tada, kai pareigūnas įvertinamas gerai, o tiesioginio vadovo tiesioginis vadovas nesutinka su šiuo vertinimu, arba jeigu pareigūnas, nesutinkantis su tiesioginio vadovo pateikta vertinimo išvada, kreipiasi į vertinimo komisiją su motyvuotu prašymu peržiūrėti tarnybinės veiklos vertinimo išvadą ir dalyvauti vertinimo komisijos posėdyje jį svarstant.

Gali būti rengiamas neeilinis pareigūno tarnybinės veiklos vertinimas, kai kyla abejonių dėl jo gebėjimų atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, kai tiesioginis vadovas motyvuotai siūlo perkelti pareigūną į aukštesnes pareigas arba padidinti pareiginės algos koeficientą, kai pareigūnas pats prašo padidinti pareiginę algą taikant didesnį algos koeficientą negu nustatytas pareiginės algos koeficiento intervalas. Tik Statuto 34 straipsnio 20 dalyje numatytais neeilinio pareigūno tarnybinės veiklos vertinimo pagrindais gali būti rengiamas neeilinis pareigūno tarnybinės veiklos vertinimas:

„teisė prireikus surengti neeilinę pareigūnų atestaciją negali būti suprantama kaip įstatyme nurodytų pareigūnų teisė tokią atestaciją surengti be teisės akte dėl atestacijos rengimo įvardijamų pagal Vidaus tarnybos statutą atestavimo tikslus atitinkančių konkrečių ir aiškių faktinių pagrindų.“[1108]

[1107] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-78/2005, Teismų praktikos dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teismuose praktikos apibendrinimas Nr. 9, 2006, p. 295, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis), Nr. 24, 2013, p. 509–510.

[1108] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 511.

Kaip ir karjeros valstybės tarnautojai, statutiniai valstybės tarnautojai yra skatinami. Tačiau kai kurios *skatinimo priemonės* skiriasi, pavyzdžiui, pareigūnas gali būti skatinamas žinybiniu ženklu, vardiniu ginklu. Pareigūnų skatinimo tvarką reglamentuoja vidaus reikalų ministro priimtas įsakymas.[1109]

Statutiniai valstybės tarnautojai, skirtingai nei karjeros valstybės tarnautojai, pagal Statuto 38 straipsnį, atlikdami savo pareigas ir pažeisdami įstatymus, traukiami ne tik tarnybinėn, materialinėn, bet ir baudžiamojon bei administracinėn *atsakomybėn*. Maža to, už tarnybinius nusižengimus ar pareigūno vardą žeminančią veiką pareigūnai traukiami tarnybinėn atsakomybėn neatsižvelgiant į baudžiamosios ar administracinės atsakomybės taikymą. Taigi, už tą pačią veiką pareigūnas, pavyzdžiui, gali būti traukiamas ir baudžiamojon, ir tarnybinėn atsakomybėn. Už mažareikšmį tarnybinį nusižengimą tarnybinė nuobauda neskiriama.

Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų *tarnybinė atsakomybė* yra reglamentuojama Statuto 2 straipsnio 6 dalyje, VI skirsnio 38–41 straipsniuose bei vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtintoje tvarkoje.[1110] Tarnybinės atsakomybės taikymo pareigūnams principai yra tie patys kaip ir valstybės tarnautojams (**žr.** vadovėlio IV dalies 2.9 poskyrį). Pagal Statuto 2 straipsnio 6 dalį, tarnybiniu nusižengimu laikytinas Statute ir kituose teisės aktuose nustatytos vidaus tarnybos tvarkos pažeidimas ar pareigūno pareigų neatlikimas, padarytas dėl pareigūno kaltės. Tokio pobūdžio nusižengimas yra pagrindas skirti tarnybinę nuobaudą. Pagal vidaus reikalų ministro patvirtintos tvarkos 3 punktą, tarnybinio nusižengimo sudėties elementai yra neteisėta veika, tarnybinį nusižengimą padariusio pareigūno kaltė, o jeigu tarnybinis nusižengimas sukėlė neigiamus padarinius – ir priežastinis ryšys tarp neteisėtos veikos ir neigiamų padarinių. LVAT yra aiškinęs tarnybinio nusižengimo sampratą.

Oficialioji administracinė doktrina

„Tarnybinis nusižengimas yra viena iš teisės pažeidimų rūšių, todėl jam būdingi visi teisės pažeidimo elementai, t. y. objektas, subjektas, objektyvioji ir subjektyvioji pusės. *Tarnybinio nusižengimo subjektu* laikomas statutinis valstybės tarnautojas, turintis tarnybinį teisnumą ir veiksnumą. *Tarnybos pažeidimo objektu* pripažįstama nustatyta vidaus tarnybos tvarka. *Tarnybinio nusižengimo objektyvioji pusė* – tai statutinio valstybės tarnautojo neteisėtas elgesys (tarnybos pareigų, nustatytų Statute, pareigybių aprašymuose, teisės aktuose, reglamentuojančiuose policijos veiklą, viešąjį administravimą, valstybės tarnybą, neatlikimas arba netinkamas atlikimas). *Tarnybinio nusižengimo subjektyvioji pusė* – tai statutinio valstybės tarnautojo, neatlikusio ar netinkamai atlikusio pareigas, kaltė, kuri gali pasireikšti tiek tyčios, tiek neatsargumo forma.“[1111]

[1109] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. sausio 15 d. įsakymas Nr. 1V-55 „Dėl Vidaus tarnybos sistemos pareigūno skatinimo ir apdovanojimo tvarkos aprašo tvirtinimo“ (TAR, 2019-01-15, Nr. 533).

[1110] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. sausio 15 d. įsakymas Nr. 1V-55 „Dėl Tarnybinių patikrinimų atlikimo, tarnybinių nuobaudų vidaus tarnybos sistemos pareigūnams skyrimo ir panaikinimo tvarkos aprašo tvirtinimo“ (TAR, 2019-01-15, Nr. 533).

[1111] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 571; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520–3015/2012, 2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-577/2013, 2012 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2901/2012.

> „Taigi kiekvienu konkrečiu atveju sprendžiant klausimą dėl tarnybinės atsakomybės taikymo, turi būti nustatyta, ar atitinkamuose valstybės tarnautojo veiksmuose yra tarnybinio nusižengimo sudėtis, t. y. turi būti nustatyti visi tarnybinio nusižengimo sudėties elementai – pažeidimo padarymo faktas, jį padaręs valstybės tarnautojas, valstybės tarnautojo kaltė, atitinkamais atvejais – pasekmės, priežastinis ryšys tarp veikos ir pasekmių."[1112]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje pažymėta, kad dažnai tarnybinės nuobaudos pareigūnams yra skiriamos dėl BPK normų pažeidimo.[1113] Taip yra todėl, kad kai kurių statutinių įstaigų pareigūnai (pavyzdžiui, Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Muitinės departamentas ir jam pavaldžios įstaigos, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, Kalėjimų departamentas ir jam pavaldžios įstaigos) atlieka ikiteisminį tyrimą, su tuo susijusius procesinius veiksmus. Taigi, pavyzdžiui, pažeidus BPK numatytą pareigą per kuo trumpiausią laiką atskleisti nusikalstamas veikas, gali būti skiriama tarnybinė nuobauda.

Tarnybinių nuobaudų sistema šiek tiek skiriasi, lyginant su valstybės tarnautojams taikomas nuobaudas pagal VTĮ. Pareigūnų tarnybinių nuobaudų sistema yra platesnė. Be pastabos, papeikimo, griežto papeikimo bei atleidimo iš vidaus tarnybos, dar yra numatyta tarnybinė nuobauda – perkėlimas į žemesnes pareigas. Pareigūno atleidimo iš vidaus tarnybos pagrindai yra labai panašūs į karjeros valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų, išskyrus tai, kad pareigūnams yra taikomi didesni apribojimai, pavyzdžiui, jis negali būti renkamu ar skiriamu įmonės organo nariu, streikuoti, būti politinių partijų ar politinių organizacijų nariu ir t. t.[1114] Jei pareigūnas pažeidžia šias nuostatas, jis gali būti atleidžiamas iš vidaus tarnybos. Statuto 40 straipsnyje įvardytos tarnybinę atsakomybę lengvinančios ir sunkinančios aplinkybės yra identiškos, įvardytoms VTĮ 35 straipsnyje, išskyrus tai, kad Statute nustatyta, kad gali būti ir kitos Statute nepaminėtos aplinkybės, galinčios būti pripažintos atsakomybę lengvinančiomis.

Tarnybinė nuobauda yra skiriama atlikus *tarnybinį patikrinimą*. Pagal minėtą vidaus reikalų ministro patvirtintą tvarką, tarnybinis patikrinimas pradedamas gavus asmens skundą, tarnybinį pranešimą, prokuroro nutarimą iškelti drausminę bylą, visuomenės informavimo priemonėse paskelbtą ar kitokią informaciją apie galimą pareigūno tarnybinį nusižengimą ar pareigūno vardo pažeminimą. Tarnybinį patikrinimą atlieka tikrintojas. Tai – tarnybinius nusižengimus tiriančio padalinio vadovas ar kitas asmuo. Tikrintojas tarnybinį nusižengimą gali tirti ne ilgiau kaip trisdešimt dienų. Patikrinimas baigiamas surašant išvadą, kurioje išdėstomos nustatytos aplinkybės bei jas pagrindžiantys įrodymai ir pateikiamas teisinis tikrinamo pareigūno veikos įvertinimas.

[1112] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2766-438/2017.

[1113] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 573.

[1114] VTS 24 straipsnis.

Tarnybinio patikrinimo išvados pagrindu vadovas, turintis teisę skirti į pareigas, priima įsakymą dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo arba dėl pareigūno atleidimo iš vidaus tarnybos už pareigūno vardo pažeminimą. Jeigu pareigūnas, dėl kurio veiklos buvo atliktas tarnybinis patikrinimas ir nuspręsta skirti tarnybinę nuobaudą, yra profesinės sąjungos narys, vadovas, turi kreiptis į profesinės sąjungos renkamąjį organą sutikimo dėl tarnybinės nuobaudos.

LVAT apie profesines sąjungas, taikant tarnybinę atsakomybę

> LVAT išaiškino, kad „profesinėms sąjungoms nėra suteikta teisė vertinti drausminės procedūros pagrįstumą ir teisėtumą. Profesinės sąjungos atliekama kontrolė apima patikrinimą, ar tarnybinė nuobauda nėra taikoma dėl pareigūno veiklos profesinėje sąjungoje, ar nebuvo padaryta akivaizdžios jo veiklos vertinimo klaidos bei piktnaudžiauta įgaliojimais. <...> Profesinė sąjunga, mananti, kad tarnybinė nuobauda pareigūnui skiriama dėl jo veiklos profesinėje sąjungoje, turi pateikti pakankamai faktų, leidžiančių daryti prielaidą dėl tarnybinės nuobaudos ryšio su profesinės sąjungos veikla buvimo. Kitaip tariant, ji turi įrodyti šio ryšio tikimybę. <...> Tik tuo atveju, jeigu profesinė sąjunga įrodo tokias faktines aplinkybes, kurios yra pakankamos daryti prielaidą dėl tarnybinės nuobaudos ryšio su profesinės sąjungos veikla buvimo, valstybės institucija turi įrodyti, kad nebuvo pažeistas <...> draudimas skirti tarnybinę nuobaudą dėl darbuotojo narystės profesinėje sąjungoje“[1115].

Tarnybinė nuobauda parenkama atsižvelgiant į Statuto 39 straipsnio 1 dalį, t. y. turi būti atsižvelgta į tarnybinį nusižengimą padariusio pareigūno kaltę, tarnybinio nusižengimo padarymo priežastis, aplinkybes ir padarinius, į pareigūno veiklą iki tarnybinio nusižengimo padarymo, tarnybinę atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes.

Pagal Statuto 39 straipsnio 4 dalį, tarnybinė nuobauda turi būti paskirta ne vėliau kaip per trisdešimt dienų nuo tarnybinio nusižengimo paaiškėjimo dienos. Tarnybinės nuobaudos skirti negalima, jei nuo tarnybinio nusižengimo padarymo dienos praėjo vieni metai.

Tarnybinė nuobauda išnyksta, kai po tarnybinės nuobaudos paskyrimo datos praėjo vieni metai. Atitinkamais atvejais tarnybinė nuobauda gali būti panaikinta ir anksčiau.

LVAT yra suformavęs praktiką dėl įrodinėjimo ir būtinojo reikalingumo institutų taikant tarnybinę atsakomybę:

Oficialioji administracinė doktrina

> „įrodinėjimo našta dėl neigiamų pasekmių valstybės tarnautojui taikymo paprastai perkeliama darbdaviui. Valstybės tarnautojas yra tarnybos teisinių santykių silpnesnioji šalis, o tarnybos teisiniai santykiai yra jautrūs, vertinant socialiniu aspektu. Atsižvelgiant į tai, būtent darbdaviu esantis viešojo administravimo subjektas privalo įrodyti, kad yra pagrindas taikyti drausminę atsakomybę valstybės tarnautojui, atleisti jį iš pareigų, perkelti į kitas pareigas ir pan.“[1116] Įrodinėjimo naštos taisyklė

[1115] LVAT 2012 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[662]-368/2012.

[1116] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 603; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 12 d.

> galioja taikant tarnybinę atsakomybę ir valstybės tarnautojui, ir statutiniam valstybės tarnautojui.
> „kartais pareigūnai argumentuoja, kad jų tarnybinę atsakomybę šalina neteisėtų veiksmų atlikimo metu egzistavęs *būtinasis reikalingumas*. Būtinasis reikalingumas gali būti pripažintas tik išskirtiniais atvejais, kai remiantis objektyviais įrodymais nustatoma, jog susiklostė itin ekstremali situacija, atitinkamai įstatymais saugomai vertybei (gėriui) buvo iškilęs realus pavojus, jį pašalinti buvo privalu nedelsiant ir tai padaryti kitomis priemonėmis nebuvo įmanoma."[1117]

Kaip ir VTĮ, Statute taip pat reglamentuojama atsakomybė už neteisėtą sprendimą neleisti pareigūnui dirbti kito darbo, materialinė atsakomybė, atgręžtinio reikalavimo teisė į žalą padariusį pareigūną bei pareigūno nušalinimo nuo pareigų pagrindai.

Atskirų nuostatų, bendrai reglamentuojančių valstybės tarnautojų *darbo laiką* VTĮ nėra, o Statuto 46 straipsnis nustato teisinį reguliavimą dėl darbo laiko. Taip yra todėl, kaip tvirtinama oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1118], kad pareigūnų darbo ir poilsio režimas yra didesnės specifikos, lyginant su kitais darbuotojais – juk susiklosčius atitinkamoms situacijoms jie gelbėja žmonių gyvybes, sveikatą, užkerta kelią riaušėms, gaisrui, užtikrina viešąją tvarką masinių renginių metu ir t. t. Statuto 46 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytos pareigūnų darbo laiko normos, kurios gali būti dvejopos – 40 valandų per savaitę arba 48 valandos per savaitę.

Ir karjeros valstybės tarnautojų, ir pareigūnų maksimali kasmetinių *atostogų trukmė* yra trisdešimt septynios darbo dienos. Tačiau yra išimčių: pagal Statuto 49 straipsnio 3 dalį, pareigūnams, tarnaujantiems laisvės atėmimo vietų gydymo įstaigose, kuriose laikomi asmenys, sergantys pavojingomis infekcinėmis ligomis, bei centrinės statutinės įstaigos vadovo kasmetinės atostogos pailginamos aštuoniomis darbo dienomis.

Pareigūnų *darbo užmokesčio* sudėtis skiriasi nuo karjeros valstybės tarnautojo: be pareiginės algos, priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažo, priemokų bei mokėjimo už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties ir viršvalandinį darbą ir budėjimą, dar pareigūno darbo užmokestį sudaro priedas už laipsnį. Pareigūno pareiginė alga nustatoma taikant Statuto priede nustatytą pareiginės algos koeficientą iš atitinkamos pareigybių pareiginės algos koeficientų intervalo, kurie nustatomi atsižvelgiant į įstaigų grupę (apie įstaigų grupes žr. IV dalies 2.3 poskyryje).

Atsižvelgiant į tai, kad vidaus tarnybos pareigūnai dažniau ir kur kas daugiau rizikuoja savo sveikata, netgi gyvybe, be to, jiems yra keliami reikalavimai fiziniam pasirengimui ir sveikatos būklei (VTS 8 straipsnio 1 dalies

---

nutartis administracinėje byloje Nr. A146-395/2013, 2013 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-765/2013.

[1117] *Ibid.*, p. 605; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A62-157/2011, 2012 m. birželio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A662-1977/2012.

[1118] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-691-525/2015.

6 punktas), nenuostabu, kad Statute reglamentuojama pareigūnų *sveikatos priežiūra* ir su tuo susijusios socialinės garantijos. Tokių normų VTĮ nerasime. Šiek tiek jas plačiau apibūdinkime. Pareigūno sveikatos priežiūra apima specializuotą medicininę ekspertizę, prevencinę medicinos pagalbą, medicininę reabilitaciją, sveikatos grąžinamąjį ir antirecidyvinį gydymą, psichologinę paramą, sveikatos ugdymo ir stiprinimo priemonių taikymą, taip pat iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto neapmokamą asmens sveikatos priežiūrą. Papildomai pareigūnų sveikatos priežiūros mastą nustato vidaus reikalų ministras, suderinęs su finansų, teisingumo ir sveikatos apsaugos ministrais, taip pat nustato privalomų periodinių profilaktinių sveikatos patikrinimų tvarką.[1119]

Statuto 59 straipsnis reglamentuoja *kompensacijas pareigūno ar kursanto mirties arba sveikatos sutrikdymo atvejais*. Šis straipsnis sietinas su vidaus tarnybos kompensavimo ir teisėtų lūkesčių principų užtikrinimo garantijomis, nes padidėjęs pavojus gyvybei ar sveikatai yra vienas iš vidaus tarnybos ypatumų. Trumpai apibūdinkime 59 straipsnio nuostatą.

Minėta norma nustato teisinį reguliavimą dėl kompensacijos dydžio pareigūno, žuvusio atliekant tarnybines pareigas arba kurio mirties priežastis yra susijusi su jo tarnybinių pareigų atlikimu, arba kuris nužudytas dėl tarnybinių pareigų atlikimo ar pareigūno statuso, šeimai, t. y. jo vaikams (įvaikiams), kol jiems sukaks 18 metų, taip pat vyresniems vaikams (įvaikiams), kurie mokosi ar studijuoja atitinkamos formos studijų programas, kol jiems sukaks 24 metai, sutuoktiniui, sugyventiniui (partneriui), tėvui (įtėviui) ir motinai (įmotei). Žuvęs pareigūnas ar kursantas laidojamas už valstybės lėšas.

Taip pat minėtas straipsnis nustato teisinį reguliavimą dėl kompensacijos išmokėjimo tvarkos sužalotam, susižalojusiam pareigūnui arba kurio sveikata buvo sutrikdyta, atliekant tarnybines pareigas. Statuto 59 straipsnio 3 dalyje nustatyti trys dėl sveikatos sutrikdymo galimi kompensacijos išmokėjimo atvejai[1120]:

- kai pareigūnas buvo sužalotas, susižalojo arba jo sveikata buvo sutrikdyta atliekant tarnybines pareigas, jei tarnybinių pareigų atlikimas buvo susijęs su didesniu pavojumi ar didesne rizika pareigūno gyvybei ar sveikatai;
- kai pareigūno sužalojimas, susižalojimas ar jo sveikatos sutrikdymas yra susijęs su jo tarnybinių pareigų atlikimu, jei tarnybinių pareigų atlikimas buvo susijęs su didesniu pavojumi ar didesne rizika pareigūno gyvybei ar sveikatai;
- kai pareigūno sveikata sutrikdyta dėl tarnybinių pareigų atlikimo ar pareigūno statuso.

LVAT yra aiškinęs skirtumus tarp minėtų trijų kompensavimo išmokėjimo atvejų.

[1119] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2008 m. birželio 16 d. įsakymas Nr. 1V-230 „Dėl Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų privalomų periodinių profilaktinių sveikatos patikrinimų tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 71-2752).

[1120] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 800–801.

Oficialioji administracinė doktrina

Dėl pirmojo atvejo: „pagal savo prasmę nukreipia į laiką, kai pareigūnas buvo sužalotas, susižalojo arba jo sveikata buvo sutrikdyta, siejant jį (laiką) su tarnybinių pareigų atlikimu. Ši teisės normos dalis turi būti suprantama ir aiškinama taip, kad laikas, kai pareigūnas buvo sužalotas, susižalojo arba jo sveikata buvo sutrikdyta, yra jo tarnybinių pareigų atlikimo laikas."[1121]

Dėl antrojo atvejo: „ji yra adresuota situacijai, kai pareigūno sveikatos sutrikdymas buvo patirtas laiko požiūriu nors ir ne tarnybinių pareigų atlikimo metu, tačiau jam atliekant savo kaip vidaus tarnybos (policijos) pareigūno pareigas, kurias jis turi atlikti pagal pareigūno statusą."[1122]

Dėl trečiojo atvejo: „joje nurodyti tarnybinių pareigų atlikimas bei pareigūno statusas savaime yra priežastis, kuri lėmė pareigūno sveikatos sutrikdymą. Kitaip tariant, jeigu patyręs sveikatos sutrikdymą asmuo nebūtų turėjęs pareigūno statuso arba nebūtų atlikęs savo tarnybinių pareigų (iki to, kai buvo sutrikdyta jo sveikata), tokių pasekmių kaip jo sveikatos sutrikdymas nebūtų buvę."[1123] Taigi, turi būti tokie vidaus tarnybos pareigūnų sužalojimai, kai juos sužaloja tretieji asmenys dėl atitinkamų teisėtai atliktų veiksmų vykdant tarnybos pareigas ar atitinkamo statuso vidaus tarnyboje, tik tyčinis kitų asmenų elgesys siejamas su konkretų statusą turinčio asmens sužalojimu, turint tikslą padaryti žalą būtent pareigūnui.[1124]

Šiais atvejais kompensacija išmokama atsižvelgiant į darbingumo lygį ir sveikatos sutrikdymo mastą, pavyzdžiui, netekus 60–70 ar 75–100 procentų darbingumo ir pan. Taip pat atsižvelgiant į tai, ar sveikatos sutrikdymas sunkus, apysunkis ar lengvas. Pagal Statuto 59 straipsnio 3 dalį, kompensacijų amplitudė svyruoja nuo 0,78 mėnesio iki 46,55 mėnesio pareigūno vidutinio darbo užmokesčio dydžio. Priminsime, jog vidaus tarnybos sistemos pareigūno ir kursanto sveikatos sutrikdymo masto nustatymo tvarkos aprašą, taip pat pareigūnų ir kursantų sunkių, apysunkių ir lengvų sužeidimų, traumų ir kitų sveikatos sutrikdymų sąrašą tvirtina Vyriausybė[1125], o sveikatos sutrikdymo mastą nustato Vidaus reikalų ministerijos Centrinė medicinos ekspertizės komisija.

VTS 59 straipsnio 3 dalyje nustatytas teisinis reguliavimas dėl kompensacijų vienaip ar kitaip yra sietinas su didesnio pavojaus ar rizikos pareigūno gyvybei ar sveikatai buvimu arba su jo, kaip vidaus tarnybos pareigūno, statusu. Pateikiame pavyzdžių, remdamiesi administracinių teismų jurisprudencija, kai pareigūnai buvo sužaloti ar susižalojo, atlikdami tarnybines pareigas, o

[1121] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 802; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-145/2010, 2010 m. gruodžio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-1509/2010, 2012 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A62-2/2012, 2018 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1253-438/2018.

[1122] *Ibid*.

[1123] *Ibid.*, p. 803.

[1124] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-1987/2008, 2010 m. sausio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-111/2010, 2010 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1098/2010, 2011 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-2525/2011 ir t. t.

[1125] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1300 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto įgyvendinimo" (TAR, 2018-12-19, Nr. 20844).

pareigų atlikimas buvo susijęs su didesniu pavojumi ar didesne rizika pareigūno gyvybei ar sveikatai.

Praktiniai pavyzdžiai

pareigūnas susižalojo naktį, bėgdamas geležinkelio pabėgiais iš pasalos vietos per aptvertą teritoriją, kurioje buvo geležinkelio bėgiai, prie stebimo objekto patikrinti privažiavusio prie jo automobilio bei automobilio vairuotojo; policijos pareigūnas griuvo ir susižalojo, kai patruliavimo metu vijosi bandančius pasprukti įtariamus narkotines medžiagas vartojusius asmenis; policijos pareigūnas susižalojo pargriuvęs ant neapšviestų laiptų naktį vydamasis automobilius apžiūrinėjantį įtartiną asmenį ir siekdamas jį patikrinti[1126]; pareigūnas susižalojo, atlikdamas narkotinių medžiagų platinimo užkardymo užduotį, tuo metu, kai prie parduotuvės sulaikė asmenį, vykdantį šią nusikalstamą veiką, tačiau prieš sulaikymą, pareiškėjas bėgdamas pargriuvo ir susižalojo kairės kojos čiurną bei pėdą[1127] ir t. t.

Tačiau ne kiekvieno susižalojimo atveju yra mokamos kompensacijos taikant VTS 59 straipsnio 3 dalį. Šio straipsnio 7 dalyje nustatomi atvejai, kai kompensacijos nemokamos, pavyzdžiui, pareigūnas ar kursantas žuvo, susižalojo, buvo sužalotas darydamas tyčinį nusikaltimą ar baudžiamąjį nusižengimą, vairavo transporto priemonę neturėdamas teisės to daryti, nusižudė, kėsinosi nusižudyti ar tyčia susižalojo ir kiti atvejai.

Praktiniai pavyzdžiai

Policijos veiklos įstatymo[1128] 25 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad policijos pareigūnas, atlikdamas tarnybines pareigas, privalo prisistatyti. Kai pareigūnas neturi skiriamųjų ženklų (pareigūno tarnybinio ženklo ar yra be tarnybinės uniformos) arba kai asmuo reikalauja, pareigūnas privalo parodyti tarnybinį pažymėjimą. Byloje buvo nustatyta, kad pareiškėjas tarnybos metu ir vykdydamas tarnybines funkcijas, būdamas be skiriamųjų ženklų, neparodęs pareigūno tarnybinio pažymėjimo, ištempė iš taksi automobilio ten sėdėjusį R. K. Tarp jų įvyko susistumdymas, kurio metu R. K., nebūdamas įsitikinęs, kad pareiškėjas yra policijos pareigūnas, stengėsi nuo jo atsistumti rankomis. Šis R. K. veiksmas, pasak pareiškėjo, jam sukėlė traumą. LVAT taip pat pastebėjo, kad byloje nagrinėtu atveju nebuvo įvykdyta ir imperatyvi Statuto numatyta su padidėjusiu pavojumi ir rizika pareigūno gyvybei ar sveikatai susijusi tarnybinių pareigų atlikimo sąlyga. Įvertinus šias aplinkybes, buvo konstatuota, kad Policijos komisariatas ginčijamoje išvadoje pagrįstai pripažino, jog pareiškėjas tarnybos metu, atlikdamas tarnybines pareigas, pažeidė Policijos veiklos įstatymo reikalavimus, todėl pagrįstai atsisakė išmokėti Statuto 59 straipsnio 3 dalyje (Statuto 2018 m. liepos 17 d. redakcija) nustatytą kompensaciją.[1129]

Į stovintį policijos tarnybinį automobilį, kuriame pareigūnai (pareiškėjai) pildė administracinio nusižengimo protokolą su jais automobilyje sėdėjusiam administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui, atsitrenkė neblaivaus asmens vairuojamas

[1126] Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-365-756/2017.

[1127] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1346-14.

[1128] Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas (TAR, 2015-07-03, Nr. 10818).

[1129] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-361-552/2019.

automobilis. Policijos pareigūnai dėl patirtų sužalojimų išvežti į ligoninę. Jų nuomone, situacija atitinka VTS 59 straipsnio 3 dalies 1 ir 3 kompensacijos gavimo atvejį. LVAT konstatavo, kad administracinių nusižengimų protokolų pildymas policijos specialiajame automobilyje yra įprastinė policijos pareigūnų veikla, ji nėra laikytina didesnio pavojaus ar didesnės rizikos pareigūno gyvybei ar sveikatai. Taigi, susiklosčiusi situacija nepatenka į pirmąjį kompensacijos mokėjimo atvejį. Dėl trečiojo kompensacijos mokėjimo atvejo Teismas nusprendė, kad neblaivus vairuotojas neturėjo tikslo tyčia sutrikdyti pareiškėjų sveikatą dėl jų tarnybinių pareigų atlikimo ar pareigūno statuso. Taigi, situacija nepatenka ir į trečiąjį kompensacijos mokėjimo atvejį.[1130]

Atitinkamais atvejais mokamos kompensacijos, draudimo išmokos, tačiau jos yra sietinos su nelaimingais atsitikimais tarnyboje arba susijusiais su tarnyba, arba vykstant, grįžtant iš tarnybos.[1131]

Praktiniai pavyzdžiai

Alytaus pataisos namų Apsaugos ir priežiūros skyriaus prižiūrėtojas pertraukos metu patyrė fizinę traumą, kai jam, poilsio metu būnant pataisos namų sargybos būstinės kiemelyje, ant galvos nukrito lango stiklas. Ginčas kilo dėl to, ar Alytaus pataisos namai pagrįstai nelaimingą atsitikimą pripažino nesusijusiu su tarnyba. LVAT konstatavo, kad nors pareiškėjas sužalojimo metu tiesioginių funkcijų nevykdė, tuo metu turėjo laikytis Alytaus pataisos namuose nustatytos tvarkos ir negalėjo laisvai pasirinkti savo buvimo vietos. Todėl nelaimingas atsitikimas, kurio metu buvo sužalotas pareiškėjas, pripažintinas kaip susijęs su tarnyba, nepaisant to, kad pareiškėjas buvo sužalotas dėl atsitiktinio pobūdžio aplinkybių.[1132]

Pareiškėja, kaip Valstybės sienos apsaugos tarnybos Vilniaus rinktinės Sargybų skyriaus jaunesnioji specialistė, ėjo pareigas kartu su kitu pasieniečiu pagal patvirtintą Lavoriškių užkardos pasienio sargybų planą. Ji pėsčiomis eidama miškinga vietove užlipo ant samanomis apaugusio kelmo ir kryptelėjo dešinės kojos kelį, pargriuvusi pajuto stiprų skausmą kelio srityje. VšĮ Respublikinės Vilniaus universitetinės ligoninės gydytojai nustatė, kad trūko dešinės kojos kryžminiai raiščiai. Tarnybinio patikrinimo metu nustatyta, kad pareiškėjos susižalojimas priežastiniu ryšiu nėra susijęs su padidėjusiu pavojumi ar padidėjusia rizika pareigūno sveikatai, todėl Statuto 59 straipsnio 3 dalies nuostatos netaikytinos. Ir pirmosios, ir antrosios instancijos teismai pritarė tokiai tarnybinio patikrinimo išvadai, argumentuodami tuo, kad įvykio metu pareiškėjos judėjimas pėsčiomis nebuvo lemtas kokių nors aplinkinių veiksnių, ji vykdė vietovės apžiūrą, be to, buvo nustatyta, kad tą dieną Lavoriškių užkardos teritorijoje nebuvo pastebėtų kokių nors pažeidimų ar sulaikytų pažeidėjų. Taigi, šiuo atveju buvo pripažinta, kad tokio pobūdžio susižalojimas atitinka Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymo 3 straipsnio 10 dalyje apibrėžtą nelaimingo atsitikimo sąvoką. Tai taip pat reiškia, kad pareigūnei nebuvo išmokėta kompensacija, remiantis Statuto 59 straipsnio 3 dalimi.[1133]

[1130] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1253-438/2018.

[1131] Žr. Statuto 66 straipsnį. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2019 m. sausio 15 d. įsakymą Nr. 1V-55 „Dėl Nelaimingų atsitikimų tarnyboje, nelaimingų atsitikimų pakeliui į tarnybą ar iš tarnybos, taip pat nelaimingų atsitikimų profesinio ar įvadinio mokymo metu bei profesinių ligų tyrimo ir apskaitos tvarkos aprašo tvirtinimo“ (TAR, 2019-01-15, Nr. 533).

[1132] 2016 m. kovo mėnesio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga, p. 11, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-223-822/2016.

[1133] Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-365-756/2017.

Sprendžiant klausimą dėl pareigūno teisės į VTS 59 straipsnio 3 dalyje numatytą kompensaciją, atliekamas *tarnybinis patikrinimas*, kurį atlikus surašoma tarnybinio patikrinimo išvada. Išvadoje, pagal oficialiąją administracinę doktriną, turi būti nustatytas priežastinis ryšys tarp pareigūno mirties ar sveikatos sutrikdymo ir tarnybos.[1134] Išvados pagrindu priimamas sprendimas dėl kompensacijos.

Statuto 63–70[1] straipsnių nuostatomis nustatomas teisinis reguliavimas dėl pareigūnų materialinio aprūpinimo, pensijų ir kitų *socialinių garantijų*. Tolesnėse pastraipose trumpai aptarkime šias nuostatas.

Materialinis aprūpinimas Statuto kontekste reiškia aprūpinimą tarnybine uniforma, gyvenamosiomis patalpomis, jei pareigūnas tarnybos vietovėje neturi nuosavybės teise priklausančio tinkamo gyventi būsto[1135], maistu, kai pareigūnas atlieka specialias tarnybines užduotis ar tarnybą lauko sąlygomis.

Pareigūnai ir kursantai yra *draudžiami* Valstybinio socialinio draudimo įstatyme visų nurodytų rūšių socialiniu draudimu.[1136] Pareigūnų *pensijos* skyrimo tvarką nustato atskiras įstatymas – Pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymas[1137]. Atkreiptinas dėmesys, kad pensijos mokamos skirtingai, pavyzdžiui, pagal minėto Įstatymo 3 straipsnį, pareigūnų valstybinė pensija skiriama asmenims, ištarnavusiems vidaus reikalų, valstybės saugumo, krašto apsaugos sistemose, Specialiųjų tyrimų tarnyboje, Kalėjimų departamente ar jam pavaldžiose įstaigose ir valstybės įmonėse, muitinės sistemoje (dirbusiems muitinės mobiliosiose grupėse ar muitinės postuose arba atlikusiems kriminalinę žvalgybą ir (arba) ikiteisminį tyrimą) 25 ir daugiau metų, prokuratūroje ištarnavusiems 20 ir daugiau metų ir sukakusiems senatvės pensijos amžių. Minėtas straipsnis nustato ir kitas valstybinės pensijos skyrimo ir išmokėjimo sąlygas. Praktikoje kyla nemažai ginčų dėl valstybinių pensijų skyrimo pareigūnams.

Praktinis pavyzdys

Ginčas kilo dėl to, ar pagrįstai atsakovas į stažą pareigūno valstybinei pensijai skirti neįskaitė nušalinimo nuo pareigų laikotarpio. Praeityje pareigūnas buvo nušalintas, nes buvo įtariamas dėl nusikalstamos veikos. Tačiau įsiteisėjusiu ir galutiniu teismo sprendimu jis buvo išteisintas dėl nusikalstamos veikos padarymo. LVAT

[1134] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 812–813.

[1135] Žr. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. lapkričio 28 d. įsakymą Nr. 1V-395 „Dėl Butpinigių vidaus tarnybos sistemos pareigūnams mokėjimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2005, Nr. 141-5093); taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1300 patvirtintą Įsikūrimo, kelionių, draudimo, gyvenamųjų patalpų nuomos išlaidų ir su tarnyba užsienyje susijusių išlaidų kompensacijos dydžių ir mokėjimo vidaus tarnybos sistemos pareigūnams, nusiųstiems saugoti Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovybių, konsulinių įstaigų ir atstovybių prie tarptautinių organizacijų, tvarkos aprašą.

[1136] Draudimo rūšys yra tokios: pensijų socialinis draudimas, ligos socialinis draudimas, motinystės socialinis draudimas, nedarbo socialinis draudimas, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinis draudimas, privalomasis sveikatos draudimas. Žr. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymą (Lietuvos aidas, 1991, Nr. 107-0).

[1137] Lietuvos Respublikos pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-1958).

> konstatavo, kad nepagrįstai patraukto baudžiamojon atsakomybėn asmens išteisinimas reiškia ir jo teisių, apribotų baudžiamojo proceso tikslais, visišką atkūrimą. Taigi, pareigūnui turėjo būti skirta valstybinė pensija, atsižvelgiant į visą pareiškėjo laikino nušalinimo nuo pareigų laiką.[1138]

Prie pareigūnų garantijų, pagal Statutą, priskirtina ir *garantuojama teisinė pagalba*, kompensuojama iš statutinei įstaigai skirtų lėšų, kai pareigūnas, atlikdamas tarnybines pareigas, viršijo tarnybinės rizikos ribas ir padarė nusikalstamą veiką, todėl tapo įtariamuoju (specialiuoju liudytoju), kaltinamuoju, arba kuris nukentėjo atlikdamas jam priskirtas tarnybines funkcijas. Taip pat pareigūnams ir jų šeimos nariams garantuojama *nuosavybės apsauga*, kai dėl tarnybos kyla reali grėsmė jų gyvybei, sveikatai, turtui.

Prie pareigūnų socialinių garantijų priskiriamos *kompensacijos, pašalpos, kitos išmokos*. Vieną kompensacijų rūšį aptarėme, nagrinėdami Statuto 59 straipsnį. Statuto 69 straipsnyje nustatomas teisinis reguliavimas dėl materialinės žalos, padarytos pareigūnui ir jo šeimos nariams, jeigu tai susiję su tarnybinių pareigų atlikimu, kompensavimo, dėl pašalpų skyrimo pareigūnui esant sunkioje materialinėje padėtyje, dėl važiavimo išlaidų į tarnybą ir iš tarnybos kompensavimo, dėl gyvenamosios patalpos tarnybos vietovėje išlaikymo išlaidų kompensavimo, dėl kompensavimo už viršvalandinį darbą. Statuto 70 straipsnyje yra numatytos kitos garantijos, pavyzdžiui, garantuojamos pareigos ir darbo užmokestis, kai pareigūnas išsiunčiamas į tarnybinę komandiruotę ir t. t.

Statuto 72–80 straipsniais nustatytas *atleidimo iš vidaus tarnybos* teisinis reguliavimas. VTS 72 straipsnyje numatyti devyniolika atleidimo iš vidaus tarnybos pagrindų. Aptarkime keletą jų, apžvelgdami administracinių teismų jurisprudenciją.

- *Atleidimas paties pareigūno prašymu:* pareiškėjas teismo prašė panaikinti vyriausiojo policijos komisariato viršininko (atsakovas) raštą ir įpareigoti atsakovą išspręsti jo prašymą dėl atleidimo iš vidaus tarnybos pagal Statuto (2018-07-16 redakcija) 72 straipsnio 1 dalies 1 punktą (jo paties prašymu) ir atleisti jį iš vidaus tarnybos. Atsakovas byloje ginčijamu raštu informavo pareiškėją, kad atleisti jo negali, nes yra atliekamas ikiteisminis tyrimas dėl jo veiksmų (galbūt padaryto tarnybinio nusižengimo), jis yra nušalintas nuo pareigų, o prašymas dėl atleidimo buvo gautas pradėjus ikiteisminį tyrimą ir tarnybinį patikrinimą. Teisėjų kolegija konstatavo, kad pareigūno atleidimas iš vidaus tarnybos jo paties prašymu yra savarankiškas pareigūno atleidimo iš vidaus tarnybos pagrindas ir jo taikymas išimtinai priklauso nuo paties pareigūno valios. Pareigūnas turi būti atleistas iš vidaus tarnybos savo noru, nesvarbu, kad jo patraukimo drausminėn atsakomybėn ar atleidimo iš tarnybos dėl pareigūno vardo pažeminimo procedūros nėra užbaigtos.[1139]

Atleidimas pareigūno prašymu, kaip vienas iš atleidimo iš vidaus tarnybos pagrindų, reglamentuojamas Statuto 72 straipsnio 1 dalies 1 ir 13 punktuose.

[1138] 2015 m. rugsėjo mėnesio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga, p. 13; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1803-502/2015.

[1139] 2014 m. gruodžio mėnesio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga, p. 10.

Pastarajame įtvirtintas pareigūno atleidimo pagrindas dėl išėjimo į pareigūnų ir karių valstybinę pensiją. Statuto 74 straipsnyje reglamentuojama, kad pareigūnas turi teisę nutraukti vidaus tarnybą savo paties prašymu, remdamasis Statuto 72 straipsnio 1 dalies 1 ir 13 punktais. Prašymą dėl atleidimo jį į pareigas skiriančiam asmeniui pareigūnas turi pateikti ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų. Prašymas turi būti pateiktas raštu. LVAT pažymėjo, kad tik tokia forma išreikšta pareigūno valia gali sukelti teisines pasekmes ir kad darbuotojo valia dėl atleidimo iš tarnybos turi būti išreikšta raštu ne tik pradiniame pareiškime, bet ir pakeitus valią, pavyzdžiui, keičiant atleidimo datą, atšaukus prašymą nustatytu terminu[1140] ir t. t. Pareigūnas turi būti atleistas kitą darbo dieną po to, kai pasibaigia minėtasis keturiolikos dienų terminas. Pareigūnui, kaip ir valstybės tarnautojui, pagal VTĮ, galioja taisyklė atšaukti savo prašymą atleisti iš tarnybos ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo prašymo registravimo dienos. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje išaiškinta keturiolikos dienų termino paskirtis – apsaugoti darbdavį, taip pat ir pareigūną, kad per nustatytą terminą jis nebus atleistas iš tarnybos, taip pat tai suteikia pareigūnui garantiją pasinaudoti galimybe pakeisti savo nuomonę ir atšaukti pareiškimą per minėtą trijų dienų terminą.[1141]

- Atleidimas, kai negali tarnauti dėl sveikatos būklės, pagal tai patvirtinančią Centrinės medicinos ekspertizės komisijos išvadą.

Ekspertizės organizavimo ir atlikimo tvarką reglamentuoja specialus teisės aktas – Specializuotosios medicininės ekspertizės organizavimo ir atlikimo tvarkos aprašas.[1142] Oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuojama[1143], kad šis 72 straipsnio 1 dalies 4 punkte įtvirtintas atleidimo iš vidaus tarnybos pagrindas nepriklauso nei nuo pareigūno, nei nuo darbdavio valios, nes jį lemia objektyvi priežastis – Centrinės medicinos ekspertinės komisijos (toliau – CMEK) išvadoje nustatyta pareigūno sveikatos būklė, dėl kurios jis negali tarnauti vidaus tarnyboje. Taip pat oficialiojoje doktrinoje pažymima[1144], kad statutinės įstaigos vadovas, gavęs tokią CMEK išvadą, neturi diskrecijos teisės spręsti dėl tolesnės tokio pareigūno tarnybos. Vadovaujantis Statuto 76 traipsnio 1 dalimi, statutinės įstaigos vadovas tokį pareigūną iš tarnybos atleidžia kitą dieną. Svarbu atkreipti dėmesį, kad atleisti leidžiama tik tuo atveju, kai nėra galimybės pareigūną perkelti į lygiavertes pareigas arba pareigūno rašytiniu sutikimu – į žemesnes pareigas (VTS 76 straipsnio 5 dalis).

- Atleidimas, savo poelgiu pažeminant pareigūno vardą.

[1140] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 718.

[1141] *Ibid*.

[1142] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2008 m. rugpjūčio 5 d. įsakymas Nr. 1V–299 „Dėl Specializuotosios medicininės ekspertizės organizavimo ir atlikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 91-3648).

[1143] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 722.

[1144] *Ibid*.

Praktinis pavyzdys

Ginčas kilo dėl atsakovo įsakymo, kuriuo pareiškėja atleista iš vidaus tarnybos, remiantis Statuto (2018-07-16 redakcija) 72 straipsnio 1 dalies 7 punktu, t. y. kai poelgiu pažeminamas pareigūno vardas. Pagal tarnybinio patikrinimo metu surinktus duomenis, neuniformuota pareiškėja ne tarnybos metu sėdėjo keleivio pusėje ir važiavo kartu su L. T. Šis, viršydamas leistiną greitį, atsitrenkė į priekyje važiavusio automobilio galinę dalį ir pateko į eismo įvykį, kurio metu buvo apgadintas kitas automobilis bei sužalota automobilio vairuotoja. Nustatyta, kad po eismo įvykio L. T. ir pareiškėja pasišalino iš eismo įvykio vietos, nepranešė apie jį atitinkamų policijos komisariatų vadovams ar kitiems įgaliotiems policijos pareigūnams, slėpė įvykio aplinkybes. Pirmosios instancijos teismas, konstatavo, kad pareiškėja, būdama policijos pareigūnė, eismo įvykio dalyvė, girdėdama žmonių riksmus ir matydama, jog po susidūrimo yra apsivertusi kita transporto priemonė, kad automobilyje galimai yra sužalotų ir prispaustų asmenų, turėdama pareigą suteikti nukentėjusiam asmeniui medicininę pagalbą, apie tai pranešti specialiosioms tarnyboms, užtikrinti eismo įvykio vietos apsaugą ir tai, kad iš įvykio vietos nepasišalintų jos dalyviai, šių veiksmų neatliko. Taip pat pareiškėja nesiėmė jokių veiksmų įsitikinti, ar yra sužeistų asmenų, tyčia pasišalino iš įvykio vietos, taip palikdama kito automobilio vairuotoją pavojingos gyvybei būklės. LVAT pripažino, kad tai atvejis, susijęs su pareigūno poelgiu, žeminančiu pareigūno vardą, ir padarė išvadą, kad pareiškėja, būdama policijos pareigūne, dirbdama vyriausiąja patrule, pagal pareigybės aprašymą vykdydama žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimą, neatidėliotinos pagalbos asmenims teikimą, nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją ir atskleidimą, saugaus eismo priežiūrą, tyčia atlikusi paminėtus veiksmus, nevykdė jai teisės aktais keliamų reikalavimų, kurie statutiniam pareigūnui yra kur kas aukštesni nei eiliniam piliečiui, o tai akivaizdžiai kelia nepasitikėjimą visa Lietuvos policijos sistema bei ją kompromituoja. Taigi, pareiškėja savo elgesiu pažemino pareigūno vardą, pasak pirmosios instancijos teismo, nes jos atlikti (neatlikti) veiksmai nėra suderinami su pareigūno etika, kurios ji turi laikytis tiek tarnybos metu, tiek ir ne tarnybos metu, ir pareigūnui keliamais aukštesnio elgesio standartais ir griežtesniais reikalavimais ne vien dėl keliamų profesinių ir bendrųjų reputacijos standartų, bet ir dėl autoriteto kitiems institucijos darbuotojams.[1145]

Kaip matyti iš bylos, administraciniai teismai pareigūno vardo pažeminimu laiko tokius pareigūno veiksmus, kurie nesuderinami su pareigūno etika ir tarnybos, ir ne tarnybos metu, ir kuriais keliamas nepasitikėjimas vidaus tarnyba. Statuto 2 straipsnio 4 dalyje apibrėžiama pareigūno vardo pažeminimo sąvoka – tai kaltas pareigūno veikimas ar neveikimas, susijęs ar nesusijęs su tarnybinių pareigų atlikimu, akivaizdžiai žeminantis vidaus tarnybos sistemos autoritetą, griaunantis pasitikėjimą statutine įstaiga ir ją kompromituojantis. LVAT vienoje iš bylų padarė išvadą, kad pareigūno vardo pažeminimas yra siejamas su šių teisiškai reikšmingų aplinkybių buvimu: pirma, turi būti nustatyta pareigūno kaltė dėl tam tikros veikos, priešingos teisės ar tarnybinės etikos normų reikalavimams, padarymo, antra, ši veika

[1145] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4594-575/2018; 2018 m. spalio mėnesio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga, p. 14–15.

turi sukelti pasekmes – pažeminti vidaus tarnybos sistemos autoritetą, griauti pasitikėjimą vidaus reikalų įstaiga arba ją kompromituoti.[1146] Taigi, atleidimas iš vidaus tarnybos pagal Statuto 72 straipsnio 1 dalies 7 punktą gali būti pripažintas pagrįstu tik nustačius šių aplinkybių visumą.[1147] Oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1148] pažymima, kad kai nustatomas pareigūno vardo pažeminimo faktas, atleidimas iš vidaus tarnybos yra imperatyvi teisinė pasekmė. Kitų alternatyvių sprendimo būdų Statute nėra numatyta. LVAT pabrėžė, kad tokio pobūdžio priemonės taikymas yra skirtas ne tik tam, kad drausmine tvarka būtų nubaustas pareigūno vardą pažeminęs asmuo, bet ir tam, kad tokiu būdu būtų saugomas vidaus reikalų sistemos autoritetas visuomenėje, būtų formuojamas visuomenės teigiamas požiūris į šios sistemos veiklos principingumą ir efektyvumą.

Atleidimas iš vidaus tarnybos dėl pareigūno pažeminimo vardo nėra tarnybinės atsakomybės viena iš sąlygų, tai „savarankiškas ir pakankamas vidaus tarnybos santykių nutraukimo pagrindas“[1149]. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra pateikti pavyzdžiai faktų, kurie vertinami kaip pareigūno vardo pažeminimas – vairavimas neblaiviam, atsisakymas tikrinti blaivumą, įžūlus ir nekultūringas elgesys viešoje vietoje, necenzūrinių žodžių vartojimas, vengimas atsakomybės, pasišalinimas iš tarnybos ir alkoholio vartojimas, neteisėtas psichinės ir fizinės jėgos naudojimas, nesiėmimas jokių priemonių neteisėtiems kitų asmenų veiksmams nutraukti, neteisėtas pasišalinimas iš eismo įvykio vietos, konflikto sukėlimas ir kito asmens sveikatos sutrikdymas, neteisėto nurodymo pavaldžiam pareigūnui davimas, buvimas tarnyboje neblaiviam ir vengimas pasitikrinti blaivumą.[1150]

Oficialioji administracinė doktrina

„Vidaus tarnybos pareigūno veiksmų įvertinimas pareigūno vardo pažeminimu nepriklauso nuo to, ar jis buvo patrauktas administracinėn ar baudžiamojon atsakomybėn. Pagal Statuto straipsnio 25 straipsnio 1 dalį (pagal aktualią Statuto redakciją – 38 straipsnio 1 dalis), pareigūnai už tarnybinius nusižengimus traukiami tarnybinėn atsakomybėn, neatsižvelgiant į baudžiamosios ar administracinės teisės taikymą, todėl sprendžiant dėl pareigūno atleidimo pagal Statuto 53 straipsnio 1 dalies 7 punktą (pagal aktualią Statuto redakciją – 72 straipsnio 1 dalies 7 punktą), turi būti tik įvertinama, ar pakanka faktinių duomenų atleisti pareigūną už pareigūno vardo pažeminimą.“[1151]

[1146] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 724.

[1147] Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 5, 2005, p. 62–66.

[1148] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 723–724.

[1149] *Ibid.*, p. 724; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1929/2012.

[1150] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 726.

[1151] *Ibid.*, p. 728.

- *Atleidimas, kai įsiteisėja teismo nuosprendis, kuriuo pareigūnas nuteisiamas už tyčinio nusikaltimo ar tyčinio baudžiamojo nusižengimo padarymą arba jam atimama teisė dirbti teisėsaugos institucijose, arba dėl kurio vykdymo jis negali atlikti savo pareigų, arba kai buvo padaręs tyčinį nusikaltimą ir buvo teismo atleistas nuo baudžiamosios atsakomybės įstatymų nustatyta tvarka.*

Atkreipiame dėmesį į oficialiąją administracinę doktriną.[1152] LVAT yra pripažinęs, kad darbdavys, atleisdamas pareigūną iš tarnybos Statuto 72 straipsnio 1 dalies 9 punkte numatytu pagrindu, t. y. atleidimas, įsiteisėjus teismo nuosprendžiui, prisiima riziką dėl to, kad bet kokioje baudžiamojo proceso stadijoje pripažinus atleistą pareigūną nekaltu, pareigūno atleidimas iš tarnybos pagal Statuto minėtą straipsnį gali tapti neteisėtas ir dėl to darbdavys gali patirti neigiamų padarinių, nes jam gali tekti mokėti už neteisėtai atleisto pareigūno priverstines pravaikštas. Teismas taip išaiškino, nes yra buvę atvejų[1153], kai darbdavys pareigūną atleido, remdamasis pirmosios instancijos teismo nuosprendžiu, kuriuo pareigūnas buvo nuteistas už tyčinį nusikaltimą ar baudžiamąjį nusižengimą, o vėliau šis pirmosios instancijos teismo nuosprendis yra panaikinamas aukštesnės instancijos teismo, priimant išteisinamąjį nuosprendį. Taigi, tokiu atveju darbdavio sprendimas atleisti Statuto 72 straipsnio 1 dalies 9 punkte numatytu pagrindu yra neteisėtas.

- *Kai pareigūnui atimamos specialiosios teisės, susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu.*

Praktinis pavyzdys

Ginčas kilo dėl teritorinio policijos komisariato viršininko įsakymo, kuriuo pareiškėjas atleistas iš vidaus tarnybos, pagal Statuto (2018-07-16 redakcija) 72 straipsnio 1 dalies 16 punktą, nustatantį, kad pareigūnas atleidžiamas iš vidaus tarnybos, kai jam įstatymų nustatyta tvarka atimamos specialiosios teisės, susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu. LVAT konstatavo, kad pareigūną atleisti iš vidaus tarnybos šiuo pagrindu galima tik tais atvejais, kai jis turi kokią nors specialiąją teisę, būtiną jo tiesioginių pareigų atlikimui, pavyzdžiui, teisę vairuoti transporto priemonę, teisę laikyti ir nešioti šaunamąjį ginklą, teisę dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija ir t. t., tačiau tokia specialioji teisė atimama, todėl pareigūnas nebegali tinkamai vykdyti savo tiesioginių pareigų. Atsižvelgęs į bylos aplinkybes, LVAT pripažino, kad pareiškėjo atleidimas minėtos normos pagrindu nėra teisėtas – pareiškėjui nebuvo atimta teisė dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija, nes jis tokios teisės neturėjo. Iš bylos aplinkybių paaiškėjo, kad pareiškėjo pareigybės aprašyme buvo įtvirtintas reikalavimus atitikti teisės aktuose numatytus reikalavimus, būtinus išduodant leidimą dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija. Tačiau ši nuostata atsirado vėliau nei pareiškėjas buvo priimtas į tarnybą ar perkeltas į kitas pareigas. Be to, buvo atkreiptas dėmesys, kad pareigūnui, atliekant funkcijas nereikėjo tokio leidimo. Taigi, teisėjų kolegija konstatavo, kad atsakovas, atleidęs pareiškėją iš tarnybos Statuto 72 straipsnio 1 dalies 16 punkto pagrindu, pažeidė pareiškėjo subjektinę teisę į apsaugą nuo atleidimo iš darbo.[1154]

[1152] *Ibid.*, p. 731–734.

[1153] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2459/2012.

[1154] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-257/2014, 2014 m. kovo mėnesio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga, p. 11.

Priešingą išvadą LVAT padarė kitoje byloje, kurioje pripažino, kad specialiosios teisės atėmimas buvo pagrindas atleisti pareigūną iš vidaus tarnybos.

Praktinis pavyzdys

„LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad statutiniam valstybės tarnautojui, kuriam taikomas Vidaus tarnybos statutas, paslapčių subjekto vadovo priimtas administracinis aktas, kuriuo panaikinamas leidimas dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija, sukelia reikšmingas teisines pasekmes, nes specialiosios teisės, susijusios su tiesioginių pareigų atlikimu, atėmimas lemia tai, kad įstaigos vadovas tokio pareigūno atžvilgiu turi taikyti Vidaus tarnybos statuto 56 straipsnio 1 dalies ir 53 straipsnio 1 dalies 17punktų (redakcija, galiojusi iki 2018 metų – *aut. past.*) nuostatas ir atleisti iš tarnybos."[1155]

LVAT, aiškindamas Statuto 72 straipsnio 1 dalies 16 punktą, numatantį specialiosios teisės, susijusios su pareigų atlikimu, atėmimą kaip atleidimo iš vidaus tarnybos pagrindą, yra pažymėjęs, kad šios normos taikymas siejamas su kito specialaus norminio teisės akto normų, kuriose yra nustatyti atitinkamų specialių teisių atėmimo pagrindai bei tokio atėmimo vykdymo procedūra, taikymu[1156], pavyzdžiui, Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo taikymu ir t. t. Šiame įstatyme įtvirtinta, kas yra įslaptinta informacija, o LVAT išaiškino, kad kadangi įslaptinta informacija yra svarbi ir reikšminga informacija, su ja susipažinti ir dirbti gali tik visapusiškai patikimi asmenys, atitinkantys įstatymo reikalavimus. Taigi, pasak Teismo, institucijos, nagrinėjančios galimybę išduoti leidimą dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija, turi teisę imtis teisėtų, protingų ir adekvačių priemonių, kad nustatytų, ar tikrinamas asmuo atitinka įstatymo reikalavimus.[1157] Savo ruožtu Konstitucinis Teismas yra konstatavęs:

„Asmeniui, kuriam suteikiama teisė susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija, keliami tam tikri reikalavimai, <...> su valstybės paslaptimis gali būti leidžiama susipažinti tik tokiam asmeniui, kurio veikla, savybės, ryšiai ir kt. negali duoti pagrindo nuogąstauti, kad, jam sužinojus valstybės paslaptį, kils grėsmė, juo labiau bus padaryta žalos valstybės suverenitetui, teritorijos vientisumui, konstitucinei santvarkai, gynybinei galiai, kitiems itin svarbiems valstybės interesams, visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindams, bus pažeisti svarbiausi Konstitucijos reguliuojami, ginami ir saugomi santykiai, kuriuos kaip tik ir turi padėti apsaugoti ir apginti tai, kad tam tikra informacija pagal įstatymus yra įslaptinama; asmeniui, praradusiam valstybės pasitikėjimą, teisė susipažinti ar dirbti su informacija, sudarančia valstybės paslaptį, turi būti atimama."[1158]

[1155] 2015 m. vasario mėnesio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga, p. 11–12, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1423-492/2015.

[1156] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 738; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{662}-788/2010, 2010 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{143}-938/2010.

[1157] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 739.

[1158] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas.

Be minėtų atleidimo pagrindų Statuto 72 straipsnio 1 dalyje yra reglamentuoti ir kiti pagrindai, pavyzdžiui, kai pareigūnui sukanka tam tikras amžius (pagal Statuto 73 straipsnį pirminės grandies pareigūnui – 55 metai, vidurinės grandies pareigūnui – 60 metų, aukštesniosios ir aukščiausios grandies pareigūnui – 65 metai), kai pagal vertinimo komisijos pasiūlymą priimamas sprendimas atleisti pareigūną iš vidaus tarnybos, kai netenka pilietybės, atsisako priesaikos, stažuotės rezultatai yra nepatenkinami, panaikinama pareigybė, paskirta tarnybinė nuobauda – atleidimas iš vidaus tarnybos, šalių susitarimu, kitais pagrindais. Remiantis Statuto 76 straipsniu, paprastai iš vidaus tarnybos atleidžiama kitą dieną po to, kai atsiranda ar nustatomas faktas, dėl kurio pareigūnas nebegali tęsti tarnybos. Tačiau atitinkamais atvejais ši nuostata negalioja, pavyzdžiui, kai pareigūnas atleidžiamas jo paties prašymu, kai panaikinama jo pareigybė ir jis nesutinka eiti jam pasiūlytų kitų pareigų, šalių susitarimu ir t. t. Iš vidaus tarnybos negalima atleisti nėščios pareigūnės, motinos arba tėvo, auginančių vaiką ar įvaikį iki trejų metų, taip pat kai nėra pareigūnų kaltės, nebent statutinė įstaiga yra likviduojama. Tam tikrais atvejais galima atleisti pareigūną tik tuomet, kai nėra galimybės jį perkelti į lygiavertes pareigas arba rašytiniu pareigūno sutikimu į žemesnes pareigas, pavyzdžiui, kai pareigūnas negali tarnauti dėl sveikatos būklės, kai panaikinama jo pareigybė ir jis nesutinka eiti jam pasiūlytų kitų pareigų, kai jam atimamos specialiosios teisės, susijusios su jo tiesioginių pareigų atlikimu ir t. t.

Statuto skirsnio dėl atleidimo iš vidaus tarnybos normos nustato taip pat teisinį reguliavimą dėl atleidimo iš tarnybos kitais pagrindais tvarkos, išeitinių išmokų atleidžiant pareigūnus, atsiskaitymo su atleidžiamais iš tarnybos, neteisėtai atleistų pareigūnų grąžinimo į tarnybą.

Vidaus tarnybos valdymą įgyvendina trys ministrai – vidaus, teisingumo, finansų. Taip yra todėl, kad Statutas taikomas statutinėse įstaigose, kurios yra šių trijų ministrų valdymo srityse, tarnaujantiems pareigūnams. Šis valdymas pasireiškia įvairiausių poįstatyminių teisės aktų, įgyvendinant Statutą, priėmimu. Dažniausiai juos priima vidaus reikalų ministras, suderinęs projektus su finansų ir teisingumo ministru. Tačiau būna atvejų, kai įsakymus, susijusius su Statuto įgyvendinimu, priima visi trys ministrai.

IŠVADOS

- Valstybės tarnautojų yra keletas rūšių – karjeros, politinio pasitikėjimo, įstaigų vadovai, statutiniai valstybės tarnautojai, kurie dar vadinami pareigūnais. Statutinių valstybės tarnautojų teisinis statusas reglamentuojamas VTS, Diplomatinės tarnybos įstatymo, Žvalgybos įstatymo nuostatomis. Prie valstybės tarnautojų priskirtini ir pakaitiniai valstybės tarnautojai.
- Šiame skyriuje apžvelgėme VTS struktūrą.
- Statutas taikomas *vidaus tarnybos sistemos pareigūnams*, tarnaujantiems vidaus reikalų, teisingumo ir finansų ministrų valdymo sričių statutinėse įstaigose.

- Lyginant su VTĮ, VTS kai kuriuos teisinius santykius, susiklostančius vidaus tarnybos sistemoje, reglamentuoja plačiau ir griežčiau nei VTĮ, pavyzdžiui, tarnybinę atsakomybę, socialines pareigūnų garantijas, pareigūnams taikomus apribojimus. Be to, vidaus tarnybos sistemoje pareigūnų tarnybos santykiams reguliuoti, jų patirčiai ir įgaliojimams žymėti yra nustatomi laipsniai, pavyzdžiui, puskarininkiai, leitenantai, majorai ir t. t. Tokių laipsnių valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose, reguliuojamuose VTĮ, nėra. Pareigybių grupės taip pat skiriasi – valstybės tarnyboje yra numatyta 10 pareigybių grupių, vidaus tarnybos sistemoje – 15. Visi šie ir kiti skirtumai yra sąlygojami vidaus tarnybos sistemos pareigūnų veiklos specifikos, neretai pasižyminčios didesniu pavojumi ir rizika jų sveikatai, gyvybei – jie persekioja nusikaltėlius, gelbėja žmonių sveikatą ir gyvybę potvynių, gaisrų ar kitų gaivalinių nelaimių metu ir pan.

4. DIPLOMATINĖS TARNYBOS ĮSTATYMAS

Diplomatinės tarnybos įstatymas (toliau – Įstatymas) nustato teisinį reguliavimą dėl diplomatų, darbuotojų, kitų valstybės tarnautojų, žvalgybos pareigūnų, kurie dirba diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose, specialiosiose misijose, teisinio statuso ir socialinių bei kitų garantijų.

Diplomatinės tarnybos teisiniai pagrindai yra įtvirtinti Įstatymo 2 straipsnyje: Konstitucija, Konsulinis statutas[1159], 1961 m. Vienos konvencija[1160], kitos tarptautinės sutartys[1161], darbo santykius ir socialines garantijas nustatantys įstatymai, pavyzdžiui, VTĮ[1162], DK ar kiti teisės aktai. Diplomatinei tarnybai svarbūs ir kiti dokumentai, pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimai[1163], užsienio reikalų ministro priimti įsakymai[1164], jiems įgyvendinant Diplomatinės tarnybos įstatymą.

[1159] Lietuvos Respublikos konsulinis statutas (Žin., 1995, Nr. 43-1047).

[1160] 1961 m. Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių (Žin., 1999, Nr. 83-2455).

[1161] Pavyzdžiui, 1963 m. Vienos konvencija dėl konsulinių santykių (Žin., 1999, Nr. 83-2456); 1969 m. Vienos konvencija dėl specialiųjų misijų (Žin., 2004, Nr. 108-4036).

[1162] Vienoje byloje Vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad tik nustačius, jog atitinkamo su diplomatų statusu susijusio klausimo Diplomatinės tarnybos įstatymas nereglamentuoja, būtų galima remtis atitinkamomis Valstybės tarnybos įstatymo normomis. Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A756-1229/2010; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010, p. 415–438; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 431.

[1163] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 27 d. nutarimas Nr. 1393 „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-12-31, Nr. 22029). Šiuo nutarimu buvo patvirtinti: Socialinių ir kitų garantijų, susijusių su darbu Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose ir specialiosiose misijose, suteikimo ir jų taikymo tvarkos aprašas; Kompensacijų diplomato žūties ar sužalojimo atveju išmokėjimo ir palaikų pervežimo į Lietuvos Respubliką išlaidų apmokėjimo tvarkos aprašas; Asmens, pretenduojančio į Lietuvos Respublikos diplomatinę tarnybą, atitikties nepriekaištingos reputacijos reikalavimams deklaracijos forma.

[1164] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2018 m. gegužės 7 d. įsakymas Nr. V-120 „Dėl Konkurso į Lietuvos Respublikos diplomatinę tarnybą nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2018-05-11, Nr. 7651); Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2015 m. birželio 29 d. įsakymas Nr. V-136 „Dėl

Aptarkime kai kurias Įstatyme vartojamas sąvokas.

Diplomatinė tarnyba, pagal Įstatymo 3 straipsnio 3 dalį, yra valstybės tarnybos dalis, kuria per diplomatinės tarnybos institucijas įgyvendinama ir vykdoma valstybės vadovo, Seimo ir Vyriausybės nustatyta užsienio politika ir kuriai vadovauja užsienio reikalų ministras (toliau – ministras). *Diplomatinės tarnybos institucijomis*, pagal Įstatymo 9 straipsnį, laikomos Užsienio reikalų ministerija (toliau – Ministerija), diplomatinės atstovybės, konsulinės įstaigos, specialiosios misijos. Pastarosios trys yra tiesiogiai pavaldžios Ministerijai. Tačiau diplomatinę tarnybą sudaro ne tik minėtose diplomatinės tarnybos institucijose dirbantys diplomatai, bet ir Respublikos Prezidento, Seimo, Vyriausybės kanceliarijose, ministerijose bei kitose valstybės institucijose ar įstaigose dirbantys diplomatai, taip pat laikinai perkelti į pareigas tarptautinėje organizacijoje, ES institucijoje ar agentūroje.

Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos institucijos

Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos institucijų yra 61, iš jų – 40 ambasadų, 12 konsulinių įstaigų, 8 atstovybės prie tarptautinių organizacijų, 1 biuras.
Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos institucijose dirba 533 diplomatai.[1165]

Diplomatu yra laikomas diplomatinį rangą turintis statutinis valstybės tarnautojas, dirbantis pagal diplomato tarnybos sutartį.

Diplomatiniai rangai

Remiantis Įstatymo 59 straipsniu, *diplomatiniai rangai* yra aštuoni: nepaprastasis ir įgaliotasis ambasadorius, nepaprastasis pasiuntinys ir įgaliotasis ministras, ministras patarėjas, patarėjas, pirmasis sekretorius, antrasis sekretorius, trečiasis sekretorius, atašė. Nepaprastojo ir įgaliotojo ambasadoriaus rangas yra aukščiausias, atašė – žemiausias. Įstatymo 35 straipsnyje nustatytos diplomatų pareigybių grupės – 11 grupių: 1 – aukščiausia, 11 – žemiausia, pavyzdžiui, ambasadorius yra trečios, trečiasis sekretorius – dešimtos, atašė – vienuoliktos grupės (nuo šių grupių priklauso diplomato pareiginės algos dydis). Vadovaujantis Įstatymo 60 straipsniu, nepaprastojo ir įgaliotojo ambasadoriaus, nepaprastojo pasiuntinio ir įgaliotojo ministro rangus *iki gyvos galvos suteikia Respublikos Prezidentas dekretu* ministro teikimu, remdamasis atestacijos komisijos teikimu suteikti minėtus rangus. Likusius rangus suteikia *ministras*, remdamasis atestacijos komisijos rekomendacijomis.

Diplomatinis atstovas, kurį užsienio valstybėje ar prie tarptautinės organizacijos skiria valstybės vadovas Vyriausybės teikimu, yra diplomatas, turintis nepaprastojo ir įgaliotojo ambasadoriaus ar nepaprastojo pasiuntinio ir įgaliotojo ministro diplomatinį rangą. Diplomatinių atstovų skyrimo ir atšaukimo tvarką

Diplomatų tarnybinės veiklos vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2015-06-29, Nr. 10369); Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2015 m. birželio 9 d. įsakymas Nr. V-124 „Dėl Diplomatų atestacijos komisijos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2015-06-09, Nr. 9032); Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2003 m. lapkričio 12 d. įsakymas Nr. 186 „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų skyrimo ir atšaukimo tvarkos“; Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2019 m. sausio 17 d. įsakymas Nr. V-8 „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinio paso išdavimo, pakeitimo, paskelbimo negaliojančiu ir naikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-01-21, Nr. 837).

[1165] Pagal 2020 m. sausio 29 d. duomenis, gautus iš Užsienio reikalų ministerijos.

detalizuoja užsienio reikalų ministras įsakymu (žr. 1164 išnašą). Diplomatiniai atstovai yra skiriami ne ilgesniam kaip penkerių metų laikotarpiui. Jie vadovauja diplomatinei atstovybei. Diplomatinis atstovas, pagal Įstatymo 51 straipsnį, užsienio valstybėje savo funkcijas pradeda vykdyti, kai įteikia *įgaliojamuosius raštus* valstybės, į kurią jis paskirtas, vadovui ar kitam įgaliotam pareigūnui arba kai praneša apie atvykimą ar įteikia įgaliojamųjų raštų nuorašą užsienio reikalų ministrui ar kitam įgaliotam pareigūnui, kaip toje valstybėje įprasta. Diplomatinis atstovas prie tarptautinės organizacijos savo funkcijas pradeda vykdyti įteikęs įgaliojamuosius raštus tarptautinės organizacijos vadovui.

Diplomatų pareigybės

Diplomatas, grįžęs iš užsienio valstybės ar tarptautinės organizacijos į Ministeriją, nepraranda diplomato statuso, tačiau diplomatų, einančių pareigas diplomatinės tarnybos institucijose ir einančių pareigas Ministerijoje, skiriasi. Pagal Įstatymo 1 priedą, *diplomatų pareigybės Ministerijoje* yra tokios:

ministerijos kancleris, politikos direktorius, generalinis inspektorius, departamento direktorius, grupės vadovas, ambasadorius ypatingiems pavedimams, skyriaus vedėjas, skyriaus patarėjas, pirmasis, antrasis, trečiasis sekretoriai, atašė.

Diplomatų pareigybės diplomatinės tarnybos institucijose yra tokios:

ambasadorius, ambasadorius ypatingiems pavedimams, laikinasis reikalų patikėtinis, generalinis konsulas, įgaliotasis ministras, konsulas – konsulinės įstaigos vadovas, ministras patarėjas, patarėjas, pirmasis sekretorius, konsulas, antrasis sekretorius, vicekonsulas, trečiasis sekretorius, atašė.

Laikinasis reikalų patikėtinis yra skiriamas tada, kai nėra paskirto diplomatinio atstovo ar jis laikinai negali eiti pareigų.

Iš diplomatų išsiskiria *specialieji atašė*, kurių skyrimo, pavadavimo, materialinio aprūpinimo tvarką nustato Vyriausybė nutarimu.[1166] Specialusis atašė yra Lietuvos Respublikos pilietis, kurį skiria ar perkelia ministerija, kita valstybės institucija ar įstaiga ir kuris padeda, pagal paskyrusios jį organizacijos kompetenciją, įgyvendinti Lietuvos užsienio politiką, pavyzdžiui, teisėsaugos atašė teisingumo reikalams, VMVT atašė Lietuvos nuolatinėje atstovybėje ES ir pan. Vienoje administracinėje byloje LVAT yra akcentavęs, kad specialiųjų atašė skyrimo ir atšaukimo tvarka yra specifinė, lyginant su valstybės tarnautojų priėmimo ir atleidimo bei kitų diplomatų skyrimo ir atšaukimo tvarka. Taigi, specialaus atašė statuso teisinį reguliavimą nustato ir diplomatinę tarnybą reglamentuojantys teisės aktai, ir VTĮ.[1167]

Tolesnėse pastraipose aptarkime Įstatymo struktūrą ir turinį.

Įstatymo 5 straipsnyje įvardijami *diplomatų veiklos ir tarnybinės etikos principai*, kurie yra identiški VTĮ įvardytiems (žr. vadovėlio II dalies 5 skyriuje).

[1166] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1407 „Dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų atašė nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1997, Nr. 116-2961).

[1167] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 883; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-3178/2011.

Priimant į diplomatinę tarnybą, kaip ir į valstybės ar vidaus tarnybą, svarbi yra diplomato ar asmens, pretenduojančio į diplomatinę tarnybą, nepriekaištinga reputacija. Įstatymo 6 straipsnis nustato teisinį reguliavimą dėl nepriekaištingos reputacijos. Šios nuostatos panašios į valstybės ir vidaus tarnybą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas. Taigi, vienas iš kriterijų tapti diplomatu yra nepriekaištinga reputacija. Taip pat Įstatymas nustato bendruosius reikalavimus į diplomatinę tarnybą, kurie šiek tiek skiriasi nuo bendrųjų reikalavimų į valstybės tarnybą – be reikalavimo būti Lietuvos Respublikos piliečiu, mokėti valstybinę kalbą, būti ne jaunesniam kaip 18 metų ir ne vyresniam kaip 65 metai, reikia turėti aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą, mokėti ne mažiau kaip dvi užsienio kalbas, atitikti reikalavimus, būtinus išduodant leidimą dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija. Į diplomatinę tarnybą priimama konkurso būdu, kurio reikalavimus nustato užsienio reikalų ministras (žr. 1164 išnašą).

Vadovaujantis Įstatymo 24 straipsnio 1 dalimi, su asmeniu, kuris laimėjo konkursą į diplomatinę tarnybą, sudaroma terminuota diplomato tarnybos sutartis *parengiamajam laikotarpiui*, kuris turi trukti 6 mėnesius, bet gali būti sutrumpintas iki 3 mėnesių ir kurio metu įvertinama, ar asmuo tinka diplomatinei tarnybai. Pasibaigus parengiamajam laikotarpiui su asmeniu sudaroma arba nesudaroma diplomato tarnybos sutartis. Pagal Įstatymo 27 straipsnį, *diplomato tarnybos sutartis* yra rašytinis susitarimas tarp asmens, priimamo į diplomatinę tarnybą, ir Ministerijos. Šia sutartimi asmuo įsipareigoja vykdyti Įstatyme ir sutartyje numatytas diplomato pareigas, laikytis diplomatų veiklos ir tarnybinės etikos principų ir taisyklių. Savo ruožtu Ministerija įsipareigoja mokėti diplomatui darbo užmokestį ir užtikrinti tinkamas diplomato tarnybos sąlygas. Su asmenimis, priimamais į diplomatinę tarnybą nustatytam laikui, sudaromos terminuotos sutartys. Tokių sutarčių sudarymo aplinkybės reglamentuojamos Įstatymo 28 straipsnyje.

Diplomatų *teisės ir pareigos* panašiai reglamentuojamos kaip ir valstybės tarnautojų (žr. vadovėlio IV dalies 2.5 poskyrį).

Diplomatui neleidžiama streikuoti – tai yra laikoma *su diplomato tarnyba nesuderinama veikla*. Be to, diplomatas, kaip ir valstybės tarnautojas ar vidaus tarnybos sistemos pareigūnas, negali užsiimti bet kokia veikla, jeigu tai sukelia viešųjų ir privačių interesų konfliktą, eiti daugiau negu vienas valstybės tarnautojo pareigas, dirbti pagal darbo sutartis Ministerijoje ar diplomatinės tarnybos institucijoje.

Diplomatų darbo užmokestį sudaro *pareiginė alga*, kurios koeficientų dydžiai, pagal pareigybių grupes, yra nustatyti Įstatymo 1 priede, *priedai* už tarnybos Lietuvos valstybei stažą, diplomatinį rangą, *priemokos* už viršijančią įprastą darbo krūvį veiklą, papildomų užduočių atlikimą, darbą kenksmingomis, labai kenksmingomis, pavojingomis sąlygomis, *mokėjimas už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties, viršvalandinį darbą ir budėjimą*, už kurį mokama DK nustatyta tvarka.

Diplomatų tarnybinė veikla, kaip ir valstybės tarnautojų ar vidaus tarnybos sistemos pareigūnų, yra kasmet *vertinama.* Vertina tiesioginis vadovas ir *atestacijos komisija,* pagal ministro nustatytą tvarką (žr. 1164 išnašą). Aprašykime atestacijos komisijos sudėtį, remdamiesi diplomatų atestacijos komisijos nuostatais. Atestacijos komisija yra ministrui teikiantis rekomendacijas patariamasis organas. Komisiją tvirtina ministras. Ją sudaro vienuolika narių: Ministerijos kancleris, užsienio reikalų viceministrai, politikos direktorius, generalinis inspektorius, Personalo departamento direktorius, Teisės ir tarptautinių sutarčių departamento direktorius, ambasadorius ypatingiems pavedimams ir ministro patarėjas. Atestacijos komisija svarsto diplomatų tarnybinės veiklos vertinimo, jų skyrimo į kitas pareigas, rotacijos, laikino perkėlimo, diplomatų siuntimo tobulinti kvalifikaciją, dalyvauti mokymuose ar stažuotėse užsienio valstybėse, diplomatinių rangų suteikimo ar atėmimo klausimus. Komisijai ministras gali pavesti svarstyti ir kitus klausimus. Diplomatai gali būti įvertinti *labai gerai, gerai, nepatenkinamai*. Vertinimo *labai gerai* atveju diplomatui gali būti pasiūlyta arba didesnė pareiginė alga, arba perkėlimas į aukštesnes pareigas, arba aukštesnio diplomatinio rango suteikimas. Jie gali būti skatinami ir kitaip. Vertinimo *nepatenkinamai* atveju diplomatui gali būti arba nustatyta mažesnė pareiginė alga, arba jis gali būti perkeltas į žemesnes pareigas, arba su juo nutraukiama diplomato tarnybos sutartis. Ministro sprendimu gali būti atliekamas ir *neeilinis veiklos vertinimas*, jeigu tiesioginis vadovas motyvuotai siūlo arba diplomatui prašo nustatyti didesnę pareiginę algą.

Pagal Įstatymo 42 straipsnį, diplomatų darbui yra taikomi *rotacijos* principai: priimtas į diplomatinę tarnybą diplomatas trejus metus dirba ministerijoje, vėliau trejiems metams jis užsienio reikalų ministro įsakymu paskiriamas dirbti į diplomatinės tarnybos instituciją, po trejų metų ministro įsakymu grąžinamas į Ministeriją, kurioje vėl dirba trejus metus iki kito paskyrimo. Įstatyme yra įtvirtintos ir trejų metų laikotarpio išimtys, kurių čia nedetalizuojame. Kaip matome, paskyrimas dirbti diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje ar grąžinimas į darbą ministerijoje įforminamas ministro įsakymu. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje akcentuojama, kad Įstatyme nėra jokių kriterijų, į kuriuos atsižvelgdamas ministras asmenį paskiria į tam tikrą diplomatinės tarnybos instituciją. Tai reiškia, kad ministras turi pakankamai plačią diskreciją. Kita vertus, kaip pabrėžė LVAT, ministras yra valstybės pareigūnas ir jis yra saistomas teisinių imperatyvų, t. y. bendrųjų teisės principų (draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės įstatymui ir kt.), gero administravimo principų (objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, asmens dalyvavimo priimant atitinkamus sprendimus, skaidrumo ir t. t.). Taigi, ministro diskrecijos laisvė nėra absoliuti. O tai turėtų užtikrinti skaidrų, pagrįstą ir aiškų rotacijos principo taikymą diplomatų darbe.[1168]

[1168] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-1229/2010; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010, p. 415–438; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 530–531.

Yra buvę ginčų dėl rotacijos principų nesilaikymo. Įstatymo 92 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad diplomato sutartis gali būti nutraukta, jeigu diplomatas nesilaiko rotacijos sąlygų, t. y. atsisako paklusti ministro įsakymui dėl paskyrimo dirbti diplomatinėje atstovybėje arba konsulinėje įstaigoje ar grąžinimo į darbą ministerijoje.

Praktinis pavyzdys

Administracinėje byloje buvo vertinamas diplomatės atleidimo teisėtumas, jai atsisakius dirbti generaliniame konsulate. LVAT šioje byloje pažymėjo, kad Įstatyme yra įtvirtintas savarankiškas diplomato tarnybos sutarties nutraukimo pagrindas, kurio egzistavimui būtinos šios sąlygos: 1) teisėtas ir pagrįstas ministro įsakymas dėl paskyrimo dirbti diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje ir 2) diplomato atsisakymas paklusti šiam įsakymui. Teismas, nustatęs, kad ministro įsakymas dėl paskyrimo dirbti diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje buvo teisėtas, dėl antrosios sąlygos taikymo pažymėjo, kad nutraukiant diplomato tarnybos sutartį Įstatymo 58 straipsnio 3 dalies (dabar 92 straipsnio 3 dalies) pagrindu, ministro teisės yra apribotos – nutraukimas galimas tik diplomato atsisakymo vykdyti užsienio reikalų ministro įsakymą atveju. Kitos aplinkybės, pavyzdžiui, diplomatės atsisakymas mokytis rusų kalbos, pačios savaime negali būti pagrindas nutraukti diplomato tarnybos sutartį. Tačiau gali būti svarbios sprendžiant klausimą, ar ministro įsakymą buvo atsisakyta vykdyti. Taip pat diplomato atsisakymas vykdyti ministro įsakymą turi būti akivaizdus ir aiškus.[1169]

Atkreiptinas dėmesys, kad taikant diplomatinės rotacijos taisykles, Įstatymas numato tam tikras garantijas diplomato sutuoktiniui, kurių čia nedetalizuojame.

Diplomatai ir jų šeimų nariai naudojasi *privilegijomis* ir *imunitetais*, kurie jiems yra numatyti 1961 m. Vienos konvencijoje dėl diplomatinių santykių, pavyzdžiui, „diplomato asmuo neliečiamas“, „diplomato rezidencija neliečiama“, „diplomatas naudojasi imunitetu nuo priimančios valstybės baudžiamosios, civilinės ir administracinės jurisdikcijos“ su tam tikromis Konvencijoje numatytomis išimtimis, „diplomatas neprivalo duoti parodymų kaip liudytojas“, „Diplomatas atleidžiamas nuo visų asmenų ir nekilnojamojo turto, valstybinių, regioninių ar municipalinių mokesčių ir rinkliavų“ su tam tikromis išimtimis ir t. t. Diplomato imunitetas neatleidžia jo nuo atstovaujamosios valstybės jurisdikcijos. Konsulinės įstaigos personalo nariai ir jų šeimos nariai naudojasi privilegijomis ir imunitetais, numatytais 1963 m. Vienos konvencijoje dėl konsulinių santykių.

Diplomatams ir jų šeimos nariams Ministerija išduoda *diplomatinius pasus* (žr. 1164 išnašą). Tai yra asmens dokumentai, patvirtinantys Lietuvos Respublikos pilietybę ir kad asmenys yra diplomatai arba turi teisę naudotis diplomatiniu pasu. Diplomatiniai pasai, pagal Įstatymo 65 straipsnį, išduodami ne tik diplomatams, bet ir kitiems asmenims, pavyzdžiui, valstybės vadovui,

[1169] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 24, 2013, p. 533, taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (1 dalis) Nr. 25, 2013, p. 783, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A756-1268/2010.

Seimo nariams, Vyriausybės nariams, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkui, generaliniam prokurorui ir kitiems. Diplomatinį pasą turi teisę turėti Lietuvos Nepriklausomybės Akto signatarai.

Kaip ir valstybės tarnautojai ar vidaus tarnybos sistemos pareigūnai, diplomatai yra *skatinami*. Kai kurios skatinimo priemonės skiriasi nuo kitų valstybės tarnautojų skatinimo priemonių, pavyzdžiui, diplomatai gali būti apdovanoti medaliu už nuopelnus diplomatinei tarnybai.

Valstybės tarnautojams ar pareigūnams taikoma tarnybinė atsakomybė, o diplomatams – *diplomatų atsakomybė*. Tačiau diplomatų tarnybinių nuobaudų sistema skiriasi (žr. vadovėlio IV dalies 2.9 poskyrį). Be pastabos, papeikimo, griežto papeikimo, jiems gali būti taikoma diplomatinio rango pažeminimo bei diplomato tarnybos sutarties nutraukimo nuobaudos. Tarnybinės atsakomybės taikymo pagrindai nustatyti Įstatymo 71 straipsnio 2 dalyje: tarnybinė nuobauda skiriama atsižvelgiant į kaltę, priežastis, aplinkybes, padarinius, diplomato veiklą iki tarnybinio nusižengimo padarymo, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes, į Korupcijos prevencijos įstatymo ar į Kriminalinės žvalgybos įstatymo nustatytais atvejais ir tvarka pateiktą informaciją. Diplomato tarnybos sutarties ar terminuotos diplomato tarnybos sutarties nutraukimo tarnybinė nuobauda gali būti skiriama už šiurkštų tarnybinį nusižengimą, taip pat už kitą tarnybinį nusižengimą, jeigu prieš tai diplomatui nors kartą per paskutinius dvylika mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas. Ši Įstatymo 71 straipsnio 3 dalis yra analogiška VTĮ 33 straipsnio 4 daliai. Šiurkštų pažeidimą Įstatymas apibrėžia analogiškai kaip ir VTĮ, išskyrus tai, kad šis pažeidimas padaromas atliekant diplomatinę tarnybą. Diplomato atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių sąrašas yra analogiškas VTS 40 ir VTĮ 35 straipsnių nuostatoms, išskyrus tai, kad VTS tarnybinę atsakomybę lengvinančių aplinkybių sąrašas nėra baigtinis (žr. vadovėlio IV dalies 2.9 poskyrį).

Kaip VTĮ ir VTS, Diplomatinės tarnybos įstatyme reglamentuojami tarnybinės nuobaudos išnykimo pagrindai, materialinė diplomatų atsakomybė, Ministerijos atgręžtinio reikalavimo teisė į žalą padariusį diplomatą bei diplomato nušalinimo nuo pareigų pagrindai.

Be to, kad atitinkamomis tarptautinėmis sutartimis yra reglamentuojamos diplomatų ir jų šeimos narių privilegijos ir imunitetai, Įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas dėl diplomatų *socialinių garantijų:* kasmetinių atostogų, atostogų kvalifikacijai kelti, kompensacijų diplomatams jų šeimos nariams išlaikyti, jei jie gyvena su diplomatu, dirbančiu diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje, gyvybės draudimo valstybės lėšomis, sveikatos draudimo iš Ministerijai skirtų valstybės biudžeto asignavimų, įskaitant ir jo šeimos narius, kompensacijų diplomato mirties, žūties ar sužalojimo atveju, palaikų pervežimo, garantijų, panaikinus diplomato pareigybę, einamų pareigų ir darbo užmokesčio garantijų, jiems atliekant privalomąją karo tarnybą ir kitų garantijų.

Įstatymo 92 straipsnyje yra apibrėžti *diplomato tarnybos sutarties ir terminuotos diplomato tarnybos sutarties nutraukimo* dvylika pagrindų, kai sutartis turi būti nutraukta, aštuoni pagrindai, kai ji gali būti nutraukta, taip pat nustatytos rotacijos principų nesilaikymo pasekmės. Kai kurie diplomato sutarties nutraukimo pagrindai yra panašūs į valstybės tarnautojo ar vidaus tarnybos sistemos pareigūnų atleidimo pagrindus. Tačiau diplomatinės tarnybos kontekste yra išskirtinių pagrindų, pavyzdžiui, diplomatas turi būti atleistas, kai jis atskleidžia valstybės paslaptį, kai netenka leidimo dirbti su įslaptinta informacija, kai atimamas diplomatinis rangas. Su diplomatu gali būti nutraukta sutartis, jeigu diplomatas padarė tarnybinį nusižengimą ar nerūpestingai atliko pareigas, o prieš tai jam nors vieną kartą per paskutinius dvylika mėnesių buvo skirtos tarnybinės nuobaudos, arba paaiškėja, kad diplomatas negali tinkamai atlikti jam pavesto darbo dėl pablogėjusios sveikatos ir t. t. Minėto Įstatymo straipsnio 9 dalyje taip pat numatyta galimybė pačiam diplomatui nutraukti sutartį apie tai ministeriją įspėjus ne vėliau kaip prieš dvidešimt darbo dienų. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuota, kad ši norma reiškia, jog kita diplomato tarnybos sutarties šalis turi teisę pasiūlyti diplomatui nutraukti sutartį jo paties pareiškimu, taip siekiant užtikrinti greitesnį susidariusio neapibrėžtumo diplomato tarnyboje pašalinimą. Tačiau pasiūlymas diplomatui nutraukti tarnybos sutartį jo paties pareiškimu neturi virsti prievartiniais veiksmais bei negali būti pažeidžiama diplomato laisvo apsisprendimo teisė. Dėl tarnybos sutarties nutraukimo savo pareiškimu turi savanoriškai nuspręsti pats diplomatas.[1170]

Įstatymo 95 straipsnyje reglamentuojama *išeitinių išmokų ir kompensacijų* išmokėjimo tvarka.

IŠVADOS

- Diplomatinės tarnybos įstatymas taikomas diplomatams, darbuotojams, kitiems valstybės tarnautojams, žvalgybos pareigūnams, dirbantiems diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose, specialiosiose misijose.
- Lyginant su valstybės tarnyba bei vidaus sistemos tarnyba, diplomatinės tarnybos teisinius pagrindus sudaro ne tik nacionaliniai teisės aktai, bet ir tarptautinės sutartys – 1961 m. Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių, 1963 m. Vienos konvencija dėl konsulinių santykių ir t. t. Vidaus tarnybos sistemoje pareigūnų tarnybos santykiams reguliuoti, jų patirčiai ir įgaliojimams žymėti nustatomi laipsniai, pavyzdžiui, puskarininkiai, leitenantai, majorai ir t. t. Tokių laipsnių valstybės ir diplomatinės tarnybos teisiniuose santykiuose nėra. Pareigybių grupės taip pat skiriasi – valstybės tarnyboje 10, vidaus tarnybos sistemoje – 15, diplomatinėje tarnyboje – 11 pareigybių grupių. Atkreiptinas dėmesys, kad nei VTĮ, nei VTS sąvokų „imunitetas“, „pri-

[1170] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A2-148/2004; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 5, p. 66–71; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 782.

vilegijos“ nėra. O diplomatinės tarnybos įstatymas bei čia minėtos tarptautinės sutartys nustato diplomatų privilegijas ir imunitetus.

- Diplomatinėje tarnyboje yra rangų sistema, jų yra 8, už juos diplomatas gauna priedą prie pareiginės algos. Žemiausias rangas – atašė, aukščiausias – nepaprastasis ir įgaliotasis ambasadorius. Vieni rangai yra suteikiami ministro, kiti (aukščiausi rangai) – valstybės vadovo. Aukščiausi rangai suteikiami iki gyvos galvos.
- Skiriasi diplomatų pareigybių pavadinimai tų, kurie dirba Užsienio reikalų ministerijoje, ir tų, kurie dirba diplomatinės tarnybos institucijose.
- Diplomatinės tarnybos institucijomis yra laikomos Užsienio reikalų ministerija, diplomatinės atstovybės, konsulinės įstaigos, specialiosios misijos.

5. VALSTYBĖS TARNYBA IR DARBO TEISĖ

Valstybės tarnautojai nėra darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Palyginkime valstybės tarnautojo ir darbuotojo sąvokas. Remiantis DK 21 straipsnio 2 dalimi, *darbuotojas* yra fizinis asmuo, įsipareigojęs atlygintinai atlikti darbo funkciją pagal darbo sutartį su darbdaviu. Pagal VTĮ 2 straipsnio 10 ir 11 dalis, *valstybės tarnautojas* yra taip pat fizinis asmuo, tačiau einantis pareigas valstybės tarnyboje, t. y. atliekantis *viešojo administravimo funkcijas* ir (arba) padedantis valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas. Darbuotojas darbinį teisnumą įgyja, kai jam sukanka 16 metų (atskirais įstatymais gali būti numatytas ir kitas amžius[1171]), o valstybės tarnautojas negali būti jaunesnis kaip 18 metų.

VAĮ 6 straipsnyje ir kitų specialiųjų įstatymų ar kompetentingų institucijų priimtų poįstatyminių teisės aktų normose apibrėžiamas viešojo administravimo funkcinis turinys (žr. vadovėlio I dalies 1.1 poskyrį). *Darbo funkcija* apibrėžiama DK 34 straipsnio 2 dalyje. Tai – bet kokie veiksmai, paslaugos ar veiklos atlikimas, taip pat tam tikros profesijos, specialybės, kvalifikacijos darbas. Konkrečiau darbo funkcijos nustatomos darbo sutartyse, pareiginiuose nuostatuose ar darbo apraše. Akivaizdu, kad valstybės tarnautojo atliekamos funkcijos yra konkrečiau, griežčiau reglamentuojamos negu darbuotojo. Darbuotojų veiklos sritys gali būti visokiausios (nuo batų valytojo iki įmonės direktoriaus), jeigu jos neprieštarauja valstybės įstatymams. O valstybės tarnautojų funkcijos yra aiškiai apibrėžtos įstatymuose, poįstatyminiuose teisės aktuose ir nepasižymi tokia įvairove kaip darbuotojų funkcijos. Be to, valstybės tarnautojų funkcijos reglamentuojamos viešosios teisės normomis, o darbuotojų funkcijos dažniausiai – privatinės teisės normomis. Nepamirškime,

[1171] Lietuvos Respublikos darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymas (Žin., 2003, Nr. 70-3170).

kad darbo teisė yra privatinės teisės šaka, o administracinė teisė (valstybės tarnyba laikytina vienu iš jos institutų) – viešosios teisės šaka.

Oficialioji konstitucinė doktrina

> „Valstybės tarnybos teisiniai santykiai – tai teisiniai santykiai tarp valstybės tarnautojo ir valstybės, kuri šio asmens atžvilgiu atlieka darbdavio vaidmenį; šie santykiai, nepaisant panašumų, nėra tapatūs darbo santykiams, susiklostantiems tarp darbuotojo, kuris nėra valstybės tarnautojas, ir darbdavio (nesvarbu, ar susiklostantiems valstybės ar savivaldybių institucijose, ar kitose įmonėse, įstaigose, organizacijose)"; „valstybės tarnautojai – ypatinga socialinė grupė, kurios specifiką lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas, todėl valstybės tarnautojų teisinis statusas, teisių ir laisvių, kurias jie turi pagal Konstituciją ir įstatymus, įgyvendinimas negali neturėti reikšmingų ypatumų."[1172]

Kai kurios darbo teisės normos galioja ir valstybės tarnyboje – VTĮ 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas. Analogiška nuostata įtvirtinta ir VTS 7 straipsnio 3 dalyje. Taigi, šiuose teisės aktuose yra *expressis verbis*[1173] įtvirtintas subsidiarus kitų teisės aktų taikymas.

Kokiais atvejais valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose yra taikomos DK arba kitų įstatymų normos? Aptarkime šiuos atvejus, remdamiesi minėto Įstatymo normomis, oficialiąja administracine doktrina[1174], 2016 m. rugsėjo 14 dienos DK redakcija, kitais įstatymais.

DK normos valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose yra taikomos mokant už darbą poilsio, švenčių dienomis, nakties, viršvalandinį darbą ir budėjimą. Tai yra numatyta VTĮ 28 straipsnio 2 dalyje. Taip pat, pagal VTĮ 45 straipsnio 2 dalį, nemokamos atostogos valstybės tarnautojams suteikiamos Kodekso nustatytais pagrindais. Kolektyvinėms deryboms ir kolektyvinių sutarčių sudarymui valstybės tarnyboje taip pat taikomos Kodekso nuostatos (VTĮ 6 straipsnio 2 dalis). Pagal oficialiąją administracinę doktriną, valstybės tarnautojai turi teisę į Kodekso nustatytas tikslines atostogas – nėštumo ir gimdymo atostogas (DK 132 straipsnis), tėvystės atostogas (DK 133 straipsnis), atostogas vaikui prižiūrėti, iki jam sueis treji metai (DK 134 straipsnis), ir mokymosi atostogas (DK 135 straipsnis). Šios atostogos nėra reglamentuojamos VTĮ normomis. Valstybės tarnautojui taikytinos Kodekso normos, reglamentuojančios poilsio laiką (DK 122, 123, 124 ir kiti straipsniai).

Manytina, DK normomis gali būti remiamasi, taikant valstybės tarnautojui materialinę atsakomybę, nes, pavyzdžiui, Kodekse yra konkrečiau detalizuojami atvejai, kai darbuotojas privalo atlyginti visą žalą (DK 154 straipsnis).

[1172] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. kovo 20 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai.

[1173] Lotyniškas posakis *expressis verbis* reiškia aiškiais žodžiais, tiesiogiai. Prieiga internetu: <https://www.lrkt.lt/lt/vertimai/konstitucinio-teismo-aktuose-vartojami-terminai/terminu-vertimai/1255>.

[1174] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I ir II dalys) Nr. 24, 25, 2013.

Administraciniai teismai taiko DK 152 straipsnio 3 dalį bylose, kai tarnautojai prašo sumažinti atlygintinos žalos dydį, atsižvelgiant į darbuotojo, padariusio žalą, finansines ir ekonomines galimybes, nebent žala buvo padaryta tyčia.

VTĮ nėra reglamentuojama situacija, kai tarnybinė nuobauda skiriama veikiančios profesinės sąjungos renkamo organo nariui, todėl, manytina, gali būti taikoma Profesinių sąjungų įstatymo[1175] 21 straipsnio nuostata, reglamentuojanti, kad darbuotojams, išrinktiems į įmonėje, įstaigoje, organizacijoje veikiančios profesinės sąjungos atstovaujamąjį ir (arba) valdymo organą skiriant drausmines nuobaudas, išskyrus nuobaudą – atleidimą iš darbo, reikalingas išankstinis profesinės sąjungos atstovaujamojo organo sutikimas. Manytina, šis reikalavimas taikytinas ir valstybės tarnautojams, kurie yra institucijoje ar įstaigoje veikiančios profesinės sąjungos renkamo organo nariai. Šis reikalavimas yra suformuluotas VTS 61 straipsnio 5 dalyje.

VTĮ nenustato konkrečių teisinių pasekmių, kai valstybės tarnautojo atleidimas iš pareigų pripažįstamas neteisėtu, todėl taikytinos DK normos. Kodekso 218 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad jeigu darbuotojas atleistas iš darbo be teisėto pagrindo ar pažeidžiant įstatymų nustatytą tvarką, teismas grąžina jį į pirmesnį darbą ir priteisia jam išmokėti vidutinį darbo užmokestį už visą priverstinės pravaikštos laiką nuo atleidimo iš darbo dienos iki teismo sprendimo įvykdymo dienos.

Administracinėje jurisprudencijoje akcentuojama, kad, konstatavus neteisėtą valstybės tarnautojo atleidimą, gali būti priteisiama ir neturtinė žala. VTĮ nenumato neturtinės žalos atlyginimo. Kodekso 151 straipsnyje įtvirtinta, kad kiekviena darbo sutarties šalis privalo atlyginti savo darbo pareigų pažeidimu dėl jos kaltės kitai sutarties šaliai padarytą turtinę ir neturtinę žalą. Tokiais atvejais taikomos DK normos, o neturtinės žalos dydis nustatomas teismo, vadovaujantis CK normomis.

DK 147 straipsnio 2 dalis taikytina atvejais, kai, pasibaigus darbo santykiams, uždelsiama atsiskaityti su atleidžiamu tarnautoju ne dėl tarnautojo kaltės. Taip pat Kodekso 15 straipsnio normos galioja ieškinio senaties terminui, per kurį turi būti pareiškiamas valstybės tarnautojo reikalavimas dėl negauto darbo užmokesčio priteisimo – treji metai.

DK 232 straipsnis reglamentuoja, kad kai darbdavys nevykdo darbo ginčų komisijos, teismų sprendimų, darbdaviui skiriama iki 500 eurų bauda darbuotojo naudai už kiekvieną praleistą savaitę nuo sprendimo (nutarties) priėmimo dienos iki įvykdymo dienos (vadovėlio autorė nėra tikra dėl šios normos taikymo tarnybiniuose santykiuose, nes baudą skiria ne teismas, o Darbo ginčų komisija).

Nei VTĮ, nei VTS nėra reglamentuojama situacija dėl tarnautojo atleidimo, jeigu jam iki pensijos liko treji metai, dėl tarnautojo, kuris augina daugiau kaip tris vaikus (įvaikius) iki keturiolikos metų arba vienas augina vaikus

[1175] Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymas (Lietuvos aidas, 1991, Nr. 240-0).

(įvaikius) iki keturiolikos metų ar neįgalų vaiką iki aštuoniolikos metų, arba kitais išskirtiniais atvejais. Tokiu atveju taikytinas DK 57 straipsnio 3 dalies 4 punktas, kuriame įtvirtinta, kad jeigu perteklinę darbo funkciją atlieka keletas darbuotojų, o atleidžiama tik dalis iš jų, tam tikrai darbuotojų daliai turi būti užtikrinta pirmenybė būti paliktiems dirbti. Taigi, nei VTS, nei VTĮ nereglamentuoja, kurie valstybės tarnautojai turi pirmenybę likti tarnyboje tuo atveju, kai yra panaikinamos jų pareigybės ar mažinamas tarnautojų skaičius. Šiame kontekste taip pat aktualu pastebėti, kad ir VTĮ, ir VTS reglamentuojamas pranešimo apie atleidimo dėl pareigybės naikinimo (VTĮ 19 straipsnis), dėl atleidimo kitais pagrindais (VTS 76 straipsnio 2 dalis) termino didinimas socialinį jautrumą turintiems asmenims – asmeniui, kuriam iki teisės gauti visą senatvės pensiją liko mažiau kaip 5 metai, neįgaliajam, moteriai ir (ar) vyrui, auginantiems vaiką (įvaikį) iki 14 metų, moteriai ir (ar vyrui), auginantiems neįgalų vaiką (įvaikį) iki 18 metų ir t. t.

Įvardijome situacijas tarnybiniuose santykiuose, kai taikomas DK arba kitas įstatymas. Kitais klausimais taikytini valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai. LVAT kai kuriose bylose yra ypač akcentavęs Kodekso normų netaikymą.

Oficialioji administracinė doktrina

Darbo apmokėjimo sąlygos yra specifinė darbo sąlygų rūšis. Pagal DK, keičiant darbo apmokėjimo sąlygas, sumažinti darbo užmokestį be darbuotojo raštiško sutikimo negalima. Darbo teisiniuose santykiuose darbuotojo darbo užmokestis nustatomas darbdavio ir darbuotojo susitarimo pagrindu; kiekvienoje darbo sutartyje šalys sulygsta dėl darbo apmokėjimo sąlygų. *Su valstybės tarnautojais darbo sutartys nesudaromos*. Valstybės tarnautojų darbo užmokestis nustatytas įstatymų ir kitų teisės aktų, o valstybės tarnautojas turi teisę į įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytą darbo užmokestį. Nei VTĮ, nei kituose teisės aktuose nesuteikiama teisės institucijos (įstaigos) vadovui priimti vidaus administravimo aktus ir susitarimo su valstybės tarnautoju pagrindu mažinti valstybės tarnautojui teisės aktuose nustatytą darbo užmokestį. Dėl to darbo apmokėjimo sąlygų pakeitimą reglamentuojantis DK valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose netaikytinas.[1176]

IŠVADOS

- Pagal VTĮ 6 straipsnį ir VTS 7 straipsnį, darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai. Taigi, atitinkamais atvejais yra taikomi DK, CK, Profesinių sąjungų įstatymas, Valstybinio socialinio draudimo įstatymas ir t. t. Šiame poskyryje daugiausia tyrėme atvejus, kai tarnybiniuose santykiuose, t. y. viešosios teisės normomis reguliuojamuose santykiuose, taikomos darbo teisės normos, t. y. privatinės teisės normos.

[1176] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 8, 2005, p. 316–329; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Nr. 24, 2013, p. 556.

V dalis

Viešosios administracijos veikla

1. TEISĖKŪRA

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo[1177] 2 straipsnio 5 dalį, teisėkūra yra procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą.

Teisėkūros sinonimas gali būti legislatyvinė funkcija, nes pats žodis yra kilęs iš lotyniško žodžio *lex, legis,* reiškiančio įstatymą, įstatymus. Taigi, legislatyvinė funkcija yra daugiau siejama su įstatymų kūryba. Tačiau ilgainiui ši funkcija pradėta suprasti plačiau – kaip ne tik įstatymų, bet ir kitų teisės aktų kūryba, ypač turint galvoje vykdomosios valdžios institucijų ir kitų viešojo administravimo subjektų priimamus administracinius aktus. Tokia teisėkūra kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, vadinama deleguotąja legislatyvine funkcija (angl. *delegated legislation*), JAV – kvazilegislatyvine arba taisyklių kūrimo funkcija (angl. *quasi-legislative*, *rule-making*), Prancūzijoje – antrine teise (pranc. *droit secondaire*) ir t. t.

1.1. Teisėkūros sritys

Viešosios administracijos teisėkūros veiklą galima išskaidyti į keletą sričių.

Pirmiausia, viešoji administracija dalyvauja *rengiant įstatymų projektus*. Antai Konstitucijos 94 straipsnio 4 punkte įtvirtinta, kad Vyriausybė rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus, tokią pačią nuostatą rasime ir Vyriausybės įstatymo[1178] 22 straipsnio 6 punkte. Maža to, pagal Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio 3 dalies 3 punktą, ministrai taip pat teikia Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus. Remiantis Vyriausybės įstatymo 29^1 straipsnio 1 dalimi, Vyriausybės įstaigos dalyvauja formuojant politiką ministrui pavestose valdymo srityse. Neabejotina, kad tai darydamos Vyriausybės įstaigos taip pat rengia įstatymų projektus. Įstaigoms prie ministerijų taip pat gali būti pavesta dalyvauti formuojant politiką valstybės politiką ministrui pavestose srityse. Pavyzdžiui, pagal VMI nuostatų 9.17 punktą[1179], Inspekcija Seimo, Vyriausybės, Finansų ministerijos pavedimu rengia mokesčių įstatymų ir kitų įstatymų poįstatyminių teisės aktų projektus. Parengti įstatymų projektai teikiami Vyriausybei, nes kaip tik ji, pagal Konstitucijos 68 straipsnį, be Respublikos Prezidento, Seimo narių ir 50 tūkstančių piliečių, turėdama įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, pateikia įstatymo projektą Seimui svarstyti.

[1177] Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (Žin., 2012, Nr. 110-5564).

[1178] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).

[1179] Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatai (Žin., 1997, Nr. 87-2212).

Antra, *Vyriausybės nutarimų projektų rengimas*. Be pačios Vyriausybės (Vyriausybės kanceliarijos) nutarimų projektus rengia ministerijos ir joms pavaldžios įstaigos, kiti subjektai.[1180]

Trečia, viešosios administracijos teisėkūros funkcija pasireiškia *Vyriausybės nutarimais teikiamomis išvadomis* dėl Seime svarstomo teisės akto projekto. Seimo Pirmininko ar Seimo valdybos prašymu Vyriausybė teikia Seimui išvadas dėl Seime svarstomo teisės akto projekto. Tokiu atveju Ministro Pirmininko pavedimu ministerija rengia Vyriausybės nutarimo projektą. Vyriausybė tokias išvadas gali teikti ir savo iniciatyva (ši procedūra reglamentuota Vyriausybės darbo reglamento 13 punkte).

Ketvirta, viešosios administracijos legislatyvinė funkcija labiausiai pasireiškia *viešajai administracijai leidžiant norminius administracinius aktus*, kuriais ši nustato, keičia, naikina elgesio taisykles, pradedant ministrų, Vyriausybės įstaigų vadovų, įstaigų prie ministerijos vadovų įsakymais, baigiant savivaldybių tarybų sprendimais, savivaldybių administracijų direktorių įsakymais.

Penkta, atskirai paminėtinas *teritorijų planavimo dokumentų rengimas*. Šioje srityje taip pat būdinga legislatyvinė viešosios administracijos veikla.

Šešta, viešoji administracija (ministerijos, Vyriausybės įstaigos) savo kompetencijos klausimais gali inicijuoti tarptautinių sutarčių sudarymą, rengti *tarptautinių sutarčių projektus*.

1.2. Teisėkūros teisinis reguliavimas

Viešosios administracijos atliekamos teisėkūros institutą reglamentuoja ne vienas teisės aktas. *Konstitucijoje* yra nuostatų, nustatančių viešosios administracijos teisėkūros pagrindų, pavyzdžiui, Konstitucijos 94 straipsnis, numatantis Vyriausybės pareigą rengti įstatymų projektus, 95 straipsnis, nustatantis Vyriausybės nutarimų institutą, 119 straipsnis, įtvirtinantis savivaldybės tarybos sprendimų institutą. Konstitucijos nuostatos, susijusios su teismų veikla jiems tikrinant Vyriausybės aktų atitiktį Konstitucijai ir įstatymams (Konstitucijos 102, 105, 106, 107, 111 straipsniai), administracinių bylų nagrinėjimą (Konstitucijos 111 straipsnis).

Teisėkūros pagrindų įstatymas[1181] yra pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis teisėkūros principus, stadijas, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų teisėkūroje dalyvaujančių asmenų teises ir pareigas.

Vyriausybės įstatymo[1182] 34 straipsnis reglamentuoja Vyriausybės teisę pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, prieštaraujančius Konstitucijai, tarp-

[1180] Pavyzdžiui, Aplinkos ministerija parengė Vyriausybės nutarimo projektą „Dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatymo įgyvendinimo". Reg. Nr. 19-14241(3).

[1181] Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (Žin., 2012, Nr. 110-5564).

[1182] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).

tautinėms sutartims, įstatymams, Seimo nutarimams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams. Įstatymo 38 straipsnis nustato teisės aktų projektų pateikimo Vyriausybei tvarką, 41 straipsnis įtvirtina Vyriausybės nutarimų priėmimo, pasirašymo, įsigaliojimo tvarkos pagrindus, 46 straipsnis Vyriausybės dokumentų saugojimo tvarką.

Teisės aktų projekte apibrėžiamos sąvokos ir jas įvardijantys terminai turi būti įvertinami *Terminų banko įstatymo*[1183] ir jį įgyvendinančių teisės aktų nustatyta tvarka.

Tarptautinių sutarčių įstatymas[1184] nustato tarptautinių sutarčių, kurioms nenumatyta ratifikavimo procedūra, tvirtinimo Vyriausybės nutarimu tvarką. Tarptautinių sutarčių rengimo tvarką detalizuoja Vyriausybės nutarimu patvirtintos tarptautinių sutarčių rengimo ir sudarymo taisyklės.[1185]

Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme[1186] įtvirtintos normos, nustatančios teritorijų planavimo dokumentų rengimo, derinimo, keitimo, tvirtinimo, galiojimo, viešinimo tvarką.

Viešosios administracijos atliekamai teisėkūros veiklai svarbūs ir tam tikri principai, įtvirtinti *VAĮ*[1187] 3 straipsnyje, pavyzdžiui, efektyvumo, įstatymo viršenybės, proporcingumo.

Viešoji administracija gali rengti teisės aktus, kuriuose yra valstybės ar tarnybos paslaptį sudarančios informacijos. Tokie dokumentai yra rengiami remiantis *Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatyme*[1188] nustatyta tvarka.

Viešosios administracijos teisėkūrą reguliuojančių teisės aktų sistemoje paminėtini ir poįstatyminiai teisės aktai. Apžvelkime juos.

Vyriausybės darbo reglamente[1189] nustatytos Vyriausybės teisėkūros taisyklės – teisės aktų projektams keliami reikalavimai, teisės aktų projektų teikimo Vyriausybei tvarka, Vyriausybės nutarimų įforminimo, pasirašymo, skelbimo tvarka.

Teisingumo ministro įsakymu patvirtintos *Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijos*[1190], kuriuose nustatomi rekomenduotini teisės akto projekto formos, struktūros, turinio, teisės terminijos, teisės akto keitimo ir pripažinimo netekusiu galios teisės technikos reikalavimai.

[1183] Lietuvos Respublikos terminų banko įstatymas (Žin., 2004, Nr. 7-129).

[1184] Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1948).

[1185] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. spalio 1 d. nutarimas Nr. 1179 „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių rengimo ir sudarymo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 84-2938).

[1186] Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas (Žin., 1995, Nr. 107-2391).

[1187] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1945).

[1188] Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 103-4604).

[1189] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“ (Žin., 1994, Nr. 63-1238).

[1190] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. 1R-298 „Dėl teisės aktų projektų rengimo rekomendacijų patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 137-6952).

Paminėtinos ir Lietuvos vyriausiojo archyvaro įsakymu patvirtintos *Dokumentų rengimo taisyklės*[1191], kuriose nustatomos dokumentų struktūros elementai, metaduomenys.

Rengiant teisės aktų projektus, perkeliančius, įgyvendinančius ES direktyvas, rengiamos ir nustatytos formos *direktyvų ir Lietuvos Respublikos nacionalinių teisės aktų atitikties lentelės*. Tai daroma vadovaujantis Vyriausybės nutarimu dėl ES reikalų koordinavimo[1192] ir Europos teisės departamento prie Teisingumo ministerijos vadovo patvirtintu įsakymu[1193] (plačiau apie tai žr. vadovėlio X dalies 3 skyrių).

Ministerijų[1194], *kai kurių Vyriausybės įstaigų*[1195] *darbo reglamentuose* taip pat yra nuostatų, įtvirtinančių įstatymų ir kitų teisės aktų projektų rengimo, derinimo, skelbimo tvarką.

Savivaldybių tarybų veiklos reglamentuose[1196] nustatytas teisinis reguliavimas dėl savivaldybės tarybos sprendimų ir kitų dokumentų projektų bei siūlymų teikimo tarybai, tarybos sprendimų priėmimo procedūros.

Paminėtinos ne tik vykdomosios valdžios ar savivaldybių institucijos, bet ir kitos valstybinio administravimo institucijos, kurių darbo tvarką reglamentuojančiuose teisės aktuose yra nuostatų dėl jų teisėkūros veiklos tvarkos, pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos darbo reglamentas[1197], Teisės aktų rengimo Lietuvos banke tvarkos aprašas[1198], Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos darbo reglamentas[1199] ir t. t.

Kadangi teisėkūros procesams atlikti yra naudojama Teisės aktų informacinė sistema (toliau – TAIS), teisingumo ministras patvirtino *Teisės aktų informacinės sistemos naudojimo teisėkūrai tvarkos aprašą*[1200], o Seimo kancleris –

[1191] Lietuvos vyriausiojo archyvaro 2011 m. liepos 4 d. įsakymas Nr. V-117 „Dėl Dokumentų rengimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2011, Nr. 88-4229).

[1192] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 21 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo“ (Žin., 2004, Nr. 8-184).

[1193] Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2019 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. KKK-4 „Dėl Europos Sąjungos teisės aktų ir Lietuvos Respublikos teisės aktų ir jų projektų atitikties lentelių pildymo rekomendacijų patvirtinimo“ (TAR, 2019-01-24, Nr. 1093).

[1194] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2015 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. ĮV-487 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR 2015-07-20, i.k. 2015-11496); Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2004 m. birželio 3 d. įsakymas Nr. V-78 „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 92-3371).

[1195] Pavyzdžiui, Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2019 m. balandžio 3 d. įsakymas Nr. DĮ-110 „Dėl Lietuvos statistikos departamento darbo reglamento patvirtinimo“; Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento direktoriaus 2019 m. vasario 1 d. įsakymas Nr. T1-4 „Dėl Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento darbo reglamento“.

[1196] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 2011-04-06 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“.

[1197] Lietuvos banko valdybos 2016 m. liepos 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos banko valdybos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR, 2016-07-15, Nr. 20635).

[1198] Laisvai prieinamo internete šio dokumento vadovėlio autorė nerado.

[1199] Valstybinė energetikos reguliavimo tarybos 2019 m. lapkričio 12 d. nutarimas „Dėl Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR, 2019-11-12, Nr. 18123).

[1200] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 27 d. įsakymas Nr. 1R-312 „Dėl Teisės aktų informacinės sistemos naudojimo teisėkūrai tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2013-12-31, Nr. 348).

Teisės aktų informacinės sistemos nuostatus[1201]. TAIS yra rengiami, redaguojami, tvarkomi ir registruojami (viešinami) tokie dokumentai: teisėkūros iniciatyvos, teisės aktų projektai, teisės aktų projektų lydimieji dokumentai, konsultavimosi su visuomene rezultatai, galiojančio teisinio reguliavimo vertinimas, kiti su teisės aktų projektais susiję įstaigų ar kitų subjektų dokumentai, teikiamos išvados dėl teisės aktų projektų, įvertinamos pastabos ir pasiūlymai dėl teisės aktų projektų arba įforminami pasitarimų, skirtų nesutarimams dėl teisės akto projekto ir dėl pareikštų pastabų ir pasiūlymų spręsti, rezultatai, kiti dokumentai. TAIS naudotojais yra tik atitinkamų institucijų valstybės tarnautojai ar darbuotojai, t. y. teisėkūros subjektai (tie, kurie dalyvauja rengiant teisės akto projektą). Minėtuose poįstatyminiuose teisės aktuose nustatyta tvarka, kaip visi suinteresuoti asmenys, kurie nėra teisėkūros subjektai, gali pateikti pastabas ir pasiūlymus dėl teisės aktų projektų (tai aptariama kitame skyrelyje).

1.3. Teisėkūros stadijos

Trumpai apibūdinkime viešosios administracijos atliekamos teisėkūros procesą.

Pabrėšime, kad teisėkūros stadijos, įvardytos Teisėkūros pagrindų įstatyme, taikytinos ir įstatymams, ir viešosios administracijos priimamiems teisės aktams. Šioje dalyje telkiamės tik į viešosios administracijos atliekamą teisėkūros veiklą. Įvardykime viešosios administracijos subjektų teisės aktus, laikomus Teisės aktų registro objektais, remdamiesi Teisėkūros pagrindų įstatymo 6 straipsnio 2 dalimi.

Teisės aktų registro objektai

*Viešosios administracijos teisės aktų registro objektai***:** Vyriausybės nutarimai, sprendimai ir rezoliucijos; ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų vadovų ir kolegialių institucijų norminiai teisės aktai; Ministro Pirmininko potvarkiai; Seimo Pirmininko potvarkiai; Lietuvos banko norminiai teisės aktai; savivaldybių institucijų norminiai teisės aktai, taip pat savivaldybių merų priimami teisės aktai, kuriuos skelbti Teisės aktų registre privaloma pagal teisės aktus; įgaliotų atlikti viešąjį administravimą asociacijų, valstybės ar savivaldybės įmonių, viešųjų įstaigų, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, valdymo organų ir regionų plėtros tarybų kolegijų priimti norminiai teisės aktai; ministrų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovų ir kolegialių institucijų, taip pat Lietuvos banko valdybos ar valdybos pirmininko taikymo aktai ir t. t.

Teisėkūros pagrindų įstatyme išskirtos keturios teisėkūros stadijos: 1. Teisėkūros iniciatyvos pareiškimas, 2. Teisės akto projekto rengimas, 3. Teisės akto priėmimas, 4. Teisės akto pasirašymas ir skelbimas. Trumpai aptarkime minėtas stadijas, remdamiesi Teisėkūros pagrindų įstatymo, Vyriausybės darbo reglamento nuostatomis.

[1201] Lietuvos Respublikos Seimo kanclerio 2013 m. gruodžio 17 d. įsakymas Nr. 400-ĮVK-376 „Dėl Teisės aktų informacinės sistemos nuostatų pakeitimo“ (Žin., 2013, Nr. 133-6817).

Teisėkūros iniciatyvos pareiškimas

Pirmąja teisėkūros stadija yra laikomas *teisėkūros iniciatyvos pareiškimas*. Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 2 straipsnio 6 dalį, teisėkūros iniciatyva laikomas pasiūlymas nustatyti naują ar keisti esamą teisinį reguliavimą nurodant šio teisinio reguliavimo nustatymo ar keitimo tikslus ir pagrindines teisinio reguliavimo nuostatas. Remiantis Įstatymo antruoju skirsniu, tokie įstaigų pasiūlymai turi būti skelbiami TAIS, nurodant siūlomo teisinio reguliavimo pagrindinius principus ir motyvus, preliminarų teisės akto projekto pavadinimą, projekto rengimo priežastis ir tikslą, taip pat galima nurodyti projekto rengimo pradžios ir pabaigos terminus bei projekto rengėją. Teisėkūros pagrindų įstatymo 7 straipsnyje įtvirtinta konsultavimosi su visuomene pareiga. Šia pareiga paprastai naudojamasi aptariamoje teisėkūros stadijoje. Pagal Vyriausybės darbo reglamento 12^1 punktą, turi būti sudaromos sąlygos suinteresuotiems asmenims (fiziniams asmenims, asociacijoms, nevyriausybinėms organizacijoms, profesinėms sąjungoms, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitiems subjektams), kuriuos tiesiogiai ar netiesiogiai paveiks ar gali paveikti numatomas reguliavimas, pateikti pastabas ir pasiūlymus. Konsultacijos su visuomene gali būti skelbiamos, vykdomos portalo „Mano vyriausybė“ interneto svetainėje „E. Pilietis“ (epilietis.lrv.lt/).

Teisės akto projekto rengimas

Antrąja teisėkūros stadija laikomas *teisės akto projekto rengimas*. Ši stadija yra plačiausia dėl ją reglamentuojančių taisyklių ir tvarkų, kurias nustato Teisėkūros pagrindų įstatymo 2 skirsnis, Vyriausybės darbo reglamentas, kiti teisės aktai, gausos. Dažniausiai teisės akto projektui parengti sudaromos darbo grupės[1202], kurių nariais gali būti valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų, nevyriausybinių organizacijų, atitinkamų sričių specialistai. Darbas Vyriausybės, Ministro Pirmininko, iš valstybės biudžeto ar valstybės pinigų fondų išlaikomų įstaigų sudaromose darbo grupėse teisės aktų projektams rengti apmokamas pagal Valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų ir komisijų narių darbo apmokėjimo įstatymo[1203] nustatytą tvarką. Gali būti, kad teisės akto projektui parengti reikalingos specialios, mokslinės žinios, gebėjimai, išsami esamos padėties, užsienio šalių praktikos analizė, kurios negali atlikti pats teisės projektą rengiantis subjektas ar jo sudaryta darbo grupė. Tokiu atveju teisės akto rengimo ar teisės akto projektui parengti reikalingo tyrimo paslaugos gali būti perkamos. Apie tokį pirkimą turi būti paskelbta TAIS ir teisės akto pro-

[1202] Pavyzdžiui, Ministro Pirmininko 2017 m. balandžio 27 d. potvarkis Nr. 84 „Dėl darbo grupės Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo projektui parengti sudarymo“ (TAR, 2017-04-27, Nr. 7038); teisingumo ministro 2013 m. gegužės 7 d. įsakymas Nr. 1R-137 „Dėl bendrojo kvalifikacinio egzamino asmenims, siekiantiems tapti teisėjais, prokurorais ir advokatais, koncepcijai parengti“ (Žin., 2013, Nr. 48-2416) ir t. t.

[1203] Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo ir komisijų narių atlygio už darbą įstatymas (TAR, 2017-01-31, Nr. 1764).

jektą rengiančio subjekto interneto svetainėje, taip pat turi būti nurodyti teisės akto projekto rengimo, tyrimo rezultatai ir kaina.

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 12 straipsnį, jeigu norima nustatyti naują teisinį reguliavimą, gali būti parengta numatomo teisinio reguliavimo koncepcija. Joje turi būti pateikta esamos padėties analizė, nurodomos spręstinos problemos, numatomo teisinio reguliavimo tikslas, principai ir pagrindinės nuostatos, galimos teigiamos ir neigiamos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės ir kita informacija. Koncepcija turi būti patvirtinta subjekto, kuris priima sprendimą dėl tokios koncepcijos parengimo.

Įstatymo antrajame skirsnyje nustatyta valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų priimamų *teisės aktų struktūra*. Juos sudaro punktai, punktų papunkčiai, punktų pastraipos. Didesnės apimties teisės aktas gali būti skirstomas į skyrius ir skirsnius, prireikus skyriai (skirsniai) gali būti skirstomi į poskyrius (poskirsnius). Teisės aktų projektai teikiami laikantis bendrinės lietuvių kalbos taisyklių, teisės terminijos.

Teisės akto projekte turi būti pateiktas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, pavyzdžiui, nustatomas galimas teigiamas, neigiamas poveikis atitinkamai sričiai, asmenims, jų grupėms, kuriems bus taikomas numatomas teisinis reguliavimas. Pagal numatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, turi būti įvertinamas poveikis ekonomikai, konkurencijai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisinei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai ir kitoms sritims (teikiant įstatymo projektą, ši informacija turi būti paminėta aiškinamajame rašte[1204]).

Pagal Vyriausybės darbo reglamento 18 punktą, teisės aktų projektai suinteresuotoms institucijoms paprastai teikiami derinti ne vėliau kaip prieš du mėnesius iki teisės akto projekto pateikimo Vyriausybei dienos. Reglamente nustatyta nemažai dokumentų, kuriuos privaloma pateikti siunčiant teisės akto projektą suinteresuotoms institucijoms – teisės akto projekto lyginamasis

[1204] Dažniausiai įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose randame tokią informaciją: Įstatymų projektų rengimą paskatinusios priežastys, tikslai ir uždaviniai; Įstatymų projektų iniciatoriai ir rengėjai; Kaip šiuo metu yra reguliuojami įstatymų projektuose aptarti teisiniai santykiai; Kokios siūlomos naujos teisinio reguliavimo nuostatos; Galimos neigiamos priimtų įstatymų pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta; Kokią įtaką priimti įstatymai turės kriminogeninei situacijai, korupcijai; Kaip įstatymų įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai; kokių teigiamų rezultatų laukiama; Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai; Įstatymų inkorporavimas į teisinę sistemą, kokius teisės aktus būtina priimti, kokius galiojančius teisės aktus reikia pakeisti ar pripažinti netekusiais galios; Ar įstatymų projektai parengti laikantis Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos, Teisėkūros pagrindų įstatymų reikalavimų, o įstatymų projektų sąvokos ir jas įvardijantys terminai įvertinti Terminų banko įstatymo ir jo įgyvendinamųjų teisės aktų nustatyta tvarka; Ar įstatymų projektai atitinka EŽTK nuostatas ir ES dokumentus; Jeigu įstatymams įgyvendinti reikia įstatymų įgyvendinamųjų aktų, – kas ir kada juos turėtų parengti; Kiek valstybės, savivaldybių biudžetų ir kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų prireiks įstatymams įgyvendinti, ar bus galima sutaupyti (pateikiami prognozuojami rodikliai einamaisiais ir artimiausiais 3 biudžetiniais metais); Įstatymų projektų nuostatoms įgyvendinti papildomų valstybės biudžeto lėšų nereikės, taip pat jų nebus ir sutaupyta; Įstatymų projektų rengimo metu gauti specialistų vertinimai ir išvados ir t. t.

variantas, aiškinamasis raštas, atitikties lentelė, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažyma ir dar daugybė kitų dokumentų.

Gavusios teisės akto projektus suinteresuotos institucijos turi pateikti išvadą dėl teisės akto projekto. Išvadoje turi būti įvertinami teisės akto projektu siekiami tikslai, pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės, galimos teisės akto projekto priėmimo pasekmės. Išvadoje gali būti pateikiamos pagrįstos pastabos, pasiūlymai ir t. t.

Išvadas teikiantys subjektai privalo pateikti savo išvadas dėl jiems pateiktų teisės aktų projektų per Vyriausybės darbo reglamente nustatytus terminus – ne vėliau kaip per dešimt darbo dienų, o kai pateikiami didelės apimties, sudėtingi teisės aktų projektai – ne vėliau kaip per dvylika darbo dienų, dėl Vyriausybės nutarimų projektų, kuriuose teikiamos Vyriausybės išvados dėl Seime svarstomų teisės aktų projektų, išvadas teikiantys subjektai išvadas privalo pateikti ne vėliau kaip per penkias darbo dienas. Jeigu išvadas teikiantis subjektas nustatytu laiku išvadų nepateikia, laikoma, kad jis teisės akto projektui pritaria.

Atitinkamais atvejais teisės aktas gali būti priimtas skubos tvarka, pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimas „Dėl karantino paskelbimo visoje valstybės teritorijoje“[1205]. Tokiais atvejais derinimo su kitomis institucijomis etapas nevykdomas. Tą skelbia Vyriausybės įstatymo 38 straipsnio 2 dalis:

> „<...> išskyrus atvejus, kai teisės akto projektas teikiamas Vyriausybei karo, nepaprastosios padėties, mobilizacijos, karantino, ekstremaliosios situacijos ar ekstremaliojo įvykio metu ar kai teisės akto projektu būtina neatidėliotinai spręsti klausimus, būtinus valstybės karinės gynybos ir kitoms gyvybiškai svarbioms valstybės funkcijoms užtikrinti, ir jeigu šiais atvejais teisės akto projekto nepriėmimas nedelsiant lemtų neigiamų pasekmių valstybės ir visuomenės saugumui ir stabilumui atsiradimą <...>.“

Prieš pateikiant teisės akto projektą Vyriausybei, pirmiausia jis turi būti įvertintas ir prireikus patikslintas Vyriausybės kanceliarijoje. Tai atlieka už teisės aktų projektų teisinį vertinimą atsakingas Vyriausybės kanceliarijos padalinys. Jis pateikia išvadą dėl teisės akto projekto atitikties įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir teisės technikos reikalavimams. Taip pat dalykinio vertinimo išvadą pateikia už tam tikras sritis atsakingi Vyriausybės kanceliarijos padaliniai. Jeigu Vyriausybės kanceliarijos padaliniai pateikia esminių pastabų, pasiūlymų, teisės aktas grąžinamas rengėjams tobulinti. Visa tai daroma naudojant TAIS. Jeigu kyla nesutarimų dėl teisės akto projekto, Vyriausybės kancleris gali organizuoti suinteresuotų institucijų, ministerijų atstovų pasitarimą. Vyriausybės įstatymo 39 straipsnis bei Vyriausybės darbo reglamento 52 punktas nustato nesutarimų dėl teisės aktų projektų sprendimų būdus.

Vyriausybei, pagal Vyriausybės įstatymo 38 straipsnį, įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus turi teisę teikti Ministras Pirmininkas, ministrai, savivaldybių tarybos ir kiti subjektai, kuriems tokią teisę suteikia įstaty-

[1205] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 16 d. nutarimas „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ (TAR, 2020-03-16, Nr. 5482).

mai. Ministro Pirmininko teikiami teisės aktų projektai turi būti vizuoti Ministro Pirmininko, ministro teikiami teisės aktų projektai – ministro. Savivaldybių tarybų, kitų subjektų teikiami teisės aktų projektai turi būti vizuoti atitinkamos valdymo srities ministro. Be to, Vyriausybei teikiamą teisės akto projektą ir jo priedus taip pat vizuoja projektą teikiančios institucijos teisininkas ir kalbos redaktorius. Taigi, Vyriausybei teikiamas teisės akto projektas turi būti derinamas su atitinkamomis institucijomis, tačiau nuo 2020 m. kovo 19 d. įsigaliojo tokia nuostata:

> Pagal Vyriausybės įstatymo 38 straipsnio 2 dalį, tokio derinimo nereikia, kai teisės akto projektas teikiamas Vyriausybei karo, nepaprastosios padėties, mobilizacijos, karantino, ekstremaliosios situacijos ar ekstremaliojo įvykio metu ar kai teisės akto projektu būtina neatidėliotinai spręsti klausimus, būtinus valstybės karinės gynybos ir kitoms gyvybiškai svarbioms valstybės funkcijoms užtikrinti, ir jeigu šiais atvejais teisės akto projekto nepriėmimas nedelsiant lemtų neigiamų pasekmių valstybės ir visuomenės saugumui ir stabilumui atsiradimą, taip pat kai teisės akto projektu siūloma skelbti gedulą.

Ministerijų darbo reglamentuose nustatyta ministerijoje rengiamų teisės aktų projektų rengimo tvarka yra labai panaši į Vyriausybės darbo reglamente nustatytąją, tačiau į ministerijose ruošiamų teisės aktų projektų rengimą, vertinimą įtraukti ne Vyriausybės kanceliarijos padaliniai, bet ministerijos administracijos padaliniai. Teisingumo ministerijos darbo reglamento[1206] 60 punkte nustatyta, kad ministerijos parengti teisės aktų projektai teikiami derinti suinteresuotoms institucijoms, Teisės sistemos departamento Teisės sistemos vystymo skyriaus atsakingam valstybės tarnautojui įvertinti jų atitiktį Įstatymais ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų nustatytiems teisės technikos reikalavimams, taip pat valstybės tarnautojui, atliekančiam lietuvių kalbos tvarkytojo funkcijas, įvertinti jų atitiktį lietuvių kalbos taisyklių ir Terminų banko įstatymo nustatytiems reikalavimams. Taigi, ministro įsakymų projektus vertina ir tikslina ministerijos administraciniai padaliniai. Kitaip susiklostytų, jeigu ministras rengtų Vyriausybės nutarimo projektą. Tokiu atveju tokio teisės akto projektas būtų rengiamas ne pagal ministerijos darbo reglamento, bet pagal Vyriausybės darbo reglamento nustatytą tvarką. Analogiškai yra su kitų valstybinio administravimo institucijų ar savivaldybių institucijų rengiamais teisės aktų projektais – jeigu rengiamas savivaldybės tarybos sprendimo projektas, tai daroma remiantis ne Vyriausybės darbo reglamentu, bet savivaldybės tarybos veiklos reglamentu, jeigu rengiamas Lietuvos banko valdybos nutarimas, tai daroma remiantis Lietuvos banko valdybos nuostatais ir t. t.

Prieš teikiant teisės aktų projektus derinimui su institucijomis, teisės aktų projektai su lydimąja medžiaga[1207] yra skelbiami TAIS Projektų registravimo

[1206] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2011 m. lapkričio 25 d. įsakymas Nr. 1R-271 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR 2011-12-01, Nr. 147-6891).

[1207] Teisės akto projekto lydimieji dokumentai: teisės akto projekto lyginamasis variantas, aiškinamasis raštas, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išvada, jeigu šio vertinimo rezultatai nėra nurodyti aiškinamajame rašte, atliktų tyrimų, kuriais remtasi rengiant teisės akto projektą, išvados, teisės akto projekto, įgyvendinančio ES teisės aktą, nacionalinio teisės akto ir ES teisės akto atitikties lentelė, kiti teisės aktuose nustatyti kartu su teisės akto projektu privalomi parengti ir teisės aktą priimančiam subjektui pateikti dokumentai.

posistemyje. Tuos projektus gali skaityti, matyti, teikti pastabas visi asmenys. Pastabos gali būti teikiamos paštu bei elektroniniu būdu.

Elektroniniu būdu pastabas galima pateikti:

- per e. pristatymo sistemą (prisijungiama per el. valdžios vartus),
- tiesiogiai rašant elektroninio pašto adresu: priim@lrs.lt,
- per Seimo interneto portalo informacinę sistemą (SIPIS), esančią Seimo interneto svetainėje. Pastarojoje pastabas ir pasiūlymus galima teikti taip:
  - pasirinkus rubriką E. Paslaugos: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35386&p_k=1;
  - SIPIS užsiregistravę asmenys per SIPIS prisijungę prie Teisės aktų informacinės sistemos pastabas ir pasiūlymus gali teikti tiesiogiai prie konkretaus teisės akto projekto;
  - pasiūlymus galima pateikti SIPIS rubrikoje Teisėkūra / Svarstoma komitetuose (tik paskelbtu konsultavimosi su visuomene laikotarpiu).

Paprastai pastabos iškart nėra viešai prieinamos, jos būna apžvelgiamos atitinkamos institucijos administracijos padalinio (jeigu pastaba yra dėl įstatymo projekto, tai tą daro Seimo kanceliarijos padalinys, jeigu dėl Vyriausybės nutarimo – Vyriausybės kanceliarijos padalinys, jeigu dėl ministro įsakymo – ministerijos administracijos padalinys ir t. t.). Pateiktoms pastaboms suteikiama viena iš tokių žymų: „matomas“, „vidinis“, „nepriimtino turinio“. Jeigu pastaboms suteikiama žyma „matomas“, jos tampa viešai prieinamos visiems TAIS naudotojams ir registruotiems SIPIS naudotojams. Jeigu suteikiama žyma „vidinis“, jas mato tik dokumento rengėjas. Jeigu suteikiama pastaboms žyma „nepriimtino turinio“, jos neskelbiamos viešai ir nepasiekia TAIS naudotojų ir registruotų SIPIS naudotojų.[1208]

Po pastabų analizės jos gali būti pridedamos prie projekto.

Teisės akto priėmimas

Vyriausybei skirti teisės aktų projektai svarstomi Vyriausybės pasitarimuose, vėliau – posėdžiuose. Jų metu ir priimami Vyriausybės nutarimai. Ministrų norminiai administraciniai aktai gali būti apsvarstyti ministerijų kolegijose, Lietuvos banko – Lietuvos banko valdybos posėdžiuose, savivaldybės tarybos – savivaldybės tarybos posėdžiuose ir t. t. Taigi, trečiąja teisėkūros stadija yra laikomas *teisės akto priėmimas*. Teisės aktus priima teisės aktų tam įgalioti subjektai, pavyzdžiui, įstatymus – Seimas, nutarimus – Vyriausybė, Konkurencijos taryba, Valstybinė lietuvių kalbos komisija ir kiti, įsakymus – ministrai, įstaigų prie ministerijų ar Vyriausybės įstaigų vadovai, savivaldybės administracijos direktorius, sprendimus – savivaldybės taryba ir t. t.

Teisėkūros subjektai, priimdami teisės aktus, turi laikytis teisėkūros taisyklių, įskaitant ir reikalavimus teisėkūros stadijoms.

[1208] Apie tai detaliau žr. Teisės aktų informacinės sistemos naudojimo teisėkūrai tvarkos aprašą (TAR, 2013-12-31, Nr. 348).

Praktinis pavyzdys

Sveikatos apsaugos ministras 2017 m. gruodžio 29 d. įsakymu Nr. V-1508 patvirtino Žmogaus kraujodaros kamieninių ląstelių transplantacijos paslaugų, apmokamų iš Transplantacijos programos lėšų, teikimo reikalavimų, bazinių kainų ir mokėjimo tvarkos aprašą (toliau – Aprašas). LVAT nustatė, kad Aprašu buvo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas. Tokiu atveju būtina buvo atlikti teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. Išvada dėl teisinio reguliavimo poveikio vertinimo nebuvo pateikta. Pastebėta, kad nebuvo pateikta antikorupcinio vertinimo pažyma, taip pat Aprašo projektas teisės aktų informacinėje sistemoje nebuvo skelbiamas. Buvo įvertinta ir tai, kad suinteresuoti asmenys dėl Aprašo nuostatų keitimo išreiškė skirtingas nuomones ir jiems nebuvo sudaryta galimybė išdėstyti savo argumentų dėl Aprašo projekto, o tai, pasak išplėstinės teisėjų kolegijos, lėmė suinteresuotos visuomenės įtraukimo į sprendimų, susijusių su viešaisiais interesais, priėmimo procesą apribojimą. LVAT konstatavo, kad priimdamas Įsakymą Nr. V-1508 ir juo patvirtindamas Aprašą ministras nepaisė konstitucinio atsakingo valdymo principo, suponuojančio teisėkūros procedūrų viešumo ir skaidrumo reikalavimus, kurių privalo laikytis ir valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos, taip pat Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytų teisėkūros atvirumo ir skaidrumo bei teisėkūros efektyvumo principų. Ministerija, neatlikdama numatomo teisinio reguliavimo poveikio bei poveikio korupcijos mastui vertinimo, nepaskelbdama Aprašo projekto nesilaikė Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuojamų įpareigojimų priimant teisės aktus neignoruoti nė vieno įstatymuose nustatytos teisės aktų priėmimo tvarkos etapo ar taisyklės, būtinybės teisės aktus priimti nuosekliai laikantis įstatymuose nustatytos teisės aktų priėmimo tvarkos. Teisėkūros procedūros reikalavimų nesilaikymas sudarė prielaidas neįtraukti visuomenės į sprendimų, susijusių su viešaisiais interesais, priėmimo procesą. Tokie norminio administracinio akto priėmimo procedūros pažeidimai buvo pripažinti esminiais teisėkūros procedūros pažeidimais ir įsakymus patvirtintas Aprašas buvo pripažintas prieštaraujančiu konstituciniam atsakingo valdymo principui, Teisėkūros pagrindų įstatymo straipsniams. [1209]

Teisės akto pasirašymas ir skelbimas

Ketvirtąja teisėkūros stadija laikytina *teisės akto pasirašymas ir skelbimas*. Priimtus teisės aktus *pasirašo* tam įgaliojimus turintys subjektai, pavyzdžiui, įstatymą – valstybės vadovas, Vyriausybės nutarimą – Ministras Pirmininkas ir atitinkamas ministras, Lietuvos banko valdybos nutarimą – Lietuvos banko valdybos pirmininkas, Konkurencijos tarybos nutarimą – Konkurencijos tarnybos pirmininkas ir t. t. Įsakymus pasirašo ministrai, atitinkamų įstaigų vadovai, savivaldybės administracijos direktorius ir t. t. Priimti teisės aktai, išskyrus įstatymus ir kitus Respublikos Prezidento pasirašomus teisės aktus, gali būti pasirašomi TAIS saugiu elektroniniu parašu. Kolegialioms institucijoms yra nustatomi terminai, per kuriuos turi būti pasirašomi jų priimami nutarimai, pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimai turi būti pasirašomi ne vėliau kaip per septynias darbo dienas nuo jų priėmimo, jeigu Vyriausybės posėdžio metu nebuvo nuspręsta kitaip, Lietuvos banko valdybos – per tris darbo dienas po

[1209] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 25 d. sprendimas Nr. eI-4-602/2019.

posėdžio dienos, jeigu Valdyba nenustato kitaip, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimus Vilniaus miesto meras pasirašo per penkias darbo dienas po Tarybos posėdžio ir t. t.

Norminių teisės aktų *skelbimas* yra viena iš norminių teisės aktų galiojimo sąlygų. Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad galioja tik paskelbti įstatymai. Šią nuostatą Konstitucinis Teismas paaiškino tuo, kad teisė negali būti nevieša. Sąvoka „įstatymai" aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus.[1210] Konstitucinis Teismas yra akcentavęs, kad konstitucinis reikalavimas, jog galioja tik tie teisės aktai, kurie paskelbti, neatsiejamas nuo konstitucinio teisinės valstybės principo ir yra svarbi teisinio tikrumo prielaida.[1211] Šiame kontekste paminėtina ir oficialioji administracinė doktrina, kurioje pažymėta, kad nepaskelbtas norminis administracinis aktas neįgyja visuotinio privalomumo savybės. Taigi, tuo atveju, kai tam tikras aktas atitinka norminio administracinio akto požymius, jį priėmusiam subjektui tenka pareiga šį aktą paskelbti įstatymų nustatyta tvarka. Priešingu atveju toks aktas būtų laikomas negaliojančiu ir neįgytų norminio administracinio akto pobūdžio.[1212]

Norminių teisės aktų skelbimo tvarką reglamentuoja vadovėlio V dalies 1.2 poskyryje minėti Teisėkūros pagrindų įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, Tarptautinių sutarčių įstatymas, Sutarties dėl ES veikimo[1213] 297 straipsnis, Vyriausybės darbo reglamentas, kitų viešojo administravimo institucijų darbo reglamentai.

Teisėkūros pagrindų įstatymo normos taikomos ne tik Konstitucijai, konstituciniams įstatymams, įstatymams, Seimo statutui, kitiems teisės aktams, bet ir valstybės vadovo dekretams, potvarkiams, Vyriausybės leidžiamiems teisės aktams, kitų valstybės ir savivaldybės institucijų bei įstaigų, asociacijų, valstybės ar savivaldybių įmonių, viešųjų įstaigų, įgaliotų atlikti viešąjį administravimą, norminiams bei teisės taikymo aktams. Šie dokumentai yra registruojami, skelbiami, apskaitomi, sisteminami *TAR*. Teisės akto įregistravimas ir paskelbimas Teisės aktų registre laikomas oficialiu teisės akto paskelbimu. Teisės aktų registro valdytoja ir tvarkytoja yra Seimo kanceliarija.

Viešojo administravimo subjektai savo interneto svetainių skyriuose „Teisinė informacija" taip pat yra įgalioti skelbti teisės aktus, jų projektus.[1214]

[1210] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d., 2007 m. birželio 27 d., 2010 m. vasario 9 d., 2010 m. vasario 26 d., 2010 m. rugsėjo 7 d. nutarimai.

[1211] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d., 2003 m. gegužės 30 d., 2003 m. spalio 29 d., 2007 m. birželio 27 d., 2010 m. vasario 26 d. nutarimai.

[1212] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis Nr. I1-l/2007, žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas Nr. 36, 2019, p. 342.

[1213] Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, OL 2016/C 202/01.

[1214] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 480 „Dėl Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašo patvirtinimo" (Žin., 2003, Nr. 38-1739).

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 20 straipsnio 1 dalį, norminis teisės aktas *įsigalioja* kitą dieną po oficialaus paskelbimo TAR, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data.

Teritorijų planavimo dokumentų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka reglamentuojama Teritorijų planavimo įstatyme. Teritorijų planavimo dokumentai registruojami *Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų registre*.

Pagal SESV 297 straipsnį, teisėkūros procedūra priimti reglamentai, direktyvos, sprendimai yra skelbiami *ES oficialiajame leidinyje*. Jie įsigalioja juose nurodytą dieną arba, jei ji nenurodoma, dvidešimtą dieną nuo jų paskelbimo. ESTT yra akcentavęs, kad teisės akto paskelbimas ES oficialiajame leidinyje yra teisės akto galiojimo pagrindas.[1215]

Ne teisėkūros procedūra priimti reglamentai ir visoms valstybėms narėms skirtos direktyvos bei sprendimai, kai juose nenurodyta, kam jie skirti, taip pat skelbiami *ES oficialiajame leidinyje*. Jie įsigalioja juose nurodytą dieną arba, jei ji nenurodoma, dvidešimtą dieną nuo jų paskelbimo.

ES oficialusis leidinys leidžiamas dvidešimt keturiomis Sąjungos oficialiomis kalbomis, įskaitant ir lietuvių kalbą. Jį leidžia tarpinstitucinė Sąjungos agentūra – ES leidinių biuras.[1216] Nacionalinės viešojo administravimo institucijos, pagal savo sritis, oficialiose interneto svetainėse skyriuje „Teisinė informacija" skelbia nuorodas į ES teisės aktus, pavyzdžiui, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba pateikė nuorodas į naujus ES tinklų kodeksus gamtinių dujų sektoriuje, VMVT skyriuje „Teisinė informacija" yra pateikusi nuorodas į ES teisės aktus pagal sritis (pavyzdžiui, ES teisės aktai, reglamentuojantys ūkio subjektų priežiūrą, ir t. t.).

1.4. Pagrindinės teisėkūros taisyklės

Teisėkūros taisyklės iš senovės Romos

Teisėkūros taisyklių galima įžvelgti dar senovės civilizacijose. Antai senovės Romos teisės paminkluose galima perskaityti tokias pagrindines teisėkūros taisykles – *Leges ab omnibus intellegi debent* (lot.; Įstatymai būti aiškūs visiems), *Corruptissima re publica plurimae leges* (lot.; Sugadinta valstybė ta, kuri vadovaujasi pernelyg didele gausa įstatymų, Tacitas), *Nobis in legibus magis simplicitas quam difficultas placet* (lot.; Įstatyme labiau vertiname paprastumą, o ne komplikuotumą, Justinianas), *Minime sunt mutanda, quae interpretationem certam semper habuerunt* (lot.; Reikia kuo rečiau keisti tai, kas visada yra pastovios reikšmės, Paulus), *Lex retro non agit* (lot.; Įstatymas atgal negalioja) ir t. t.[1217]

[1215] C-185/73, Hauptzollamt Biefeld, 1974.

[1216] Žr. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto ir regionų komiteto 2009 m. birželio 26 d. sprendimas dėl Europos Sąjungos leidinių biuro veiklos organizavimo, OL L 168/41.

[1217] *Skřejpek Michal. Interpretatio v* Římském právu. *In: Ve službách práva. C. H. Beck, 2003, p. 27; Sládeček,* Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12, p. 93.*

Aprašydami kai kurias teisėkūros taisykles, remiamės Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijomis, patvirtintomis teisingumo ministro, oficialiąja konstitucine doktrina, taip pat mokslinėmis rekomendacijomis.

Teisėkūros taisyklės pagal administracinės teisės doktriną

Mokslininkai[1218] pateikia tokias pagrindines teisėkūros taisykles:

- teisėkūros subjektas pirmiausia turi įsitikinti, apsvarstyti, ar tam tikras teisinis reguliavimas yra tikslingas, reikalingas;
- norminis teisės aktas turi būti bendrojo pobūdžio, t. y. juo negalima reguliuoti vienintelį įvykį, situaciją. Antraip toks teisės aktas formaliai niekuo nesiskirs nuo individualaus pobūdžio teisės akto;
- dėmesys konkretumui, dalykiškumui, t. y. vartojamų terminų tikslumui, aiškumui ir vienareikšmiškumui. Tai reiškia, kad teisės akte negali būti vartojama grožinės literatūros leksika, sinonimai. Teisinė kalba turi būti taupi, netgi nuobodi;
- pakankamo aiškumo ir konkretumo reikalavimas taip pat svarbus. Teisinės technikos atžvilgiu svarbu, kad tam tikros sampratos būtų visuose teisės aktuose vienodai suprantamos. Tam tikrų problemų gali kelti neapibrėžtos teisės sąvokos, pavyzdžiui, „viešas gyvenimas“, „viešoji tvarka“, „valstybės institucija“ ir t. t. Taip pat gali kelti problemų dviprasmiškai arba neaiškiai suformuluoti teisės terminai;
- svarbu, kad teisės aktas kurtų elgesio taisykles arba jas keistų. Teisės aktas turintis deklaracinę reikšmę, pilnas lozungų, yra beprasmis. Pastaruoju metu populiaru kurti įvairias strategijas, užuot ėmusis konkrečių teisinių priemonių problemoms spręsti, pavyzdžiui, valstybinės kalbos vartojimo klausimas viešajame Lietuvos gyvenime yra visiškai nesprendžiamas, bet už tai kuriamos įvairios lietuvių kalbos prestižo kėlimo programos[1219];
- kita svarbia taisykle mokslininkai įvardija teisės akto aiškumą, o kartu ir adresatų galimybę nuspėti, prognozuoti teisines pasekmes;
- rengiant teisės aktus būtina įvertinti jų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams – Konstitucijai, ES teisei, EŽTK, įstatymams ir t. t. (apie įstatymo ir poįstatyminio teisės akto santykį žr. vadovėlio I dalies 4 skyriaus pradžioje, V dalies 2.3.1 poskyryje);
- teisės akto trumpumas taip pat yra laikytinas jo privalumu, tačiau apimtis neturi pakenkti akto aiškumui. Teisės aktui turi būti būdinga loginė struktūra, nustatomų elgesio taisyklių gradacija, numeracija.

[1218] Remiamės Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjo ir administracinės teisės specialisto V. *Sládečeko pastebėjimais: Sládeček,* Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12,* p. 93–96.

[1219] Deviatnikovaitė, Ieva. „Valstybinė kalba viešajame gyvenime teisininko požiūriu“, *Logos* 103, 2020, p. 118–127.

Oficialioji konstitucinė doktrina

Oficialiojoje Lietuvos konstitucinėje doktrinoje[1220] išskiriamos tokios teisėkūros taisyklės:

- teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų;
- teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendro pobūdžio nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams;
- diferencijuotas teisinis reguliavimas turi būti grindžiamas tik atitinkamais teisės aktais reguliuojamų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais;
- kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, teisės normos turi būti nustatomos iš anksto, teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami, jie turi būti vieši ir prieinami;
- įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius;
- kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykinai stabilus;
- teisės aktais negalima reikalauti neįmanomų dalykų (*lex non cogit ad impossibilia*);
- teisės aktų galia yra nukreipta į ateitį, įstatymų ir kitų teisės aktų galiojimas atgal neleidžiamas (*lex retro non agit*), nebent teisės aktu būtų sušvelninama teisinių santykių subjekto padėtis ir kartu nebūtų pakenkiama kitiems teisinių santykių subjektams (*lex benignior retro agit*);
- teisės pažeidimai, už kuriuos teisės aktuose yra nustatyta atsakomybė, turi būti aiškiai apibrėžti;
- nustatant teisinius apribojimus bei atsakomybę už teisės pažeidimus, privalu paisyti protingumo reikalavimo, proporcingumo principo;
- leidžiant teisės aktus turi būti paisoma teisėkūros procedūrinių reikalavimų, taip pat ir tų, kuriuos yra nusistatęs pats teisėkūros subjektas;
- teisėkūros subjektai turi paisyti teisės aktų hierarchijos (žr. vadovėlio I dalies 4 skyriaus pradžią).

Teisingumo ministro patvirtintose Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijose[1221] yra panašių nuostatų:

- teisės akto pavadinimas (antraštė) turi glaustai atspindėti teisės akto reguliavimo dalyką. Teisės akto turinys turi atitikti jo paskirtį, rūšį, tekstas dėstomas glaustai, logiškai ir aiškiai, be prieštaravimų. Teisės akto straipsnio ar punkto tekstas nekartojamas kituose straipsniuose ar punktuose;
- vartojami tik sunorminti vietovardžiai;
- teisės aktų terminai turi būti tikslūs ir taisyklingi, derėti su jau galiojančių nacionalinių, ypač tos pačios srities, teisės aktų terminais. Viename įstatyme apibrėžta sąvoka neturi būti apibrėžiama kituose įstatymuose, nebent specialiajame įstatyme pateikta sąvokos apibrėžtis yra būdinga tik tam tikrai santykių sričiai (tokiu atveju turėtų būti paminėta, kad šios sąvokos turinys yra būtent toks tik tam tikroje srityje). Įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose neturi būti apibrėžiamos įstatymuose vartojamos

[1220] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2009 m. kovo 2 d., 2009 m. rugsėjo 2 d., 2010 m. kovo 22 d., 2010 m. gegužės 28 d. ir kiti nutarimai.

[1221] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. 1R-298 „Dėl Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijų patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 137-6952).

ar jau apibrėžtos sąvokos, tačiau gali būti apibrėžiamos tik tame įgyvendinamajame teisės akte vartojamos sąvokos;

- teisės akte turi būti aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžiamos asmenų, kuriems taikomas teisės aktas, teisės ir pareigos;
- teisėkūros subjektai turi paisyti teisės aktų hierarchijos;
- priėmus teisės aktą, kuriame nustatomas naujas teisinis reguliavimas, visi šiam reguliavimui prieštaraujantys teisės aktai ar jų atskiros nuostatos turi būti pripažinti netekusiais galios arba pakeisti.

Valstybės kontrolės ataskaita: „Didelis teisėkūros proceso intensyvumas“

„Pagal ministerijų, kurioms pavesta formuoti valstybės politiką joms priskirtose srityse, pateiktus duomenis, jos kasmet (2014–2016 m.) parengė vidutiniškai beveik 1 tūkst. įstatymų, 2 tūkst. Vyriausybės nutarimų ir daugiau nei 8 tūkst. ministrų įsakymų projektų.

Per vienerius metus Seimui buvo pateikti vidutiniškai 700 įstatymų projektų, tai yra 2–4 kartus daugiau negu kaimyninių valstybių parlamentams (Estijos parlamentui per vienerius metus vidutiniškai pateikiama 200 įstatymų projektų, Lenkijos – 338, Latvijos – 417). <...>.

Apie 50 proc. įstatymų projektų priimama svarstant juos skubos ar ypatingos skubos tvarka. <...>

Į nacionalinę teisę vėluota perkelti 54 proc. Europos Sąjungos direktyvų.“[1222]

1.5. Teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas

Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą (toliau – vertinimas, *ex post* vertinimas) reglamentuoja Teisėkūros pagrindų įstatymo 23–24[3] straipsniai, Vyriausybės darbo reglamento 101 punktas, teisingumo ministro patvirtintas teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas[1223], iš dalies Teisingumo ministerijos nuostatai[1224], kuriuose yra įtvirtinta, jog Teisingumo ministerijos viena iš funkcijų yra atlikti teisės aktų stebėseną koordinuojančios institucijos funkcijas.

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 23 straipsnio 1 dalį, teisinio reguliavimo poveikio vertinimas apima:

- *teisinio reguliavimo taikymo vertinimą*: ar teisinis reguliavimas buvo taikomas, kaip jis buvo taikomas ir kokios to priežastys;
- *teisinio reguliavimo veikimo vertinimą*: kokią įtaką (teigiamą poveikį ar neigiamas pasekmes) teisinis reguliavimas darė tam tikrai vertinamo teisinio reguliavimo sričiai, tam tikriems asmenims ar jų grupėms, kaip ta įtaka daryta ir kokios to priežastys; kokios papildomos aplinkybės ir kokią įtaką jos darė vertinamo teisinio reguliavimo sričiai, tam tikriems asmenims ar jų grupėms, kaip ši įtaka daryta ir kokios to priežastys.

[1222] Valstybinio audito 2018 m. kovo 16 d. ataskaita Nr. VA-2018-P-40-6-2 „Teisėkūros procesas“, p. 25–26, 29.

[1223] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2013 m. gegužės 8 d. įsakymas Nr. 1R-142 „Dėl Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašo ir teisinio reguliavimo stebėsenos pažymos formos patvirtinimo“ (Žin., 2013, Nr. 48-2419).

[1224] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 9 d. nutarimas Nr. 851 „Dėl Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1998, Nr. 63-1816).

Šių aspektų teisinio reguliavimo vertinimas yra vadinamas lotyniška terminu *ex post* (po įvykio). Taip yra todėl, kad vertinamas tik toks galiojantis teisinis reguliavimas, kuris be esminių pakeitimų galioja bent dvejus metus nuo įsigaliojimo. Gali būti atliekamas ne tik įstatyme, bet ir jį įgyvendinančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo *ex post* vertinimas.

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 24^1 straipsnį, *ex post* vertinimą atlieka tik ministerijos pagal ministrams pavestas valdymo sritis. Kitos valstybės ir savivaldybių institucijos tik teikia ministerijoms informaciją, reikalingą *ex post* vertinimui atlikti.

Teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo koordinuojanti institucija Teisingumo ministerija. Teisėkūros pagrindų įstatymas nustato koordinuojančios institucijos pareigas, kurios yra tokios – sudaryti, nuolatos atnaujinti ir skelbti aktualių teisės aktų, kurių atžvilgiu atliekamas ar planuojamas atlikti vertinimas, sąrašą, teikti metodines konsultacijas dėl vertinimo atlikimo tvarkos, teikti nuomones dėl vertinimo ataskaitų projektų, rinkti, kaupti informaciją ir analizuoti vertinimo praktiką, teigiamas ir neigiamas tendencijas ir kasmet iki vasario 1 dienos Vyriausybei teikti informaciją apie vertinimo tendencijas, jų priežastis, pasiūlymus dėl vertinimo tobulinimo, gali siūlyti ministerijoms atlikti vertinimą arba į rengiamus įstatymų projektus įtraukti nuostatas dėl poreikio atlikti vertinimą.

Teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas atliekamas pagal Vyriausybės patvirtintą metodiką.[1225] Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 24^2 straipsnio nuostatas, ministerija, atlikusi aprašomą vertinimą, parengia vertinimo ataskaitos projektą, dėl kurio turi gauti Teisingumo ministerijos nuomonę. Po to, kai ministerija įvertina gautą nuomonę, ministerija turi parengti galutinę galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimo ataskaitą.

Kadangi Metodika dar nėra patvirtinta, o Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatos, reglamentuojančios galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą, įsigaliojo 2020 m. balandžio 1 d., t. y. vadovėlio rašymo metu, praktinių vertinimo pavyzdžių negalime pateikti. Tačiau atkreipiame dėmesį, kad iki čia nurodytos datos galiojo kitos Teisėkūros pagrindų įstatymo normos, kurios reglamentavo taip pat vertinimą, tik jis tuo metu vadinosi „teisinio reguliavimo stebėsena“. Pateikiame stebėsenos pavyzdžių, remdamiesi Teisingumo ministerijos atliktomis teisinio reguliavimo stebėsenos ataskaitomis (tuo metu vadinamomis „pažymomis“). Antai 2018 m. gruodžio 21 d. buvo deklaruota, kad buvo atlikta ANK nustatyto teisinio reguliavimo stebėsena. Šia stebėsena buvo siekiama identifikuoti Kodekso nustatyto administracinių nusižengimų teisenos teisinio reguliavimo nesklandumus, kylančias praktines problemas ir kitus dalykus. Atlikus šią stebėseną buvo padaryta išvada, kad

[1225] Vadovėlio rašymo metu ši metodika dar nebuvo patvirtinta, bet buvo parengtas Metodikos projektas, užregistruotas 2020 m. kovo 16 d.

reikia keisti kai kurių Kodekse reglamentuojamų sričių teisinį reguliavimą, pavyzdžiui:

> „Siekiant sumažinti administracinę naštą jūrų uostų kapitonams, keistinas ANK 589 straipsnio 95 punktas, nustatant, kad administracinių nusižengimų teiseną dėl šio kodekso 399, 400 straipsniuose, 434 straipsnio 3 dalyje, 458, 505 straipsniuose numatytų administracinių nusižengimų pradeda, administracinių nusižengimų tyrimą atlieka ir administracinių nusižengimų protokolus surašo ne jūrų uostų kapitonai, o jūrų uosto administracijos pareigūnai."[1226]

Iš šio trumpo praktinio pavyzdžio galime nusakyti, kam yra reikalinga teisinio reguliavimo stebėsena arba galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas. Pagrindinė priežastis – identifikuoti teisinio reguliavimo netobulumus, kylančias praktines problemas ir jas spręsti.

IŠVADOS

- Teisėkūros rezultatas yra ne tik įstatymai, bet ir poįstatyminiai teisės aktai ir t. t. Kadangi vadovėlyje rašome apie viešojo administravimo subjektus, skyriuje telkėmės į viešosios administracijos teisėkūros veiklą.
- Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis teisėkūros procesą, yra Teisėkūros pagrindų įstatymas. Tačiau svarbūs ir kiti teisės aktai, pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymas, Vyriausybės darbo reglamentas, kitų įstaigų darbo reglamentai, teisingumo ministro įsakymu patvirtintos Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijos ir t. t.
- Viešoji administracija dalyvauja tokiose teisėkūros srityse: rengia įstatymų, Vyriausybės nutarimų projektus, teikia išvadas dėl Seime svarstomo teisės akto projekto, rengia ir priima norminius administracinius aktus, rengia ir priima teritorijų planavimo dokumentus, rengia tarptautinių sutarčių projektus.
- Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymą, yra keturios teisėkūros stadijos: 1. Teisėkūros iniciatyvos pareiškimas, 2. Teisės akto projekto rengimas, 3. Teisės akto priėmimas, 4. Teisės akto pasirašymas ir skelbimas.
- Norminių teisės aktų skelbimas yra viena iš norminių teisės aktų galiojimo sąlygų. Norminiai administraciniai aktai, tarptautinės sutartys skelbiamos TAR, jie įsigalioja kitą dieną po oficialaus paskelbimo, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data. Teisėkūros procedūra priimti ES reglamentai, direktyvos ir sprendimai skelbiami ES oficialiajame leidinyje.
- Išskirkime pagrindines teisėkūros taisykles: norint priimti norminį teisės aktą, būtina įsitikinti jo reikalingumu, teisės akte vartojami terminai turi būti tikslūs, aiškūs, konkretūs, norminis teisės aktas, turintis deklaracinę reikšmę, pilnas lozungų, yra beprasmis, norminiame teisės akte kuriamos elgesio taisyklės (teisės, pareigos) turi būti aiškios ir nedviprasmiškos, teisės aktas turi atitikti teisės aktų hierarchijos reikalavimus, teisės aktas neturi būti ilgesnis negu tam yra poreikis.

[1226] Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2018 m. gruodžio 21 d. Teisinio reguliavimo stebėjimo pažyma. Prieiga internetu: <http://tm.lrv.lt/uploads/tm/documents/files/Stebesena%202018-12-27(1).pdf>.

- Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas yra taip pat viena iš viešosios administracijos veiklų, kurios tikslas identifikuoti teisinio reguliavimo netobulumus, kylančias praktines problemas, kad jas būtų galima spręsti.
- TAIS rengiamos, redaguojamos, tvarkomos ir registruojamos (viešinamos) teisėkūros iniciatyvos, teisės aktų projektai, teisės aktų projektų lydimieji dokumentai, konsultavimosi su visuomene rezultatai ir t. t.
- TAR yra teisės aktų registras. Šiame registre skelbiami įstatymai, tarptautinės sutartys, norminiai administraciniai aktai ir kiti teisės aktai, nustatyti Teisėkūros pagrindų įstatymo 6 straipsnyje.
- SIPIS yra Seimo interneto portalo informacinė sistema, per kurią asmenys gali pateikti pastabas ir pasiūlymus dėl teisės aktų projektų.

2. ADMINISTRACINIS AKTAS – PAGRINDINĖ VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMA

Viešosios administracijos veikla pasireiškia įvairiomis formomis, kurios gali būti klasifikuojamos pagal skirtingus kriterijus.

Pagal sukeliamas pasekmes viešosios administracijos veikla gali būti grupuojama į veiklą, sukeliančią teisines pasekmes, ir veiklą, nesukeliančią teisinių pasekmių. Pastaroji veikla dar gali būti suprantama kaip priemonės, kuriomis nėra siekiama sukurti elgesio taisyklių ar taikyti teisės normų, o tiesiog siekti rezultato. Vokietijos administracinės teisės doktrinoje[1227] ši viešosios administracijos veikla yra vadinama *Realakte* (vok.), pavyzdžiui, informacijos pateikimas, įspėjimai, vakcinacija, gatvių valymas, apšvietimas ir t. t. Aptariamai veiklos formai priskirtume ir konferencijų, seminarų organizavimą, mokslinių studijų atitinkamais klausimais atlikimo finansavimą, kino kūrybos finansavimą, socialinių reklamų, kitokių įspėjamųjų ar skatinamųjų priemonių (pavyzdžiui, apdovanojimas) panaudojimą ir t. t.

Šioje vadovėlio dalyje koncentruojamasi į viešosios administracijos veiklos formas, sukeliančias teisines pasekmes. Tokia veikla gali būti vykdoma tik tuo atveju, kai tam yra teisinis pagrindas. Viešoji administracija atlieka savo funkcijas ne tik viešajai teisei būdingomis formomis, bet ir formomis, charakteringomis privatinei teisei, pavyzdžiui, teikiant arba užtikrinant atitinkamų viešųjų paslaugų teikimą.

Viešosios administracijos veiklos, sukeliančios teisines pasekmes, formos užsienio teisės doktrinoje klasifikuojamos taip[1228]:

- viešosios administracijos *abstraktaus pobūdžio* veikla (teisėkūra);
- *konkretaus pobūdžio* veikla (teisės taikymas);

[1227] *Comparative Administrative Law*, Intersentia, 2018, p. 67.

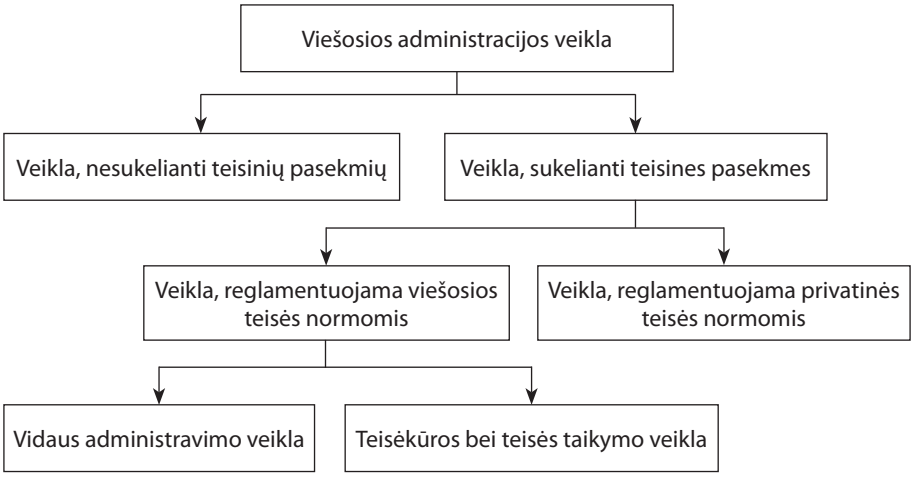
[1228] Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12,* p. 115; Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 120.

- abstraktaus ir konkretaus pobūdžio *veiklų derinys* (bendrojo pobūdžio priemonės);
- *vienašalė, daugiašalė* veikla.

Tokią viešosios administracijos veiklos klasifikaciją galima detalizuoti į teisėkūros, teisės taikymo (priežiūros, intervencinę), bendrojo pobūdžio priemonių, administracinių sutarčių sudarymo.

Taip pat viešosios administracijos veiklą, sukeliančią teisines pasekmes, galima skirstyti į *vidaus* ir *viešąją*. Viešoji veikla yra veiksmai, kuriais asmenims nustatomos, keičiamos elgesio taisyklės, arba konkretiems asmenims nustatomos teisės ir pareigos. Vidaus veikla (Lietuvos teisės aktuose įvardijama vidaus administravimu) yra nukreipta į pačią viešąją administraciją – jos struktūrą, joje dirbančių asmenų pareigų ir teisių, kompetencijos reglamentavimą ir kt.

Pateikiame viešosios administracijos veiklos formų schemą[1229]:



Viešosios administracijos veiklos, sukeliančios teisines pasekmes, pagrindinė forma yra teisės aktai, kurie Lietuvos administracinėje teisėje yra įvardijami bendru terminu – administraciniai aktai. Iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusioje VAĮ redakcijos 2 straipsnio 8 dalyje buvo įtvirtinta administracinio akto samprata – tai viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas. Lietuvos oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuojama, kad viešojo administravimo subjekto valia yra išreiškiama priimant skirtingo pobūdžio administracinius sprendimus, kurie skirstomi į norminius, individualius administracinius aktus, vidaus administravimo aktus ir administracines sutartis.[1230]

Tolesniuose skyriuose aptariame šias viešosios administracijos veiklos formas.

[1229] Schema pateikta remiantis vokiečių administracinės teisės specialistų H. Punderio ir A. Klafki medžiaga. Žr. *supra* note 85, p. 67.

[1230] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 431.

2.1. Administraciniai aktai Lietuvos administracinės teisės istorijoje

Tarpukario Lietuvoje nebuvo išvystytos administracinių aktų teorijos, tačiau siekta tai daryti. Antai M. Romeris monografijoje „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“ siekė sugrupuoti administracijos veiklą, išskirdamas administracijos „reglamentinius aktus“ ir „žemesnės rūšies įstatymus“, taip pat administracinius „individualinius“ aktus arba administracijos įsakymus. M. Romeris išskyrė dviejų tipų norminius administracinius aktus – tokius, kuriais įgyvendinami įstatymai, ir tokius, kuriais atliekamas vidaus administravimas, t. y. „autonominius reglamentus“.[1231] V. Biržiška taip pat išskyrė dviejų tipų administracinius aktus – norminius („normatyvinius“, „reglamentus“) ir individualius („individualinius“).[1232] Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto dėstytojo S. Žakevičiaus paskaitose administracinių aktų institutui taip pat buvo skiriamas dėmesys. Buvo tvirtinama, kad egzistuoja dviejų tipų aktai – aktai, „kuriais kuriama bendroji neasmeninė teisinė padėtis <...>, ir kuriais kuriama individualinė teisinė padėtis – vienašaliniai ar sutartiniai aktai“. Taigi, administraciniai aktai buvo skirstomi į norminius ir individualius administracinius aktus. Norminius administracinius aktus mokslininkas vadino administraciniais reglamentais ir skirstė juos į vykdomuosius, autonominius, ypatinguosius, o individualius administracinius aktus – į diskrecinės galios ir suvaržytos kompetencijos.[1233] Panašiai administraciniai aktai apibūdinti ir 1953 m. išleistoje lietuvių išeivijos Lietuvių enciklopedijoje.[1234]

Norminių administracinių aktų pavyzdžiai tarpukario Lietuvoje

Kauno miesto ir apskrities viršininko 1928 m. spalio 20 d. privalomas įsakymas Nr. 34, kuriuo uždraudė laidoti žmones ne tam skirtose vietose[1235]:
„Mirusiųjų ir negyvai gimusių lavonai turi būti laidojami tik kapinėse. Laidoti juos be atskiro Vidaus Reikalų Ministerijos leidimo kitose, ne kapams skirtose vietose, griežtai draudžiama.“
1933 m. rugpjūčio 21 d. privalomas įsakymas Nr. 42, nustatantis, kad miestų ir valsčių gyventojai turėjo laikytis higienos reikalavimų[1236]:
„Gyventojai turi:
Laikyti švaroj kūną ir mazgotis bent kartą per savaitę. Veidą, kaklą, ausis ir rankas prireikus prausti kasdien, o prireikus ir dažniau;
Kirpti trumpai arba šukuoti kasdien tvarkingai plaukus;
Laikyti švaroje arba kirpti trumpai nagus;
Užlaikyti švariai šeimos paliegėlius, senius ir vaikus;

[1231] Romeris, Mykolas. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*, Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1931, p. 18; 21–24; 36–46; 55–69.

[1232] *Administracinės teisės konspektas.* Pagal prof. Biržiškos programą. Rankraščio teisėmis. 1935, p. 47.

[1233] Vilutis, Petras. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 2, p. 148.

[1234] *Lietuvių enciklopedija*. I tomas. Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1953.

[1235] Kauno miesto ir apskrities viršininko 1928 m. spalio 20 d. įsakymas Nr. 34. LCVA F. 402, ap. 14, b. 58, l. 10.

[1236] Kauno miesto ir apskrities viršininko 1933 m. rugpjūčio 31 d. įsakymas Nr. 34. LCVA F. 402, ap. 14, b. 58, l. 14.

Vilkėti švariais kasdieniniais, išeiginiais ar kitokiais apdarais ir apavais;
Kasdien vėdinti gyvenamus butus ir patalines;
Kasdien palaikyti butuose švarą ir grindis plauti bent vieną kartą per savaitę;
Keisti nerečiau kaip vieną kartą į savaitę baltinius ir kitus skalbinius;
<...> Naikinti parazitus (utėles ir kt.) vabzdžius (muses ir kt.), peles ir žiurkes."

1939 m. birželio 21 d. Kauno apskrities viršininkas priėmė įsakymą[1237] dėl Nepaprastojo meto įstatymo įgyvendinimo, drausdamas skelbti įžeidžiančius ir žeminančius dalykus apie valstybės valdžią, valdžios organus ir jų atstovus.

Vidaus reikalų ministras 1938 m. gruodžio 14 d. priėmė įsakymą valstybės tvarkai saugoti[1238]:

„Draudžiu:

1) be apskrities viršininko leidimo laikyti bet kurį šaunamąjį ginklą,
2) turėti su savimi šaunamąjį ginklą viešuose susirinkimuose ir pramogose,
3) rinktis į viešus sambūrius,
4) kelti viešose vietose bet kuriuos neramumus,
5) kelti streiką arba lokautą,
6) skleisti nerimą keliančius gandus,
7) kurstyti vieną gyventojų dalį prieš kitą <...>."

2.2. Abstraktaus, konkretaus, konkrečiai abstraktaus akto teorija

Minėta, kad norminis administracinis aktas yra viešosios administracijos abstrakčios veiklos forma, todėl nenuostabu, kad kai kurių valstybių (Vokietijos, Šveicarijos, Čekijos) administracinės teisės doktrinoje šios veiklos forma įvardijama abstrakčiuoju aktu. Tokio akto abstraktumo bruožai yra įžvelgiami:

- reglamentuojamo klausimo srityje, pavyzdžiui, švietimas, susisiekimas, energetika ir pan.;
- neapibrėžtame adresatų skaičiuje, pavyzdžiui, adresatas gali būti daugiabučių namų gyventojai, bendruomenės, juridiniai asmenys ir pan.[1239]

Norminis administracinis aktas negali būti priimamas, norint teisinėmis priemonėmis sureguliuoti konkrečią susiklosčiusią situaciją ar atvejį, nes norminio administracinio akto esmė yra jo trukmė, nuolatinis, pasikartojantis tokio teisės akto naudojimas.

Individualus (konkretus) administracinis aktas priimamas norint sureguliuoti konkrečią situaciją (apie individualius administracinius aktus žr. vadovėlio V dalies 2.5 poskyrį).

Užsienio teisės literatūroje[1240] ir teismų jurisprudencijoje (Vokietijos, Šveicarijos, Čekijos) minima dar viena viešosios administracijos veiklos forma, įvardijama bendrojo pobūdžio priemonėmis (vok. *Allgemeinverfügung*, ček. *opatření obecné povahy*). Tai yra mišraus pobūdžio viešosios administracijos

[1237] Kauno apskrities viršininko 1939 m. birželio 21 d. įsakymas. LCVA F. 402, ap. 14, b. 58, l. 21.

[1238] Vidaus reikalų ministro 1938 m. gruodžio 14 d. įsakymas Nr. 1. LCVA F. 402, ap. 14, b. 58, l. 22.

[1239] *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 122.

[1240] Ibid., p. 126–127; Sládeček, V. *Obecné správní právo, supra note 12,* p. 164–172.

veikla, jungianti abstrakčiai ir konkrečiai viešosios administracijos veiklai būdingus požymius. Šios veiklos rezultatas – mišrus administracinis aktas, vadinamas *konkrečiai abstrakčiu administraciniu aktu*. Šis aktas dažniausiai įvardijamas kaip aktas, kuriame konkrečiai formuluojamas dalykas, tačiau pats aktas yra skirtas neapibrėžtam asmenų ratui. Taigi, toks aktas yra susijęs su konkrečia situacija viešojo administravimo srityje (atitinka individualaus administracinio akto požymį), tačiau adresatų spektras neapibrėžiamas, nekonkretus (atitinka norminio administracinio akto požymį). Klasikiniais aktų, išreiškiančių bendrojo pobūdžio priemones, pavyzdžiais yra laikomi teritorijų planavimas, požeminio vandens vandenviečių apsaugos zonų nuostatos, lankymosi nacionaliniame parke taisyklės, draudimas lankytis tam tikrose vietose, pavyzdžiui, dėl aplinkosaugos poreikių ir t. t. Tokiems aktams priskirtini ir kelių eismo, kelių remonto ženklai, kai kurie informaciniai ženklai.

Vokietijoje šie konkrečiai abstraktūs administraciniai aktai įvardijami bendraisiais dekretais, skaidomais į dvi rūšis:

- bendrieji dekretai, susiję su asmenimis (vok. *personenbezogene Allgemeinverfügung*), pavyzdžiui, demonstracijos draudimas, draudimas prekiauti tam tikrais gaminiais, maisto prekėmis, konkliudentiniai policininko veiksmai, valdant kelių eismą;
- bendrieji dekretai, susiję su atitinkama sritimi (vok. *sachbezogene Allgemeinverfügungen*), pavyzdžiui, tam tikro objekto įtraukimas į kultūros paveldo sąrašą, vandenviečių apsaugos zonos nustatymas, bendrieji dekretai, susiję su konkretaus daikto, daiko naudojimu, pavyzdžiui, viešosios bibliotekos veiklos reglamentas, draudžiamieji kelių eismo ženklai ir t. t.

Užsienio administracinės teisės mokslininkai[1241] tvirtina, kad visiems čia įvardytiems teisės aktams, įskaitant ir individualius administracinius aktus, būdingi tam tikri požymiai. Tiesa, kai kurie jų yra būdingi visų tipų administraciniams aktams, kiti atskleidžia skirtumus tarp abstrakčių, konkrečių ir konkrečiai abstrakčių administracinių aktų. Šie požymiai yra tokie: subjektas, įgaliotas priimti aktą, santykis tarp subjekto, įgalioto priimti aktą, ir asmenų, kuriems aktas adresuotas (ar tarp jų yra subordinacinio pobūdžio ryšys, ar ne), aktas vienašališkai nustato adresatams teises ir pareigas, akto teisinis privalomumas, būdas, kuriuo nustatomas akto dalykas ir adresatas.

2.3. Norminiai administraciniai aktai

Viešoji administracija priima sprendimus ne tik dėl konkrečių dalykų, bet ir dėl teisiškai privalomų taisyklių. Šie sprendimai tradiciškai Europos valstybėse yra vadinami ne norminiais administraciniais aktais, bet nurodymais, reglamentais (pranc. *règlement*, vok. *Verordnung, Rechtsverordnung,* ček. *nařízení*).[1242] Lietuvoje įstatymų leidėjas viešosios administracijos abstraktaus pobūdžio veiklą pavadino administraciniu reglamentavimu[1243], apimančiu

[1241] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 123.

[1242] Ibid., p. 121.

[1243] Žr. Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 4 dalies 9 straipsnis.

įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektų rengimą bei norminių administracinių aktų priėmimą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti. Įstatymų leidėjas įstatymuose nustato, kokie viešojo administravimo subjektai įgyvendins vieną ar kitą įstatymą. Taigi, įgaliojimai priimti norminį administracinį aktą yra paprastai įtvirtinti įstatymuose. Galima rasti kai kurių nuostatų dėl aktų ir Konstitucijoje, kurioje, be Seimo ir valstybės vadovų aktų, minimi Vyriausybės, savivaldybių tarybų, jų vykdomųjų organų ir pareigūnų aktai ar veiksmai.

Administracinės teisės doktrinoje tvirtinama, kad nurodymams (mes juos priskiriame norminiams administraciniams aktams) būdingi požymiai yra tokie – tai poįstatyminiai, abstraktūs, bendri, vienašališki teisės aktai. Štai kaip šiuos požymius apibūdina D. Hendrychas[1244]:

Norminių administracinių aktų požymiai administracinėje doktrinoje

Tai, kad norminis administracinis aktas yra *poįstatyminis*, formaliai išreiškia (lot. *secundum et intra legem*) tokio akto santykį su įstatymu. Todėl toks aktas negali būti lygiavertis įstatymui, jam prieštarauti arba būti priimtas nepriklausomai nuo įstatymo.

Abstraktumą (norminis) reikia suprasti kaip antonimą konkretumui (individualus).

Bendrumo požymis yra sietinas su akto privalomumu teisine prasme. Toks aktas skiriasi nuo kitų abstrakčių aktų, kuriems tokio visuotinio privalomumo požymis nėra būdingas, pavyzdžiui, vidaus administravimo aktams. Tačiau visuotinio privalomumo požymis nėra absoliutus. Juk teisės aktas gali galioti tik tam tikroje valstybės teritorijoje (pavyzdžiui, aktas privalomas tik atitinkamos teritorijos gyventojams), teisės akto dalykas gali būti santykinai siauras (pavyzdžiui, aktas privalomas švietimo, susisiekimo, energetikos ar žemės ūkio srityje), teisės aktas gali būti skirtas tik tam tikrai asmenų grupei (pavyzdžiui, aktas, skirtas pensinio amžiaus žmonėms, studentams arba nepilnamečiams ir t. t.).

Pateikiame tokių aktų pavyzdžių – teisingumo ministro įsakymu, remiantis Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymu, patvirtinta advokatų drausmės bylų nagrinėjimo tvarka[1245] yra norminis (abstraktus), bendrojo pobūdžio, veikiantis visoje šalies teritorijoje, tačiau skirtas tik tam tikrai asmenų grupei – advokatams. Tačiau tai nereiškia, jog šis aktas nėra norminis administracinis aktas. Vidaus reikalų ministro įsakymu, vadovaujantis Asmens tapatybės kortelės ir paso įstatymu, patvirtinta Asmens tapatybės kortelės ir paso išdavimo tvarka[1246] yra norminis (abstraktus) ir visuotinai privalomas, veikiantis visoje valstybės teritorijoje, skirtas visoms asmenų grupėms.

Vienašališkumas reiškia viešojo administravimo subjekto įgaliojimą vienašališkai priimti sprendimą, tačiau šis bruožas būdingas ir individualiems administraciniams aktams.

Vadovėlyje norminis administracinis aktas suprantamas kaip apimantis visas jo formas – tai Vyriausybės nutarimais, savivaldybių tarybų sprendimais, ministrų, kitų viešojo administravimo subjektų įsakymais patvirtintos tvarkos, aprašai, instrukcijos, reikalavimai ir kt.

[1244] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 123–125.

[1245] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2012 m. birželio 15 d. įsakymas Nr. 1R-160 „Dėl Advokatų drausmės bylų nagrinėjimo tvarkos aprašo skelbimo“ (Žin., 2012, Nr. 69-3545).

[1246] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2015 m. kovo 19 d. įsakymas Nr. 1V-200/V-62 „Dėl Asmens tapatybės kortelės ir paso išdavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2015-03-20, Nr. 4029).

LVAT pažymėjo, kad norminis administracinis aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nes juo nustatoma atitinkamo įstatymo normų įgyvendinimo tvarka ir sąlygos[1247].

Vertinant administracinio akto pobūdį, šis apibrėžimas teisminėje ir administracinėje praktikoje nėra pakankamas. Todėl administraciniai teismai, nagrinėdami administracines bylas, detalizavo norminiams administraciniams aktams būdingus požymius[1248].

Norminių administracinių aktų požymiai oficialioje administracinėje doktrinoje

1. Norminiai teisės aktai – rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų sprendimai (oficialūs rašytiniai dokumentai), kuriuose yra teisės normų – elgesio taisyklių;
2. Norminiai teisės aktai priimami viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą (viena iš viešojo administravimo sričių);
3. Juose įtvirtinami bendro (abstraktaus) pobūdžio nurodymai, sujungiantys tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius;
4. Nurodymai yra orientuojami į ateitį ir numatyti taikyti daug kartų, jie veikia ir toliau, kai yra realizuojami individualiuose teisiniuose santykiuose;
5. Šie aktai yra adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais;
6. Norminiai teisės aktai turi visuotinio privalomumo pobūdį;
7. Aktas skelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos.[1249]

Konstatavus, kad teisės aktas atitinka septynis požymius, daroma išvada, kad jis yra norminis administracinis aktas. Paskutinis požymis oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra laikomas ne norminio administracinio akto požymiu, o šio akto galiojimo sąlyga. Taigi, atitiktis Teisėkūros pagrindų įstatymo ir kitų įstatymų nustatytiems reikalavimams yra norminio administracinio akto oficialaus galiojimo sąlyga.[1250]

Norminių administracinių aktų pavyzdžiai pagal administracinių teismų jurisprudenciją

švietimo ir mokslo ministro įsakymu patvirtinta brandos egzamino programa; finansų ministro įsakymu patvirtinti Turto arba verslo vertintojų garbės teismo nuostatai; Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus patvirtintas Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimas; savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas Panevėžio miesto istorinės dalies teritorijos ir apsaugos zonos ribų

[1247] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 12 d. nutartis Nr. A575-893/2014, 2016 m. gegužės 18 d. nutartis Nr. eAS-539-552/2016 ir kitos bylos.

[1248] Remiamės: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas Nr. 36, 2019.

[1249] *Ibid*., p. 341; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 24 d. sprendimas Nr. A5-63/2003, 2007 m. vasario 19 d. nutartis Nr. A403-3/2007, 2012 m. gegužės 11 d. nutartis Nr. AS492-210/2012, 2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis Nr. AS520-566/2013, 2013 m. kovo 5 d. nutartis Nr. A822-555/2013, 2017 m. birželio 15 d. nutartis Nr. 1-7-261/2017, 2017 m. gruodžio 5 d. nutartis Nr. AS1026624/2017, 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis Nr. eAS773492/2018, 2019 m. sausio 24 d. nutartis Nr. eI-2-502/2019.

[1250] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 17 d. nutartis Nr. 1-9-662/2018; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas Nr. 36, 2019, p. 342.

nustatymo bei tvarkymo specialusis planas; kultūros ministro įsakymu patvirtintas Dariaus ir Girėno aerodromo su įrangos liekanomis nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialusis planas; generalinio prokuroro įsakymu patvirtintas Asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos prokuratūroje aprašas; žemės ūkio ministro įsakymu patvirtintos Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos priemonės „Ekologinis ūkininkavimas" įgyvendinimo taisyklės; VRK sprendimu patvirtintas Valstybės biudžeto lėšomis finansuojamų kandidatų diskusijų per radiją ir televiziją tvarkos aprašas, bendrasis teritorijos planas[1251], Advokatų kvalifikacinio egzamino ir advokatų veiklos organizavimo egzamino laikymo ir apmokėjimo tvarka[1252], savivaldybės tarybos veiklos reglamentas[1253], vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtinta Vidaus tarnybos sistemos pareigūnų, kurie pagal tarnybos pobūdį važinėja keleiviniu ar asmeniniu transportu tarnybiniais tikslais, važiavimo išlaidų kompensavimo ir vidaus tarnybos sistemos pareigūnų, kurie pagal tarnybos reikmes ar pobūdį vyksta į tarnybos vietą ir iš jos, kelionės išlaidų apmokėjimo sąlygos ir tvarka[1254] ir t. t.

Apžvelkime atskirai kiekvieną norminiams administraciniams aktams būdingą požymį, remdamiesi 2019 m. atliktu LVAT praktikos apibendrinimu[1255] bei norminėmis administracinėmis bylomis.

Norminis administracinis aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas. Šis požymis yra laikytinas kvalifikuojamuoju, skiriamuoju. Viešojo administravimo subjektas, kurdamas elgesio taisyklę, išreiškia valstybės valią. Ką reiškia kurti elgesio taisyklę? Tai reiškia nustatyti tam tikrą elgesio tvarką, pavyzdžiui, įsakyme dėl Privalomojo sveikatos draudimo fondo rezervo lėšų skyrimo buvo nustatyta, kokia pinigų suma bus skiriama iš rezervo lėšų ir kokioms paslaugoms finansuoti, kokia tvarka tai bus įgyvendinta. Taigi, sveikatos apsaugos ministras, priimdamas tokias taisykles, suformulavo bendrą elgesio taisyklę. Antai 2020 m. kovo 16 d. sveikatos apsaugos ministras įsakymu patvirtino Suaugusiųjų koronaviruso infekcijos diagnostikos ir gydymo tvarkos aprašą, jame taip pat nustatytos bendro elgesio taisyklės, t. y. kaip elgtis sveikatos priežiūros specialistui apžiūrint pacientą, kiek pacientų turi būti izoliavimo palatoje. VMVT direktorius priėmė sprendimus dėl medžioklės organizavimo ir dėl šernų populiacijos reguliavimo priemonių. Šie sprendimai sukuria elgesio taisykles, pavyzdžiui, jais uždraudžiama medžioti varant medžioklės plotų vienetuose, kurie įtraukti į tam tikrą vietovių sąrašą, jais nustatomas vietovių, kuriose leidžiama medžioti medžiojamuosius gyvūnus tik tykojant, sėlinant ir varant tyliuoju būdu, sąrašas.[1256]

Norminis administracinis aktas priimamas vykdant administracinį reglamentavimą – VAĮ 2 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad kai viešojo administravimo subjektas priima norminius administracinius aktus, jis atlieka viešąjį administra-

[1251] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas Nr. 36, 2019, p. 342–343.

[1252] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 20 d. sprendimas Nr. I-15-415/2019.

[1253] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 29 d. sprendimas Nr. eA-6-968/2020.

[1254] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gegužės 16 d. sprendimas Nr. I-8-520/2019.

[1255] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas Nr. 36, 2019, p. 343–347.

[1256] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 12 d. sprendimas Nr. I-4-602/2016.

vimą, konkrečiai – vieną iš viešojo administravimo sričių, kuri įstatymų leidėjo įvardyta administraciniu reglamentavimu. Taigi, norminis administracinis aktas gali būti priimtas tik įstatymais įgalioto subjekto realizuoti valstybės valią, nustatant visuotinai privalomas visuomeninių santykių dalyviams elgesio taisykles, pavyzdžiui, Maisto įstatyme[1257] nustatyta, kad Sveikatos apsaugos ministerija reglamentuoja geriamojo vandens saugą ir kokybę, teršalų, maisto priedų, fermentų, kvapiųjų medžiagų, ekstrahentų, maisto papildų, maisto papildymo vitaminais, mineralais ir kitomis medžiagomis, kūdikiams ir mažiems vaikams skirtų maisto produktų, specialiosios medicininės paskirties maisto produktų ir viso paros raciono pakaitalų svoriui kontroliuoti, apdoroto jonizuojančiąja spinduliuote, genetiškai modifikuoto, naujo maisto, su maistu besiliečiančių gaminių ir medžiagų saugą, bendruosius maisto higienos ir informacijos apie maistą teikimo vartotojams reikalavimus. Tai reiškia, kad sveikatos apsaugos ministras, priimdamas geriamojo vandens saugos ir kokybės reikalavimus, atlieka administracinį reglamentavimą, kaip viešojo administravimo veiklą, ir kuria elgesio taisyklę, išreikšdamas valstybės jam suteiktą valią (įstatymu) tai daryti.

Bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatos įtvirtinamos norminiame administraciniame akte. Šios nuostatos, pagal administracinę jurisprudenciją, sujungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius, todėl, pavyzdžiui, detalieji planai nėra laikomi bendro, abstraktaus pobūdžio teisės aktais, nes „detaliuosiuose planuose neišreiškiamos abstrakčios bendrosios teisės normos (elgesio taisyklės), juose tiesiogiai nėra išreiškiami bendri nurodymai atitinkamai elgtis“[1258].

Norminis administracinis aktas yra orientuojamas į ateitį. Tai reiškia, kad toks aktas skirtas taikyti daug kartų (daugkartinio taikymo aktas). Jeigu asmuo įgyvendino savo teisę, pavyzdžiui, užsiimti kokia nors komercine ūkine veikla ir gavo tai veiklai vykdyti licenciją, tai nereiškia, kad taisyklės, pagal kurias buvo išduota asmeniui licencija, tampa nebegaliojančios. Kitam asmeniui bus išduota licencija, remiantis tomis pačiomis taisyklėmis. Taigi, tai reiškia, jog norminis administracinis aktas toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose. Vienoje iš administracinių bylų[1259] buvo ginčijamas Lietuvos mokslo tarybos paskelbtas VII kvietimas teikti paraiškas mokslininkų grupių projektams įgyvendinti. LVAT šį aktą įvardijo vienkarčiu teisės taikymo aktu, nes paskelbus tokį kvietimą atsiranda konkretūs administraciniai teisiniai santykiai – nuo jo paskelbimo 2016 m. gruodžio 12 d. iki kvietime nurodyto termino 2017 m. vasario 13 d. Per tą terminą kvietime nurodytus reikalavimus atitinkantys subjektai turėjo teisę pateikti paraiškas, kurios galėjo būti vertinamos ir t. t. Tai reiškia, kad po 2017 m. vasario 13 d. šio akto normomis niekas daugiau nebegalėjo pasinaudoti. Tačiau teismų praktikoje pažymima, kad

[1257] Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

[1258] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 24 d. nutartis Nr. A[5]-63-03.

[1259] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 15 d. nutartis Nr. I-7-261/2017.

aplinkybė, jog aktas skirtas taikyti tam tikrą laikotarpį, savaime nėra pagrindas jo nelaikyti norminiu administraciniu aktu[1260], pavyzdžiui, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos priimtas sprendimas dėl programų iš ne ES valstybių narių, Europos ekonominės erdvės valstybių ir kitų Europos Tarybos konvenciją dėl televizijos be sienų ratifikavusių Europos valstybių, sudarančių televizijos programą „NTV Mir Lithuania“, laikino retransliavimo sustabdymo buvo pripažintas norminiu administraciniu aktu.

Norminio administracinio akto adresatai neapibrėžti individualiais požymiais arba adresatai yra asmenys, apibūdintini rūšiniais požymiais – norminis administracinis aktas yra adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Kitaip tariant, norminiame administraciniame akte niekada nebus konkrečiai pavardėmis įvardytų adresatų. Ratu asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais, galima, pavyzdžiui, laikyti studentus, jaunas šeimas, nepilnamečius, pensinio amžiaus asmenis, renovuojamų namų gyventojus, elektros energijos vartotojus ir pan. Tačiau tai, kad akte nėra įrašyto konkretaus asmens vardo, pavardės, negarantuoja, jog aktas yra norminis, pavyzdžiui, LVAT teisėjų kolegija vertino raštą, kuriame buvo suformuluotas nurodymas konkrečių viešųjų įstaigų ir biudžetinių įstaigų vadovams. Tokia elgesio taisyklė rašte buvo konstatuota, kaip skirta individualiai apibrėžtai asmenų grupei, todėl raštas pripažintas individualiu administraciniu aktu.[1261] Oficialiojoje administracinėje doktrinoje užfiksuota atvejų, patvirtinančių ir kitą situaciją – aplinkybė, kad teisės aktas skirtas nedideliam subjektų ratui ir tai, kad galima nustatyti adresatų skaičių, negarantuoja, jog šis aktas yra individualus administracinis aktas, pavyzdžiui, norminiu administraciniu aktu buvo pripažintas laisvosios ekonominės zonos specialusis planas, nepaisant to, kad buvo galima identifikuoti į šią teritoriją patenkančius žemės sklypų savininkus[1262], norminiu aktu buvo pripažinta Valstybinės metrologijos tarnybos direktoriaus įsakymu patvirtinta paskirtųjų įstaigų paskyrimo bei jų vykdomos veiklos paskirtose srityse vertinimo tvarka, nes 1) joje yra įtvirtintos elgesio taisyklės, 2) Tvarka taikoma rūšiniais požymiais apibrėžtam subjektų ratui, t. y. paskirtosioms įstaigoms, 3) Tvarka nėra iš anksto adresuota tik tam tikriems konkretiems, individualiai apibrėžtiems teisės subjektams, 4) Tvarkoje nėra nuostatų, akivaizdžiai rodančių, kad jomis nustatomos atitinkamos teisės ar pareigos konkrečiam subjektui.[1263] O štai VRK sprendimas dėl pasaulio lietuvių vienmandatės rinkimų apygardos sudarymo buvo pripažintas norminiu

[1260] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-1200/2014, 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-773-492/2018, 2020 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-55-822/2020.

[1261] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-20-502/2018.

[1262] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-2007/2011.

[1263] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-492-725-11.

administraciniu aktu, nes juo sukuriamos elgesio taisyklės plačiam subjektų ratui, t. y. asmenims, kurie 2020 m. Seimo rinkimuose naudojosi aktyviąja ar pasyviąja rinkimų teise (tokiu aktu sukuriamos elgesio taisyklės neapibrėžtam subjektų ratui ir visuotinai taikomos).[1264]

Norminiame administraciniame akte įtvirtintos elgesio taisyklės yra visuotinai privalomos, t. y. norminiu administraciniu aktu nustatomos elgesio taisyklės privalomos subjektams, nes jose sukuriamos elgesio normos, kurių pagrindu subjektams, siekiantiems įgyvendinti įstatymais jiems suteikiamas teises, atsiranda naujos teisės ir pareigos. Apibendrinime pateikta keletas šį požymį iliustruojančių bylų: Kauno laisvosios ekonominės zonos specialusis planas pripažintas norminiu administraciniu aktu, nes plano privalomumas teisinių santykių dalyviams buvo įtvirtintas Teritorijų planavimo įstatyme, nustačiusiame, kad patvirtinto specialiojo plano sprendiniai yra privalomi planuojamai veiklai.[1265] Kitoje byloje sveikatos apsaugos ministro įsakymu patvirtintas Rekomenduojamų Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos viešųjų ir biudžetinių įstaigų vadovų atšaukimo priežasčių sąrašas nebuvo pripažintas norminiu administraciniu aktu, nes jis yra rekomendacinio pobūdžio.[1266]

Aktas skelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos – norminiai administraciniai aktai skelbiami Teisėkūros pagrindų įstatymo normose nustatyta tvarka (žr. vadovėlio V dalies 1.3 poskyrį).

Ką reikia daryti sprendžiant, ar tam tikras teisės aktas yra norminis?

Pagal administracinių teismų jurisprudenciją[1267], sprendžiant, ar tam tikras teisės aktas yra norminis, reikia nustatyti:

- ar šis aktas yra priimtas viešojo administravimo subjekto;
- ar šis aktas priimtas įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią nustatyti elgesio taisykles;
- ar šis aktas yra visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams;
- ar šis aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios sujungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius ir nustato elgesio taisykles;
- ar šis aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų, jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje;
- ar šis aktas adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais;
- ar šis aktas yra visuotinai privalomas;
- ar šis aktas skelbiamas, laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos.

[1264] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-55-822/2020.

[1265] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-2007/2011.

[1266] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-2-502/2019.

[1267] Visos šiame skyrelyje nurodytos bylos, taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1015-520/2017.

2.3.1. Norminių administracinių aktų teisėtumas[1268]

Administraciniams teismams tiriant norminių administracinių aktų teisėtumą ne kartą pastebėta, kad viešojo administravimo subjektai, kaip teisėkūros subjektai, turi laikytis teisės aktų hierarchijos principų (apie teisės aktų hierarchiją žr. I dalies 4 skyriaus pradžią), teisės aktų formų imperatyvų, norminius administracinius aktus priimti pagal jiems suteiktą kompetenciją. Taigi, viešojo administravimo subjektai, priimdami norminius administracinius aktus, turi laikytis teisėtumo, įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia principų.

Detalizuokime, *ką reiškia viešojo administravimo subjektui laikytis teisėtumo, įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia principų*. Tai yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas[1269] ir ne kartą kartojęs LVAT, vertindamas norminių administracinių aktų teisėtumą[1270].

Įstatymas v. poįstatyminis teisės aktas

1. Įstatymai nustato bendro pobūdžio taisykles;
2. Poįstatyminiuose teisės aktuose įstatyme nustatytos bendro pobūdžio taisyklės gali būti detalizuojamos, reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka;
3. Kai Konstitucijoje nereikalaujama tam tikrus joje nurodytus santykius reguliuoti įstatymu ir kai pagal Konstituciją tokių santykių reguliavimas nėra priskirtas kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų išimtinei kompetencijai, įstatymų leidėjas įstatyme gali nustatyti, kad tam tikrus santykius reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija;
4. Riboti asmens teises ir laisves, taip pat ir Konstitucijos 46 straipsnyje numatytą ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų:
   - tai daroma įstatymu,
   - ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus,
   - ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė,
   - yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo;
5. Nors tam tikri ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami tik įstatymais, kiti – Vyriausybės nutarimais, dar kiti – žemesnės galios poįstatyminiais teisės aktais, nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat įvairias sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Kons-

[1268] Šis skyrelis parašytas, remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimu Nr. 30, 2016, p. 434–435, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimu Nr. 36, 2019, taip pat bylomis: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I552-23/2012, 2013 m. vasario 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I261-2/2013, 2013 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1280/2013, 2013 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1095/2013, 2015 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1154-502/2015.

[1269] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d., 1996 m. gruodžio 19 d., 2004 m. kovo 5 d., 2005 m. lapkričio 3 d., 2006 m. gegužės 31 d., 2007 m. gegužės 5 d., 2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai.

[1270] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{261}-15/2013; 2018 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-5-492/2018.

tituciją galima tik įstatymu. Taigi, tik įstatymu galima nustatyti esminį poveikį ūkinei veiklai galinčias daryti ekonominio poveikio priemones, kurios turi būti taikomos, kai nustatyti įpareigojimai yra nevykdomi arba netinkamai vykdomi;

6. Poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties, nustatyti sankcijų už atitinkamus teisės pažeidimus;
7. Poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme.

Pateikiame keletą administracinių bylų pavyzdžių, iliustruojančių teisėkūros subjektams keliamų teisėtumo, įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia reikalavimų reikšmę, jiems priimant norminius administracinius aktus.

Praktiniai pavyzdžiai

„Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, išplėstinės teisėjų kolegijos požiūriu, *sveikatos apsaugos ministro įgaliojimai* patvirtinti Nacionalinių referencijos centrų atrankos tvarkos aprašą *turi būti grindžiami įstatymu arba tokie įgaliojimai turi išplaukti iš konkrečių įstatymo nuostatų, kuriose būtų išreikšta įstatymų leidėjo valia vykdyti nacionalinę referencijos centrų atranką* ir paskirti vieną konkretaus sveikatos priežiūros profilio nacionalinį referencijos centrą. Nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje *nesant duomenų, kad tokie pavedimai sveikatos apsaugos ministrui buvo suteikti, negalima daryti išvados, kad Atrankos tvarkos aprašas priimtas laikantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje įtvirtinto konstitucinio teisinės valstybės principo*, *inter alia* apimančio reikalavimą, kad teisėkūros subjektai teisės aktus leistų tik neviršydami savo įgaliojimų. Taigi konstatuotina, kad Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2015 m. sausio 29 d. įsakymo Nr. V-75 „Dėl nacionalinių referencijos centrų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo“ 1 punktas prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui.“[1271]

Sveikatos apsaugos ministras 2010 m. įsakymu patvirtino Kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių įrašymo į kainynus tvarkos aprašą (toliau – Tvarka). LVAT vienoje iš administracinių bylų konstatavo, kad kai kurie Tvarkos punktai pripažinti *prieštaraujančiais aukštesnės galios teisės aktams*, nes aiškaus ir konkretaus įstatyminio pavedimo, nustatančio sveikatos apsaugos ministro teisę išbraukti vaistinius preparatus iš Kompensuojamųjų vaistinių preparatų kainyno nėra įtvirtinta. Taigi, ministras poįstatyminiame akte įtvirtino savarankiškus ūkio subjektų veiklos ribojimo pagrindus, kurie *neišplaukia iš aukštesnės galios teisės akto* – Farmacijos įstatymo. Maža to, buvo konstatuota, kad Tvarkos apraše buvo įtvirtinta atsakomybė už žalos Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui padarymą bei nustatyta sankcija už tokią veiką. Anot išplėstinės teisėjų kolegijos, *tokio pobūdžio sankcijos taikymo pagrindas ir apimtis nebuvo nustatyta Farmacijos įstatyme*, tokios atsakomybės nustatymas poįstatyminiu teisės aktu *pažeidžia iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius reikalavimus*, nes, pasak išplėstinės teisėjų kolegijos, sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima nustatyti tik įstatymu. Be to, Tvarkoje ministras nustatė, kad apdraustajam pagal elektroninį receptą su žyma „Pirmas paskyrimas“ turi būti išduotas pigiausias kompensuojamasis vaistinis preparatas, o jei apdraustasis atsisako įsigyti pigiausią kompensuojamąjį vaistinį preparatą, kito kompensuojamojo vaistinio preparato įsigijimo išlaidos jam visiškai nekompensuojamos. LVAT konstatavo, kad asmens

[1271] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015.

> teises ribojantis reguliavimas gali būti įtvirtinamas ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte, o teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų, taip pat jokiomis aplinkybėmis poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties. Išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, kad ministras viršijo savo kompetenciją bei nepaisė iš konstitucinio teisinės valstybės principo išplaukiančio įpareigojimo teisėkūros subjektams leidžiant teisės aktus neviršyti savo įgaliojimų, taip pat – priimant poįstatyminius aktus remtis įstatymais.[1272]

Teisinio reguliavimo aiškumo, suderinto teisinio reguliavimo sampratos taip pat sietinos su konstituciniu teisinės valstybės principu, teisėtumo, įstatymų viršenybės, atsakingo valdymo, teisės aktų hierarchijos principais. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje akcentuojama, kad viešojo administravimo subjektai, priimdami norminius administracinius aktus, saistomi pareigos užtikrinti teisinio reguliavimo aiškumą. Tai reiškia, kad, kaip yra konstatavęs LVAT, poįstatyminis teisinis reguliavimas turi būti grindžiamas įstatymo normomis, būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, tikslus, nuoseklus ir suderintas su kitais aktualiais teisės aktais. Teisinio reguliavimo aiškumo prasmė ta, kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, todėl įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna.[1273] *Suderintas teisinis reguliavimas* reiškia siekį užtikrinti teisės sistemos vidinę darną: teisės sistemoje negali būti teisės aktų, vienu metu skirtingai reglamentuojančių tuos pačius teisinius santykius (jeigu pakeičiamas aukštesnės galios teisės aktas, turi būti keičiami ar pripažįstami netekusiais galios ir tie, kuriais įgyvendinamas pakeistasis ar panaikintasis teisės aktas, ir taip derinamas teisinis reguliavimas).[1274]

LVAT taip pat pripažino, kad norminiai administraciniai aktai turi atitikti gero administravimo (atsakingo valdymo) ir kitus konstitucinius principus, pavyzdžiui, proporcingumo principą, lygiateisiškumo principą, konstitucinį teisėtų lūkesčių apsaugos principą, *lex retro non agit* taisyklę, objektyvumo principą. Vadovavimasis proporcingumo, teisėtų lūkesčių apsaugos principais ypač svarbus teisėkūros subjektui naudojantis diskrecijos teise. Pateikiame administracinių bylų pavyzdžių, iliustruojančių atsakingo valdymo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių apsaugos principų reikšmę teisėkūroje.

[1272] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-10-756/2019.

[1273] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai.

[1274] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-213-552/2015.

Praktinis pavyzdys

Sveikatos apsaugos ministras 2016 m. įsakymu patvirtino Žmogaus kraujodaros kamieninių ląstelių transplantacijos (toliau – KKLT) paslaugų, apmokamų iš žmogaus organų ir audinių transplantacijos programos lėšų, teikimo reikalavimų, bazinių kainų ir mokėjimo tvarkos aprašo (toliau – Aprašas) bei KKLT paslaugų teigimo reikalavimų pakeitimus. Šiais pakeitimais ministras sugriežtino KKLT paslaugų teikimo reikalavimus įstaigoms, koncentruojant KKLT paslaugų teikimą vienoje universiteto ligoninėje. Priimant teisinį reguliavimą keičiančias nuostatas lydimuosiuose Aprašo dokumentuose nebuvo atskleista esama situacija Lietuvoje teikiant KKLT paslaugas, nepateikti konkretūs duomenys apie teikiamų paslaugų kiekį, poreikį, kitus rodiklius, neįvertintos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės. Norminio administracinio akto teisminės patikros metu šie duomenys taip pat nebuvo pateikti. Tad LVAT konstatavo, kad jeigu įtvirtintas teisinis reguliavimas nėra tinkamai motyvuojamas būtinumu ir reikalingumu užtikrinti sveikatos priežiūros (KKLT paslaugų teikimo) tinkamumą ir prieinamumą, tiek, kiek jis nėra pagrindžiamas patikimais, konkrečiais, aiškiais ir objektyviais duomenimis, tai toks teisinis reguliavimas negali būti laikomas proporcingu ir atitinkančiu Konstitucijos nuostatą, įtvirtinančią, kad valstybė rūpinasi žmonių sveikata ir laiduoja medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus, o teisėkūros procedūros požiūriu ministro įsakymu patvirtinto Aprašo papunkčiai negali būti laikomi atitinkančiais konstitucinį atsakingo valdymo principą.[1275]

Iš čia pateiktos bylos akivaizdu, kad administraciniai teismai akcentuoja teisėkūros procedūras ir jų galimybes, t. y. jeigu viešojo administravimo subjektas, vykdydamas administracinio reglamentavimo veiklą, nustato priimamo teisinio reguliavimo prielaidas (faktines situacijos aplinkybes, pateikti šias aplinkybes patvirtinančius tam tikrus duomenis), visapusiškai įvertina priimamų teisės normų (teisės akto projekto) teigiamas ir neigiamas pasekmes ir tai pateikia teisės akto projekto lydimuosiuose dokumentuose ar pačiame teisės akte (jo prieduose), tai sudaro prielaidas priimti „teisėtus *inter alia* proporcingus, objektyvius ir aiškius norminius administracinius aktus, taip pat užtikrina, kad atsižvelgiant į teisėkūros subjekto pateiktą priimamo teisinio reguliavimo pagrindimą, bus galima tinkamai atlikti priimtų teisinio reguliavimo nuostatų teisėtumo teisminę patikrą“[1276].

Teisėkūros procedūros laikymasis oficialiojoje administracinėje doktrinoje dar ne kartą buvo akcentuotas. Antai vienoje iš bylų kai kurie teisės akto priėmimo procedūros pažeidimai, pavyzdžiui, pareigos nepaisymas laikytis įstatymuose ar norminio pobūdžio administraciniuose aktuose nustatytų teisės aktų leidybos proceso stadijų ir teisės aktų priėmimo taisyklių, buvo įvertinti kaip esminiai teisėkūros procedūros pažeidimai ir buvo konstatuota, kad taip priimtas norminis administracinis aktas prieštarauja konstituciniam atsakingo valdymo principui bei atitinkamų įstatymų, įskaitant Teisėkūros pagrindų įstatymą, normoms.[1277]

[1275] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.eI-6-502/2017.

[1276] *Ibid.*

[1277] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. balandžio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-4-602/2019.

2.3.2. Norminių administracinių aktų teisėtumo kontrolės ypatumai

Lietuvoje norminių administracinių aktų teisėtumo kontrolės funkcija daugiausia priklauso administraciniams teismams. Tačiau teisės aktuose yra įtvirtintų ir kitų subjektų, kurie turi teisę atlikti norminio administracinio akto teisėtumo kontrolę.

Antai Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiais galios Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams, Seimo nutarimams, valstybės vadovo dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams.[1278] Pasiūlymus šiais klausimais Ministrui Pirmininkui teikia Teisingumo ministerija, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir Vyriausybės kanceliarija. Įstatymų leidėjas nedetalizuoja, kokio pobūdžio ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus aktus Vyriausybė gali pripažinti netekusiais galios – individualaus ar norminio. Šio Vyriausybės įgaliojimo įgyvendinimo tvarka taip pat nėra detalizuota. Remiantis esamais duomenimis, praktikoje nebuvo tokio atvejo, kad Vyriausybė pripažintų netekusiais galios vykdomosios valdžios institucijų priimtus teisės aktus, nesvarbu, jie būtų individualaus ar norminio pobūdžio.

Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta savivaldybės tarybos teisė sustabdyti, pakeisti ar panaikinti savo pačios bei kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtus teisės aktus, savivaldybės administracijos direktoriaus teisė sustabdyti, pakeisti ar panaikinti savo priimtus teisės aktus arba savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo. Šiam taip pat įtvirtinta teisė naikinti savo priimtus teisės aktus. Įstatymų leidėjas minėto straipsnio antroje dalyje nustato, kad ši teisė apima norminius administracinius aktus.

Ginčai dėl norminio administracinio akto teisėtumo nagrinėjami ABTĮ[1279] 2 skyriaus 1 skirsnio nustatyta tvarka. Įstatyme asmenų, turinčių teisę kreiptis dėl atitinkamo norminio teisės akto teisėtumo patikros, aspektu išskirtinos dvi norminių teisės aktų teisėtumo patikros rūšys – kai į administracinį teismą kreipiamasi su abstrakčiu prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą (Įstatymo 112 straipsnis) ir kai prašymas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą paduodamas ryšium su individualia byla (Įstatymo 113 straipsnis). Tačiau yra ir trečias būdas – tai Įstatymo 114 straipsnyje įtvirtinta bendrosios kompetencijos teismų teisė kreiptis į administracinį teismą, kad šis patikrintų, ar konkretus norminis administracinis aktas (ar jo dalis),

[1278] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 34 straipsnis.

[1279] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-308).

kuris turėtų būti taikomas to teismo nagrinėjamoje byloje, atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminio pobūdžio nutarimą.[1280]

Ne visi suinteresuoti asmenys turi teisę kreiptis į administracinį teismą dėl norminio administracinio akto teisėtumo patikros. Tą gali daryti tik Įstatyme nurodyti subjektai, t. y. „ribotas subjektų ratas“[1281].

Kas gali kreiptis į teismą dėl norminio administracinio akto teisėtumo patikrinimo

Pagal Įstatymo 112 straipsnį, kreiptis į administracinį teismą prašydami ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turi teisę *Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Valstybės kontrolės pareigūnai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, prokurorai ir profesinės savivaldos asociacijos*, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas. Kad būtų ištirta, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, su pareiškimu į administracinį teismą turi teisę kreiptis *Vyriausybės atstovai*.

Tačiau tai nereiškia, kad šie asmenys gali bet kada kreiptis dėl norminio administracinio akto teisėtumo patikros. Jeigu 112 straipsnyje įvardyti asmenys kreipiasi ne vykdydami savo pareigas, o siekdami apginti asmeninius savo interesus, tokiu atveju administracinis teismas atsisakys priimti abstraktų pareiškimą.[1282] Jeigu minėti asmenys kreipiasi su abstrakčiu pareiškimu į administracinį teismą ir bylos nagrinėjimo metu netenka pareigų arba baigia kadenciją, tai nereiškia, kad teismas nenagrinės skundžiamo norminio administracinio akto teisėtumo.[1283]

Privatūs asmenys gali prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą tik tais atvejais, jei teisme yra nagrinėjama konkreti su tų asmenų teisių pažeidimu susijusi byla.[1284]

Įstatymo 118 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad norminis administracinis aktas (ar jo dalis) paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl to norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje akcentuojama, kad jeigu administracinis teismas norminį aktą pripažįsta prieštaraujančiu aukštesnės galios teisės aktui, toks teismo sprendimas turi *erga omnes* poveikį visai atitinkamų teisės aktų (jų dalių) taikymo

[1280] Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I-1-756/2017 buvo pripažinta, kad žemės ūkio ministro įsakymo „Dėl Traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų ir jų priekabų registravimo taisyklių patvirtinimo pakeitimo“ atitinkami punktai prieštarauja konstitucinio teisinės valstybės principo suponuojamiems teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo principams. Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. lapkričio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1-756/2017.

[1281] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-1449/2012.

[1282] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. rugpjūčio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-23-438/2016.

[1283] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-6-502/2017.

[1284] Plačiau apie tai žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimą Nr. 36, 2019, p. 363–370.

praktikai. Tai reiškia, kad norminis administracinis aktas, kurį kompetentingas administracinis teismas pripažino neteisėtu, nuo oficialaus atitinkamo administracinio teismo sprendimo paskelbimo dienos pašalinamas iš teisės sistemos ir nebegali būti taikomas.[1285] Tačiau yra ir šios taisyklės išimčių.[1286]

Remiantis ABTĮ 21 straipsnio 1 dalies 2 punktu, valstybinio administravimo centrinio lygmens viešojo administravimo subjektų norminių administracinių aktų teisėtumą nagrinėja *LVAT*. Tokiais atvejais tai yra vienintelė ir galutinė instancija. Pagal minėto įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 1 punktą, norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė teritoriniai ar savivaldybių administravimo subjektai, teisėtumą nagrinėja *apygardos administracinis teismas*.

Dėl valstybės vadovo ir Vyriausybės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams sprendžia *Konstitucinis Teismas*. Dėl šių aktų gali kreiptis ne tik Seimas ar teismai, bet, pagal Konstitucijos 106 straipsnio 4 dalį, ir kiekvienas asmuo, jeigu jų pagrindu priimtas sprendimas pažeidė šio asmens konstitucines teises ar laisves ir šis asmuo išnaudojo visas teisinės gynybos priemones. Tokio prašymo turinys yra nustatytas Konstitucinio Teismo įstatymo[1287] 67^1 straipsnyje.

2.4. Kiti abstraktūs aktai

Priimama nemažai kitų abstrakčių viešojo administravimo aktų. Dažniausiai šie aktai yra organizacinio tvarkomojo pobūdžio ir privalomi tos organizacijos nariams. Jie nėra laikomi norminiais administraciniais aktais VAĮ prasme, nors jie ir turi šiems aktams būdingų požymių – nustato elgesio taisykles, skirti rūšiniais požymiais apibrėžtai asmenų grupei. Išskirsime du tokių aktų tipus:

- bendrojo pobūdžio aktai ABTĮ įstatymo prasme;
- vidaus administravimo aktai VAĮ prasme.

2.4.1. Bendrojo pobūdžio aktai

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1288] prie bendro pobūdžio aktų priskirti:

> Advokatų tarybos sprendimu patvirtintos taisyklės, susijusios su Advokatūros narių teisėmis gauti informaciją apie Advokatūros veiklą ir susipažinti su Advokatūros dokumentais[1289];

[1285] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I556-11/2007, 2019 m. rugpjūčio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-3142-556/2019.

[1286] Plačiau apie išimtis žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimą Nr. 36, 2019, p. 389–390.

[1287] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (Lietuvos aidas, 1993, Nr. 24-0).

[1288] Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimą Nr. 36, 2019, p. 349.

[1289] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 1-9-756/2017.

Lietuvos dziudo federacijos valdymo organo (vykdomojo komiteto) nutarimas, kuriuo buvo nuspręsta neleisti Lietuvos dziudo federacijos nariams bei dziudo sportininkams dalyvauti sambo, alyš ir kuraš varžybose, neleisti visų amžiaus grupių Lietuvos dziudo federacijos nacionalinių rinktinių nariams dalyvauti sambo, alyš ar kuraš varžybose iš anksto nesuderinus raštiškai su Lietuvos dziudo federacija, leisti tarifikuotiems sambo grupėse sportininkams dalyvauti dziudo varžybose svečių teisėmis, tačiau neįtraukti jų į Lietuvos rinktines, dziudo sportininkus, sudalyvavusius sambo, alyš ar kuraš varžybose, diskvalifikuoti vieneriems metams, neleidžiant dalyvauti Lietuvos dziudo federacijos vykdomose varžybose. Tiesa, šis nutarimas vėliau buvo pripažintas prieštaraujančiu konstituciniam proporcingumo principui ir Lietuvos Respublikos kūno kultūros ir sporto įstatymui[1290];
Asociacijos Lietuvos krepšinio federacija nutarimas, kuriuo buvo nustatytas žaidėjų, neturinčių Lietuvos Respublikos pilietybės, limitas registruojant juos Lietuvos krepšinio lygos 2016/2017 m. sezono čempionato rungtynėse.[1291]

Prie tokių aktų oficialiojoje administracinėje doktrinoje nebuvo priskirti, pavyzdžiui, politinės partijos kolegialių valdymo organų priimti protokoliniai nutarimai, nes politinės partijos organų sprendimai ir iš jų kylantys ginčai laikytini civilinės teisės reguliavimo dalyku.[1292]

2.4.2. Vidaus administravimo aktai

Prieš aptardami vidaus administravimo (organizacinio tvarkomojo pobūdžio arba dar vadinamus bendro pobūdžio organizacinių tvarkomųjų taisyklių) aktų kategoriją, prisiminsime vidaus administravimo sampratą pagal VAĮ.

Vidaus administravimas pagal VAĮ

Tai – veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto, turinčio viešojo juridinio asmens statusą, savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.

Pagal VAĮ 5 straipsnio 3 dalį, vidaus administravimo dokumentuose reglamentuojamas viešojo administravimo subjektų įgaliojimų įgyvendinimas taip, kad būtų galima aiškiai nustatyti, kurie subjektų administracijos padaliniai, šiems padaliniams priskirti ar nepriskirti valstybės tarnautojai, kiti įstatymų nustatytą specialų statusą turintys fiziniai asmenys atlieka viešojo administravimo funkcijas. Vadovaujantis minėtu straipsniu, viešojo administravimo subjektų padalinių nuostatai, pareigybių aprašymai yra vidaus administravimo dokumentų pavyzdžiai. Tačiau praktikoje šių pavyzdžių yra kur kas daugiau.

[1290] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I261-2/2013.

[1291] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-27-858/2016.

[1292] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-32-662/2018.

LVAT[1293] yra akcentavęs, kad viešojo administravimo subjekto struktūros tvarkymas – tai vidaus administravimo veiklos forma, kuria užtikrinamas ne tik viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas, bet ir jam priskirtų viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimas. Viešojo administravimo įstaigos vadovas, nustatydamas administracijos struktūrą, turi pareigą tai padaryti taip, kad viešojo administravimo funkcijos būtų atliktos tinkamai, laiku, objektyviai ir t. t. Tai taip pat reiškia, kad pagrindinė ir prioritetinė reikšmė, vykdant vidaus administravimą, yra tarnybos interesai, nukreipti į tinkamo viešojo administravimo funkcijų vykdymo užtikrinimą.[1294]

Vidaus administravimas pagal oficialiąją administracinę doktriną[1295]

- Vidaus administravimas, kitaip nei viešasis administravimas, visada yra nukreiptas į vidinį viešojo administravimo subjekto veiklos organizavimą, todėl aktai, priimami vidaus administravimo metu, visada yra adresuojami subjektams, tam tikrais *sisteminiais, struktūriniais ir (ar) organizaciniais ryšiais* susijusiems su šį aktą priėmusiu subjektu.
- Atitinkamai vidaus administravimo aktų privalomumą asmenims, kuriems jie adresuojami, lemia ne šiuose aktuose įtvirtinta valstybės valia, išreikšta per viešojo administravimo subjektams suteikiamus įgaliojimus, o šių asmenų organizacinis ir (ar) s*truktūrinis pavaldumas jį priėmusiam subjektui bei būtinybė paklusti* atitinkamos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos vidaus darbo tvarkai.
- Vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais VAĮ prasme. Tokie aktai gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius (pagal juos priėmusį subjektą, asmenų, kuriems skiriamas aktas, ratą ir pan.), tačiau, skirtingai nei norminiams administraciniams aktams, vidaus administravimo aktams *nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis*, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisykles.
- Bendro pobūdžio organizacinių tvarkomųjų taisyklių paskirtis – užtikrinti institucijų darbo, vidaus organizacinę, bendravimo su išorės subjektais ratą. Tokių taisyklių taikymas dažnai susijęs su neapibrėžtu subjektų ratu, tačiau nuo norminių administra-

[1293] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A62-3/2012, 2012 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-343/2012, 2012 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2348/2012, 2012 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-3085/2012, 2013 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A261-323/2013, 2014 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A261-212/2014, 2014 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A261-1836/2014.

[1294] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015.

[1295] Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimu Nr. 30, 2016, p. 450–452, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teises, apibendrinimu Nr. 36, 2019, p. 347–348; taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I444-l/2007, 2007 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-602/2007, 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2649/2011, 2012 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-1492/2012, 2013 m. kovo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I492-4/2013, 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-226/2013, 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-784/2014, 2018 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2736-415/2018, 2019 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-81-525/2019.

cinių aktų jos skiriamos pagal savo turinį – *jomis nesukuriamos naujos elgesio normos, subjektams neatsiranda kokios nors naujos materialiosios ar procesinės kilmės teisės*.

- Ginčai dėl vidaus administravimo paprastai kyla administracinių teismų kompetencijai įstatymu priskirtoje *valstybės tarnybos srityje*. Taip yra todėl, kad keičiant administracijos struktūrą, gali pasikeisti tarnautojų skaičius, pavyzdžiui, jų gali sumažėti ar padaugėti. Tokiu atveju valstybės tarnautojas įstaigos vadovo įsakymu yra atleidžiamas arba priimamas į tarnybą. Taip klostosi tarnybiniai santykiai ir yra priimami individualūs tarnybiniai aktai, kurie oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra vadinami individualiais administraciniais aktais.

Vidaus administravimo aktų pavyzdžiai pagal oficialiąją administracinę doktriną[1296] ir rastus dokumentus interneto svetainėse

Taisyklės (tvarkos), reglamentuojančios institucijų vidaus tvarką[1297], reglamentai[1298], darbo užmokesčio mokėjimo tvarką, komandiruočių ir siuntimo į mokymus tvarką, asmens duomenų tvarkymą institucijoje[1299], tarnybinių automobilių naudojimo tvarką[1300], paskatinimų ir apdovanojimų skyrimo tvarką, administracijos padalinių nuostatai ir valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių aprašymai[1301].

Vidaus administravimo aktus reikia atskirti nuo *procedūrinius klausimus įtvirtinančių tvarkų*, kurios oficialiojoje administracinėje doktrinoje laikomos norminiais administraciniais aktais, pavyzdžiui, Valstybinės metrologijos tarnybos direktoriaus įsakymas dėl paskirtųjų įstaigų paskyrimo bei jų vykdomos veiklos paskirtose srityse vertinimo tvarkos patvirtinimo.[1302] Prie tokių aktų priskirtumėme, pavyzdžiui, ir VMVT direktoriaus įsakymu patvirtintą valstybinio geriamojo vandens kontrolės tvarką, Valstybės kontrolieriaus patvirtintus

[1296] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I444-1/2007, 2007 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-602/2007, 2013 m. kovo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I492-4/2013, 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-226/2013, 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-784/2014, 2015 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015, 2018 m. balandžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-219-756/2018, 2020 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-188-629/2020; taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 347–348, 450–452; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (2 dalis) Nr. 25, 2013, p. 58–78.

[1297] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2014 m. balandžio 22 d. įsakymas Nr. B1-368 „Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“.

[1298] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2004 m. balandžio 15 d. Nr. V-232 įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 61-2195.

[1299] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2018 m. sausio 4 d. įsakymas Nr. B1-822 „Dėl Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos privatumo politikos“.

[1300] Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos direktoriaus 2017 m. balandžio 24 d. įsakymas Nr. TV-24 „Dėl Lietuvos automobilių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos tarnybinių lengvųjų ir kitų automobilių naudojimo taisyklių patvirtinimo“.

[1301] Pavyzdžiui, Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos vado 2007 m. balandžio 1 d. įsakymas Nr. V-2 „Dėl Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos pareigybių sąrašo ir pareigybių aprašymo patvirtinimo“.

[1302] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-492-725-11.

valstybinio audito reikalavimus. Šiuose aktuose yra įtvirtinta tvarka, kurios turi laikytis patys viešojo administravimo subjektai, atliekantys kontrolę. Šie teisės aktai nėra skirti administracijos padalinių struktūrai nustatyti, todėl jų ir negalime laikyti vidaus administravimo aktais. Šie aktai yra nukreipti į išorę, t. y. į atitinkamoje ekonominėje, socialinėje ar kultūrinėje srityje veikiančių privačių asmenų kontrolę ir priežiūrą, kurią atlieka viešojo administravimo subjektas.

Egzistuoja taip pat teisės aktai, kuriais, pavyzdžiui, vidaus reikalų ministras nustato valstybės tarnautojo pažymėjimo formos ir valstybės tarnautojo pažymėjimo išdavimo taisykles, valstybės tarnautojų prašymų leisti dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir atšaukimo tvarką, tarnybinio paso išdavimo, keitimo, grąžinimo, paskelbimo negaliojančiu ir sunaikinimo tvarką, nustato didžiausią leistiną vidaus tarnybos sistemos pareigūnų skaičių vidaus reikalų ministro valdymo srities statutinėse įstaigose ir t. t. Kai kuriose valstybėse tokie teisės aktai, kuriais yra įgyvendinami valstybės tarnybą reglamentuojantys įstatymai, taip pat yra laikomi vidaus administravimo aktais, nes jie skiriami valstybės tarnautojams. Todėl užsienio administracinės teisės doktrinoje[1303] (vok. *Verwaltungsverordnung*, ček. *vnitřní předpis, interní normativní akt*) vidaus administravimo aktai skirstomi į aktus, adresuojamus asmenims, tarnaujantiems vienoje organizacijoje, ir į aktus, adresuojamus visiems viešojo administravimo institucijose ar kitose valstybės institucijose arba įstaigose dirbantiems tarnautojams ar darbuotojams.

IŠVADOS

- Lietuvos oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuojama, kad viešojo administravimo subjekto valia yra išreiškiama priimant skirtingo pobūdžio administracinius aktus, kurie skirstomi į norminius administracinius aktus, individualius administracinius aktus, vidaus administravimo aktus ir administracines sutartis.
- Norminiai teisės aktai yra rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų visuotinio privalomumo sprendimai, skelbiami laikantis nustatytos tvarkos, adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais, orientuojami į ateitį ir taikomi daug kartų, kuriuose yra teisės normų – elgesio taisyklių, įtvirtinančių bendro (abstraktaus) pobūdžio nurodymus, sujungiančius tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius.
- Viešojo administravimo subjektai, priimdami norminius administracinius aktus, turi laikytis teisėtumo, įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia principų, taip pat sekti suderinto teisinio reguliavimo ir jo aiškumo taisyklių.
- Oficialiojoje administracinėje doktrinoje dar išskiriami bendrojo pobūdžio ir vidaus administravimo aktai.
- Bendrojo pobūdžio aktams priklauso organizacijų, bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų aktai.

[1303] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 130–132.

- Vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais, nors jie ir gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius, tačiau vidaus administravimo aktams nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisykles.

2.5. Individualūs administraciniai aktai

Prieš aptardami individualaus administracinio akto institutą, trumpai apžvelkime šio instituto teisės doktriną kitose valstybėse.[1304]

Paprastai individualus administracinis aktas yra apibrėžiamas kaip konkretus, vienašališkai atliktas administracinis veiksmas (sprendimas), kuriuo viešojo administravimo subjektas konkrečioje situacijoje sprendžia teisinius santykius, autoritariškai nagrinėja konkrečių asmenų teisinius klausimus. Tai – teisės aktas, skirtas konkrečių asmenų teisėms ir pareigoms nustatyti, keisti ar naikinti, kartu tai – vienašališkas, išorinis, konkretus ar specialus sprendimas.

Užsienio administracinės teisės žinovai pateikia tokius individualaus administracinio akto požymius:

- įstatymu nustatyta viešojo administravimo ar kito subjekto veikla;
- vienašališkas veiksmas dėl nepavaldžių asmenų teisių ir pareigų;
- adresatų ir viešojo administravimo ar kito subjekto, leidžiančio administracinį aktą, teisinis statusas yra skirtingas;
- administracinis aktas yra priimamas konkrečių asmenų atžvilgiu (konkretūs adresatai);
- administracinis aktas adresatams yra privalomas.

Kai kurie iš čia įvardytų požymių sutampa su norminiams administraciniams aktams būdingais požymiais – viešojo administravimo subjekto veikla, įstatyminis pagrindas, vienašališka veikla.

Individualių administracinių aktų klasifikacija

Administracinės teisės teorijoje individualūs administraciniai aktai yra klasifikuojami į įvairias dichotomijas:

- *Pagal turinį*, šie aktai gali būti procesiniai ir materialieji. *Procesiniais* nustatomas asmenų teisinis statusas viešojo administravimo procese, pavyzdžiui, sprendimas dėl administracinės procedūros nutraukimo. *Materialiaisiais* nustatomas adresato teisinis statusas (pavyzdžių žr. toliau).
- *Pagal teisinį poveikį*, materialieji administraciniai aktai skirstomi į konstitutyviuosius ir deklaratyviuosius. *Konstitutyviaisiais administraciniais aktais* nustatomi, keičiami arba naikinami administraciniai teisiniai santykiai, t. y. adresatams sukuriama nauja teisinė padėtis. Tokie aktai veikia *ex nunc* ir *pro futuro* (nuo dabartinio momento į ateitį). Konstitutyvių-jų aktų yra daug daugiau nei kitų, pavyzdžiui, leidimų statyboms išdavimas, socialinės

[1304] Parašyta remiantis: Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 232–234; 300; 361–363; Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část*, *supra note 14*, p. 134–138; Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12*, p. 117–120.

pašalpos suteikimas, sprendimai taikyti administracinę atsakomybę. *Deklaratyviaisiais administraciniais aktais* patvirtinami jau susiklostę administraciniai teisiniai santykiai, esamos asmens teisės ir pareigos, jie veikia *ex tunc* bei *pro praeterito* (nuo tada į praeitį), pavyzdžiui, akto pripažinimas negaliojančiu, pensinių santykių pripažinimas (pensijos gavėjo pažymėjimas), Konkurencijos tarybos atsisakymas išduoti leidimą vykdyti koncentraciją, neatitinkant Konkurencijos įstatymo nuostatų, arba Nacionalinio akreditacijos biuro sprendimas dėl įmonės neakreditavimo, neatitinkant Atitikties įvertinimo įstatymo reikalavimų, ir pan. Yra mišrių aktų, kurie, pagal teisinį poveikį, yra ir konstitutyvieji, ir deklaratyvieji, pavyzdžiui, sprendimas apie padarytą nusižengimą: dalis, nustatanti kaltę, yra deklaratyvaus pobūdžio, o dalis, nustatanti sankciją, konstitutyvaus.

- *Pagal subjektų, kuriems aktas yra privalomas, ratą* administraciniai aktai gali būti skirstomi į *in personam* arba *ad personam* ir *in rem*. Aktai *in personam / ad personam* yra sprendžiantys teisinius adresatų santykius, pavyzdžiui, kelionės dokumento, suteikiančio teisę užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką, pripažinimas arba nutarimas administracinio nusižengimo byloje. Aktai *in rem* taip pat yra nukreipti į adresatą, tačiau daugiau į jo santykį su tam tikru daiktu (nuosavybė, įranga). Tokie aktai gali būti privalomi ne tik adresatui, bet ir jo įpėdiniui, pavyzdžiui, sprendimas dėl teisių į žemės nuosavybę atkūrimą, statybos leidimas, leidimas nugriauti, rekonstruoti, atnaujinti (modernizuoti) statinį, atlikti statinio kapitalinį remontą, pakeisti statinio ar jo dalies paskirtį ir t. t. Šiuose aktuose įpėdiniai nėra minimi, nes tai, kad administracinis aktas privalomas įpėdiniams, įtvirtinta įstatymuose, pavyzdžiui, Civilinio kodekso nuostatuose dėl paveldėjimo ir t. t. Galvoje reikia turėti administracinio akto sukeliamas turtines pasekmes, kai teisės ir pareigos pereina įpėdiniui, pavyzdžiui, sumokėti teisėtai paskirtą baudą ir pan. Yra ir tokių aktų *in rem*, kurie gali būti privalomi tik adresatams ir nėra susiję su įpėdinių teisėmis, pavyzdžiui, leidimas vykdyti medienos ir kitų miško išteklių ruošą. Tokia teisė baigiasi, kai gavęs leidimą asmuo miršta, reorganizavus ar likvidavus juridinį asmenį pasibaigia leidimo galiojimo laikas ar nustatyta tvarka leidimas pripažįstamas negaliojančiu.
- Konstitutyvieji administraciniai aktai gali būti skirstomi:
  - *Pagal veikimo laiką į ribotos ir neribotos trukmės*, pavyzdžiui, Energetikos įrenginių įrengimo ir eksploatavimo veiklos atestatai išduodami ne ilgesniam kaip penkerių metų laikotarpiui[1305], vienkartinės licencijos verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais masiniuose renginiuose, mugėse, parodose, vykstančiose stacionariuose pastatuose, išduodamos teisę verstis mažmenine prekyba atitinkamų grupių alkoholiniais gėrimais turinčioms įmonėms, Europos juridiniams asmenims ir jų filialams ne ilgesniam kaip renginio trukmės laikui[1306]. Neribotos trukmės licencijos išduodamos besiverčiantiems tabako gaminių gamyba, didmenine ir mažmenine prekyba.[1307] Aktus pagal veikimo laiką reikia atskirti nuo administracinių aktų, kuriuose yra nustatyti terminai, per kuriuos asmenys įpareigoti atlikti vieną ar kitą veiksmą.
  - *Pagal poveikį adresatui* – į *beneficinius* (pagerinantys adresato padėtį, pavyzdžiui, suteikiant socialines pašalpas, statybos leidimą) ir *deteriorinius* (pabloginantys adresato padėtį, pavyzdžiui, taikant administracinę atsakomybę – nuobaudą už padarytą administracinį nusižengimą). Aktas tuo pačiu metu gali būti ir beneficinis, ir deteriorinis, pavyzdžiui, aktas suteikia tam tikras teises, bet jomis asmuo gali pasinaudoti tik įvykdęs atitinkamas pareigas, pavyzdžiui, Lietuvos mokslo taryba priima sprendimą finansuoti mokslo projektą, tačiau mokslininkas turi atlikti moks-

[1305] Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2224).

[1306] Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 44-1073).

[1307] Lietuvos Respublikos tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymas (Žin., 1996, Nr. 11-281).

linį tyrimą, kad galėtų pasinaudoti jam skiriamu finansavimu, arba gavus statybos leidimą, būtina statyti taip, kad tai neprieštarautų Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos nustatytoms sąlygoms, užtikrinančioms visuomenės interesą.

- *Pagal tai, ar administracinio akto adresato teisinė padėtis keičiasi ar nesikeičia*, aktai skirstomi į *pozityviuosius* ir *negatyviuosius*. Šiuo atveju visai nesvarbūs „pagerinantys" ar „pabloginantys" kriterijai, kur kas svarbiau, ar apskritai koks nors pokytis įvyksta. Pozityvaus teisės akto atveju adresato pozicija keičiasi, o negatyvaus – nesikeičia, pavyzdžiui, jei asmuo priimamas į valstybės tarnybą, jo teisinis statusas keičiasi, jei nepriimamas – nesikeičia.
- *Pagal tai, ar viešojo administravimo subjektas gali pasinaudoti savo diskrecija, ar ne*, pavyzdžiui, nustatydamas sankciją gali pasinaudoti, registruodamas politinę partiją – negali, išduodamas licenciją – taip pat negali.

2.5.1. Akto požymiai: jurisprudencija

Pagal iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusios VAĮ redakcijos 2 straipsnio 9 dalį, individualus administracinis aktas – tai vienkartis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei. LVAT yra išaiškinęs individualaus administracinio akto paskirtį – tai įstatymo normų ar kitų hierarchiškai aukštesnės pakopos norminių teisės aktų normų taikymo priemonė.[1308]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1309], analizuojant individualių ir norminių administracinių aktų skirtumus, buvo išskirti pagrindiniai individualaus administracinio akto požymiai.

Individualių administracinių aktų požymiai pagal oficialiąją administracinę doktriną

1) Akte yra išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkretaus subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms), t. y. jis sukelia konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą;
2) Aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus;
3) Aktu nustatomos konkrečios teisės ar pareigos suinteresuotiems asmenims kaip konkretiems subjektams;
4) Akto galiojimas nėra tęstinis, tai vienkartinio taikymo aktas;
5) Aktas skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei;

[1308] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS520-566/2013, 2016 m. gegužės 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-539-552/2016, 2018 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-155-552/2018.

[1309] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-201/2009, 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-849/2011, 2011 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-737/2011, 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-795/2011, 2011 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-763/2011, 2011 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-203/2011, 2012 m. sausio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A261-50/2012, 2012 m. gegužės 7 d. nutartis Nr. AS492-288/2012; 2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-438-1200-14, 2015 m. sausio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-220-662/2015, 2015 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1331-520/2015; 2016 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. AB-10483-3-66-3-00055-2015-6, 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-2106-561/2017, 2017 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1015-520/2017, kitos bylos.

6) Aktas privalomas konkrečiam suinteresuotam asmeniui arba jų grupei;
7) Akto paskelbimui ir įsigaliojimui nėra taikoma norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka.

Iliustruojant, kaip teismai, norėdami atskirti norminį administracinį aktą nuo individualaus, praktikoje taiko žinias apie administraciniams aktams būdingus požymius, pateikiame administracinės bylos pavyzdį.

Praktinis pavyzdys

„Pareiškėjas kėlė reikalavimą panaikinti Lietuvos radijo ir televizijos komisijos sprendimą, kuriuo televizijos programų retransliuotojai laikinai įpareigoti sustabdyti tam tikrų programų retransliavimą Lietuvos Respublikoje. Pareiškėjo skundo priėmimo stadijoje kilo klausimas, kokiai administracinio sprendimo rūšiai priskirtinas ginčijamas aktas. Analizuodamas šį ginčo aspektą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad norminis administracinis aktas įtvirtina bendro, abstraktaus, neindividualizuoto pobūdžio normas – elgesio taisykles, nustatančias atitinkamų įstatymų ar kitų teisės aktų normų įgyvendinimo tvarką ir sąlygas. Šis norminio administracinio akto požymis, išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, yra vienas iš esminių kriterijų, leidžiančių atskirti norminius administracinius aktus ir individualius administracinius aktus. Be to, norminis teisės aktas yra orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų, ir, įtvirtinus atitinkamą teisinį reguliavimą (atitinkamas teisės normas) šiame akte, jis toliau veikia ir yra realizuojamas individualiuose santykiuose bei konkrečių asmenų elgesyje. Ir priešingai – individualus aktas pasižymi vienkartiniu pobūdžiu. Šių taisyklių kontekste įvertinusi ginčijamo akto pobūdį ir turinį, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog nėra pagrindo išvadai, kad šiame teisės akte Komisija įtvirtino bendro pobūdžio ir abstrakčias elgesio taisykles. Priešingai – būtent šiuo aktu konkrečioje situacijoje įgyvendintos Visuomenės informavimo įstatymo 19 straipsnyje, 341 straipsnio 11 dalyje ir 48 straipsnio 1 dalies 16 punkte įtvirtintos teisės normos dėl nustatytų reikalavimų laikymosi kontrolės ir, Komisijai nusprendus, kad buvo padaryti tam tikri Visuomenės informavimo įstatymo reikalavimų pažeidimai, taikytos konkrečios ir pakankamai apibrėžtos priemonės (įpareigojimai) atitinkamiems subjektams, o ne sukurtos naujos elgesio taisyklės. Taigi pagal savo teisinę prigimtį skundžiamas aktas yra teisės taikymo aktas, kuris, savo ruožtu, nereikalauja tolimesnių (papildomų) įgyvendinamųjų priemonių (tolimesnio ir (ar) papildomo įgyvendinimo individualiuose teisiniuose santykiuose) ir tiesiogines teisines pasekmes adresatams sukelia savaime. Minėti argumentai leido daryti išvadą, jog ginčijamas aktas neturi norminiams teisės aktams būdingo normatyvinio požymio. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, Komisijos sprendimas savo pobūdžiu atitiko VAĮ įtvirtintus individualaus teisės akto požymius: tai vienkartis teisės taikymo aktas, kuriuo už tam tikrų Visuomenės informavimo įstatymo reikalavimų pažeidimų padarymą nustatyta konkreti, pakankamai apibrėžta priemonė (įpareigojimas) televizijos programų retransliuotojams.“[1310]

[1310] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 431–432; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-714-624/2015.

2.5.2. Individualaus administracinio akto savybės: doktrina

Šiame skyrelyje remiamasi administracinės teisės žinovų parašytais administracinės teisės vadovėliais: Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná* část, C. H. Beck, 2019, p. 152–164; Sládeček, V. *Obecné správní* právo, Wolters Kluwer, 2019, p. 122–125.

Administracinėje doktrinoje išskiriamos tam tikros *individualių administracinių aktų savybės*, susijusios su akto įsigaliojimu, teisine akto galia, akto priverstiniu vykdymu bei vykdymu, nereikalaujančiu prievartos mechanizmo. Trumpai šias savybes apžvelkime.

Individualus administracinis aktas *įsigalioja* nuo momento, kai apie viešojo administravimo subjekto valią raštu pranešama akto adresatams. Taigi, individualaus administracinio akto įsigaliojimas yra siejamas su akto įteikimu akto adresatui ar adresatams. Akto įsigaliojimui faktas apie tai, kad buvo priimtas administracinis aktas, tačiau akto adresatai su juo nebuvo supažindinti, yra nepakankamas. Tai svarbu, nes akto įsigaliojimas yra pagrindas teisiniam poveikiui, pavyzdžiui, nuo akto įsigaliojimo momento viešojo administravimo subjektas tampa saistomas paties priimtu aktu. Faktiškai viešojo administravimo subjektas tampa saistomu nuo momento, kai perdavė aktą paštui ar kitam licencijuotam pašto paslaugų teikėjui, vežančiam pašto siuntas, ar institucijos atitinkamam organui, įgaliotam perduoti aktą adresatui ar adresatams. Atitinkamai viešojo administravimo subjektas nėra saistomas paruošto siųsti, bet neišsiųsto administracinio sprendimo, nes valia dar gali būti keičiama, pavyzdžiui, dėl pasikeitusios oficialiosios konstitucinės ar administracinės doktrinos.

Teisinė akto galia yra individualaus administracinio akto savybė, procesine prasme reiškianti, kad aktas yra galutinis tam tikro viešojo administravimo subjekto veiksmo rezultatas. Apibūdinant individualaus administracinio akto teisinės galios savybę, svarbu atskirti procesinius ir materialinius šios savybės aspektus. Kaip sakėme, procesine prasme teisinę akto galią įkūnija galutinis viešojo administravimo subjekto veiksmo rezultatas, t. y. administracinis aktas yra nebeginčijamas. Kitaip tariant, administracinis aktas, kurio negalima apskųsti aukštesnio lygmens institucijoms (nes taip, pavyzdžiui, nustato įstatymai), įsigalioja jį perdavus akto adresatams arba paskutiniam iš adresatų. Kiti administraciniai aktai įgyja teisinę galią praėjus akto apskundimo terminams, turint galvoje adresatą, kuriam paskutiniam buvo įteiktas administracinis aktas. Materialioji akto teisinė galia reiškia, kad akto negalima keisti arba naikinti, išskyrus įstatymuose nustatytus atvejus, taip pat tai, kad nebegalima iš naujo spręsti dėl dalyko, kuris jau buvo išspręstas administraciniu aktu (*res iudicata*).

Pakeisti arba panaikinti administracinį aktą galima tik dėl jo neteisėtumo. Tai gali padaryti aukštesnio lygmens viešojo administravimo subjektas arba subjektas, kuris priėmė aktą, taip pat administracinis teismas.

Naikinant neteisėtą individualų administracinį aktą, reikia atsižvelgti į tam tikrus aspektus.

Aspektai, naikinant neteisėtą administracinį aktą

- Jeigu akto adresatas gera valia pasinaudojo teisėmis, kurios jam buvo pripažintos neteisėtu aktu, arba atliko pareigas, kurios jam tuo aktu buvo nustatytos, tokių adresato veiksmų negalima vertinti kaip priešingų teisei vien dėl to, kad aktas buvo panaikintas;
- Jeigu akto adresatas, įgyvendindamas neteisėtą aktą, pažeidė jam nustatytos pareigos vykdymą, jo administracinė atsakomybė ir po administracinio akto panaikinimo lieka nepaliesta;
- Jeigu akto adresatas pažeidė įsipareigojimų, nustatytų neteisėtu administraciniu aktu, vykdymą, jis nebebus už tai atsakingas;
- Už žalą, padarytą priimant neteisėtą administracinį aktą, priklauso kompensacija;
- Jeigu priimtas neteisėtas administracinis aktas darė įtaką kitų aktų priėmimui, tai yra pagrindas peržiūrėti ir susijusius su neteisėtu aktu kitus aktus.

Dėl individualių administracinių aktų panaikinimo yra aktualūs teisiniai *ex tunc* ir *ex nunc* terminai: neteisėti administraciniai aktai, kuriais adresato teisinis statusas apsunkinamas, naikinami su *ex tunc* padariniais (t. y. tarsi niekada nebuvo, neegzistavo, nuo pat pradžių), o neteisėti administraciniai aktai, kurie pagerina adresato teisinį statusą, naikinami su *ex nunc* padariniais (t. y. nuo šiol). Tačiau jeigu beneficinio akto adresatas veikė nesąžiningai, tokį teisės aktą taip pat galima anuliuoti su *ex tunc* padariniais. Trumpai apibūdinkime *ex tunc* ir *ex nunc* padarinių reikšmę: *ex tunc* reiškia, kad vėlesnis aktas nuo pat pradžios panaikina ankstesniojo akto padarinius (atgaline data), *ex nunc* reiškia, kad jei aktas panaikina ankstesnįjį aktą, jo pakeitimai turi galios ankstesniam aktui tiktai po jo įsigaliojimo.

Keičiant individualius administracinius aktus, skirtingai nei juos naikinant, reikia atsižvelgti ir į akto turinį, ir į pakeitimo pobūdį. Viešojo administravimo subjektas, keisdamas ar naikindamas individualų administracinį aktą, turi atsižvelgti į asmens sąžiningai, gera valia įgytas teises ir jų neliečiamumą.

Aptarkime situacijas, kai priimamas naujas sprendimas baigtoje byloje. Kartais atsitinka taip, kad tenka įsikišti į teisinius santykius, reguliuojamus teisėtais administraciniais aktais. Šiuo atveju *res iudicata* neveikia.

Aspektai, naikinant teisėtą administracinį aktą

- naujo administracinio akto priėmimas pasikeitus išorinėms aplinkybėms;
- suteiktos teisės atėmimas;
- nustatytos pareigos pakeitimas;
- administracinio akto turinio patikslinimas.

Visus šiuos institutus apžvelgiame tolesnėse pastraipose.

Dauguma administracinių aktų yra priimami tomis aplinkybėmis, kurios galiojo akto priėmimo laikotarpiu. Jeigu tos aplinkybės iš esmės pasikeičia, tai toks sprendimas *pro futuro* gali tapti nebeaktualus. Gali kilti poreikis priimti naują aktą. Tokia problema administracinės teisės doktrinoje sprendžiama pasitelkus institutą *clausula rebus sic stantibus*. Šis principas administracinės teisės

kontekste reiškia įstatymais leidžiamą naujo akto priėmimą, pasikeitus išorinėms aplinkybėms, galiojusioms priimant aktą. Šis institutas leidžia reaguoti į aplinkybių, aktualių administracinio akto turiniui, pasikeitimą, priimant naują aktą, kuris pakoreguos administracinius teisinius santykius, atsižvelgiant į naujas aplinkybes. Išorinių aplinkybių pasikeitimas nebūtinai turi priklausyti nuo administracinio akto adresato arba, atvirkščiai, pasikeitimas gali išplaukti iš adresato valios, pavyzdžiui, adresatas reikalauja pakeitimo arba teisės, pripažintos administraciniu aktu, panaikinimo. Dėl pozityviųjų aktų, kuriais yra suteikiamos teisės arba nustatomos pareigos, *clausula rebus sic stantibus* galioja tik tada, kai tai eksplicitiškai išreikšta, t. y. naujo administracinio akto galimybė numatyta įstatyme. Tokį pavyzdį pateiktume iš statybų sektoriaus. Antai Teritorijų planavimo sąlygų išdavimo tvarkos aprašo 10 punkte numatytas planavimo sąlygų keitimas.[1311] Kitokia situacija yra dėl negatyvių administracinių aktų – *clausula rebus sic stantibus* yra implicitinis (numanomas).

Įstatymai[1312], norminiai administraciniai teisės aktai[1313] neretai įgalina anuliuoti suteiktas teises, jeigu teisės turėtojas, vykdymas šią teisę, pažeidžia arba netinkamai atlieka teisines pareigas. Tai dažna licencijuojamų veiklų srityse, pavyzdžiui, licencijos verstis visuomenės sveikatos priežiūros veikla galiojimas gali būti panaikintas, jei licencijai gauti buvo pateikti suklastoti dokumentai, licencijos turėtojas, kurio licencijos galiojimas sustabdytas, toliau vykdo veiklą ir t. t.

Jeigu atsitinka taip, kad administraciniu aktu nustatomos pareigos realizavimas yra neproporcingas arba nebetenka prasmės, kai kuriuose įstatymuose numatomas nustatytos pareigos pakeitimas arba atleidimas nuo jos vykdymo.[1314] Tokio instituto esmė yra neproporcingumo, nelankstumo, atsiradusio priėmus administracinį aktą dėl išorinių priežasčių, panaikinimas. Šis institutas gali pasitarnauti viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimo efektyvumui didinti.

Gali atsitikti taip, kad administracinio akto turinį tenka tikslinti (iteracija – *iteretur* (kartoti)). Aktas vėliau konkretizuoja, detalizuoja ankstesnio akto turinį, kuris buvo suformuluotas abstrakčiai. Taigi, ankstesniame administraciniame akte gali būti numatoma iteracija.

Naujuoju administraciniu aktu, pasikeitus išorinėms aplinkybėms ar tikslinant akto turinį, sudaromos galimybės dėl svarbių priežasčių papildomai nustatyti arba pakeisti galiojimo laiką, akto įsigaliojimo terminą arba pratęsti pareigų atlikimo terminą, arba papildomai nustatyti galimybę asmeniui atlikti tam tikrą pareigą dalimis ir pan.

[1311] Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymas Nr. D1-262 „Dėl Teritorijų planavimo sąlygų išdavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 83-3028).

[1312] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos medicinos praktikos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 102-2313).

[1313] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2010 m. spalio 1 d. įsakymas Nr. V-868 „Dėl Visuomenės sveikatos priežiūros veiklos licencijavimo nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2010, Nr. 120-6145).

[1314] Dažniausiai Vidurio Europos teisinėje literatūroje nurodomos viešojo administravimo proceso metu viešojo administravimo subjektų skirtos baudos asmenims, kurie be pateisinamų priežasčių neatvyksta į posėdį, trukdo proceso eigai, nepaklūsta pareigūno nurodymams ir t. t., pavyzdžiui, Čekijos Respublikos viešojo administravimo proceso įstatymo 62 paragrafas, kuris ir vadinasi procesinės baudos.

Kartais *administracinio akto vykdymas* yra priverstinis: toks aktas, kuris numato galimybę panaudoti teisinės prievartos mechanizmą tam, kad būtų įvykdyta pareiga, nustatyta administraciniame akte. Toks mechanizmas naudojamas tik administracinių aktų, kurie nustato pareigą ką nors padaryti ar duoti, atžvilgiu. Netiesiogiai priverstinio vykdymo administraciniai aktai yra tokie, kuriais nurodoma ko nors nepadaryti, t. y. susilaikyti nuo veiksmų. Priežastis taikyti teisinės prievartos mechanizmą yra akto vykdymas laiku, t. y. per nustatytą akte terminą. Jeigu terminas savanoriškai, gera valia įvykdyti pareigą praeina ir pareiga lieka neįvykdyta, „įsijungia“ teisinės prievartos mechanizmas. Jeigu toks terminas administraciniame akte nėra nustatytas, teisinės prievartos priemonių panaudojimas yra negalimas, nebent įstatymas įgalina nustatyti terminą papildomai. Tokiu atveju administracinio akto vykdymui taikomas teisinės prievartos priemonių panaudojimo mechanizmas.

Administraciniai aktai gali būti ir tokie, kuriems vykdyti nėra reikalaujama prievartos priemonių mechanizmo. Plačiąja prasme individualaus administracinio akto vykdymas yra savybė, būdinga visiems aktams, išreiškianti akto „galiojimą“ arba teisinių padarinių sukėlimą.

Taip pat prie individualaus administracinio akto savybių administracinės teisės teorijoje priskiriamos administracinio *akto fikcija* ir *spekuliacija*. Teisinius padarinius gali sukelti ne tik viešojo administravimo subjekto priimtas aktas, bet ir viešojo administravimo subjekto neveikimas, kai jis yra įpareigotas priimti administracinį aktą. Viešojo administravimo subjekto neveikimo padariniai turi būti numatyti įstatymuose. Tarp administracinio akto fikcijos ir spekuliacijos yra teorinis skirtumas. Administracinio akto *fikcija* reiškia, kad aktas nebuvo priimtas, o *spekuliacija* – aktas buvo priimtas, bet apie tai asmeniui, kuriam aktas skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis aktas turi tiesioginį poveikį, nebuvo pranešta. Praktikoje toks aktų skirstymas neturi reikšmės, nes viešosios administracijos neveikimo teisinių padarinių atžvilgiu kalbama apie fikciją. Tačiau tokio instituto buvimo administracinėje teisėje reikšmė yra apsaugoti asmenis nuo viešosios administracijos neveikimo.[1315] Klausimas – kaip asmeniui (pareiškėjui) elgtis tokiais atvejais, kai viešojo administravimo subjektas neatlieka materialinių ir procesinių veiksmų, kad asmeniui būtų suteikta vienokia ar kitokia teisė. Tam, kad atsirastų viešojo administravimo subjekto atsakomybė *ex lege*, atitinkama teisinė konstrukcija turi būti numatyta įstatymuose. Vidurio Europos administracinės teisės doktrinoje yra nustatyti viešojo administravimo subjekto neveikimo atsakomybės kilimo modeliai:

- teisių atsiradimas tiesiogiai yra susijęs su pareiškėjo teisiniu statusu;
- pareiškėjui turi būti iš anksto žinoma, kada jis įgis tam tikrą teisę viešojo administravimo subjekto neveikimo atveju;

[1315] Viešojo administravimo įstatyme numatytas administracinės procedūros institutas, nustatantis viešojo administravimo veiksmus nagrinėjant skundą dėl viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padaryto asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimo.

- terminas, nuo kurio skaičiuojamas teisių suteikimas, negali apimti laikotarpio, kai viešojo administravimo subjektas išsiaiškina, kad pareiškėjo prašymas turi trūkumų ir dėl to viešojo administravimo subjektas negali priimti sprendimo, ir apie tai informuoja pareiškėją;
- teisių atsiradimas *ex lege* turi būti papildomai *ex officio* patvirtintas[1316].

Administracinės teisės doktrinoje, be čia minėtų individualių administracinių aktų savybių, dar yra išskiriamos *administracinių aktų cikliškumo (grandinės)* ir *subsumpcijos* savybės. Kalbame apie situaciją, kai norint atlikti tam tikrus veiksmus reikia priimti keletą aktų, kurie vienas kitą keičia, o tų aktų grandinė sudaro tam tikrą laiko ir logikos seką. *Cikliškumo* atveju administraciniai aktai priimami atskirai ir palaipsniui, bet kiekvienas jų yra nukreiptas tiesiogiai į asmenį, kuriam jis adresuotas. Po to, kai aktas įgijo teisinės galios, jo adresatas reikalauja tolesnio administracinio akto, pavyzdžiui, norint verstis asmens sveikatos priežiūros veikla, reikia gauti licenciją, kurią suteikia Valstybinė akreditavimo sveikatos veiklos priežiūrai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos, o tam, kad tokia licencija būtų išduota, reikia gauti leidimą – higienos pasą, kurį išduoda Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos.[1317]

Priešingai administracinio akto cikliškumui, akto *subsumpcija* reiškia vienintelio galutinio akto priėmimą, kuris subsumuoja (sujungia) visus veiksmus į vieną. Tokiu atveju asmuo prašo galutinio akto – sprendimo. Viešojo administravimo subjektas, kad priimtų galutinį sprendimą, inicijuoja, pagal savo kompetenciją, ir tarpinių aktų priėmimą. Šie aktai pirmiausia įpareigoja viešojo administravimo subjektą. Jie neatitinka administraciniam aktui būdingų požymių, nes nesukelia teisinių padarinių ir nėra išorinio poveikio. Tokiu atveju galutinis aktas yra daugiau nei vieno viešojo administravimo subjekto išreikšta valia. Tarpiniai aktai papildo galutinį aktą. Esant subsumpcijai administracinių aktų priėmimas adresato atžvilgiu yra koncentruotas. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad tai naudinga asmeniui, tačiau tokios tvarkos procedūros turi būti labai aiškios ir skaidrios, kad atitiktų teisinio tikrumo ir efektyvumo reikalavimus, nes tarpinių aktų trūkumai gali tapti ir galutinio sprendimo trūkumais. Lietuvos oficialiojoje doktrinoje šie aktai dar vadinami procedūriniais aktais (apie juos žr. vadovėlio V dalies 2.5.5 poskyryje).

[1316] *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p.* 161.

[1317] Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2007 m. kovo 2 d. įsakymas Nr. V-156 „Dėl asmens sveikatos priežiūros įstaigų licencijavimo“ (Žin., 2007, Nr. 31-1148).

2.5.3. Reikalavimai aktui: doktrina

Šiame skyrelyje remiamasi: Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část,* C. H. Beck, 2019, p. 142–146; Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo,* Wolters Kluwer, 2019, p. 122–125; Zimmermann, Jan. *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, 2014, p. 341–350.

Administracinės teisės doktrinoje išskiriami keli administraciniams aktams keliamų reikalavimų tipai – kompetenciniai, turinio, formalieji (išorinės formos) ir procedūriniai. Kiekvieną trumpai aptarkime.

Kompetenciniai reikalavimai reiškia įstatymų materialiosios teisės normomis nustatytus viešojo administravimo subjekto įgaliojimus ir procesinę jo jurisdikciją priimti administracinį aktą. Taigi, administracinis aktas turi būti priimtas kompetentingo subjekto pagal jo turimus įgaliojimus, neviršijant jų.

Turinio reikalavimai reiškia, kad administracinio akto turinys, vadovaujantis įstatymu, yra viešojo administravimo subjekto išreikšta valia konkrečiu atveju konkretaus adresato atžvilgiu. Taigi, čia kalbama apie viešojo administravimo subjekto sprendimą, atitinkantį aukštesnės galios teisės aktus, tam tikru materialaus ar procesinio pobūdžio klausimu. Tai taip pat reiškia, kad, skirstant administracinius aktus į konstitutyviuosius ir deklaratyviuosius, tokiuose sprendimuose nustatomos teisės ir pareigos arba patvirtinamas jau susiklostęs teisinis santykis.

Turinio reikalavimai taip pat reiškia ir pareigą laikytis tam tikros individualaus administracinio akto formos. Antai įstatymuose yra nustatyti teismų sprendimų struktūriniai elementai – įžanginė, aprašomoji, motyvuojamoji ir rezoliucinė dalys.[1318] Individualaus administracinio akto struktūriniai elementai VAĮ nėra taip detaliai nustatyti. Juos galima bendrai nuspėti iš iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusios VAĮ redakcijos 8 straipsnio, kuriame buvo įtvirtinti bendrieji individualaus administracinio akto reikalavimai. Taigi, neretai patys viešojo administravimo subjektai, remdamiesi Teisėkūros pagrindų įstatymu, Lietuvos vyriausiojo archyvaro įsakymu patvirtintomis Dokumentų rengimo taisyklėmis ir kitais teisės aktais, savo darbo reglamentuose nustato turinio reikalavimus jų priimamiems administraciniams aktams.[1319] LVAT vienoje iš savo bylų yra nustatęs, kad teisės normų taikymo aktą paprastai turėtų sudaryti įžanginė, aprašomoji, motyvuojamoji ir rezoliucinė dalis.[1320]

Administracinės teisės doktrinoje, įskaitant ir užsienio šalių viešąjį administravimą reglamentuojančius teisės aktus[1321], išskiriami tokie individualaus

[1318] Pavyzdžiui, CPK 270 straipsnis, ABTĮ 87 straipsnis ir t. t.

[1319] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2018 m. vasario 1 d. nutarimas Nr. 1S-10 (2018) „Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamento patvirtinimo“ (TAR, 2018-02-14, Nr. 2273).

[1320] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-2377/2012.

[1321] Pavyzdžiui, Čekijos Respublikos viešojo administravimo proceso įstatymo 68 paragrafas. Žr. Zákon č. 500/2004 Sb., o Správní řád.

administracinio akto formos struktūriniai elementai – rezoliucinė, motyvuojamoji ir nurodymo apie akto apskundimo galimybes dalys. *Rezoliucinėje dalyje* surašomas nagrinėjamo klausimo sprendimas, teisinis pagrindas, kuriuo remiantis priimtas sprendimas, nurodomi dalyviai, nustatyto įpareigojimo įvykdymo terminas, akto įsigaliojimo atidėjimo terminas, jeigu reikia, nurodomi kiti duomenys. *Motyvuojamoje dalyje* nurodomos sprendimo priėmimo priežastys, motyvai, dokumentai, patvirtinantys sprendimo priėmimo motyvus, svarstymai, vertinimai, kuriais viešojo administravimo subjektas vadovavosi priimdamas sprendimą, informacija apie tai, kaip viešojo administravimo subjektas vertino dalyvių prašymus, pareiškimus, reikalavimus, nuomones, pasiūlymus. *Dalyje apie sprendimo apskundimo tvarką* nurodoma, ar galima sprendimą apskųsti, jei galima, tai nurodomas terminas, per kurį sprendimas gali būti skundžiamas, nurodoma tiksli data, nuo kurios apskundimo terminas skaičiuojamas, taip pat nurodomas viešojo administravimo subjektas ar kitas subjektas, kuriam sprendimas gali būti apskųstas. Tai, kas Lietuvoje įprastai vadinama įžangine individualaus administracinio akto dalimi, Vidurio Europos valstybėse yra vadinama *formalūs individualaus administracinio akto reikalavimai*, reiškiantys, kad turi būti nurodytas sprendimą priėmusio subjekto pavadinimas, sprendimo priėmimo vieta, oficialus antspaudas, įgalioto asmens vardas, pavardė, įgaliojimai arba tarnybinis numeris bei parašas.

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusios VAĮ redakcijos 10 straipsnyje galima įžvelgti visas minėtas individualaus administracinio akto struktūrines dalis: įžanginę (administracinio sprendimo data, administraciniam sprendimui suteiktas registracijos numeris), aprašomąją (atliekamas tvarkomasis veiksmas arba asmenims nustatytos teisės, pareigos, nurodomas administracinio sprendimo teisinis, faktinis pagrindas), motyvuojamąją (pateikiami administracinio sprendimo motyvai, kuriais viešojo administravimo subjektas grindžia savo sprendimą), rezoliucinę (formuluojamas viešojo administravimo sprendimas). Taip pat minėto straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad turi būti nustatyta administracinio sprendimo apskundimo tvarka, sprendimą priėmusio asmens vardas, pavardė, pareigos.

Individualaus administracinio akto turinys tiesiogiai yra susijęs su formaliais, t. y. išorinės akto formos, reikalavimais. Įprastai individualus administracinis aktas turi būti rašytinis ir atitikti čia nurodytus formalius akto reikalavimus.

Kiti individualaus administracinio akto turinio reikalavimai yra tokie – akto turinio *konkretumas ir aiškumas*, koreliuojantys su sprendimo priėmimo *motyvais*, turinio loginis nuoseklumas ir suprantamumas (netgi, jei įmanoma, paprastumas). Šis reikalavimas yra sietinas su akte formuluojamomis teisėmis ir pareigomis, suteikiamų teisių ir nustatomų pareigų pusiausvyra, pavyzdžiui, jeigu akto adresatų yra daugiau nei vienas. Taigi, akte turi būti aiškiai, konkrečiai, vienareikšmiškai išdėstyta viešojo administravimo subjekto, priėmusio sprendimą, valia, būtent – administracinio teisinio santykio dalyviams kylantis teisinis poveikis. Akto turinys turi būti proporcingas poreikiui, kuris ir paskatino

priimti aktą. Aktu negalima peržengti būtinybės kištis į asmenų teises ar pareigas. Jeigu svarstomas adresato pasiūlymas, akto dalyko negalima pakeisti be adresato sutikimo. Akto turinys negali būti priešingas gerai moralei.

Procedūriniai individualiam administraciniam aktui keliami reikalavimai paprastai būna numatyti viešojo administravimo procesą reglamentuojančiuose teisės aktuose (Lietuvos atveju – VAĮ) bei specialiuose įstatymuose, priklausomai nuo srities, kurioje priimamas sprendimas – žemės ūkio, konkurencijos, finansų, tabako ar alkoholio kontrolės ir t. t.

2.5.4. Reikalavimai aktui: jurisprudencija

Rašant skyrių remtasi LVAT praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimu, 2016, Nr. 30, p. 500–518, ir naujausiomis administracinėmis bylomis.

Bendrieji reikalavimai individualiam administraciniam aktui buvo įtvirtinti iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusios VAĮ redakcijos 8 straipsnyje. Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. šie reikalavimai yra įtvirtinti VAĮ 10 straipsnyje. Jų bendrumas reiškia, kad šiais reikalavimais turi vadovautis visi viešojo administravimo subjektai, pagal savo kompetenciją priimantys individualius aktus – ir mokesčių administratoriai, ir Konkurencijos tarybos nariai, ir Nacionalinės žemės tarnybos pareigūnai, ir daugybė kitų viešojo administravimo subjektų. Antai oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuota, kad šiame straipsnyje reglamentuotos normos yra imperatyvaus pobūdžio, nustatančios viešojo administravimo subjektui privalomą elgesio modelį priimant individualius administracinius aktus.[1322]

VAĮ 8 straipsnį sudarė keturios dalys, kuriose įžvelgtini individualiam administraciniam aktui keliami kompetenciniai, turinio, formalieji (išorinės formos), aiškumo, konkretumo reikalavimai.

VAĮ 8 straipsnis (dabar žr. VAĮ 10 straipsnį)
2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 redakcija
2013 m. liepos 2 d. įstatymo Nr. XII-511 redakcija

Pagal VAĮ 8 straipsnio *1 dalį*, individualus administracinis aktas turi būti *pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis*, o *taikomos poveikio priemonės* (licencijos ar leidimo galiojimo panaikinimas, laikinas uždraudimas verstis tam tikra veikla ar teikti paslaugas, bauda ir kt.) *turi būti motyvuotos*.

Pagal VAĮ 8 straipsnio *2 dalį*, individualiame administraciniame akte turi būti *aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos* ir *nurodyta akto apskundimo tvarka*.

Pagal VAĮ 8 straipsnio *3 dalį*, individualus administracinis aktas turi būti *pasirašytas* jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo

[1322] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A662-1230/2012, 2015 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1536-662/2015, 2018 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1150-502/2018.

subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens ir *patvirtintas antspaudu*. Kai individualus administracinis aktas priimamas naudojantis valstybės informacinėmis sistemomis, jo pasirašymui ir patvirtinimui antspaudu prilyginamas patvirtinimas (autorizavimas) *valstybės informacinėje sistemoje*.

Pagal VAĮ 8 straipsnio *4 dalį*, kiekvienam asmeniui, kuriam individualus administracinis aktas yra skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis individualus administracinis aktas turi tiesioginį poveikį, *ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo šio akto priėmimo raštu pranešama apie individualaus administracinio akto priėmimą*, kartu pridedant individualaus administracinio akto teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintą kopiją, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip. Kai individualus administracinis aktas priimamas naudojantis valstybės informacinėmis sistemomis, vietoj individualaus administracinio akto teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintos kopijos gali būti pridedamas individualaus administracinio akto išrašas.

Administraciniai teismai savo jurisprudencijoje yra ne kartą interpretavę VAĮ 8 straipsnio nuostatas:

„<...> akte turi būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi priimdamas administracinį aktą; motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Taigi, viešojo administravimo sistemai priklausančių kompetentingų institucijų sprendimai turi būti aiškūs, tikslūs, nedviprasmiški, leidžiantys suinteresuotam subjektui suvokti, kokios priežastys lėmė vienokį ar kitokį valdžios institucijos sprendimą (LVAT sprendimas administracinėje byloje Nr. A-556-1395/2008). Sprendimo priėmimo faktinis pagrindas ir individuali argumentacija turi būti žinomi ne tik viešojo administravimo subjektui, priimančiam sprendimą, bet ir asmeniui, kurio atžvilgiu jis priimamas. Individualus administracinis aktas turi būti toks, kad iš jo būtų galima suprasti visuomeninių santykių esmę, subjektus, dalyvaujančius šiuose santykiuose, būtų aiškus tų visuomeninių santykių teisinis kvalifikavimas. Visiškai nesilaikant minėtų nuostatų ar laikantis tik iš dalies, paprastai kyla pagrįsta abejonė dėl tokio administracinio akto teisėtumo bei pagrįstumo, įgalinanti teismą, nagrinėjantį tokią bylą, skundžiamą viešojo administravimo subjekto individualų administracinį aktą panaikinti (LVAT 2008-11-19 nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1898/2008, 2008-12-19 nutartis administracinėje byloje Nr. A756-2036/2008).“[1323]

Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusios redakcijos VAĮ individualus administracinis aktas įvardytas *administraciniu sprendimu*. VAĮ 10 straipsnio 5 ir 6 dalyse, 13 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti tokie administraciniam sprendimui keliami reikalavimai:

Administraciniame sprendime turi būti nurodyta:

1) administracinį sprendimą priėmusio viešojo administravimo subjekto *pavadinimas*;
2) administracinio sprendimo *data;*
3) administraciniam sprendimui suteiktas *registracijos numeris*;
4) administracinio sprendimo *teisinis ir faktinis pagrindas* ar kitos administraciniam sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės;
5) atliekamas tvarkomasis veiksmas arba asmenims nustatytos *teisės ir (ar) pareigos*;
6) administracinio sprendimo *motyvai*;
7) administracinio sprendimo *apskundimo tvarka*;
8) administracinį sprendimą priėmusio *asmens vardas, pavardė ir pareigos*.

[1323] Kauno apygardos administracinio teismo 2016 m. gegužės 11 d. sprendimas Nr. I-1893-423/2016.

> Administracinis sprendimas *turi būti pasirašytas* jį priėmusio pareigūno, valstybės tarnautojo, kito įstatymų nustatytą specialų statusą turinčio fizinio asmens arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens.
>
> Asmeniui, pateikusiam 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 *tris darbo dienas* nuo administracinio sprendimo priėmimo dienos raštu pranešama apie priimtą administracinį sprendimą, pateikiant tokio sprendimo kopiją, ar, esant poreikiui apsaugoti atitinkamų kategorijų duomenis, – nuasmenintą priimto administracinio sprendimo nuorašą.

Šiame straipsnyje įžvelgtini anksčiau galiojusioje VAĮ redakcijoje įtvirtinti bendri reikalavimai: teisinis, faktinis administracinio akto priėmimo pagrindas, nustatytos teisės, pareigos, motyvacija, sprendimo apskundimo tvarka (VAĮ 10 straipsnio 5 dalis), pasirašytas jį priėmusio pareigūno (VAĮ 10 straipsnio 6 dalis). Kiti nurodyti reikalavimai papildė administracinio sprendimo struktūrinius elementus (1–3, 8 punktai).

* * *

Kadangi vadovėlio rašymo metu negaliojo naujoji VAĮ redakcija, tolesniuose skyriuose naudojamasi VAĮ reikalavimais individualiam administraciniam aktui pagal 2014 m. lapkričio 11 d. Nr. XII-1317 bei 2013 m. liepos 2 d. Nr. XII-511 VAĮ redakcijas, t. y. tas, kurios buvo nustatytos VAĮ 8 straipsnyje. Manytina, kad nors ir keitėsi teisinis reguliavimas, administracinių teismų jurisprudencija išliks aktuali. Be to, oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje bei EŽTT jurisprudencijoje yra numatyti teismų praktikos vienodumo ir stabilumo reikalavimai (žr. Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d., 2007 m. spalio 24 d. nutarimus, EŽTT 2011 m. spalio 20 d. sprendimas byloje *NejdetŞahin ir Perihan Şahin prieš Turkiją*).

2.5.4.1. Akto forma

LVAT konstatavo, kad teisės normų taikymo aktą turi sudaryti įžanginė, aprašomoji, motyvuojamoji ir rezoliucinė dalys.[1324] Kai kurių teisės aktų analizė leidžia tvirtinti, kad *įžanginėje dalyje* viešojo administravimo subjektai paprastai nurodo akto priėmimo laiką, vietą, sprendimą priėmusio pareigūno vardą, pavardę, svarstomą klausimą, procedūrinius dokumentus, kurių pagrindu yra nustatomi faktai, *aprašomojoje dalyje* nurodomos su svarstomu klausimu susijusios faktinės ir teisinės aplinkybės (administracinio sprendimo teisinis ir faktinis pagrindas, ar kitos administraciniam sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės), asmenų, susijusių su svarstomu klausimu, prašymai, pareiškimai, reikalavimai ar nuomonės, atliekamas tvarkomasis veiksmas arba asmenims nustatytos teisės ir (ar) pareigos; *motyvuojamoje dalyje* pateikiami motyvai,

[1324] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-2377/2012.

kuriais viešojo administravimo subjektas grindžia savo sprendimą, įrodymų analizė ir vertinimas, jų juridinė kvalifikacija ir pagrįstumas, nuorodos į materialines ar proceso teisės normas, *rezoliucinėje dalyje* formuluojamas institucijos sprendimas, susijęs su subjektinių teisių ar juridinių pareigų nustatymu teisinio santykio šalims. Galiausiai nurodoma sprendimo apskundimo tvarka ir kiti įstatymuose įtvirtinti sprendimo formai keliami reikalavimai. Kaip matėme anksčiau, užsienio administracinės teisės doktrinoje išskiriamos tik rezoliucinė ir motyvuojamoji dalys, taip pat sprendimo apskundimo tvarką nustatanti dalis. Visi kiti duomenys yra laikomi formaliaisiais, pavyzdžiui, administraciniam sprendimui suteiktas registracijos numeris ir pan.

Kiekvieno viešojo administravimo subjekto veiklą reglamentuojantys teisės aktai gali numatyti, kokiu administraciniu aktu turi būti įforminti atitinkami viešojo administravimo subjekto atlikti veiksmai, pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos, Valstybinės lietuvių kalbos komisijos sprendimai įforminami nutarimais. Viešojo administravimo subjektai turi paisyti šio reikalavimo. Antai vienoje iš bylų[1325] paaiškėjo, kad Klaipėdos teritorinės ligonių kasos, atlikdamos patikrinimą, pagal Valstybinės ligonių kasos direktoriaus patvirtintą Asmens sveikatos priežiūros įstaigų, vaistinių bei kitų įmonių ir įstaigų, sudariusių sutartis su Valstybine ligonių kasa ar teritorinėmis ligonių kasomis, kontrolės tvarkos aprašą, turėjo priimti ekspertizės pažymą. Toks dokumentas nebuvo priimtas, o vietoj jo buvo surašytas ekspertizės protokolas. Pagal LVAT, vien ta aplinkybė, kad subjektas nesilaikė šio reikalavimo, nėra pagrindas automatiškai panaikinti ginčijamą aktą. Kitame ginče susiklostė priešinga situacija ir LVAT konstatavo, kad faktinė aplinkybė, jog viešojo administravimo subjektas laikosi formalių reikalavimų, priimdamas individualų administracinį aktą, nėra pagrindas laikyti, kad šis aktas tenkina VAĮ 8 (dabar – 10 straipsnyje) straipsnyje nustatytus reikalavimus:

> „Vien ta faktinė aplinkybė, kad atsakovo surašytas teisės aktas atitinka Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2009 m. liepos 28 d. įsakymu Nr. VA-53 patvirtinta formą, neleidžia pripažinti (preziumuoti), kad ginčo individualus administracinis aktas tenkina aptariamus VAĮ reikalavimus.
>
> 2011-04-26 sprendimas yra lakoniškas, įvardijamos bendros teisės normos, esanti informacija ribota ir nepakankama suprasti, dėl ko apsispręsta išieškoti sprendime nurodomą sumą, o tai prieštarauja VAĮ 8 straipsnio reikalavimams."[1326]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuota, kad neretai individualus administracinis aktas būna atitinkamo *prieš tai atlikto darbo, ankstesnių procedūrų įteisinimas*, kuriame formuluojamos teisinių santykių dalyviams konkrečios teisės ir pareigos, sukeliančios teisinius padarinius[1327]. Prieš tai atliktas darbas (ataskaitos, patikrinimo, išvados ir kt.) yra procedūriniai dokumentai,

[1325] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-2904/2012.

[1326] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1311/2012 ir kitos bylos.

[1327] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-633-08 ir kitos bylos.

atspindintys individualiam administraciniam aktui priimti reikalingus duomenis. Šie dokumentai, pasak LVAT, yra „tik ištaka, tarnaujanti individualiam administraciniam aktui priimti“[1328]. Taigi, jeigu administracinis aktas priimamas procedūrinių dokumentų pagrindu, juose užfiksuoti faktai, nustatytos aplinkybės nebūtinai turi būti perkeliamos į administracinį aktą – pakanka jame padaryti nuorodą į atitinkamą šaltinį. Procedūriniai dokumentai nurodomi individualaus administracinio akto įžanginėje dalyje ir pridedami prie šio akto. Savo ruožtu, pagal administracinių teismų praktiką, individualaus administracinio akto įžanginėje dalyje nurodyti procedūriniai dokumentai yra to akto sudėtinė (motyvuojamoji) dalis.[1329] Praktikoje gali susiklostyti tokie atvejai, kad sprendimą priima viena institucija, o procedūrinius dokumentus pateikia kita institucija. Dažniausiai tokiais atvejais šios institucijos yra susijusios pavaldumo ryšiu. Antai vienoje iš administracinių bylų buvo konstatuota, kad „Aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentų patikrinimo aktuose išdėstyti argumentai gali būti laikomi sudėtine Aplinkos ministerijos sprendimo motyvų dalimi, jei pačiame Aplinkos ministerijos sprendime nėra pateikiami kiti motyvai“[1330].

LVAT pabrėžia, kad papildoma dokumentacija nereikš, kad individualus administracinis aktas yra pagrįstas, jeigu su šia dokumentacija asmuo, kurio atžvilgiu priimamas individualus sprendimas, nėra supažindinamas, jeigu šie procedūriniai dokumentai nėra nurodyti individualiame administraciniame akte. Jeigu šių sąlygų nėra laikomasi, procedūriniai dokumentai negali būti laikomi individualaus administracinio akto sudedamąja (motyvuojamąja dalimi).[1331]

2.5.4.2. Akto motyvavimas

VAĮ 10 straipsnio 5 dalies 5 punkte (anksčiau – VAĮ 8 straipsnio 1 dalyje) yra imperatyviai įtvirtinta, kad individualus administracinis aktas turi būti *pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis* (turi būti nurodytas administracinio sprendimo teisinis ir faktinis pagrindas ar kitos sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės). Be to, minėto straipsnio 6 punkte nustatyta, kad *administracinis sprendimas turi būti motyvuotos*. Aptarkime šiuos reikalavimus.

Manytina, kad įstatymų leidėjas administracinius aktus, kuriais taikomos poveikio priemonės, vertina kaip deteriorinį aktą, t. y. aktą, pabloginantį asmens teisinę padėtį. Šiuo atveju ir administracinėje doktrinoje, ir teismų praktikoje ypač akcentuojamas sprendimo motyvavimo aspektas. Antai LVAT konstatavo:

[1328] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-658-858/2016 ir kitos bylos.

[1329] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1760-575/2018 ir kitos bylos.

[1330] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-2625-12; 2012 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-2572-12.

[1331] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-47/2014.

„viešojo administravimo subjektas, priėmęs negatyvias pasekmes sukeliantį sprendimą, turi pareigą jį pagrįsti tiek teisiniais, tiek faktiniais argumentais, t. y. nurodyti priežastis, lėmusias neigiamo sprendimo priėmimą.“[1332]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje pažymėta, kad individualaus administracinio teisės akto motyvavimas sietinas su teisėtumo, gero administravimo principais, kurių viešojo administravimo subjektas privalo laikytis, vykdydamas savo veiklą, kad nepažeistų teisės aktų, kad sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus.[1333] Net jeigu viešojo administravimo subjektas naudojasi diskrecijos teise, tai nereiškia, kad jis neturi motyvuoti savo sprendimų. VAĮ 8 straipsnyje (dabar – 10 straipsnyje) nustatyti administraciniam aktui keliami reikalavimai yra imperatyvūs. Antai administracinėse bylose yra konstatuota, kad „sprendimo nemotyvavimas negali būti grindžiamas viešojo administravimo subjektui suteikta diskrecija“[1334].

Ką reiškia nemotyvuotas individualus administracinis aktas? Pasak LVAT, tai reiškia, kad sprendime nėra nurodytos ginčo konkrečios faktinės aplinkybės, konkretūs teisės aktai (konkrečios normos), nepateiktas teisinis nustatytų faktų vertinimas, nenustatytas juridinių faktų visetas, būtinas ir pakankamas teisės normai taikyti. Vienoje iš bylų buvo konstatuota, kad viešojo administravimo subjektas vadovavosi tik bendrosiomis normomis, neaišku, kokių atitinkamų įstatymų normą ar normas taikė, tų normų konkrečiai nesiejo su asmens prašymo motyvais ir reikalavimais.[1335] Taip pat oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra išaiškinta, kad motyvavimo pareiga reiškia individualiame administraciniame akte nurodomus pagrindinius faktus, argumentus ir įrodymus, pateikiamą teisinį pagrindą, kuriuo viešojo administravimo subjektas remiasi priimdamas administracinį aktą, o pats motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Viso to reikia, kad administracinio akto motyvai nebūtų grįsti spėjimais, įtarimais, asmeninėmis simpatijomis, antipatijomis[1336], t. y. kad būtų išvengta subjekto, priimančio sprendimą, šališkumo ir būtų užtikrintas objektyvumas.

Motyvuojant administracinius aktus nepakanka nurodyti įstatymą ar kitą teisės aktą, kuris yra pažeidžiamas, būtina nurodyti konkrečią sąsają tarp padaryto teisės akto pažeidimo ir teisės akto normos. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje pripažįstama, kad individualiame administraciniame akte apsiribojus vien tik nuorodomis į bendro pobūdžio teisės akto nuostatas

[1332] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugpjūčio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4498-520/2018.

[1333] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1037/2010, 2008 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-700/2008, 2009 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756422/2009, 2018 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1198-520/2018 ir kitos bylos.

[1334] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-1893-423/2016, 2020 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-486-575/2020.

[1335] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-486-575/2020.

[1336] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1323-575/2019.

pažeidžiami VAĮ 8 straipsnio 1 dalies (dabar – VAĮ 10 straipsnio 5 dalies 5 punkto) reikalavimai.[1337]

Praktinis pavyzdys

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos priėmė sprendimą, kuriuo asmeniui neskyrė paramos ir taikė sankciją už įsipareigojimų ir tinkamumo kriterijų nesilaikymą. Sprendime buvo nurodyta tik dalis ginčui reikšmingų faktinių aplinkybių, taip pat buvo atskirai pateiktas sąrašas teisės aktų, kurie reglamentuoja ginčo teisinius santykius. Faktinės aplinkybės nebuvo susietos su konkrečiomis teisės normomis. Asmuo kreipėsi į administracinį teismą. Administracinis teismas konstatavo, kad taikant sankcijas nepakanka paramos sumažinimą ar neskyrimą motyvuoti vien teisės normų išvardijimu, nenurodant, kaip pasireiškė jų pažeidimas. Ginčo sprendime pateiktos teisės normos galėjo būti pritaikytos įvairioms situacijoms, todėl iš tokio sprendimo nėra aišku, kokie konkrečiai pažeidimai lėmė Agentūros apsisprendimą nesuteikti dalies prašomos paramos. LVAT konstatavo, kad Agentūra turi tiksliai ir aiškiai apibrėžti pareiškėjo padarytus pažeidimus, *eliminuoti bet kokias dviprasmybes, faktinę situaciją apibūdinti bei pagrįsti taip, kad ji būtų aiški ne tik valstybės tarnautojams, atsakingiems už teikiamą paramą žemės ūkio sektoriuje, bet ir tiems asmenims, kurie tiesiogiai pretenduoja į išmokas.*[1338]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje pabrėžiama, kad tinkamas individualaus administracinio akto motyvavimas apima ir daugiau aspektų nei teisinio pagrindo nurodymas ir taikymas. Tinkamas motyvavimas apima ir reikalavimą akte *nurodyti pagrindinius faktus*. Maža to, pasak LVAT, turi būti nustatytos ne pavienės faktinės aplinkybės, o juridinių faktų visetas, būtinas ir pakankamas teisės normai taikyti.[1339] Tai taip pat sietina su gero administravimo principais ir VAĮ 8 straipsnyje (dabar – VAĮ 10 straipsnyje) nustatytais reikalavimais. Neatsižvelgimas į juridinių faktų visetą lemia viešojo administravimo funkcijų biurokratišką ir formalų vykdymą.

Praktinis pavyzdys

Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos 2017 m. lapkričio 30 d. priėmė sprendimą, kuriuo panaikino pareiškėjos leidimą laikinai gyventi Lietuvoje. Anksčiau jai leidimas laikinai gyventi buvo išduotas dėl to, kad ji užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla uždaroje akcinėje bendrovėje. Sprendimas panaikinti leidimą laikinai gyventi buvo grindžiamas tuo, kad bendrovė nebeatitiko Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 45 straipsnio 1 dalies reikalavimų (nebuvo visą darbo laiką dirbančių trijų Lietuvos Respublikos piliečių ar nuolat Lietuvoje gyvenančių užsieniečių). Teismas tokį Migracijos departamento sprendimą panaikino, nes vienas iš darbuotojų buvo tikslinėse atostogose (tėvystės ir vaiko priežiūros atostogose). Dėl to šio darbuotojo teisinis statusas negalėjo būti prilyginamas Įstatymo 45 straipsnio 1 dalies 1 punkte nurodytų reikalavimų nesilaikymui.

[1337] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015-07-02 sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1243-556/2015.

[1338] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. kovo 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-825-624/2019, kitos bylos.

[1339] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1150-502/2018.

Savo ruožtu Migracijos departamentas sprendimą panaikinti leidimą laikinai gyventi grindė tuo, kad vienam iš bendrovėje įdarbintų Lietuvos Respublikos piliečių buvo mokamas mažesnis nei Vyriausybės nustatytas minimalus mėnesinis darbo užmokestis, o nuo 2017 m. rugpjūčio 1 d. šiam asmeniui iš viso nebuvo mokamas darbo užmokestis. Todėl Migracijos departamentas padarė išvadą, kad šis asmuo bendrovėje nedirbo. Teismas akcentavo, kad, išduodant leidimą pareiškėjai laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje 2017 m. rugpjūčio 7 d., atsakovui turėjo būti žinoma situacija dėl darbuotojo teisinės padėties, susijusios su tėvystės ir vaiko priežiūros atostogomis ir kad tai negalėjo prilygti įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties" 45 straipsnio 1 dalies reikalavimui[1340]. Taigi, Migracijos departamentas priėmė sprendimą atsižvelgdamas tik į Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinės sistemos duomenis ir neatsižvelgdamas į kitus faktus – juridinių faktų visetą.

Taigi, pagal oficialiąją administracinę doktriną[1341], kad individualus teisės aktas būtų teisėtas, jis turi apimti faktinių aplinkybių tyrimą, taikytinos teisės normos paiešką, teisinį nustatytų faktų vertinimą (kvalifikavimą). Tai yra individualaus administracinio akto teisėtumo (teisinio pagrindo) ir pagrįstumo (faktinio pagrindo) bei jų neatsiejamo ryšio reikalavimas individualiam administraciniam aktui, akcentuojamas Lietuvos administracinių teismų jurisprudencijoje.

Be gero administravimo principų, LVAT, vertindamas individualių administracinių aktų teisėtumą, akcentuoja proporcingumo principo reikšmę: „administraciniai aktai, kuriais sprendžiami asmens teisių ir pareigų klausimai, visais atvejais turi būti ne tik pagrįsti įstatymais, bet asmeniui taikomi jo teisių apribojimai turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, taikomos priemonės turi būti proporcingos pagrįstiems administravimo tikslams, jos neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti."[1342]

Praktinis pavyzdys

Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – ir Departamentas) 2017 m. lapkričio 30 d. priėmė sprendimą panaikinti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsienio valstybės piliečiui, nors 2017 m. liepos 3 d. toks leidimas buvo išduotas (toliau – Sprendimas). Pagal 2017 m. sausio 1 d. galiojusią Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties" redakcijos 45 straipsnio 1 dalies 1 punktu, leidimas laikinai gyventi gali būti išduodamas užsieniečiui, kuris užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla Lietuvos Respublikoje, kai jis yra dalyvis įmonės, kuri ne mažiau kaip pastaruosius 6 mėnesius iki užsieniečio kreipimosi dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo vykdo steigimo dokumentuose nurodytą veiklą Lietuvos Respublikoje, kurioje yra įsteigtos ne mažiau kaip trys darbo vietos ir jose visą darbo laiką dirba Lietuvos Respublikos piliečiai ar nuolat Lietuvoje gyvenantys

[1340] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugpjūčio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4498-520/2018.

[1341] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. rugpjūčio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2155-520/2016.

[1342] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-1226/2009, 2018 m. liepos 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-4406-756/2018, kitos bylos.

> užsieniečiai ir kurios nuosavo kapitalo (ne akcinės bendrovės ir ne uždarosios akcinės bendrovės atveju – turto) vertė sudaro ne mažiau kaip 28 000 eurų ir t. t. Tokį sprendimą Departamentas priėmė nustatęs, kad bendrovė neatitinka Įstatymo 45 straipsnio 1 dalies 1 punkto reikalavimo dėl įsteigtų ne mažiau kaip trijų darbo vietų, kuriose visą darbo laiką dirbtų Lietuvos Respublikos piliečiai ar nuolat Lietuvos Respublikoje gyvenantys užsieniečiai. Ginčijamame Sprendime Departamentas nurodė, kad Kontrolės skyrius nustatė, jog bendrovėje įdarbinti keturi asmenys: trys Lietuvos Respublikos piliečiai ir vienas leidimą laikinai gyventi turintis užsienietis. Teismas, į kurį kreipėsi asmuo, kuriam buvo panaikinta teisė laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, nustatė, kad Departamento Sprendime konstatuota, kad vienam iš bendrovėje įdarbintų Lietuvos Respublikos piliečių nuo 2017 m. gegužės 1 d. mokamas mažesnis negu Vyriausybės nustatytas minimalus mėnesinis darbo užmokestis, o nuo 2017 m. rugpjūčio 1 d. minėtam asmeniui iš vis nėra mokamas darbo užmokestis, todėl galima teigti, kad minėtas asmuo faktiškai bendrovėje šiuo metu nedirba, nes jam nėra mokamas darbo užmokestis, tačiau konkretaus asmens neįvardijo. Teismas pastebėjo, kad Sprendime vartojamos frazės „galima teigti“, „galima konstatuoti“ suponuoja išvadą, kad savo sprendimą panaikinti asmeniui leidimą laikinai gyventi Lietuvoje, atsakovas grindė prielaidomis. Taip pat Teismas konstatavo, kad Departamento Sprendime, nors ir nurodyta, kad bendrovė neatitinka Įstatymo 45 straipsnio 1 dalies 1 punkto reikalavimo dėl įsteigtų ne mažiau kaip trijų darbo vietų, kuriose visą darbo laiką dirbtų Lietuvos Respublikos piliečiai ar nuolat Lietuvoje gyvenantys užsieniečiai, bet jame nėra išdėstyti aiškūs ir pakankami faktai, argumentai ir įrodymai, jų analizė bei vertinimas, sudarantys proporcingą pagrindą tokiam sprendimui priimti.[1343]

Praktikoje susiduriama su keliomis individualaus administracinio akto motyvavimo problemomis: *pirma*, aktas apskritai nėra motyvuotas, *antra*, aktas yra nepakankamai motyvuotas, *trečia*, aktas yra netinkamai motyvuotas.

Pirmu atveju aktas laikytinas neteisėtu ir administracinis teismas jį tokiu ir paskelbs:

> „Visiškas motyvų nebuvimas pats savaime yra pagrindas panaikinti administracinį aktą, neanalizuojant kitų su tuo susijusių aplinkybių (pvz., motyvų, kuriais viešojo administravimo subjektas grindžia administracinį aktą, kai kyla ginčas teisme).“[1344]

Antru atveju privalu išsiaiškinti, ar akto turinio trūkumai yra esminiai. Jeigu jie esminiai, administracinis aktas bus laikomas neteisėtu. Esminiais trūkumais laikytina tai, kad iš akto turinio neįmanoma identifikuoti asmeniui nustatytų pareigų, suvokti teisių, pareigų, teisėtų interesų pasikeitimo (apie akto trūkumus žr. vadovėlio V dalies 2.5.6 poskyrį):

> „Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, kai nėra pagrindo atitinkamą individualų administracinį aktą pripažinti visiškai nemotyvuotu, kiekvienu konkrečiu atveju, spręsdamas dėl tokio akto atitikties pastarosios įstatymo nuostatos reikalavimams, teismas privalo *ad hoc* įvertinti, ar nustatyti turinio (teisinio ir faktinio pagrindimo, motyvacijos) trūkumai yra esminiai, sukliudę šio individualaus administracinio akto

[1343] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-4406-756/2018.

[1344] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1096-858/2017.

adresatams suprasti atitinkamų visuomeninių santykių esmę ir turinį, identifikuoti jų teisių, pareigų bei teisėtų interesų pasikeitimą, šio pasikeitimo pagrindus ir apimtį, tinkamai įgyvendinti šiuo aktu suteiktas teises ar (ir) įvykdyti nustatytas pareigas bei įstatymų nustatyta tvarka efektyviai realizuoti teisę į (galimai) pažeistų teisių ir teisėtų interesų gynybą. Šis vertinimas turi būti atliekamas individualaus administracinio akto adresato požiūriu, t. y. būtent to, kuris turi teisę žinoti ir suprasti, dėl kokios priežasties ir kuo remiantis priimtas konkretus sprendimas, be kita ko, atsižvelgiant ir į pastarajam asmeniui žinomas aplinkybes, lėmusias minėtą sprendimą.“[1345]

Trečiu atveju reikalinga atkreipti dėmesį į visus oficialiojoje administracinėje doktrinoje ir šiame skyrelyje pristatytus ir iškristalizuotus reikalavimus – teisėtumas (teisinis pagrindas), pagrįstumas (faktinis pagrindas), jų neatsiejamumas, juridinių faktų viseto nustatymas, aiškumas.

Nemotyvuoto akto pasekmės proceso požiūriu pagal oficialiąją administracinę doktriną

„<...> proceso požiūriu nemotyvuotas administracinis aktas, kuris daro neigiamą poveikį subjekto teisėms ar interesams, negali būti pripažintas teisėtu, nes riboja subjekto teises skųsti tokį aktą ir apsunkina tokio akto teisminę kontrolę. Tai prieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintai asmens teisei į teisminę gynybą, įskaitant tinkamą teismo procesą bei teisingą bylos išnagrinėjimą. VAĮ 8 straipsnio 1 dalies (dabar – VAĮ 10 straipsnio 5 dalies aut. past.) reikalavimų nepaisymas ir konkrečių teisės normų nesusiejimas su objektyviais duomenimis (faktais) pripažintinas esminiu trūkumu, kai toks pažeidimas ne tik paneigia asmens teisę žinoti teisei priešingos veikos ribas, riboja teises į teisminę gynybą, bet ir ginčui persikėlus į teismą atima galimybę pastarajam suprasti bei apsibrėžti bylos nagrinėjimo apimtį, o kartu visapusiškai bei objektyviai išnagrinėti ginčą.“[1346]

2.5.4.3. Akto aiškumas, suprantamumas

VAĮ 8 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtinta, kad individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos. Šio reikalavimo 2020 m. lapkričio 1 d. VAĮ redakcijoje nebeliko. Manytina, įstatymų leidėjas tokį reikalavimą palaikė savaime suprantamu. Tačiau dėl administracinio sprendimo aiškumo ir suprantamumo praktikoje kyla ginčų. Antai ir oficialiojoje administracinėje doktrinoje akcentuojama, kad, be to, kad administraciniai aktai, sukeliantys teisines pasekmes, turi būti pagrįsti ir teisėti, jie turi būti aiškūs ir suprantami[1347].

LVAT apie akto aiškumą ir suprantamumą

„Viešojo administravimo subjekto priimtas individualus administracinis aktas turi būti suformuluotas taip, jog asmenys, kuriems yra skirtas aktas, suprastų santykių

[1345] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI3-407-764/2020, 2011 m. birželio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A556-336/2011.

[1346] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A261-2692/2011, 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-47/2014.

[1347] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. kovo 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-650-556/2015.

esmę ir turinį bei galėtų įgyvendinti reikalavimus, kuriuos nustato aktas. Dėl to viešojo administravimo subjektas privalo tiksliai ir aiškiai suformuluoti reikalavimus, nurodyti teisės normas ir aplinkybes, kuriomis rėmėsi, priimdamas individualų administracinį aktą. Jei viešojo administravimo subjektas ginčijamame akte nenurodo teisinio, faktinio pagrindo ar aktą suformuluoja taip, kad akto adresatams tampa neįmanoma įgyvendinti įpareigojimų, kuriuos nustato aktas, individualus administracinis aktas turi būti naikinamas."[1348]

„<…> individualiu administraciniu aktu turi būti išreikšta viešojo administravimo subjekto valia, privaloma asmeniui ir sukelianti jam ne bet kokių, bet konkrečių tiesioginių padarinių, todėl būtina reikalavimą ne tik pagrįsti objektyviais duomenimis bei teisės normomis, bet ir suformuluoti aiškias nuostatas dėl akto adresato teisinio statuso pasikeitimų ir priimto sprendimo motyvų (aiškumo reikalavimas)."[1349]

„<...> viešojo administravimo subjektas, priimdamas individualų teisės aktą, jį turi juridiškai sukonstruoti taip, kad pastarasis būtų suprantamas ne tik teisinį išsilavinimą turintiems asmenims, galintiems operuoti teisinėmis sąvokomis bei gebantiems interpretuoti teisės aktus, pateikti savo nuomonę ginčą nagrinėjančiai institucijai, bet ir tiems asmenims, kurie tokio išsilavinimo neturi, tačiau siekia apginti galimai pažeistas teises ar įstatymų saugomus interesus."[1350]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje pabrėžiama, kad aktas turi būti sukonstruotas taip, kad būtų „matyti, koks klausimas buvo iškeltas viešojo administravimo subjektui, kaip vyko pati procedūra, kokia medžiaga buvo tiriama, kokiais teisės aktais remtasi priimant sprendimą, kokia galutinė išvada bei kokie argumentai nulėmė šią išvadą. Ir visa tai turi atsispindėti aiškiai bei tiksliai sprendime, kad suinteresuotas asmuo ne tik galėtų dokumentą suprasti, bet ir pasinaudoti teismine gynyba, jei nesutiktų su viešojo administravimo sistemos subjekto priimtu patvarkymu"[1351].

VAĮ 8 straipsnyje (dabar – VAĮ 10 straipsnyje) įtvirtinti imperatyvai yra bendrojo pobūdžio. Tačiau yra ir specialaus pobūdžio reikalavimų, skirtų individualaus administracinio akto priėmimui, nes kiekvienas viešojo administravimo subjektas administruoja skirtingas sritis, vykdo ir įgyvendina skirtingus įstatymus. Taigi, viešojo administravimo subjektai, spręsdami skirtingo pobūdžio teisinius ginčus, administruodami skirtingo pobūdžio teisinius santykius, turi vadovautis specialios teisės normomis, skirtomis tik šiems teisiniams santykiams reglamentuoti, pavyzdžiui, konkurencija, mokesčiai, vartotojų teisės, maisto sauga, aplinkos apsauga, sveikatos apsauga, imigrantų teisės, prieglobstis ir t. t. Apie tai byloja ir oficialioji administracinė doktrina.[1352] Šie reikalavimai dažniausiai yra išdėstyti specialiuosiuose įstatymuose, norminiuose administraciniuose aktuose arba institucijų vidaus administravimo aktuose.

[1348] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1234-520/2015, 2019 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1161-624/2019.

[1349] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1435-261/2019.

[1350] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3321-629/2019.

[1351] *Ibid*.

[1352] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-624-438/2019.

Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, priimdami sprendimus, privalo vadovautis ne tik VAĮ keliamais reikalavimais, bet ir specialios teisės aktų normomis. Tai susiję ir su individualaus administracinio akto teisėtumo, pagrįstumo, aiškumo reikalavimais.

2.5.4.4. Akto apskundimo tvarkos nurodymas, parašas

VAĮ 10 straipsnio 5 dalies 7 punkte (anksčiau – VAĮ 8 straipsnio 2 dalyje) nustatyta, kad individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta *akto apskundimo tvarka, nurodant konkrečią skundą nagrinėjančią instituciją ar įstaigą, skundo padavimo terminą ir teisės aktą, reglamentuojantį apskundimo tvarką*. LVAT yra išaiškinęs šią normą.

Oficialioji administracinė doktrina

> Ši norma „nustato pareigą individualų administracinį aktą priimančiam viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti tokius duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokiai institucijai (institucijos pavadinimas, adresas) ir per kokį terminą (nurodant, ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. Administracinio akto apskundimo tvarkos neišaiškinimas tinkamai nesiderina su geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą“[1353].

Taip pat teismų praktikoje ne kartą pabrėžta, kad ta aplinkybė, jog sprendime nėra tiesiogiai nurodyta ir išaiškinta jo apskundimo galimybė, nėra nurodyti įstatymo numatyti apskundimo terminai, gali būti vertinama kaip priežastis, objektyviai sukliudžiusi pareiškėjui laiku realizuoti teisę kreiptis į teismą.[1354] Tai reiškia, kad apskundimo tvarka turi būti nurodyta tiesiogiai, t. y. nepakanka nurodyti įstatymo, kuriame yra reglamentuojama akto apskundimo tvarka. Tačiau, sprendžiant teismui klausimą dėl termino paduoti skundą atnaujinimo, akto apskundimo tvarkos nenurodymas skundžiamame akte turi būti vertinamas kitų byloje esančių faktinių aplinkybių kontekste, antraip – kiekvieną kartą pripažįstant, kad akto apskundimo tvarkos nebuvimas, kurį visada laikant objektyviai sukliudžiusia pareiškėjui kreiptis į teismą laiku priežastimi, susidarytų situacija, kai pareiškėjas galėtų piktnaudžiauti tokia teise.[1355] Tomis kitomis faktinėmis aplinkybėmis teismų praktikoje yra laikomi, pavyzdžiui, pareiškėjo veiksmai po akto gavimo, jo pastangos skųsti aktą, laiko tarpas, per

[1353] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-143-178-10.

[1354] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-430-624/2016.

[1355] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-756-382-13.

kurį pareiškėjas kreipėsi į teismą, ir kitos aplinkybės, leidžiančios daryti išvadą dėl pareiškėjo pastangų, įvykdytų per protingą laiko tarpą, realizuojant savo teises.[1356]

VAĮ 10 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad aktas turi būti *pasirašytas* jį priėmusio pareigūno, valstybės tarnautojo, kitos įstatymų nustatytą specialų statusą turinčio fizinio asmens arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens. Kai administracinis sprendimas priimamas naudojantis valstybės informacinėmis sistemomis, jo pasirašymui prilyginamas patvirtinimas (autorizavimas) valstybės informacinėje sistemoje. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje buvo pripažinta, kad akto nepasirašymas įgalioto asmens yra esminis trūkumas.[1357]

Anksčiau galiojusios VAĮ redakcijos 8 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, kad aktas turi būti patvirtintas *antspaudu.* Tačiau oficialiojoje administracinėje doktrinoje buvo pažymėta, kad toks įstatymo pažeidimas nėra teisinis pagrindas individualų administracinį aktą pripažinti neteisėtu ir panaikinti. Toks individualaus administracinio akto formos trūkumas pripažintas formaliu ir nustatyta, kad šis trūkumas tik taip turėtų būti vertinamas, jei nėra konstatuotas jo neteisėtumas iš esmės.[1358] Antai LVAT išdėstė:

> „Pirmosios instancijos teismas teisingai nustatė, kad ginčijamas Departamento sprendimas nėra patvirtintas antspaudu, jame taip pat nenurodyta sprendimo apskundimo tvarka, todėl pagrįstai konstatavo, kad toks atsakovo sprendimas neatitinka VAĮ 8 straipsnio reikalavimų. Kita vertus, teisėjų kolegija pastebi, kad minėti pažeidimai nesukliudė pareiškėjui tinkamai realizuoti savo teisę kreiptis į teismą. Todėl nagrinėjamu atveju negalima pripažinti, jog apskundimo tvarkos nenurodymas ginčijamame atsakovo sprendime duoda pagrindą aktą panaikinti. Pirmosios instancijos teismo nurodyta aplinkybė, kad ginčijamas Departamento sprendimas nepatvirtintas antspaudu, yra formalaus pobūdžio ir neturintis esminės įtakos ginčijamo akto teisėtumui.“[1359]

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusioje VAĮ redakcijoje apie antspaudą nėra užsiminta.

2.5.5. Tarpiniai (procedūriniai) aktai

Priimant individualų administracinį aktą, t. y. galutinį sprendimą, viešojo administravimo subjektui tenka atlikti atitinkamus veiksmus.

[1356] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-858-1063-14.

[1357] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-502-1676-09.

[1358] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-673-415/2017.

[1359] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-286-14.

Praktiniai pavyzdžiai

Mokesčių administratoriaus operatyvaus patikrinimo pavedimas[1360], Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nutarimas dėl bendrovės Kauno termofikacijos elektrinės reguliuojamos veiklos neplaninio patikrinimo[1361], Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos Klaipėdos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento privalomasis nurodymas pateikti patikrinimą atliekančiam pareigūnui paaiškinimą raštu ir turimus dokumentus, susijusius su asmeniui priklausančio pastato statyba[1362], tarnybinio patikrinimo išvada[1363], valstybės įmonės „Statybos produkcijos sertifikavimo centras" sprendimas, kuriuo įmonė informuoja asmenį, kad šis turi pateikti visų statybos defektų daugiabutyje gyvenamajame name pašalinimo aktą, pasirašytą daugiabučio namo savininkų bendrijos pirmininko ar jo įgalioto asmens[1364], Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Vilniaus miesto vaiko teisių apsaugos skyriaus sprendimas „Grėsmės vaikui lygio nustatymo anketa" ir juo nustatytas grėsmės lygis[1365], pažeidimo tyrimo išvada[1366] ir t. t.

Visi šie prašymai, nurodymai, nustatymai reikalingi tam, kad vėliau būtų priimtas galutinis administracinis aktas. Kitaip tariant, tai yra aktai, kuriais siekiama parengti ar sudaryti prielaidas priimti galutinį sprendimą.

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje ne kartą pažymėta, kad tai – aktai, kurie neatitinka administraciniams aktams keliamų reikalavimų: *pirma*, jais gali būti tiesiog informuojama, kad asmens atžvilgiu pradėta atitinkama procedūra, pavyzdžiui, dėl anksčiau minėto mokesčių administratoriaus nurodymo teismas yra konstatavęs, kad tai aktas, nedarantis įtakos pareiškėjo teisiniam statusui, t. y. nelemiantis pareiškėjo materialinių teisių ir pareigų (dar tai gali būti apibūdinta taip – nesukeliantys asmeniui teisinių pasekmių, t. y. nedarantys įtakos asmenų teisėms ar įstatymų saugomiems interesams); *antra*, aktu gali būti konstatuojami tam tikrai faktai, tačiau nėra išreiškiami privalomojo pobūdžio patvarkymai, sukuriantys asmenims teisių ar pareigų, netaikomos poveikio priemonės (taip buvo konstatuota dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nutarimo, dėl Vilniaus miesto vaiko teisių apsaugos skyriaus sprendimo); *trečia*, aktu gali būti prašoma pateikti per nustatytą terminą tam tikrą informaciją, tokiu aktu nesukeliamos materialinės

[1360] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-83-575/2016.

[1361] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-849-525/2017.

[1362] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-23-502/2019.

[1363] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-662-643-13.

[1364] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-116-415/2019.

[1365] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-397-552/2019.

[1366] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-658-858/2016.

teisinės pasekmės (taip konstatuota ginče dėl Klaipėdos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento privalomo nurodymo); *ketvirta*, gali būti ištiriamas atitinkamas pažeidimas ir t. t.

Darytina išvada, kad tarpiniai procedūriniai aktai yra tokie aktai, kuriais siekiama parengti ar sudaryti prielaidas priimti galutinį sprendimą, tačiau jais nėra sukeliamos teisinės pasekmės, t. y. nedaroma įtaka asmenų teisėms ar įstatymų saugomiems interesams. Procedūriniai dokumentai, kurių pagrindu priimamas individualus administracinis aktas ir kuriuose yra išdėstomos nustatytos aplinkybės, turi būti nurodomi administracinio akto įžanginėje dalyje ir pridėti prie individualaus akto. Jie yra individualaus akto sudėtinė (motyvuojamoji) dalis.[1367]

Kadangi tarpiniai aktai nėra laikomi individualiais administraciniais aktais, jie negali būti savarankišku administracinės bylos dalyku[1368], negali būti ginčo administraciniame teisme objektu[1369]. Nagrinėdamas skundus dėl teisinių pasekmių nesukeliančių aktų ar veiksmų, teismas asmens teisių apginti negali, nes net ir skundo tenkinimo atveju, asmens teisių ir pareigų apimtis nepasikeistų, o pats procesas būtų iš esmės beprasmis.[1370] Tačiau asmuo, nesutinkantis su jam sukeliančiu materialines teisines pasekmes individualiu administraciniu aktu, kuris priimtas remiantis atitinkamu procedūriniu dokumentu, paduodamas teismui skundą dėl tokio akto gali išdėstyti savo nesutikimo motyvus ir dėl procedūrinio dokumento. Teismas, nagrinėdamas ginčą dėl tokio administracinio akto, turi vertinti jį kartu su procedūriniu dokumentu (motyvuojamąja dalimi) kaip vientisą aktą.[1371]

2.5.6. Individualaus administracinio akto trūkumai (defektiniai administraciniai aktai)

Šiame skyriuje remiamės Lietuvos oficialiąja administracine doktrina bei administracinės teisės žinovų parašytais administracinės teisės vadovėliais: Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část*, C. H. Beck, 2019, p. 146–152; Sládeček, V. *Obecné správní* právo, Wolters Kluwer, 2019, p. 127–134.

Jeigu individualus administracinis aktas neatitinka tokio pobūdžio aktams keliamų reikalavimų, jis yra defektinis, t. y. su trūkumais. Trūkumų gali būti įvairių ir dėl skirtingų priežasčių. Pačiomis tipiškiausiomis priežastimis yra

[1367] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-658-858/2016.

[1368] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[442]-1238/2011.

[1369] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-235-756/2018.

[1370] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-172/2010.

[1371] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-1035/2014, 2018 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-320-624/2018.

laikomas nekompetentingumas ir / ar akto turinio trūkumai (piktnaudžiavimas administracine diskrecija, įgaliojimų viršijimas). Kiti trūkumai yra susiję su akto priėmimo procedūromis ar kitais akto netikslumais. Administracinės teisės doktrinoje defektiniai administraciniai aktai yra grupuojami, o grupavimo kriterijumi dažniausiai laikomas trūkumo sunkumo, rimtumo laipsnis, pavyzdžiui, akto trūkumo įtaka asmens, kuriam jis adresuojamas, teisiniam statusui. Pagal šį kriterijų, individualūs administraciniai aktai skirstomi į aktus, turinčius formalių trūkumų, neteisėtus ir niekinius.

Lietuvos oficialiojoje administracinės teisės doktrinoje įvardijami faktinių duomenų administraciniame akte trūkumai, procedūrinio pobūdžio trūkumai, teisinio pagrindimo trūkumai, kompetencijos, motyvacijos trūkumai. Tai reiškia, kad administracinių teismų praktikoje individualaus administracinio akto trūkumai yra tiesiogiai siejami su VAĮ 8 straipsnyje įvardytais reikalavimais. Trūkumai administracinių teismų jurisprudencijoje skirstomi į esminius ir neesminius. Pripažinus, kad aktas turi esminių trūkumų, jis yra naikintinas. Esminiais administracinio akto trūkumais laikomi tokie trūkumai, kurie, pavyzdžiui, paneigia priimto sprendimo esmės suvokimą[1372], viešojo administravimo subjektas nenagrinėja iš esmės pareiškėjo prašymo ir pateiktos papildomos medžiagos, todėl pateikė formalų atsakymą[1373], juridinių faktų viseto, būtino ir pakankamo teisės normai taikyti, nenustatymas[1374], esminių akto priėmimo procedūrų pažeidimas[1375], konkrečių teisės normų nesusiejimas su objektyviais duomenimis (faktais) pripažintinas, kai tai ne tik paneigia asmens teisę žinoti teisei priešingos veikos ribas, riboja teises į teisminę gynybą, bet ir ginčui persikėlus į teismą atima galimybę pastarajam suprasti bei apsibrėžti bylos nagrinėjimo apimtį, o kartu visapusiškai bei objektyviai išnagrinėti ginčą[1376].

2.5.6.1. Aktai, turintys formalių trūkumų

Pagal administracinės teisės doktriną, prie neesminių individualaus administracinio akto trūkumų reikėtų priskirti aktus, turinčius formalių trūkumų, kai juose yra smulkių formalių klaidų, nedarančių įtakos dalyko esmei, pavyzdžiui, rašybos, skaičiavimo, spausdinimo ar kitų techninių klaidų. Tokiu atveju viešojo administravimo subjektas, priėmęs aktą, gali jį pataisyti, prašant proceso dalyviui, arba *ex officio* procesiniu administraciniu aktu, arba klaida ištaisoma aukštesnio lygmens viešojo administravimo subjekto priimtu aktu, Vidurio Europoje

[1372] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. sprendimas byloje Nr. A556-336/2011.

[1373] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-834/2013.

[1374] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A398-442/2015.

[1375] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A520-2294/2012.

[1376] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-47/2014.

vadinamu koreguojamuoju aktu (akte jie taip ir pažymimi). Problemų gali kilti, kai atsiranda dvejonių, ar akto trūkumas yra formalus, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektas supainiojo akto adresatus ir nurodė neteisingą adresatą.

Aktų klaidų ištaisymo procedūra Lietuvoje reglamentuojama VAĮ 15 straipsnyje, kuriame nustatyta, kad sprendimų klaidų taisymo procedūra negalima, jei tai iš esmės pakeistų administracinio sprendimo turinį. Antai ir LVAT yra konstatavęs, kad klaidų ištaisymo procedūra taikytina tik tuo metu, kai taisymas nepakeičia administracinės procedūros sprendimu nustatytų asmens teisių ir pareigų.[1377] Kitaip tariant, ši procedūra nepriimtina, kai administracinio sprendimo turinys iš esmės keičiamas. Taigi, viešojo administravimo subjektas gali ištaisyti tik priimtų sprendimų klaidas, kurias ištaisius asmeniui negali būti nustatyta mažiau teisių arba daugiau pareigų, negu buvo nustatyta priimtu sprendimu.[1378] Reziumuojant teigtina, kad klaidų taisymo procedūra taikoma tik techninėms, smulkioms, formalioms klaidoms taisyti.[1379] VAĮ 15 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad tai gali būti rašymo apsirikimai, aiškios aritmetinės klaidos.

LVAT taip pat yra pasisakęs dėl formalių dokumentų trūkumų.[1380] Tačiau iš šios jurisprudencijos išplaukia, kad ne viešojo administravimo subjektai padarė klaidą, o asmuo, pavyzdžiui, neįregistravo žemės sklypo nuomos sutarties viešajame registre. Dėl šios pareiškėjo klaidos buvo priimtas sprendimas ūkininkui neišmokėti tiesioginės išmokos. Tačiau šis sprendimas buvo vėliau panaikintas, o viešojo administravimo subjektas įpareigotas išmokėti visas ūkininkui priklausančias išmokas, konstatuojant, kad administravimo subjektas aplinkybę, jog minėta nuomos sutartis nebuvo įregistruota viešajame registre, vertino pernelyg formaliai, nes naujasis ginčo žemės ploto savininkas buvo pripažinęs sklypo išnuomojimo pareiškėjui faktą. Manytina, kad ši situacija negali būti priskiriama prie administracinės teisės doktrinoje suprantamo aktų, turinčių formalių trūkumų, instituto (daugiau apie klaidų ištaisymo procedūrą žr. V dalies 6 skyriaus pabaigoje).

2.5.6.2. Neteisėti ir neteisingi aktai

Neteisėti ir neteisingi administraciniai aktai yra tokie aktai, kuriuos būtina pakeisti arba panaikinti. Administracinės teisės doktrinoje neteisėti ir neteisingai motyvuoti administraciniai aktai skirtingai apibūdinami.

Neteisėtas administracinis aktas yra neatitinkantis įstatymo ar poįstatyminio teisės akto normų. Specialus dėmesys turi būti skiriamas ir aktų priėmimo

[1377] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-1434/2012.

[1378] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502-1017/2014.

[1379] Plačiau apie tai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 542–543.

[1380] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-209/2010.

procedūrų, ir formos trūkumams, jeigu jos gali turėti įtakos akto turinio teisėtumui (akto teisėtumas). Akto neteisėtumui prilygsta ir akto neaiškumas, ir įrodymų trūkumas.

Neteisingiems aktams priskiriami tokie aktai, kurie yra formaliai teisingi, bet jie yra „kitaip neteisingi" (pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektas tokį aktą priimdamas buvo nejautrus, pernelyg griežtas). Neteisingumas pirmiausia pasireiškia per pasirinktą būdą spręsti problemą, klausimą, ypač kai viešojo administravimo subjektas naudojasi diskrecine galia. Toks trūkumas atsiranda dėl to, kad viešojo administravimo subjektui nepavyksta optimaliu būdu, veiksmingai panaudoti jam patikėtą diskrecijos teisę. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuojama, kad diskrecijos teisė neturi būti aiškinama kaip absoliučiai nemotyvuotas ir niekuo nesaistomas pasirinkimas[1381], nes viešojo administravimo subjektai diskrecijos teisę gali realizuoti tik taip, kaip numatyta teisės aktuose[1382]. Maža to, jie yra suvaržyti bendrųjų teisėtumo principo reikalavimų ir kriterijų, turi laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų, t. y. įpareigojimo nepiktnaudžiauti valdžia.[1383] Sritis, kurioje ypač pasireiškia administracinės diskrecijos galia, yra teisinės atsakomybės taikymas. Šioje srityje administraciniai teismai akcentavo, kad diskrecija turi būti įgyvendinama taip, kad teisės subjektai, kuriems aktualios ekonominio, baudžiamojo poveikio priemonės, galėtų suprasti savo teisių ir pareigų apimtį, institucija privalo aiškiai, nuosekliai ir nedviprasmiškai formuluoti savo poziciją ir kaltinimus ūkio subjektams.[1384] Tai, pasak LVAT, reiškia, kad viešojo administravimo subjektas privalo atidžiai ištirti, paremti savo vertinimą argumentais, kurie yra reikšmingi ir pagrindžia jais remiantis padarytas išvadas, atspindi faktines aplinkybes tokias, kokios jos iš tikrųjų yra bei kurių pakanka pagrindimui, ir atsižvelgti į visus svarbius veiksnius.[1385] Taigi, viešojo administravimo subjektų diskrecija turi būti motyvuota – antraip aktas yra neteisėtas, neteisingas ir naikintinas.

2.5.6.3. Niekiniai aktai

Nuo defektinių aktų reikėtų atskirti niekinius administracinius aktus, kartais teorijoje vadinamus nuliniais, neegzistuojančiais, neveikiančiais. Niekiniais

[1381] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-1570/2012, 2018 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2995-492/2018.

[1382] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A14-231/2007.

[1383] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-596/2013.

[1384] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-1668/2012.

[1385] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014-02-10 nutartis administracinėje byloje Nr. A662-563/2014.

aktai tampa dėl tam tikrų trūkumų, dėl kurių akto nebegalima laikyti aktu. Administraciniai aktai ne visada tampa niekiniai dėl akivaizdžių trūkumų.

Aktų pripažinimo niekiniais pagrindai

Doktrinoje įvardyti aktų pripažinimo niekiniais pagrindai:

- teisinio pagrindo nebuvimas,
- įgaliojimų neturėjimas,
- dalykinė nekompetencija,
- visiškas valios išreiškimo formos nebuvimas,
- visiškas suklydimas dėl asmens, kuriam adresuojamas aktas,
- neegzistuojantis faktinis pagrindas,
- reikalavimas atlikti teisiškai neįmanomą pareigą,
- reikalavimas atlikti faktiškai neįmanomus padaryti veiksmus,
- nekonkretumas, prieštaringumas.[1386]

Aktų pripažinimas niekiniais pasireiškia priimant aktą, kai tam nėra teisinio pagrindo, kad būtų įgyvendinami viešojo administravimo subjekto įgaliojimai. Taip pat aktas bus niekinis, kai jį priims nekompetentingas asmuo, pavyzdžiui, tam tikrą sprendimą priima mokesčių administratorius, o tokį sprendimą gali priimti tik teismas. Jeigu aktą priima aukštesnio lygmens institucija vietoj žemesnio lygmens institucijos, pavyzdžiui, VMI priima sprendimą vietoj Kauno apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos, tokiu atveju akto negalima laikyti niekiniu. Niekinis aktas nebus ir tada, kai aktą priims subjektas, nors „jis nebuvo įgaliotas“ vien dėl to, kad procedūras pradėjo anksčiau įgaliotas subjektas (kliūtis litispendencijai, *litis pendentis*).

Aktas yra niekinis, jei sprendimas priimamas netinkama forma, pavyzdžiui, laiške nustatomos pareigos, t. y. tokiame „dokumente“, kuris neatitinka būtiniausių aktams keliamų reikalavimų. Aktas bus niekinis, jeigu jis bus adresuotas asmeniui, neturinčiam teisinio subjektiškumo, nesvarbu, kalbama apie fizinius ar juridinius asmenis.

Pripažįstant aktą niekiniu gali turėti reikšmės ir akivaizdus faktinio pagrindo nebuvimas.

Aktas pripažįstamas niekiniu ir tuomet, kai viešojo administravimo subjektas nustato tokias pareigas, kurių įvykdymas gali reikšti administracinį ar baudžiamąjį nusižengimą – taigi, tuomet, kai pareigos įvykdymas yra teisiškai neįmanomas. Sudėtingiau yra dėl tokių aktų, kuriuose nustatomų pareigų įvykdymas yra faktiškai neįmanomas. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektas turi žinoti akto adresatą, jo galimybes, situaciją, aplinkybes.

Aktas yra niekinis, kai juo viešojo administravimo subjekto valia išreiškiama nekonkrečiai, turinyje įžvelgtini paistalai, beprasmybės, prieštaringumas. Tai reiškia, kad iš akto turinio nėra aišku, kas jį priėmė arba kam jis adresuotas, arba nėra aiškus akto tikslas, kokią pareigą jis nustato, arba akte aptinkama akivaizdžių loginių nesutapimų, reguliuojant teisinius tarp skir-

[1386] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 149.

tingų asmenų santykius, arba yra akivaizdus loginis prieštaravimas tarp akto struktūrinių dalių.

Aktas pripažįstamas niekiniu ir tada, jeigu jis priimtas prievartos, apgaulės būdu.

Lietuvoje niekiniais administraciniais aktais yra vadinami administracinių teismų panaikinti aktai.[1387] Tačiau pozityviojoje teisėje termino „niekinis" mes nerasime – nėra jo nei VAĮ, nei ABTĮ.

Kitose valstybėse tai, kad administracinis teismas gali ne tik panaikinti administracinį aktą, bet ir pripažinti jį niekiniu, yra įtvirtinta administracinę justiciją reglamentuojančiuose įstatymuose (analogiškam ABTĮ).[1388] Taip pat kitose valstybėse aktą niekiniu gali pripažinti ir patys viešojo administravimo subjektai. Aktas niekiniu pripažįstamas ne tik įstatymuose įtvirtintais pagrindais, bet ir kitais pozityviojoje teisėje neįtvirtintais pagrindais. Įdomu ir tai, kad kai kuriose valstybėse administraciniai teismai yra įpareigoti patikrinti, ar aktas negali būti pripažintas niekiniu, net jeigu tai peržengia pareikšto skundo reikalavimo ribas.

2.5.6.4. Akto teisėtumo prezumpcija

Administracinės teisės doktrinoje numatytas akto teisėtumo prezumpcijos institutas. Defektiniai aktai yra viešojo administravimo subjekto valios pasireiškimas. Todėl toks aktas laikytinas nedefektiniu, kol oficialiai jis nėra pripažintas defektiniu. Akto prezumpcijos institutas užtikrina būtinybę imtis oficialių veiksmų, kurių rezultatas gali būti akto trūkumų ištaisymas arba jo panaikinimas.

2.5.6.5. Akto tobulinimo būdai

Tarp individualių administracinių aktų tobulinimo būdų administracinės teisės doktrinoje pripažįstami akto keitimas, naikinimas, akto įsigaliojimo sustabdymas, taisymas.

Teorijoje viešojo administravimo subjekto priimto defektinio akto ar padaryto veiksmo tobulinimas gali būti atliekamas konversijos, konvalidacijos, ratihabicijos būdais. *Konversijos* būdas reiškia, kad viešojo administravimo subjekto priimtas aktas ar padarytas veiksmas, kaip defektinis aktas ar veiksmas, yra paskelbiamas kaip kitas nedefektinis aktas ar veiksmas, kol jis atitinka visus turinio ir formalius reikalavimus. *Konvalidacijos* būdas reiškia automatinį klaidų ištaisymą, pasikeitus tam tikroms teisinėms sąlygoms,

[1387] Raižys, Dainius. „Administracinių teismų sprendimo vykdymo problemos", *Jurisprudencija* 69 (61), 2005, p. 13–21.

[1388] Pavyzdžiui, Čekijos Respublikos administracinės justicijos įstatyme: Zákon soudní řád správní, č. 150/2002 Sb.

kurios gali papildomai atsirasti. *Ratihabicija* reiškia papildomą defektinio akto patvirtinimą, pritarimą.[1389] Po šio veiksmo aktas tampa nedefekinis.

Iki 2020 m. lapkričio 1 d. normų, įgalinančių viešojo administravimo subjektus administracinius sprendimus pripažinti netekusius galios VAĮ nebuvo. Nesant tokių įstatymo normų, oficialiojoje administracinėje doktrinoje buvo patvirtintas draudimas viešojo administravimo subjektams panaikinti savo priimtus individualius administracinius aktus.[1390]

Šiame kontekste paminėtini du įstatymai – Vietos savivaldos įstatymas ir Vyriausybės įstatymas. Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta savivaldybės tarybos teisė stabdyti, naikinti, keisti savo pačios ir kitų savivaldybės administravimo subjektų priimtus teisės aktus, taip pat savivaldybės administracijos direktoriaus teisė stabdyti, naikinti, keisti savo ir pavaduotojo priimtus teisės aktus. Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje nustatyta Vyriausybės teisė pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams, Seimo nutarimams, valstybės vadovo dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams. Vyriausybės įstatymas išsiskiria tuo, kad ne patys ministrai, Vyriausybės įstaigų ar įstaigų prie ministerijų vadovai gali keisti ar naikinti savo priimtus sprendimus, o Vyriausybė. Pastebėtina, kad Vyriausybės įstatymo paminėjimas šiame kontekste nėra visiškai tikslus, nes subjektas (Vyriausybė) yra ne tas, kuris priėmė naikinamą teisės aktą (apie šias dvi normas žr. vadovėlio IX dalies 4 skyriuje).

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje ne kartą aiškintas Vietos savivaldos 18 straipsnio santykis su specialiosiomis normomis. LVAT konstatavo, kad ši norma yra bendroji ir taikytina, jeigu nėra nustatytų specialių taisyklių[1391], taip pat – kad šia norma negali būti naudojamasi norint ištaisyti klaidą[1392, 1393] (apie aspektus naikinant individualų administracinį aktą žr. vadovėlio V dalies 2.5.4 poskyrį).

Įsigaliojus naujajai VAĮ redakcijai buvo bendrai įtvirtinta viešojo administravimo subjekto pareiga pripažinti netekusiu galios savo arba įstatymų nustatytais atvejais žemesnio pagal pavaldumą viešojo administravimo subjekto priimtą neteisėtą administracinį sprendimą arba teisėtą administracinį sprendimą, jeigu administracinio sprendimo pripažinimas netekusiu

[1389] Apie ratihabiciją žr. Jonaitis, Marius, Žalėnienė, Inga. „Kai kurie atstovavimo instituto reglamentavimo romėnų teisėje klausimai“, *Jurisprudencija* 7 (109), 2008, p. 14–21.

[1390] Plačiau apie tai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 543–544.

[1391] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502-1017/2014.

[1392] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-151/2012.

[1393] Plačiau apie tai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 545–546.

galios yra leidžiamas pagal kitus įstatymus arba jeigu administracinis sprendimas yra sąlyginis ir per nustatytą laikotarpį asmuo nustatytų sąlygų neįvykdo.

2.5.7. Individualūs tarnybiniai (vidaus) aktai

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje individualūs tarnybiniai aktai (toliau – tarnybiniai aktai) yra priskiriami prie individualių administracinių aktų.

Kaip ir vidaus administravimo aktai, tarnybiniai aktai yra priemonė tvarkyti vidinius viešosios administracijos reikalus. Jų pagrindas taip pat yra įstatymais įtvirtintas pavaldumo ryšys. Tačiau skirtingai nei vidaus administravimo aktai, tarnybiniai aktai nukreipti į konkretų asmenį, tarnautoją, pareigūną ir susiję su konkrečia situacija.

Tarnybinio akto priėmimas, pavyzdžiui, ministerijos departamento direktoriaus nurodymas, pavedimas tame departamente dirbančiam jam pavaldžiam tarnautojui atlikti kažkokį tarnybinį veiksmą, nėra reglamentuotas, ypač jeigu kalbame apie žodinį nurodymą ir pan. Maža to, tarnybiniai aktai nėra teisės aktų registro (TAR) objektai, tad nenuostabu, kad jų net negalime rasti viešai prieinamų. Pateikiame tarnybinių aktų pavyzdžių – įsakymas arba nutarimas dėl komandiruotės, delegacijos sudarymo, darbo grupės sudarymo, atostogų, kvalifikacijos kėlimo ir pan. Paprastai tvarkos, kuriose nurodyta, kas, kam, kada, kaip ir dėl ko gali duoti nurodymą, pavedimą, yra įtvirtintos vidaus administravimo aktuose – darbo reglamentuose, tvarkose, pareigybių aprašymuose (žr. vadovėlio V dalies 2.4.2 poskyrį).

Atskirą tarnybinių aktų rūšį sudaro priėmimo ir atleidimo iš valstybės tarnybos aktai. Daugumos valstybės tarnautojų skyrimo ir atleidimo tvarka yra numatyta valstybės tarnybą reglamentuojančiuose įstatymuose (žr. vadovėlio IV dalies 2.4 ir 2.11 poskyrius), pavyzdžiui, VMVT direktoriaus, jo pavaduotojų ir t. t. Tačiau dalies valstybės tarnautojų priėmimo ir atleidimo tvarka nustatyta specialiuose įstatymuose, pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos narių – Konstitucijoje ir Lietuvos banko įstatyme[1394], valstybės kontrolieriaus – Konstitucijoje ir Valstybės kontrolės įstatyme[1395], Konkurencijos tarybos narių – Konkurencijos įstatyme[1396] ir t. t. (žr. vadovėlio III dalies 2.2 poskyrį). Antai Lietuvos banko valdybos pirmininką skiria ir atleidžia prieš terminą Seimas Respublikos Prezidento teikimu, Valdybos narius – valstybės vadovas Valdybos pirmininko teikimu, valstybės kontrolierių Respublikos Prezidento teikimu skiria Seimas, Konkurencijos tarybos narius Ministro Pirmininko teikimu skiria valstybės vadovas.

[1394] Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-1957).

[1395] Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).

[1396] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

Prie tarnybinių aktų priskirtini ir tarnybinę atsakomybę nustatantys aktai, aktai dėl metinių vertinimų, paaukštinimo ar pažeminimo tarnyboje aktai, tarnautojų apdovanojimo ir pan.

Vadovėlio autorė individualių tarnybinių aktų spektrui priskiria žodžiu arba raštu išreikštus tarnybinius nurodymus, pavedimus, įsakymus ar nutarimus dėl komandiruočių, atostogų, kvalifikacijos kėlimo ir t. t. Taip pat aktus, kuriais priimama į valstybės tarnybą, atleidžiama iš jos, apskritai visus aktus, susijusius su valstybės tarnautojų, valstybės pareigūnų, statutinių pareigūnų teisiniu statusu.

IŠVADOS

- Individualus administracinis aktas – tai vienkartinio teisės normų taikymo privalomas rezultatas konkretaus subjekto ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto ar subjektų teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms), t. y. sukeliantis konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą.
- Individualiam administraciniam aktui keliami kompetenciniai, turinio, formos, konkretumo, aiškumo, procedūriniai reikalavimai.
- Individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos, jame turi būti aiškiai suformuluotos teisės ir pareigos, nurodyta apskundimo tvarka. Apie akto priėmimą turi būti pranešta ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo šio akto priėmimo.
- Kai individualus administracinis aktas neatitinka jam keliamų reikalavimų, jis yra defektinis. Gali būti faktinių duomenų administraciniame akte trūkumų, procedūrinio pobūdžio trūkumų, teisinio pagrindimo trūkumų ir motyvacijos trūkumų.
- Neteisėtas administracinis aktas yra neatitinkantis įstatymo ar poįstatyminio teisės akto normų.
- Neteisingiems aktams priskiriami tokie aktai, kurie yra formaliai teisingi, bet jie yra „kitaip neteisingi“ (pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektas tokį aktą priimdamas buvo nejautrus, pernelyg griežtas).
- Niekinis aktas yra toks, kai jam priimti nėra teisinio pagrindo, jį priima nekompetentingas asmuo, jis yra netinkamos formos, nėra akivaizdaus faktinio pagrindo priimti aktą, jame nustatytos teisiškai neįmanomos įgyvendinti pareigos, priimtas prievartos, apgaulės būdu.
- Tarpiniai (procedūriniai) aktai yra aktai, kuriais siekiama parengti ar sudaryti prielaidas priimti galutinį sprendimą (individualų administracinį aktą), jais nėra sukeliamos teisinės pasekmės, t. y. nedaroma įtaka asmenų teisėms ar įstatymų saugomiems interesams. Taigi, tai nėra individualūs administraciniai aktai.
- Kaip ir vidaus administravimo aktai, tarnybiniai aktai yra priemonė tvarkyti vidinius viešosios administracijos reikalus.

2.6. Norminiai v. individualūs administraciniai aktai

Teismams nustatant administracinių aktų pobūdį yra suformuota nemažai praktikos, kuria remiamės, aprašydami norminių ir individualių administracinių aktų skirtumus.

Antai administracinių teismų jurisprudencijoje[1397] ne kartą akcentuota, kad norint išsiaiškinti, ar administracinis aktas yra norminis, būtina išsiaiškinti akte įtvirtintų elgesio taisyklių pobūdį, subjektus, kuriems taikomas aktas, aktą priėmusio subjekto statusą, kitas akto priėmimo aplinkybes, teisės aktą apibūdinančių požymių visumą, tikslą, kurio siekiama priimant vieną ar kitą administracinį aktą, išsiaiškinti, ar administraciniu aktu siekiama nustatyti norminio pobūdžio (nustatančias teises ir pareigas) elgesio taisykles individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, taip pat atsižvelgti į akto taikymo paskirtį, įvertinti teisinį reglamentavimą, kuriuo grindžiamas konkretaus administracinio akto priėmimas. LVAT konstatavo, kad išvadą dėl akto rūšies gali būti daroma tik įvertinus visas bylos aplinkybes bei ištyrus teismui pateiktus įrodymus.

LVAT palygino norminį ir individualų administracinį aktą.

Norminis v. individualus

> „Teisėjų kolegija, remdamasi aptarta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, daro išvadą, kad vertinant šioje byloje ginčijamo Sprendimo pobūdį, turi būti atsižvelgiama į šiuos pagrindinius individualaus ir norminio akto skirtumus: 1) norminis – neturi konkrečiai įvardyto adresato, individualus – skirtas konkrečiam asmeniui (asmenims); 2) norminis – dažniausiai formuluoja bendrąją elgesio taisyklę, o individualus – konkrečią elgesio taisyklę; 3) norminis – reguliuoja nuolatinius, tipinius, visuotinius santykius, individualus – vienkartinius, konkrečius gyvenimo atvejus, situacijas. Be to, atsižvelgtina ir į tai, kad norminis teisės aktas turi griežtai apibrėžtą dokumento formą, skelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos. Taip pat teisėjų kolegija pabrėžia, kad kvalifikuojant aktą kaip norminį, turi būti sprendžiama ne pagal vieną kurį kriterijų, o pagal jų, kaip būtinųjų tokio akto požymių, visumą.“[1398]

7 požymiai, atskiriantys norminius ir individualius administracinius aktus

LVAT išskyrė septynis požymius, kurie atskiria individualius ir norminius administracinius aktus:

„Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra išskiriami šie *pagrindiniai norminio administracinio akto požymiai*:

1) aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas;
2) aktas priimtas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą, įgyvendinant būtent viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam

[1397] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2649/2011, 2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS756-533/2013, 2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018; taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimą reglamentuojančias teisenos taisykles, apibendrinimas Nr. 36, 2019, p. 342.

[1398] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1331-520/2015.

subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams;
3) aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios sujungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius;
4) aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų; jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje;
5) aktas adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais; tai, kad galima tam tikru metu nustatyti jų skaičių, nereiškia, kad aktas yra individualus;
6) aktas yra visuotinai privalomas;
7) aktas paskelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos.

Kitaip nei norminis administracinis aktas, *individualus administracinis aktas* pasižymi tokiais požymiais:

1) akte yra išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkretaus subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms), t. y. jis sukelia konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą;
2) aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus;
3) aktu nustatomos konkrečios teisės ar pareigos suinteresuotiems asmenims, kaip konkretiems subjektams;
4) akto galiojimas nėra tęstinis, tai vienkartinio taikymo aktas;
5) aktas skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei;
6) aktas privalomas konkrečiam suinteresuotam asmeniui arba jų grupei;
7) akto paskelbimui ir įsigaliojimui nėra taikoma norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka.“[1399]

Pagrindinį skiriamąjį požymį tarp individualaus ir norminio administracinio akto LVAT apibūdino taip:

„Skiriamasis jų bruožas yra tas, kad norminiu administraciniu aktu, nepaisant minėto jo taikomojo pobūdžio, yra nustatomos teisės normos, o individualiu administraciniu aktu teisės normos yra išimtinai tik taikomos.“[1400]

Pateikiame pavyzdžių. Vienoje byloje[1401] buvo sprendžiama dėl taisyklių, susijusių su medžioklių organizavimu ir šernų populiacijos reguliavimo priemonių, pobūdžio. LVAT konstatavo, kad šie teisės aktai yra norminio teisinio pobūdžio, nes jie atitinka pagrindinius norminių administracinių aktų požymius, t. y. sukuria elgesio taisykles – teisės normas (pavyzdžiui, uždraudžiama medžioti varant medžioklės plotų tam tikruose vienetuose, nustatoma, kuriuose plotuose leidžiama medžioti medžiojamuosius gyvūnus tik tykojant, sėlinant ir varant tyliuoju būdu), yra visuotinai privalomi individualiais požymiais neapibūdintam subjektų ratui (visiems asmenims, dalyvaujantiems me-

[1399] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. AB-10483-3-66-3-00055-2015-6.

[1400] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-539-552/2016.

[1401] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. AB-10483-3-66-3-00055-2015-6.

džioklėse), orientuoti į ateitį ir skirti taikyti daug kartų, analizuojamus teisės aktus priėmė viešojo administravimo subjektas, tiesiogiai realizuodamas valstybės valią ir nustatydamas elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų teisinių santykių dalyviams, ir pan.

Kitoje byloje buvo aiškinamasi dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo, kuriuo buvo nepritarta krematoriumo vietai su miesto centru besiribojančioje Vilniaus miesto dalyje, pobūdžio. LVAT konstatavo, kad iš skundžiamo akto turinio matyti, kad Taryba priėmė sprendimą dėl konkrečios vietos (kadastro Nr. xxx Vilniuje), kuri nuomos teise yra valdoma konkrečios bendrovės, Tarybos sprendime minimu adresu esantis pastatas nuosavybės teise priklauso konkrečiai bendrovei, kurį nuomos teise valdo kita bendrovė. Taigi, buvo konstatuota, kad Tarybos sprendimas yra vienkartinis teisės normų taikymo aktas, subjektas, kuriam skirtas sprendimas, gali būti individualizuojamas. O tai sudaro pagrindą pripažinti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimą individualiu administraciniu aktu.[1402]

Pateikiame lyginamąją norminio ir individualaus administracinio akto lentelę, pagal teismų praktiką[1403]:

	Norminis administracinis aktas	**Individualus administracinis aktas**
Paskirtis	Aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas.	Teisės normų taikymo aktas, t. y. aktas, kuriame išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkretaus subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms). Kitaip tariant, jis sukelia konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą.
Subjektas	Aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą. LVAT taip pat pažymėjo, kad sprendžiant, ar tam tikras aktas gali būti pripažintas norminiu teisės aktu, reikia nustatyti ne tik tai, ar šis aktas yra priimtas viešojo administravimo subjekto, bet ir tai, ar šis aktas priimtas būtent įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams.	Aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus.
Turinio pobūdis	Aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios sujungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius.	Aktu nustatomos konkrečios teisės ar pareigos suinteresuotiems asmenims, kaip konkretiems subjektams.
Taikymo laiko atžvilgiu pobūdis	Aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų. Jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje.	Vienkartinis (*ad hoc*) taikymas. Akto galiojimas nėra tęstinis.

[1402] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-614-968/2019, 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-438-784-14.

[1403] Detalesnę lentelės versiją su nurodytomis bylomis rasite: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinime Nr. 23, 2012, p. 596–597.

	Norminis administracinis aktas	**Individualus administracinis aktas**
Adresatas	Adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Tai, kad galima tam tikru metu nustatyti jų skaičių, nereiškia, kad aktas yra individualus. Be to, tai, kad ginčijami aktai yra skirti nedideliam subjektų ratui, nedaro jo individualaus. Konkretus subjektų skaičius neturi įtakos akto norminiam pobūdžiui. Taigi, jeigu norminis administracinis aktas nustato elgesio taisykles rūšiniais požymiais apibūdintų asmenų grupei, jis nepraranda normatyvinio pobūdžio.	Skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei.
Privalomumo pobūdis	Aktas yra visuotinai privalomas.	Privalomas konkrečiam suinteresuotam asmeniui arba jų grupei.
Priėmimo tvarka	Aktas paskelbiamas, laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos.	Akto paskelbimui ir įsigaliojimui nėra taikoma norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka.

Kam reikalinga viešojo administravimo subjektui, advokatui, teisėjui žinoti teisės akto pobūdį?

Administracinio akto priskyrimas norminiam ar individualiam aktui yra reikšmingas *viešojo administravimo subjektui*, nes jis žinos, kokiomis teisės akto priėmimo procedūromis reikia vadovautis, kaip aktą paskelbti ir t. t.

Administracinio akto priskyrimas norminiam ar individualiam aktui yra reikšmingas *advokatui*, nes jis žinos, kokia tvarka pateikti skundą administraciniam teismui.

Administracinio akto priskyrimas norminiam ar individualiam aktui yra reikšmingas *teisėjui,* nes teisės akto pobūdžio ir teisinės prigimties nustatymas lemia išvadą dėl taikytinos tokio akto teisėtumo tyrimo procesinės tvarkos, pasireiškiančios tuo, jog skiriasi subjektų, turinčių teisę kreiptis į administracinį teismą, siekiant ginčyti atitinkamą teisės aktą (prašant ištirti jo teisėtumą), ratas, kreipimosi forma, tokio akto panaikinimo (pripažinimo neteisėtu) teisinės pasekmės ir pan.[1404]

2.7. Vidaus administravimo v. tarnybiniai aktai

	Vidaus administravimo aktas	**Tarnybinis aktas** kaip *individualus administracinis aktas* ir kaip *vidaus administravimo aktas*
Paskirtis	Užtikrinti institucijų darbo, vidaus organizacinę, bendravimo su išorės subjektais ratą. Užtikrinti visų viešojo administravimo institucijų darbo, vidinės organizacijos, bendravimo su išorės subjektais ratą (vidaus norminis administravimo aktas).	Teisės normų taikymo aktas, t. y. aktas, kuriame išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkretaus subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms). Toks aktas sukelia konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą (priėmimo į tarnybą, atleidimo iš tarnybos aktai, tarnybinio vertinimo aktai). Tokie aktai atitinka *individualaus administracinio akto* požymius. Tačiau gali būti tarnybinių aktų, kuriais tarnautojas yra komandiruojamas, išleidžiamas atostogų, apdovanojimas ir pan. Tokie aktai laikytini *individualiais* (*vidaus administravimo) tarnybiniais aktais.*

[1404] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-672-756/2017, 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-639-624/2019.

	Vidaus administravimo aktas	**Tarnybinis aktas** kaip *individualus administracinis aktas* ir kaip *vidaus administravimo aktas*
Subjektas	Aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus vidaus administravimo įgaliojimus.	Aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus valdinius įgaliojimus jam pavaldžių asmenų atžvilgiu.
Turinio pobūdis	Vidaus administravimas: aktas išdėsto institucijų darbo, vidaus organizacinę, bendravimo su išorės subjektais nuostatas.	Aktu nustatomos konkrečios teisės ar pareigos konkretiems valstybės tarnautojams ar darbuotojams.
Taikymo laiko atžvilgiu pobūdis	Aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų.	Vienkartinis (*ad hoc*) taikymas. Akto galiojimas nėra tęstinis.
Adresatas	Adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui, t. y. dirbantiems institucijoje arba visose viešojo administravimo institucijose (vidaus norminiai aktai).	Skirtas konkrečiam fiziniam asmeniui, sisteminiais, struktūriniais ir (ar) organizaciniais ryšiais susijusiam su šį aktą priėmusiu subjektu – valstybės tarnautojui, pareigūnui, darbuotojui.
Privalomumo pobūdis	Nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, tačiau privalomas toje organizacijoje ar visose viešojo administravimo institucijose, įstaigose tarnaujantiems asmenims.	Privalomas konkrečiam asmeniui – valstybės tarnautojui, pareigūnui.
Priėmimo tvarka	Aktas skelbiamas ir įsigalioja pačiame akte nurodyta tvarka.	Aktui paskelbti ir įsigalioti nėra taikoma norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka.

3. INDIVIDUALAUS ADMINISTRACINIO AKTO PRIĖMIMAS IR KONTROLĖ

Akto priėmimas yra lydimas tam tikrų veiksmų (proceso), kurie reglamentuojami VAĮ ir specialių įstatymų arba poįstatyminių teisės aktų. Viešojo administravimo subjektai, skirtingai negu, pavyzdžiui, teismai, ne tik priima sprendimus, bet ir atlieka nemažai įvairiausios veiklos, kurios atlikimo procesas mažiau ar daugiau yra reglamentuojamas.

Taigi, galima iškristalizuoti skirtingus procesus, pavyzdžiui, procesas priimant administracines sutartis, licencijuojant, išduodant leidimus, pažymėjimus, sertifikatus, registruojant į įvairius registrus, atliekant priežiūrą, teisėkūrą, vidaus administravimą, nagrinėjant skundus, prašymus, peticijas. Galima išskirti ir tokius viešosios administracijos veiksmus, kurių formalios procedūros beveik nėra reglamentuojamos, pavyzdžiui, žodžiu, gestu ar net per techninį įrenginį atliktas viešosios administracijos veiksmas ir t. t.

Čia išvardytų aktų ir jų priėmimo proceso teisėtumą kontroliuoja administraciniai teismai.

3.1. Pagrindiniai viešojo administravimo ir civilinio proceso skirtumai[1405]

Kad aiškiau galėtume suvokti viešojo administravimo procesą administravimo subjektams priimant individualaus pobūdžio administracinius aktus, tikslinga palyginti civilinį ir viešojo administravimo procesą. Kartu toks palyginimas atskleidžia esminius skirtumus tarp administracinės teisės ir civilinės teisės, tarp viešosios teisės šakos ir privatinės.

Pirma, šių dviejų procesų objektas ir tikslas sutampa – sprendžiama *dėl individualaus pobūdžio dalyko*, nepaisant to, kad civilinio proceso atveju objektas yra *privatinės teisės* normomis reguliuojamas, o administracinio – *viešosios teisės*.

Antra, civilinis procesas yra *vientisas, detalus, reglamentuojamas viename teisės akte* – Civilinio proceso kodekse. Viešojo administravimo procesui atvirkščiai – būdingas *teisinio reguliavimo susiskaidymas*. Šis susiskaidymas sietinas su plačia viešojo administravimo subjektų veikla. O tai lemia proceso formų, įtvirtintų dešimtyse specialiųjų teisės aktų, įvairovę.

Trečia, viešojo administravimo procesas, skirtingai nuo civilinio proceso, dažniausiai nėra *rungtyniškas* (*contra dicere* – oponuoti, kalbėti prieš). Iš esmės viešojo administravimo procesas yra *vienašališkas, neginčijamas procesas*, kurio šalys viešojo administravimo subjektas ir dažniausiai vienas dalyvis, o proceso rezultatas – sprendimas dėl vienintelio subjekto teisinio statuso viešosios teisės kontekste.

Ketvirta, teismai, nagrinėdami civilines bylas, yra „nešališki“, objektyvūs, nepriklausomi. O *viešojo administravimo subjektas negali veikti nepriklausomai*, nes jis turi reprezentuoti, saugoti, ginti viešuosius interesus, aišku, kaip nustato įstatymai. Dėl to, skirtingai negu civiliniai teismai, viešojo administravimo subjektai daugeliu atvejų savo iniciatyva gali imtis veiksmų (*ex offo*).

Penkta, civiliniai teismai, nagrinėdami bylas, klauso Konstitucijos, įstatymų, tarptautinių sutarčių, jeigu jos yra civilinio teisinio reguliavimo dalis. Viešojo administravimo subjektus *varžo visi teisės aktai, įskaitant norminius administracinius aktus, vidaus administravimo aktus*. Tai nenuostabu, nes viešojo administravimo subjektai priklauso tam tikrai hierarchiškai, organizacinio pavaldumo principu sudarytai institucijų sistemai.

Šešta, viešojo administravimo procesas neapsiriboja vien tik administracinių aktų priėmimu. *Skirtingai negu teismai, viešojo administravimo subjektai atlieka ir kitokios formos veiksmus*. Tai išplaukia iš jų kompetencijos, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektai sudaro administracines sutartis, atlieka priežiūrą, vidaus administravimą, teikia informaciją ir t. t.

Septinta, atsižvelgiant į tai, kad viešojo administravimo procesas nėra detaliai reglamentuojamas, manytina, jis nėra toks formalus procedūrų prasme.

[1405] Remiamės Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjo ir administracinės teisės specialisto įžvalgomis: Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12,* p. 142–144.

Tai taip pat turėtų reikšti, kad *viešojo administravimo procesas turi būti greitesnis, operatyvesnis už civilinį procesą*.

Aštunta, civilinis procesas gali būti ir žodinis, ir rašytinis. O viešojo administravimo procesas *dažniausiai yra rašytinės formos*. Tiesa, gali būti ir žodinis, jei tai numato įstatymai.

Devinta, civilinis procesas vykdomas išskirtinai teisėjų, tai reiškia – valstybės pareigūnų. O viešojo administravimo procesas gali būti vykdomas *ir valstybinio lygmens, ir savivaldybių lygmens subjektų, įskaitant teritorines savivaldybes ir asociacijas, netgi fizinius asmenis*, jeigu jie atlieka viešojo administravimo funkcijas. Su tuo yra susijęs pagrindinis kvalifikacijų reikalavimo skirtumas civilinio proceso teisėjui ir viešojo administravimo subjektui.

3.2. Aktų peržiūros (kontrolės) galimybės

Viešojo administravimo proceso rezultatas dažniausiai yra individualus administracinis aktas – sprendimas. Galima jį dar būtų pavadinti pirmosios viešojo administravimo subjekto instancijos priimtu administraciniu aktu, kuriuo reguliuojama nauja teisinė situacija (konstitutyvusis aktas) arba deklaruojama, patvirtinama jau esama teisinė situacija (deklaratyvusis aktas). Tokio akto peržiūra galima pačioje viešojoje administracijoje, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo komisijose, administraciniuose teismuose, Konstituciniame Teisme, EŽTT. Trumpai apžvelkime šias galimybes.

Viešojo administravimo proceso metu priimtų administracinių aktų kontrolei yra būdingas *instancinės priežiūros* institutas. Tokią priežiūrą atlieka aukštesnės instancijos institucija žemesnės instancijos institucijos priimto akto atžvilgiu. Ši priežiūra numatoma įstatymais. Vienu atveju tos priežiūros teisinė priemonė yra asmens, dėl kurio priimtas aktas, rankose, pavyzdžiui, VAĮ numatytas *administracinės procedūros* (detaliau apie šias procedūras žr. vadovėlio V dalies 6 skyriuje) institutas, reiškiantis, kad asmuo gali skųsti viešojo administravimo subjekto veikimą ar neveikimą, kuriuo šis galimai padarė to asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimą. Antru atveju, pavyzdžiui, Mokesčių administravimo įstatymo 25 straipsnio 1 dalies 18 punkte nustatyta, kad centrinis administratorius (VMI) koordinuoja, kontroliuoja ir metodiškai vadovauja vietos mokesčių administratoriaus (pavyzdžiui, Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija) darbui bei periodiškai įvertina jo darbo rezultatus.[1406] Tai reiškia, kad šiuo atveju teisinė priemonė yra aukštesnės instancijos institucijos rankose, o ne asmens, dėl kurio priimamas sprendimas. Kitaip tariant, aukštesnės instancijos institucija gali savo nuožiūra *ex offo* peržiūrėti tam tikrą sprendimą. Taigi, tokios peržiūros galimybė jau kyla ne iš VAĮ, bet iš specialaus įstatymo, šiuo atveju – Mokesčių administravimo įstatymo.

[1406] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (Žin., 1997, Nr. 87-2212).

Administracinės teisės doktrinoje paprastai aktų peržiūros institutas siejamas su viešojo administravimo proceso įstatymuose numatytais viešojo administravimo proceso atnaujinimo, niekinio akto institutais. O specifinėmis priežiūros priemonėmis Vidurio Europos šalių viešojo administravimo procesą reglamentuojančiuose įstatymuose[1407] yra įvardijamos:

- aukštesnės instancijos institucija nurodo pavaldžiai institucijai per nustatytą laiką priimti sprendimą ar atlikti kitą veiksmą,
- atrakcija – situacija, kai aukštesnės instancijos institucija pati perima reikalų tvarkymą vietoj pavaldžios institucijos,
- delegavimas – įsakymu nurodyti atlikti veiksmą, priimti sprendimą kitą pavaldžią instituciją,
- prolongacija – įsakymu pagrįstai pratęsti įstatymais nustatytą terminą, kad būtų priimtas sprendimas ar atliktas atitinkamas veiksmas, jeigu aukštesnės instancijos institucija mano, kad viešojo administravimo subjektas per nustatytą laiką priims atitinkamą sprendimą, ir jeigu sprendimo adresatams tai atrodo tinkama.

Administracinėje doktrinoje šios priemonės laikomos specifinėmis, nes jos yra nukreiptos ne į administracinį aktą, bet į viešojo administravimo subjekto neveikimą. Naujo administracinio akto priėmimas laikomas specifiniu teisiniu institutu *sui generis*, todėl jis nėra akto peržiūros priemonė. Taip yra dėl to, kad naujas administracinis aktas, pavyzdžiui, gali būti priimamas dėl pasikeitusių aplinkybių (*clausula rebus sic stantibus*).

Kitos galimybės peržiūrėti individualius administracinius aktus yra *ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos*, pavyzdžiui, Lietuvos administracinių ginčų komisija, Mokestinių ginčų komisija (apie šias institucijas žr. vadovėlio VII dalies 2 skyriuje).

Paminėtina ir dar viena galimybė peržiūrėti administracinius aktus, įvertinti viešojo administravimo subjektų neveikimą – tai *administracinių teismų kompetencija*. Administraciniai teismai sprendžia viešojo administravimo srities ginčus. Tai daroma remiantis paduoto asmens skundo (prašymo, pareiškimo) pagrindu, jei kreipiamasi į pirmosios instancijos administracinius teismus, taip pat apeliacinio skundo pagrindais, jei kreipiamasi į LVAT. Administracinę teiseną arba administracinės justicijos procesą Lietuvoje reglamentuoja ABTĮ (apie administracinius teismus žr. vadovėlio VII dalies 1 skyriuje).

Kadangi Vyriausybė yra viešojo administravimo subjektas ir dėl jos sprendimų, galimai pažeidžiančių asmens konstitucines teises ir laisves, gali būti pateikti individualūs konstituciniai skundai, tai *Konstitucinio Teismo jurisdikcija* šiame kontekste taip pat paminėtina (žr. vadovėlio VII dalies 5 skyrių). Be to, paminėtina ir *EŽTT kompetencija*, nagrinėjant skundus dėl valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų, neveikimo, kuriuo jie pažeidė EŽTK.

[1407] Pavyzdžiui, Čekijos Respublikos viešojo administravimo proceso įstatymo 80 paragrafo 4 dalis. Žr. Zákon č. 500/2004 Sb., o Správní řád.

Seimo kontrolierių veiklą iš dalies taip pat galima būtų priskirti prie administracinio akto peržiūros galimybių – juk jie tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo, savivaldos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo. Pabrėžtina, kad Seimo kontrolierių sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio (žr. vadovėlio VII dalies 9 skyrių).

3.3. Diskrecijos teisė ir jos kontrolė

„Veikimo laisvė“, „administracinė diskrecija“, „diskrecijos teisė“, „diskrecinė galia“, „diskreciniai įgaliojimai“ – tai terminai, vartojami sinonimiškai ir sudarantys svarbų administracinės teisės institutą pirmiausia dėl to, kad visuomeniniai santykiai viešojo administravimo srityje yra labai įvairūs ir dėl to jų visiškai teisiškai sureguliuoti neįmanoma. Kaip tik dėl to įstatymų leidėjas viešojo administravimo subjektams suteikia tam tikrą veikimo laisvę, savarankiškumą, priimant sprendimus.

Terminai „diskrecija“, „diskrecijos teisė“, „administracinė diskrecija“, „diskrecinė galia“ nėra apibrėžiami jokiame teisės akte. Taigi, norint apibrėžti šį institutą, reikia remtis administracinės teisės teorija ir oficialiąja administracine doktrina.

Administracinės teisės teorijoje viešojo administravimo subjekto veikimo laisvė suprantama kaip įstatymu jam suteikta teisė, sprendžiant konkretų klausimą, rinktis vieną iš teisiškai galimų sprendimų variantų. Šiame kontekste verta paminėti Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (80) 2 „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ pateiktą diskrecinės galios apibrėžimą:

> „Diskrecinė galia – tai galia, suteikianti administracinei institucijai pakankamai laisvės priimant sprendimą, leidžiant jai pasirinkti iš kelių teisiškai priimtinų sprendimų tą, kuris, jos manymu, yra tinkamiausias.“

Teisininkas Z. Bažilas teorijoje apie diskrecijos teisę yra išskyręs pagrindinius diskrecijos teisės taikymo požymius[1408].

Diskrecijos taikymo požymiai

1. sąlyginė (reliatyvi) laisvė veikti, patikėta viešojo administravimo subjektui, pasirenkant tinkamiausią būdą spręsti;
2. pagrindas diskrecijai taikyti yra teisės norma (įstatymas);
3. tai nėra savaime suprantama viešosios administracijos savybė;
4. tai yra ribota laisvė, jokiu būdu ne savavališkumas (įstatymas nustato ribas);
5. taikyti diskrecijos teisę yra viešosios administracijos pareiga;
6. būdas pasinaudoti diskrecijos teise administraciniame akte turi būti pagrįstas, motyvuotas.

Užsienio šalių oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1409] pastebima, kad diskrecijos teisė yra viešojo administravimo subjekto pareiga atsižvelgti į visus

[1408] Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12,* p. 149.

[1409] *Rozhodnutí* soudu ve *správním soudnictví S 50, SP 5/1994.*

aspektus, kuriuos nustato įstatymas, surasti reikalingas įrodomąsias priemones, ištirti įrodymus, nustatyti faktines aplinkybes, teisinį pagrindą, o po to atsižvelgiant į įstatymo esmę, tikslą, nustatytas ribas, laikantis logikos taisyklių, priimti sprendimą. Toks veiksmas negali būti pakeistas matematiniu išskaičiavimu, net jeigu ir būtų tikimasi didesnio objektyvumo, *nes situacijose, kuriose taikoma diskrecijos teisė, dažniausiai yra dalykų, kurių neįmanoma matematiškai sumodeliuoti*. Tačiau tai nereiškia, kad diskrecijos teisę taikant negali būti naudojamasi ekonominiais skaičiavimais.

Kaip įstatyme atrodo diskrecijos teisės įtvirtinimas? Žodžiai „gali" arba „nuo... iki" ir pan.

Pavyzdžiui, Maisto įstatymo 12[1] straipsnyje įtvirtinta, kad VMVT pagal kompetenciją *gali taikyti rinkos ribojimo priemones*, jeigu yra pagrindas manyti, kad maistas ar su maistu besiliečiantys gaminiai ir medžiagos gali būti nesaugūs vartotojų sveikatai ar gyvybei, ir kai gaminamas ir (ar) teikiamas į rinką suklastotas maistas.

Pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 10 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Konkurencijos taryba, atsižvelgdama į koncentracijos sustabdymo pasekmes koncentracijoje dalyvaujantiems asmenims ir numatomą koncentracijos įtaką konkurencijai, *gali priimti nutarimą* leisti atlikti atskirus koncentracijos veiksmus.

Nemažai diskrecijos teisės pasireiškia, taikant administracinę atsakomybę, pavyzdžiui, ANK straipsniuose, įtvirtinančiuose sankcijų dydžius, sankcijos nurodomos taip:

Transporto priemonių vairavimas, kai tai daro neblaivūs ar apsvaigę nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų vairuotojai, <...> *užtraukia baudą vairuotojams nuo aštuonių šimtų iki vieno tūkstančio vieno šimto eurų.*

Taikant administracinę atsakomybę, reikia atsižvelgti į sunkinančias ir lengvinančias aplinkybes, tačiau tam tikrą nišą pasirinkti baudos dydį galima įžvelgti (detaliau apie administracinės atsakomybės taikymą žr. vadovėlio VI dalies 4.4. poskyrį).

Kartais įstatyme nėra jokių diskrecijos teisės žodinių apraiškų, tačiau ji yra įžvelgtina, pavyzdžiui, skiriant procesines nuobaudas ūkio subjektams.

Lietuvos administraciniai teismai savo praktikoje neretai aiškina diskrecijos teisės reikšmę. LVAT diskrecijos teisę yra apibrėžęs taip:

„Administracinės institucijos diskrecijos teisė suprantama kaip galia, suteikianti administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, įgalinanti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias."[1410]

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra minimos diskrecijos teisės įgyvendinimo taisyklės viešosios administracijos veikloje.

[1410] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, 2018 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2995-492/2018.

Oficialioji administracinė doktrina

1. Diskrecijos teisė nėra absoliuti: diskrecijos teisė negali būti absoliučiai nemotyvuotas ir niekuo nesaistomas viešojo administravimo subjekto pasirinkimas[1411];
2. Viešojo administravimo subjektai diskrecijos teisę realizuoja pagal teisės aktų nustatytas ribas, ja naudojantis turi būti atsižvelgiama į įstatymo nustatytus reikalavimus[1412];
3. Viešojo administravimo subjektai, turėdami pasirinkimo laisvę, turi laikytis principų: teisėtumo[1413], nepiktnaudžiavimo valdžia, objektyvumo, nešališkumo, lygybės prieš įstatymą, proporcingumo, efektyvumo[1414];
4. Įgyvendindamos diskrecines galias viešojo administravimo institucijos, be kita ko, turi nepiktnaudžiauti joms suteiktais įgaliojimais, laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų (VAĮ 3 str., Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1980 m. kovo 11 d. rekomendacijos Nr. 80(2) „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ 2 str.)[1415];
5. Diskrecija turi būti pagrindžiama objektyviais faktais ir bendraisiais teisės principais – įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, numatytais VAĮ 3 straipsnyje[1416];
6. Ši taisyklė siejasi su anksčiau minėta: realizuojant diskreciją, neturi būti paneigiami esminiai teisinės valstybės, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, gero administravimo, atsakingo valdymo (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, asmens dalyvavimo priimant atitinkamus sprendimus, skaidrumo ir kt.) reikalavimai, veikti rūpestingai, atidžiai ir apdairiai. Šių reikalavimų paisymas sąlygoja teisinio tikrumo, aiškumo principų įgyvendinimą, teisės į gynybą užtikrinimą[1417];
7. Diskrecija turi būti įgyvendinama siekiant tų tikslų, dėl kurių ji buvo suteikta[1418];
8. Administracinės diskrecijos įgyvendinimas turi būti motyvuotas, nes tai suponuoja teisinio tikrumo ir aiškumo principų įgyvendinimą[1419];
9. Įgyvendindamas diskrecijos teisę, viešojo administravimo subjektas privalo atidžiai ištirti atitinkamą sritį, savo vertinimą pagrįsti argumentais, padaryti išvadas, atspindinčias realias faktines aplinkybes, ir atsižvelgti į visus svarbius veiksnius[1420].

[1411] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-1570/2012.

[1412] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A17–1114/2006, 2013 m. gegužės 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-444-878-13; 2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-849-858/2015.

[1413] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-679-492/2019.

[1414] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, 2012 m. gegužės 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-1570/2012.

[1415] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2995-492/2018.

[1416] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-596/2013.

[1417] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2995-492/2018.

[1418] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-435/2014.

[1419] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-575-2973-11.

[1420] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-23-822/2017.

Administracinio teismo atliekama viešosios administracijos diskrecijos teisės kontrolė apsiriboja tuo, kad teismas nagrinėja, ar viešojo administravimo subjektas, įgyvendindamas savo diskreciją, nepadarė aiškios (aplinkybių vertinimo ir teisės taikymo) klaidos, nepiktnaudžiavo įgaliojimais (valdžia), akivaizdžiai neperžengė diskrecijos ribų, ar laikėsi procedūrinių taisyklių, ar tikslios faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas ginčytinas pasirinkimas, ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus, ar įgyvendindamos joms suteiktas galias institucijos laikėsi nustatytų procedūrų, nepadarė esminės klaidos ar nepiktnaudžiavo valdžia, ar aiškiai neviršijo joms suteiktų galių.[1421]

Praktinis pavyzdys

„Teismų praktikoje laikomasi pozicijos, kad Konkurencijos taryba yra viešojo administravimo subjektas, vykdantis valstybinę konkurencijos politiką bei kontroliuojantis, kaip laikomasi Konkurencijos įstatymo, ir turintis teisę už konkurencijos teisės pažeidimus įstatymo numatytais atvejais ūkio subjektams skirti baudas, Konkurencijos taryba, skirdama baudas, turi plačią diskreciją <...>. Kita vertus, tai nereiškia, kad Konkurencijos taryba šioje srityje gali veikti nevaržomai, nes ją saisto ir bendrieji teisės principai (pvz., proporcingumo, vienodo vertinimo) ir specialiosios konkurencijos teisės ar bendrosios viešojo administravimo normos <...>. Teismas, nagrinėdamas konkrečią bylą, turi įgaliojimus patikrinti, ar Konkurencijos taryba laikėsi šių teisės reikalavimų. Pažymėtina, jog pareiškėjas, siekdamas įrodyti jam skirtų baudų ar jų dydžių nepagrįstumą, turi pateikti duomenų, kurių pagrindu būtų galima spręsti, kad Konkurencijos taryba, skirdama baudą ir nustatydama jos dydį, netinkamai pasinaudojo savo diskrecija.“[1422]

LVAT taip pat yra pažymėjęs viešojo administravimo subjekto pareigą motyvuoti alternatyvų pasirinkimą. Taigi, teismas turi ne tik apsiriboti procedūra, bet ir vertinti viešojo administravimo subjekto pasirinkimą:

„sprendžiant, ar buvo piktnaudžiauta realizuojant diskrecijos teisę, aktualus ne tik teisinis reguliavimas, numatantis galimas alternatyvas, bet ir tam tikra kriterijų sistema, kurių svarbiausieji yra logiškumo ir racionalumo principai, leidžiantys išsiaiškinti, ar sprendimas priimtas pagrįstai, atsižvelgus ir tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes.“[1423]

3.4. Analogijos taikymas administracinėje teisėje

Teisės ar įstatymo analogija dažniausiai suprantama kaip juridinis metodas, leidžiantis pašalinti teisės spragas. Jis yra taikomas, kai tam tikrų teisinių santykių nereguliuoja teisės normos. Analogija taikoma panašiems teisiniams santykiams,

[1421] Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 30, 2016, p. 550, taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1651-12.

[1422] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2443-520/2020.

[1423] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1269-556/2019.

naudojant teisės pošakiui būdingus principus bei bendruosius teisės principus. Pagal teisės doktriną, analogija yra netoleruotina baudžiamojoje teisėje, kitose viešosios teisės šakose[1424]. Taip yra todėl, kad viešojoje teisėje veikia valstybės institucijos, pareigūnai, kurie gali veikti tik taip, kaip įstatymas jiems leidžia[1425].

Tačiau esama ir kitokių nuomonių. Antai V. Sládečekas[1426] tvirtina, kad teisės ar įstatymo analogijos taikymą administracinėje teisėje (ir materialiojoje, ir procesinėje) verta svarstyti, jeigu tai bus aiškiai naudinga administracinio teisinio santykio ar proceso dalyviui. Tariamą susipriešinimą su konstituciniais apribojimais įgyvendinant viešąją valdžią, pasak mokslininko, galima panaikinti, atkreipiant dėmesį į „aukštesnį" konstitucinį principą – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (principas apima ir valdžios įstaigų pagarbą žmogaus teisėms ir laisvėms).[1427] Šis principas taikytinas ne tik viešojo administravimo subjektams, bet visoms valdžios įstaigoms, įskaitant ir administracinius teismus. A. Andruškevičius taip pat įžvelgė galimybę įstatymo ir teisės analogiją taikyti ne tik apskritai viešajai teisei, bet netgi ir „griežtam" baudimo požiūriu teisinės atsakomybės institutui. Mokslininkas pabrėžė teismams pripažįstamą teisėkūros *ad hoc* teisę.[1428]

ABTĮ 4 straipsnio 7 dalyje įteisinta įstatymų analogija:

> Jeigu nėra įstatymo, reglamentuojančio ginčo santykį, teismas taiko įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jeigu ir tokio įstatymo nėra, – vadovaujasi bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais.

Atitinkamai oficialiojoje administracinėje doktrinoje taikoma įstatymo analogija. O tai yra dar vienas patvirtinimas to, kad teisės ar įstatymo analogijos taikymas administracinėje teisėje galimas. Kilus ginčui paaiškėjo, kad senaties termino skaičiavimas žurnalistų etikos inspektoriui skiriant įspėjimą ar įpareigojimą paneigti informaciją, kaip poveikio priemones, nėra sureguliuotas Visuomenės informavimo įstatyme. Išplėstinė teisėjų kolega įvertino tokią situaciją kaip teisės spragą, kurią privalu užpildyti taikant įstatymo analogiją. Taigi, Kolegija, vadovaudamasi Vertybinių popierių įstatyme, Draudimo įstatyme, Finansinių priemonių rinkų įstatyme, Mokėjimo įstaigų įstatyme, Elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatyme, Bankų įstatyme, Kredito unijų įstatyme, Centrinės kredito unijos įstatyme, Kolektyvinio investavimo subjektų įstatyme nustatytais senaties terminais skiriant poveikio priemones, taikė įstatymo analogiją.[1429] Kitoje byloje administracinis teismas atkreipė dėmesį į tai,

---

[1424] *Legislatyvinės omisijos problemos konstitucinėje jurisprudencijoje*, Europos konstitucinių teismų konferencija, 2007, p. 4.

[1425] Boguszak, Jiří, Čapek, Jiří. Gerloch, Aleš. *Teorie práva*, ASPI, 2004, p, 184.

[1426] Sládeček, Vladimír. *Obecné správní právo, supra note 12,* p. 160–161.

[1427] V. Sládečekas remiasi Čekijos Respublikos Konstitucijos 1 straipsnio 1 dalies nuostata „Čekijos Respublika <…> unitarinė, demokratinė teisinė valstybė, kurios pagrindas yra pagarba žmogaus ir piliečio teisėms ir laisvėms". Vadovėlio autorė šiame kontekste panaudojo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatą „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms".

[1428] Andruškevičius, Arvydas. *Administracinė teisė*, *supra* note 5, 2008, p. 332.

[1429] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugpjūčio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-4518-438/2017.

kad ABTĮ normos tiesiogiai nereglamentuoja bylinėjimosi išlaidų paskirstymo tais atvejais, kai pareiškėjas atsisako skundo ne remdamasis tuo, kad atsakovas geruoju jį patenkino, o administracinė byla nutraukiama. LVAT pastebėjo, kad situacija, kai tokios išlaidos būtų pagrįstos, bet ne atlyginamos, nebūtų pateisinama teisingumo ir šalių procesinio lygiateisiškumo požiūriu, nes šios išlaidos patiriamos dėl pareiškėjo kreipimosi į teismą. Taigi, Teismas konstatavo Įstatyme egzistuojančią teisinio reguliavimo spragą, kurią būtina užpildyti, dėl to taikytina Įstatymo analogija (ABTĮ 4 str. 7 d.).[1430]

LVAT apie teisės ar įstatymo analogiją

> „Įstatymo analogija arba teisės analogija, kaip specialiais juridiniais metodais, naudojamasi tada, kai konkrečiu atveju būtina pašalinti teisinio reguliavimo spragas, tam, kad būtų galima išnagrinėti atitinkamą klausimą ir priimti vienokį ar kitokį sprendimą."[1431]
>
> „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra atmetęs argumentus, kad nesant teisės aktais nustatytos išsamios baudų už Konkurencijos įstatymo pažeidimus skaičiavimo tvarkos kaip įstatymo analogija (ABTĮ 4 str. 6 d.) taikytinos ATPK nuostatos. Teismas toje byloje pažymėjo, kad Konkurencijos įstatymas yra specialusis įstatymas, reguliuojantis specifinius teisinius santykius."[1432, 1433]

Tęsiant viešojo administravimo subjektų galimybės taikyti įstatymo ar teisės analogiją klausimą, pasakytina, kad administracinės teisės teorijoje nėra vienos nuomonės. Vis dėlto be V. Sládečeko nuomonės dėl konstitucinio principo (valstybės įstaigų pagarbos žmogaus ir piliečio teisėms ir laisvėms) teigiamos reikšmės analogijos taikymui viešojo administravimo subjektų veikloje, akcentuosime dar vieno mokslininko nuomonę. V. Vopálka[1434] yra pareiškęs, kad analogijos taikymas viešojo administravimo procese yra labai ribotas, t. y. tik esant poreikiui užpildyti proceso spragas ir tik viešojo administravimo proceso dalyvių teisių apsaugos naudai. Taigi, viešojo administravimo procese visaverčio teisės analogijos taikymo nėra.[1435]

3.5. Akto priėmimo procedūros nesilaikymo pasekmės

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1436] akcentuojamos individualaus administracinio akto priėmimo procedūros, tvirtinant, kad su individualaus

[1430] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-46-438/2020.

[1431] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-969-756/2017.

[1432] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. birželio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-143-624/2018.

[1433] Daugiau apie teisės analogiją administracinių teismų praktikoje žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimą Nr. 23, 2012, p. 555–561.

[1434] Čekų administracinės teisės mokslininkas, teisės pedagogas.

[1435] Nález ÚS sp. Zn. Pl. ÚS 21/04; ÚS 2395/10; ÚS 2286/13; ÚS 3521/15.

[1436] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-1487/2012, 2019 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3781-1062/2019.

administracinio akto faktiniu pagrįstumu sietinas ir viešojo administravimo procedūrų tinkamo atlikimo reikalavimas. Taigi, individualus administracinis aktas yra naikintinas, jei jis priimtas pažeidžiant esmines jo priėmimo procedūras ir dėl to galėjo būti priimtas neteisėtas ir nepagrįstas sprendimas konkretaus asmens atžvilgiu. Procedūrų nesilaikymas, priimant administracinį aktą, gali reikšti ir netinkamą teisės normos taikymą. Maža to, procedūriniai individualaus administracinio akto priėmimo pažeidimai taip pat gali turėti įtakos asmens teisės į gynybą tinkamam įgyvendinimui. Tokiais atvejais, pasak LVAT, individualūs administraciniai aktai su procedūrinio pobūdžio trūkumais, yra naikintini kaip neteisėti ir nepagrįsti. Antai ABTĮ 91 straipsnio 1 dalies 3 punkte yra įtvirtinta, kad skundžiamas aktas gali būti pripažintas neteisėtu, jei jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą, pavyzdžiui, šalių neišklausymas, nurodytų aplinkybių ir pateiktų įrodymų neištyrimas, ekspertų, kurių atlikto vertinimo pagrindu priimtas sprendimas, šališkumas ir t. t.

Praktinis pavyzdys

Lietuvos kultūros taryba priėmė Sprendimą, kuriuo sprendė Kultūros rėmimo fondo lėšomis finansuojamos srities „Architektūra ir dizainas“ projektų finansavimo klausimą. Juridinis asmuo, kuriam buvo nuspręsta neskirti finansavimo, kreipėsi į administracinį teismą, kad šis panaikintų Lietuvos kultūros tarybos sprendimą. Bylos nagrinėjimo metu paaiškėjo, kad kai kurie paraiškas vertinantys ekspertai buvo šališki, pavyzdžiui, Tarybai priimant galutinį sprendimą nekilo klausimų dėl to, kodėl vieni ekspertai skyrė projektui iki 93 balų, o vienas dėl nepaaiškintų priežasčių skyrė 18 balų. Tarybai teko pareiga įrodinėti, kad šis procedūros trūkumas buvo neesminis. Teismas, atsižvelgdamas į bylos aplinkybes ir proceso dalyvių pateiktus įrodymus, konstatavo, kad Taryba neįrodė, kad vieno šališko eksperto dalyvavimas neturėjo įtakos galutiniam sprendimui. Apeliaciniame skunde nurodytos aplinkybės nepagrindė, kad buvo padarytas mažareikšmis pažeidimas.[1437]

LVAT, aiškindamas anksčiau nurodytą normą, yra akcentavęs, kad ne dėl kiekvieno procedūrinio pažeidimo panaikinamas aktas: dėl nežymių, neesminių administracinio akto sprendimo priėmimo procedūros pažeidimų aktas nebus laikomas neteisėtu ir nebus naikinamas. Neesminiais, nežymiais administracinio akto priėmimo procedūriniais pažeidimais laikomi tokie pažeidimai, kurie neturi įtakos sprendimų pagrįstumui.

Praktinis pavyzdys

Valstybės tarnautojui buvo skirta tarnybinė nuobauda – papeikimas. Valstybės tarnautojas šį sprendimą apskundė administraciniam teismui ir, be kita ko, tvirtino, kad priimant šį sprendimą buvo padaryti procedūriniai pažeidimai, t. y. iš jo antrą kartą buvo prašoma pateikti papildomus paaiškinimus, o išvada parengta praėjus daugiau nei 20 darbo dienų nuo tarnybinio nusižengimo tyrimo pradžios ir pan.

[1437] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1760-575/2018.

Tarnybinės bylos nagrinėjimo metu buvo nustatyta, kad byloje nėra jokių patikimų duomenų, kad dėl tariamų pažeidimų buvo neužtikrintas objektyvus visų aplinkybių įvertinimas ir sprendimo pagrįstumas.[1438]

4. ASMENŲ PRAŠYMŲ NAGRINĖJIMAS

VAĮ numato dvi kreipimosi į viešojo administravimo subjektus formas – prašymą ir skundą. Šiame skyrelyje aptarkime prašymų nagrinėjimą.

Pagal VAĮ, *prašymas* yra su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, prašant atlikti teisės aktuose nustatytus veiksmus, pavyzdžiui, norint gauti licenciją užsiimti tam tikra komercine veikla arba gauti statybų leidimą, reikia kreiptis į viešojo administravimo subjektą prašymo forma.

Asmens kreipimosi priskyrimas konkrečiai formai – prašymui ar skundui – nėra savitikslis, nes nuo kreipimosi formos priklauso kreipimosi nagrinėjimo tvarka. Taigi, prašymo ir skundo nagrinėjimo tvarka skiriasi. Tai akcentuojama oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1439] (apie administracinę procedūrą žr. vadovėlio V dalies 6 skyrių).

Prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarkos bendrąsias nuostatas nustato VAĮ 11 straipsnis. Jame taip pat nustatyti prašymų nenagrinėjimo pagrindai. Neretai atsisakoma nagrinėti prašymą dėl to, kad paaiškėja, jog tuo pačiu klausimu atsakymą yra pateikęs arba sprendimą priėmęs viešojo administravimo subjektas, į kurį kreiptasi, arba kitas kompetentingas viešojo administravimo subjektas ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu ar ginčyti viešojo administravimo subjekto priimtą sprendimą.

Praktinis pavyzdys

Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba (toliau – VSDFV) prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atsisakė nagrinėti asmens 2018 m. paduotą prašymą mokėti senatvės pensiją dėl to, kad toks pats prašymas buvo paduotas prieš keletą metų ir buvo priimtas sprendimas. LVAT konstatavo: „Įvertinusi nurodytus duomenis apie pareiškėjo 2013 m. liepos 18 d. ir 2018 m. kovo 6 d. prašymus atsakovui, <...>, kad pareiškėjas nagrinėjamu atveju siekia, kad jam būtų paskirta senatvės pensija nuo 2013 m. rugsėjo 30 d. Prašymus skirti pensiją pareiškėjas grindė viena aplinkybe, kad daug metų buvo kolonijose, kur priverstinai dirbo sunkiomis ir sveikatai pavojingomis sąlygomis (2013 m. liepos 31 d. papildomas pareiškimas prie 2013 m. liepos 18 d. prašymo), sunkiai dirbo kalėdamas įkalinimo įstaigose (2018 m. kovo 6 d. prašymas). Darytina išvada, kad pareiškėjo abu prašymai yra tapatūs. Pareiškėjas 2018 m.

[1438] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-531-575/2019.

[1439] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-906-624/2015. Detaliau: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinime Nr. 30, 2016, p. 518.

kovo 6 d. prašyme VSDFV nenurodė jokių naujų faktinių aplinkybių ir nepridėjo dokumentų, pagrindžiančių jo teisę į senatvės pensiją, t. y. tik pakartotinai prašė tenkinti jo reikalavimą skirti senatvės pensiją ir reiškė nepritarimą VSDFV ankstesniuose raštuose ir (ar) sprendimuose išdėstytai pozicijai. Todėl VSDFV ginčijamu Sprendimu pagrįstai, vadovaudamasi VAĮ 14 straipsnio 5 dalimi ir Taisyklių 30 punktu (ankstesnės redakcijos – aut past.), nenagrinėjo pareiškėjo 2018 m. kovo 6 d. prašymo."[1440]

Pagal VAĮ 11 straipsnio 4 dalį, apie prašymo ar skundo nenagrinėjimą asmeniui, paaiškinant to priežastis, pranešama ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos.

Viešojo administravimo normas, reglamentuojančias bendrą asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarką, detalizuoja Vyriausybės patvirtintos Prašymų ir skundų nagrinėjimo taisyklės (toliau – Taisyklės).[1441] Viešojo administravimo subjektai bei kitos valstybės institucijos, pavyzdžiui, teismai, vadovaujasi ne tik Vyriausybės patvirtintomis taisyklėmis. Kiekviena iš šių institucijų turi pasitvirtinusios savo asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo taisykles[1442] arba vadovaujasi darbo reglamentais, kuriuose yra detalizuojamos asmenų prašymo ir skundų nagrinėjimo taisyklės[1443]. Paprastai šiose taisyklėse reglamentuojama prašymų ar skundų pateikimo, priėmimo, nagrinėjimo, atsakymų išsiuntimo ir apskundimo tvarka.

Pagal Vyriausybės patvirtintas Taisykles, *prašymai* būna tokie (*prašymų turinys*):

- suteikti administracinę paslaugą – išduoti dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą,
- pateikti institucijos turimą informaciją,
- priimti administracinį sprendimą,
- kitokie prašymai.

Taisyklėse yra nustatyti *asmenų prašymams ir skundams keliami reikalavimai*. Jie turi būti parašyti valstybine kalba arba turėti vertimą į valstybinę kalbą (tam tikrais atvejais gali būti nevartojama valstybinė kalba, nes institucijos vadovas turi teisę nustatyti ir kitas kalbas, kuriomis parašyti prašymai gali būti priimami, taip pat kai į instituciją raštu kreipiasi užsienio valstybės institucija ar tarptautinė organizacija, vadovaudamasi tarptautinės teisės aktais), turi būti parašyti įskaitomai ir asmens pasirašyti. Prašyme ar skunde raštu turi

[1440] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-602-1062/2020.

[1441] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo" (Žin., 2007, Nr. 94-37).

[1442] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pirmininko 2020 m. vasario 14 d. patvirtintos Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme taisyklės; Kelmės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2019 m. rugsėjo 9 d. patvirtintos Prašymų ir skundų nagrinėjimo Kelmės rajono savivaldybės administracijoje taisyklės.

[1443] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2018 m. vasario 1 d. nutarimu patvirtintas Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamentas.

būti nurodytas asmens vardas ir pavardė arba pavadinimas, jeigu kreipiamasi juridinio asmens vardu, adresas arba kiti kontaktiniai duomenys ryšiui palaikyti, pagal kuriuos asmuo pageidauja gauti atsakymą. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje išskirtas dar vienas reikalavimams prašymams – asmuo, norėdamas, kad jo prašymas būtų išnagrinėtas bei būtų efektyviai apgintos jo teisės, turėtų konkrečiai nurodyti, kokias savo teises siekia įgyvendinti, koks yra konkretus asmens prašymas viešojo administravimo subjektui.[1444]

Taisyklėse yra nustatyti *reikalavimai viešojo administravimo subjektų atsakymams* į asmenų prašymus. Į prašymus atsakoma valstybine kalba arba kita kalba (jei institucijos vadovas nustato kitas kalbas, kuriomis parašyti prašymai gali būti priimami, ir jei į instituciją raštu kreipiasi užsienio valstybės institucija ar tarptautinė organizacija, vadovaudamasi tarptautinės teisės aktais). Taisyklėse nustatytos atsakymų į prašymus parengimo gairės pagal prašymų turinį:

- suteikiant administracinę paslaugą atsakoma arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys. LVAT pažymėjo, kad atsakymas dėl licencijos, leidimo, kitų administracinių paslaugų išdavimo ar neišdavimo laikytinas viešojo administravimo subjekto priimtu administracinės procedūros sprendimu, kuriam taikomi VAĮ 8 straipsnio 1 dalyje (dabar – VAĮ 10 straipsnyje) nustatyti reikalavimai individualiems administraciniams aktams, t. y. reikalavimai, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis[1445],
- atsakant į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją, remiamasi Teisės gauti informaciją įstatymo[1446] nustatyta tvarka. Ir šiuo atveju administracinių teismų jurisprudencijoje akcentuojama, kad prašymui, kuriuo yra suteikiama informacija, taip pat taikomi VAĮ 8 straipsnyje (dabar – VAĮ 10 straipsnyje) įtvirtinti reikalavimai individualiems administraciniams aktams[1447].
- į prašymą priimti administracinį sprendimą atsakoma pateikiant atitinkamo priimto dokumento kopiją, išrašą ar nuorašą, į kitus prašymus atsakoma laisva forma. Analogiškai kaip ir ankstesniuose reikalavimuose, LVAT yra akcentavęs, kad atsakymas į prašymą priimti administracinį sprendimą turi atitikti VAĮ 8 straipsnyje (dabar – VAĮ 10 straipsnyje) nustatytus reikalavimus individualiems administraciniams aktams[1448],
- visais atvejais jeigu viešojo administravimo subjektas atsisako atlikti prašomą veiksmą, nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys.

Pagal Taisyklių 25 punktą, prašymai, išskyrus prašymus, į kuriuos, nepažeidžiant asmens, kuris kreipiasi, kitų asmenų ar institucijos interesų, galima atsakyti tą pačią darbo dieną, turi būti išnagrinėjami per *dvidešimt darbo dienų* nuo prašymo gavimo institucijoje dienos.

[1444] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2328/2013.

[1445] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-1495/2014.

[1446] Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 10-236).

[1447] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-905-492/2015, 2019 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-778-525/2019.

[1448] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-567/2014.

Neretai atsitinka taip, kad asmenys paduoda prašymą ar skundą nekompetentingam spręsti suformuluotą asmens kreipimąsi viešojo administravimo subjektui. Tokiu atveju prašymas ar skundas turi būti *persiųstas* kompetentingai institucijai. Antai VAĮ 11 straipsnio 4 dalyje yra nustatyta, kad jeigu viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali spręsti prašyme išdėstytų klausimų, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui (plačiau apie šį VAĮ straipsnį žr. V skyriuje apie prašymų dėl teisės gauti informaciją nagrinėjimą). Administracinėje jurisprudencijoje išaiškinta, kad gautų prašymų persiuntimas kitai institucijai vertinamas, atsižvelgiant į VAĮ įtvirtintą subsidiarumo principą, institucijos, kuriai yra persiunčiamas prašymas, veiklos tikslus.[1449]

Jeigu asmuo kreipimesi į viešojo administravimo subjektą išreiškia savo *nuomonę, poziciją, nuostatas* tam tikru klausimu, praneša apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikia *pasiūlymus*, kaip juos ištaisyti, atsakymams į tokius raštus nėra taikomi bendrieji individualiems administraciniams aktams keliami reikalavimai. Tai reiškia, kad atsakoma laisvos formos raštu, nes tokiu atsakymu viešojo administravimo subjektas nesprendžia dėl pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų.[1450] Tokie prašymai nepatenka į prašymų suteikti administracinę paslaugą, institucijos turimą informaciją, priimti administracinį sprendimą spektrą. Tokie prašymai patenka į kategoriją „kiti prašymai“, todėl, pagal Taisyklių 35.4 punktą, į tokius prašymus atsakoma laisva forma.

Vadovėlio rašymo metu rengiamos naujos prašymų ir skundų nagrinėjimo taisyklės, kurios turėtų būti patvirtintos 2021 m.

5. PRAŠYMŲ DĖL TEISĖS GAUTI INFORMACIJĄ NAGRINĖJIMAS

Minėta, kad prašymai gali būti teikiami norint gauti atitinkamą informaciją iš viešojo administravimo subjekto. Informacijos gavimo iš viešojo administravimo subjektų tvarka nustatoma Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymu (toliau – Teisės gauti informaciją įstatymas). Tačiau yra ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių teisę gauti informaciją, pavyzdžiui, Konstitucijos 25 straipsnyje įtvirtinta, kad žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją, EŽTK 10 straipsnyje nustatyta, kad gauti informaciją, netrukdomam valdžios pareigūnų, yra teisės laisvai reikšti savo mintis ir įsitikinimus dalis, Chartijos 11 straipsnyje taip pat

[1449] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1291-624/2015.

[1450] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-3035-11.

nustatyta, kad gauti informaciją valdžios institucijoms nekliudant yra teisės į saviraiškos laisvę dalis. Teisę gauti informaciją reglamentuoja ir kiti nacionaliniai[1451], tarptautiniai[1452], ES[1453] teisės aktai.

VAĮ 2 straipsnio 1 dalyje, nustatyta, kad informacijos teikimas yra administracinė paslauga, t. y. viena iš viešojo administravimo veiklos sričių, ir kad visi viešojo administravimo subjektai teikia asmenims įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją. Nors remiantis VAĮ 7 straipsnio 1 dalies 1 punktu, informacijos teikimas lyg ir nėra priskiriamas prie viešojo administravimo veiklos, o prie veiklos, kurią turi vykdyti visi viešojo administravimo subjektai, t. y. informacijos teikimas nėra priskirtinas administracinėms paslaugoms. Tačiau VAĮ 19 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatyta, kad administracinėms paslaugoms priskirtini viešojo administravimo veiksmai išduodant teisės aktų nustatytus dokumentus su valstybės registruose, valstybės informacinėse sistemose, archyvuose ar paties viešojo administravimo subjekto turima informacija.

Informacija, pagal Teisės gauti informaciją įstatymą, reiškia žinias, kuriomis disponuoja institucija, vykdydama viešąsias funkcijas, pavyzdžiui, kokių nors dokumentų teikimas asmeniui. LVAT konstatavo, kad institucijos turi pateikti tik tokią informaciją, kuria jos disponuoja pagal savo kompetenciją ir kad jos neprivalo teikti informacijos, kurios neturi. Taip pat oficialiojoje administracinėje doktrinoje, aiškinant informacijos išsamumo ir tikslumo principus, pripažinta, kad institucijos ir įstaigos, atsakydamos į asmens prašymą pateikti informaciją, turi pateikti visą teiktiną jų disponuojamą informaciją ir kad įstatymas nustato institucijos ar įstaigos pareigą prašančiam asmeniui pateikti turimo, o ne asmens norimo gauti, turinio informaciją (taip pat ir informacijos kiekio prasme).[1454]

Įstatymas nustato, kokio turinio informacijos teikimui jis nėra taikomas, tarp tokios informacijos yra dokumentai, kuriais disponuoja viešos švietimo įstaigos, aukštosios mokyklos, teatrai, koncertinės įstaigos, kitos įstaigos, kurios veikia pagal kultūros įstaigų veiklą reglamentuojančius įstatymus, išskyrus bibliotekas, muziejus, taip pat neteikiama informacija, sudaranti valstybės, tarnybos, banko, komercinę, profesinę paslaptį ir kt.

Praktinis pavyzdys

„<...> kilo ginčas dėl teisės susipažinti su Valstybės saugumo departamento Specialiosios ekspertų komisijos posėdžio protokolu. Teisėjų kolegija nustatė, kad minėtas protokolas yra įslaptintas pagal Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymą

[1451] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 71-1706).

[1452] Pavyzdžiui, Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Žin., 2001, Nr. 73-2572).

[1453] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva Nr. 2013/37/ES, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/98/EB dėl viešojo sektoriaus informacijos pakartotinio naudojimo. OL L 175/1, 2013.

[1454] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-368-438/2015, 2015 m. birželio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1265-624/2015, 2019 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4057-624/2019.

> ir sudaro tarnybos paslaptį. Todėl konstatuota, kad nei Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas, nei Visuomenės informavimo įstatymas negina pareiškėjo teisės ar intereso susipažinti su tarnybos paslaptį sudarančia informacija."[1455]

Prašymai gauti informaciją paprastai yra pateikiami raštu. Pagal VAĮ 11 straipsnio 2 dalį, prašymas ar skundas gali būti pateiktas asmeniškai arba per atstovą, tiesiogiai arba paštu, per kurjerį arba elektroniniais ryšiais. Atstovo teisė atstovauti turi būti įrodoma rašytiniu sutikimu.

Kartais prašoma informacija yra kitoje įstaigoje. Tokiais atvejais, pagal VAĮ 11 straipsnio 4 dalį, jeigu viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali spręsti prašyme ar skunde išdėstytų klausimų ar priimti administracinės procedūros sprendimo dėl prašyme ar skunde išdėstyto klausimo, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui. Jeigu nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų būti perduotas nagrinėti pagal kompetenciją prašymas ar skundas, viešojo administravimo subjektas ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui, paaiškindamas jo prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis. Tai reiškia, kad šie subjektai negali prašymo persiųsti privačiam subjektui. Antai vienoje byloje buvo konstatuota, kad pareiškėjo prašoma informacija disponavo privatus subjektas, todėl valstybės institucijai neatsirado pareiga, teisinės prielaidos šį prašymą persiųsti privačiam subjektui, kuri nėra valstybinės valdžios institucija.[1456]

Teisės gauti informaciją įstatymo 6 straipsnyje nustatyti dokumentų teikimo principai – dokumentų išsamumo (teikiama informacija turi atitikti prašymo turinį[1457]), tikslumo (turi būti teikiama tokia informacija, kuria institucija disponuoja pagal savo kompetenciją[1458]), teisėtumo, objektyvumo, pagalbos, dokumentų prieinamumo, abipusio naudojimo, nediskriminavimo.

Kaip ir visų rūšių prašymai, prašymai suteikti informaciją nagrinėjami ir pareiškėjui pateikiami dokumentai ne vėliau kaip per *dvidešimt* darbo dienų nuo prašymo gavimo institucijoje dienos.

Teisės gauti informaciją įstatymo 17 straipsnyje yra įtvirtinti dokumentų pateikimo *būdai*. Dokumentai gali būti teikiami žodžiu, raštu arba elektroniniu būdu elektroninių ryšių tinklais. Tame pačiame straipsnyje įtvirtintos ir dokumentų pateikimo *formos* – dokumentų rinkiniais arba jų dalimis,

---

[1455] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 31, 2016, p. 604.

[1456] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A438-226/2014.

[1457] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A438-97/2012.

[1458] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-501-756/2020.

pirmenybę teikiant dokumentų teikimui internetu arba elektroninių ryšių tinklais.

Paprastai dokumentai teikiami *valstybine kalba*. Pagal Teisės gauti informaciją įstatymo 18 straipsnį, jeigu dokumentai tvarkomi ne valstybine kalba, dokumentai rengiami ir pareiškėjui teikiami ta kalba, kokia jie institucijoje tvarkomi.

Visa informacija apie institucijos veiklą pareiškėjams teikiama neatlygintinai. Tačiau esama informacijos, kurio teikimas gali būti atlyginamas. Pagal Įstatymo 21 straipsnio 3 dalį, atlyginimas imamas teikiant registro duomenis, registro informaciją, registrui pateiktus dokumentus ir (arba) jų kopijas, peržiūrint, parsisiunčiant paslaugas.

Pagal oficialiąją administracinę doktriną, atsisakymo suteikti informaciją priežastys turi būti aiškios ir konkrečios, nustačius, kad institucijos ar įstaigos atsakyme nenurodyta atsisakymo suteikti informaciją priežastis, ji gali būti įpareigojama išnagrinėti pareiškėjo prašymą iš naujo. Atsisakymas suteikti informaciją galimas tik įstatymo, o ne poįstatyminio teisės akto pagrindu.[1459]

Praktiniai pavyzdžiai

„LVAT, administracinėje byloje Nr. A-2080-662/2015 nagrinėdamas ginčą dėl to, kad kalinimo įstaiga neišdavė pareiškėjui jo prašomos valgiaraščio kopijos, nustatė, jog pareiškėjas turėjo realią galimybę susipažinti su valgiaraščiais ir jų priedais. Byloje nustatyta, kad valgiaraščiai yra iškabinami nuteistųjų valgykloje, valgiaraščiai ir jų priedai skelbiami Kalėjimų departamento interneto svetainėje, be to, nuteistieji šią informaciją gali gauti pas uždarosios zonos būrio viršininką arba rasti pataisos namų bibliotekoje.“[1460]

„LVAT yra konstatavęs, kad pareiškėjo prašymas pateikti institucijos turimų dokumentų vertimus reikštų valstybės institucijoms pareigą paruoštus dokumentus papildomai versti į kitą kalbą, o Įstatymas šiuo atveju suteikia teisę įstaigoms atsisakyti teikti informaciją Įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 1 punkto pagrindu“[1461], t. y. teikdama adaptuotus, apdorotus ar kitaip perdirbtus dokumentus pagal individualų pareiškėjo prašymą, pagrįsti apskaičiuotą atlyginimo už tokių dokumentų teikimą dydį ir pateikti informaciją apie šio dydžio, kuris neturi viršyti sąnaudų, patiriamų dokumentus sisteminant, adaptuojant, apdorojant ar kitaip perdirbant, perduodant ir teikiant pareiškėjui, apskundimo tvarką.

Asmenys turi teisę apskųsti institucijų ir įstaigų veikimą ar neveikimą, teikiant jiems informaciją, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijoms ar administraciniams teismams. Vis dėlto gali kilti klausimas, ar informacijos teikimas laikytinas administraciniu sprendimu, kuriam galioja VAĮ 10 straipsnyje nustatyti reikalavimai. Greičiausiai, kad ne, jeigu tokios informa-

[1459] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 31, 2016, p. 648–649.

[1460] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2080-662/2015. Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 31, 2016, p. 648.

[1461] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 31, 2016, p. 646.

cijos pateikimas nesukelia adresatui teisinių pasekmių. Tačiau jeigu yra nesuteikiama informacija arba ji suteikiama neišsamiai ir taip varžoma asmens teisė ieškoti, gauti ar skleisti informaciją, tokiu atveju toks viešojo administravimo subjekto sprendimas, veikimas ar neveikimas gali būti skundžiamas teismams ir gali būti konstatuotas kaip viešojo administravimo subjekto sprendimas, veikimas ar neveikimas, kuriuo ribojama asmens informacijos laisvė (žr. Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 19 d. nutarimą, LVAT bylą Nr. A756-567/2014).

* * *

Teisės gauti informaciją įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kokia informacija turi būti skelbiama valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų *interneto svetainėse*: nuasmenintos Seimo kontrolierių pažymos dėl atlikto tyrimo dėl skundo ir informacija apie Seimo kontrolierių siūlymų (rekomendacijų) nagrinėjimo institucijoje rezultatus, nuasmeninta informacija apie valstybės kontrolieriaus ir jo pavaduotojų sprendimus dėl institucijos pagal valstybinio audito ataskaitas, taip pat apie sprendimuose nurodytų teisės aktų pažeidimų pašalinimą, nurodymų, teikimų ir siūlymų vykdymą, įsiteisėję nuasmeninti teismų sprendimai, kuriuose konstatuojami pažeidimai institucijoje, taip pat informacija apie priemones, kurių buvo imtasi dėl šių teisės aktų pažeidimų pašalinimo, nuasmeninta informacija apie institucijoje nustatytus tarnybinius nusižengimus ir už juos paskirtas galiojančias tarnybines nuobaudas, nuasmeninta informacija apie institucijos valstybės tarnautojų gautus paskatinimus ir apdovanojimus, institucijos valstybės tarnautojų, valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, darbuotojų vidutinis nustatytasis (paskirtasis) darbo užmokestis pagal einamas pareigas. Šis straipsnis yra detalizuojamas Vyriausybės nutarimu[1462], nustatančiame, kad interneto svetainės struktūra turi būti aiški, paprasta, patogi, meniu antraštės tikslios, ne ilgesnės kaip keturi žodžiai, turi būti nurodyta struktūra, kontaktai, teisinė informacija, veiklos sritys, korupcijos prevencija, administracinė informacija, paslaugos, atviri duomenys, asmens duomenų apsauga ir nuorodos.

6. ADMINISTRACINĖ PROCEDŪRA

Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta piliečių teisė apskųsti valstybės įstaigų ar pareigūnų sprendimus. Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną, ši nuostata laiduoja piliečių skundo teisę, taip pat ir pareigūnų pareigą tirti tokio pobūdžio piliečių skundus ir prašymus.[1463] Skundo teisės realizavimo pagrindus įtvirtina VAĮ III skyrius, reglamentuojantis atskirą viešojo administravimo

[1462] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1261 „Dėl Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms ir mobiliosioms programoms aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2018-12-14, Nr. 20544).

[1463] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas.

subjektų veiklą – administracinę procedūrą *stricto sensu*.[1464] Taigi, skundo teisė realizuojama per administracinę procedūrą, o skundų nagrinėjimas (administracinė procedūra) yra laikomas atskira viešojo administravimo veikla.

> Pagal VAĮ 2 straipsnio 2 dalį, *administracinė procedūra* – viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą.

VAĮ 2 straipsnio 12 dalyje *skundas* apibrėžiamas kaip asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti. Tai reiškia, kad, pavyzdžiui, jeigu asmuo mano, kad viešojo administravimo subjektas neteisingai taikė įstatymų normas ir jam neteisėtai neišdavė leidimo statyboms, jis kreipsis į viešojo administravimo subjektą skundo forma.

Tačiau skundas gali būti teikiamas ir dėl viešojo administravimo subjekto veikimo ar neveikimo, ir dėl ūkio subjekto veiklos. Administracinei procedūrai pradėti pagrindas yra skundas *dėl viešojo administravimo subjekto*, o ne kito fizinio ar juridinio (ūkio subjekto) asmens veikimo ar neveikimo. Antai LVAT pažymėjo:

> „Apelianto nurodytas Civilinės aviacijos administracijos pareigūno tarnybinis pranešimas Administracijai apie akcinę bendrovę, kurį apeliantas nurodo pagrindu pradėti administracinę procedūrą, negali būti prilygintas VAĮ 19 straipsnio 1 dalyje (anksčiau galiojusios VAĮ redakcijos – aut. past.) nurodytam pranešimui vien dėl to, kad minėtoje įstatymo normoje minimas pranešimas turi būti apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą, o pareiškėjas yra ūkio subjektas, o ne viešojo administravimo subjektas.“[1465]

Skundų pavyzdžiai

- Asmuo kreipėsi į Aplinkos ministeriją dėl Aplinkos ministerijos Marijampolės regiono aplinkos apsaugos departamento veiksmų, reaguojant į pareiškėjo skundą dėl jo teisių pažeidimų: pareiškėjo tvirtinimu, aplinkos apsaugos pareigūnai tinkamai netyrė pareiškėjui nuosavybės teise priklausančiame sklype savavališko uosių nupjovimo, tokiais savo veiksmais, be kita ko, aplinkos apsaugos pareigūnai pareiškėjui sukėlė ir neturtinę žalą.[1466]
- Pareiškėjas gavo iš Nacionalinės žemės tarnybos Biržų skyriaus Faktinių duomenų patikrinimo vietoje aktą ir pastebėjo, kad jame trūksta esminių patikrinimo metu užfiksuotų duomenų apie vietovėje esančius objektus ir jų vietą. Todėl jis Tarnybos Biržų skyriui pateikė skundą, kuriame suformulavo prašymą ištaisyti Faktinių duomenų patikrinimo vietoje akto bei jo priedų trūkumus, t. y. priede nurodyti patikrinimo matavimo tašką ir jo koordinates ir t. t.[1467]

[1464] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 526.

[1465] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-2702/2012.

[1466] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-346-438/2017.

[1467] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-162-279/2018.

- Lietuvos geologijos tarnybos prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos sprendimu buvo pradėtas Vilniaus rajono Pašilių žvyro telkinio išteklių dalies naudojimo plano rengimas. Vykdant šio Plano viešinimo procedūras, asmuo planavimo organizatoriui UAB „XX" ir planavimo rengėjui UAB „YY" pateikė savo pasiūlymus dėl šio plano sprendinių. Šie pasiūlymai UAB „YY" raštu buvo atmesti. Pareiškėjas, nesutikdamas su jo pasiūlymų atmetimu, UAB „YY" raštą apskundė Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos Vilniaus teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentui, kuris Sprendimu taip pat atmetė šį skundą.[1468]
- Asmuo kreipėsi į Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos Šiaulių teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentą (toliau – Departamentas) su skundu, kuriame pateikė statinio Nr. XX kadastrinį brėžinį bei šio statinio fasadinės sienos nuotrauką ir paprašė įvertinti faktą, kad nuotraukoje matoma statinio fasadinė siena neatitinka pastato kadastrinėje byloje nurodytų matmenų, kurie nuo jų įrašymo laikomi teisingais ir išsamiais, kol jie nepakeisti arba nenuginčyti įstatymų nustatyta tvarka. Asmens nuomone, matmenų neatitikimas turėtų būti traktuojamas kaip savavališka pastato rekonstrukcija, kai keičiami pastato išoriniai matmenys. Departamentas atsiuntė raštą, kuriame, pasak asmens, nenurodė priežasčių, dėl kurių Departamentas nevykdo Priežiūros įstatymo 8 straipsnio 2 dalies nuostatų dėl savavališkos statybos padarinių šalinimo, turėdamas dokumentais pagrįstą informaciją apie statinio Nr. XX išorės matmenų neatitikimą statinio kadastrinės bylos duomenims. Asmuo savo skunde Departamento prašė įvertinti pareigūno A. P. veiksmus, kuris statybvietėje vizualiai matydamas, kad penkių garažų boksų, vartų aukštis, šlaitinio stogo lygis nesutampa su greta esančiais kitais penkių garažų boksais, nesiėmė šių boksų savininkų atžvilgiu teisėtų priemonių įvertinant atliktų statybos darbų rūšį.[1469]

Viešojo administravimo subjektų veikla yra reglamentuojama ne tik VAĮ, bet ir specialiuosiuose įstatymuose (Konkurencijos, Lietuvos banko, Valstybės tarnybos ir kituose įstatymuose). Todėl VAĮ 1 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtinta, kad nuostatos dėl administracinės procedūros (t. y. dėl skundų dėl viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų, veikimo ar neveikimo nagrinėjimo) gali būti taikomos tiek, kiek jų veiklos priimant sprendimus dėl prašymų ar skundų nenustato jų veiklą reglamentuojantys įstatymai, Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys, ES teisės aktai. Taigi, VAĮ normos specialiųjų įstatymų atžvilgiu yra *lex generalis*, o specialiųjų įstatymų normos VAĮ atžvilgiu yra *lex specialis*. Nesant poreikiui administracinės procedūros nuostatos VAĮ prasme visai gali būti netaikomos. Antai oficialiojoje administracinėje doktrinoje ne kartą buvo akcentuota, kad tarnybinio nusižengimo tyrimui nėra taikomos VAĮ normos dėl administracinės procedūros, nes ši procedūra negali būti inicijuojama kitais nei numatyta VTS ir atitinkamų poįstatyminių teisės aktų numatytais pagrindais.[1470]

[1468] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 kovo 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-439-438/2020.

[1469] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-730-602/2020.

[1470] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 16 d. nutartys administracinėse bylose Nr. eAS-1111-662/2015, Nr. A146-1276/2014.

Administracinės procedūros *dalyviais* yra asmuo, dėl kurio galimai pažeistų teisių ar teisėtų interesų yra pradėta administracinė procedūra, ir viešojo administravimo subjektas, kuris dėl gauto skundo pradėjo administracinę procedūrą. VAĮ numato asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, *teises*:

> susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija; pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus; pareikšti nušalinimą administracinę procedūrą vykdančiam pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui; turėti vertėją; dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje; teikti savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais; gauti administracinės procedūros sprendimą; apskųsti priimtą administracinės procedūros sprendimą, pareigūno, valstybės tarnautojo, specialų statusą turinčio fizinio asmens ar darbuotojo veiksmus, jeigu jie turi piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymių; turėti atstovą.

Akivaizdu, kad šios teisės koreliuoja su gero administravimo principais, įtvirtintais Chartijos 41 straipsnyje – teisė būti išklausytam, susipažinti su savo byla (plačiau žr. vadovėlio II dalies 1.3 poskyrį), kitais VAĮ įtvirtintais principais.

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje akcentuojama, kad asmuo realizuodamas anksčiau minėtas teises turi būti aktyvus. Tai reiškia, kad jeigu asmuo skųs administracinės procedūros teisės pažeidimą, jis turės įrodyti, kad siekė šiomis teisėmis pasinaudoti (t. y. pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje, teikti savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais) ir jam buvo užkirstas kelias tai padaryti[1471].

Dėl teisės pareikšti *nušalinimą* administracinę procedūrą vykdančiam pareigūnui yra svarbus VAĮ 24 straipsnis, įtvirtinantis aplinkybes, kai pareigūnas privalo nusišalinti arba turi būti nušalintas, t. y. kai tarp asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, ir pareigūno, vykdančio administracinę procedūrą, yra giminystės, svainystės, partnerystės, pavaldumo ryšys arba galimas viešųjų ir privačių interesų konfliktas. Sprendimą dėl nušalinimo nuo dalyvavimo administracinėje procedūroje priima viešojo administravimo subjekto vadovas. O jeigu pats vadovas vykdo administracinę procedūrą, tai dėl jo nušalinimo sprendimą priima jis pats arba jį priėmęs į tarnybą viešojo administravimo subjekto vadovas. LVAT nusišalinimo institutą yra įvardijęs instrumentu objektyvumo principui realizuoti.[1472]

Asmuo, norėdamas būti atstovaujamu administracinėje procedūroje, privalo su *atstovu* sudaryti sutartį ar kitą dokumentą.[1473]

Iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusioje VAĮ redakcijoje buvo įtvirtintos ne tik asmenų, dėl kurių yra pradėta administracinė procedūra, teisės, bet *ir pareigos* – asmuo privalo sąžiningai naudotis jam suteiktomis teisėmis ir jomis

[1471] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1750-525/2015.

[1472] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1314/2009.

[1473] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858-74/2014.

nepiktnaudžiauti. LVAT praktikos apibendrinime[1474] pastebėta, kad šios pareigos yra Konstitucijos 28 straipsnio, reglamentuojančio, kad įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių, išraiška VAĮ. Jeigu paaiškėja, kad asmuo, dėl kurio yra pradėta administracinė procedūra, piktnaudžiavo jam suteiktomis teisėmis ar veikė nesąžiningai, viešojo administravimo subjekto vadovo sprendimu administracinė procedūra gali būti nutraukta. Šios nuostatos nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusioje VAĮ redakcijoje nebeliko.

Skundo priėmimo tvarka nustatyta Vyriausybės nutarimu.[1475] Skundai turi būti užregistruojami atitinkamame institucijos dokumentų registre. Asmeniui pageidaujant jis yra informuojamas apie skundo gavimą pažymos apie priimtus dokumentus išsiuntimu. Pažymos formą nustato Vyriausybė.

LVAT jurisprudencijoje akcentuota, kad viešojo administravimo subjektai gali priimti atitinkamus sprendimus tik veikdami pagal savo kompetenciją, neperžengdami įstatymais ir kitais teisės aktais jiems suteiktų įgaliojimų.[1476] Antai VAĮ 11 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad jeigu viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali priimti administracinės procedūros sprendimo dėl skunde išdėstyto klausimo, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui. Pagal VAĮ 23 straipsnio 2 dalį, draudžiama persiųsti skundą nagrinėti viešojo administravimo subjektui, jo administracijos padaliniui arba perduoti nagrinėti pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui, kurių veiksmai skundžiami. Tokią nuostatą LVAT yra aiškinęs kaip viešojo administravimo subjekto pareigą *ex officio* tikrinti, ar skundo (prašymo) nagrinėjimas yra priskirtas jų kompetencijai.[1477] Taigi, yra du ribojimai viešojo administravimo subjektams nagrinėti skundą: kai skundžiami to viešojo administravimo subjekto veiksmai ar neveikimas ir kai jis nėra kompetentingas nagrinėti skundą.

VAĮ 11 straipsnio 3 dalyje įvardytos aplinkybės, kai skundas (ir prašymas) gali būti *nenagrinėjamas*. Šios aplinkybės yra susijusios su negalėjimu nustatyti asmens tapatybės, patikrinti prašymo ar skundo autentiškumo, su akivaizdžiai tikrovės neatitinkančiais faktais, kuriais grindžiamas skundas, su skundo turinio nekonkretumu ir nesuprantamumu. Taip pat skundo nenagrinėjimo aplinkybės siejamos su faktu, kad sprendimas jau yra priimtas viešojo administravimo subjekto, į kurį kreiptasi, arba kito kompetentingo viešojo administravimo

[1474] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 531.

[1475] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 94-37).

[1476] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-602-1017/2013.

[1477] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS602-777/2013.

subjekto[1478] ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu ar ginčyti viešojo administravimo subjekto priimtą sprendimą. Pagal oficialiąją administracinę doktriną, naujais faktiniais duomenimis nėra laikomas valstybės institucijų nuomonių pareiškimas dėl teisės taikymo (teisės aiškinimo aktai)[1479], naujo teisinio reguliavimo priėmimas[1480]. Pastarasis gali būti pagrindas priimti naują sprendimą. Taip pat skundas nenagrinėjamas, jeigu paaiškėja, kad skundą dėl to paties klausimo pradėjo nagrinėti išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija ar teismas, nuo skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo asmeniui dienos iki skundo padavimo dienos yra praėję daugiau kaip šeši mėnesiai. Skundas nenagrinėjamas ir tuo atveju, kai prašymas ar skundas pateikiamas viešojo administravimo subjektui ne pagal kompetenciją.

Vadovaujantis VAĮ 23 straipsniu, *administracinę procedūrą pradeda* viešojo administravimo subjekto vadovas arba jo įgaliotas pareigūnas ar valstybės tarnautojas arba viešojo administravimo subjekto vadovo sudaryta komisija rašytiniu pavedimu (įsakymu, potvarkiu, rezoliucija) per tris darbo dienas nuo skundo gavimo dienos. Taigi, dėl administracinės procedūros pradžios reikalingas rašytinis dokumentas. Jeigu administracinei procedūrai pradėti reikalinga informacija, kurią turi viešojo administravimo subjektas arba kuri yra valstybės registruose ar kitose valstybės ar savivaldybių informacinėse sistemose, skundą gavęs viešojo administravimo subjektas surenka tokią informaciją pats.

Administracinė procedūra gali būti *sustabdyta*. VAĮ 25 straipsnyje įtvirtinti administracinės procedūros sustabdymo pagrindai: jeigu administracinės procedūros sprendimas gali pakeisti administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinį statusą, jeigu paaiškėja, kad skundo, prie jo pridedamų dokumentų turinyje yra nusikalstamos veikos ar administracinių nusižengimų požymių. Iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusioje redakcijoje buvo numatyta dar viena aplinkybė – jeigu paaiškėja, kad, pradėjus administracinę procedūrą, skundą tuo pačiu klausimu pradėjo nagrinėti ir teismas.

[1478] Vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad „<...>draudimas viešojo administravimo subjektui priimti sprendimą, jeigu teismas arba jis pats jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu, lemia, jog viešojo administravimo subjektui taip pat yra draudžiama pradėti bei vykdyti dvi administracines procedūras, kurių rezultate būtų priimti du galutiniai sprendimai tuo pačiu klausimu.
Priešingu atveju, viešojo administravimo subjektas pažeidęs šį draudimą rizikuoja, kad vienas iš sprendimų, priimtų tokių procedūrų rezultate, bus neteisėtas, nes juo galimai bus pažeisti minėti Viešojo administravimo įstatymo bei teisės principo *ne bis in idem* reikalavimai.
<...>Tokiais atvejais, kai dviejų administracinių procedūrų rezultate yra priimami du sprendimai, neteisėtu sprendimu paprastai turėtų būti pripažįstamas tas sprendimas, kuris yra priimamas (įsiteisėja) po „pirmojo" sprendimo priėmimo (įsiteisėjimo), nes priėmus „pirmąjį" sprendimą, viešojo administravimo subjektui yra draudžiama inicijuoti ir vykdyti antrąją administracinę procedūrą bei priimti iš jos kylančius sprendimus". Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A438-1221/2014.

[1479] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. balandžio 7 d. nutartys administracinėse bylose Nr. A-869-756/2015, 2016 m. vasario 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-305-492/2016.

[1480] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1180/2013.

Dėl pirmojo pagrindo oficialiojoje administracinėje doktrinoje išaiškinta, kad tai yra tokia situacija, kai administracinė procedūra dar nėra baigta ir paaiškėja, kad administracinės procedūros sprendimas gali pakeisti administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinį statusą.[1481] Dėl paskutinio pagrindo LVAT konstatavo, kad administracinės procedūros vykdymas, nepaisant to, kad skundas nagrinėjamas teisme, reiškia viešojo administravimo subjekto piktnaudžiavimą savo įgaliojimais.[1482] Jeigu atsitinka taip, kad tuo pačiu metu skundą dėl to paties dalyko nagrinėja dvi institucijos (viešojo administravimo institucija ir teismas), prioritetinė reikšmė suteikiama teisminiam nagrinėjimui.[1483] Administracinės procedūros sustabdymas yra įforminamas atskiru sprendimu, kuris, pagal oficialiąją administracinę doktriną, laikomas individualiu administraciniu aktu[1484], todėl jam taikomi individualiam administraciniam aktui keliami reikalavimai, įvardyti VAĮ 10 straipsnyje.

VAĮ 26 straipsnis nustato, kad, prieš priimant administracinės procedūros sprendimą, asmuo, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, taip pat kiti asmenys gali būti *apklausiami* siekiant išsiaiškinti ginčijamo klausimo esmę ir su juo susijusias aplinkybes. Tai yra reikalavimas, kylantis iš gero administravimo principų imperatyvo.[1485] Tačiau apklausa ne visada yra būtina dėl nagrinėjamos situacijos ypatumų[1486], todėl teisėkūros subjektas ir nurodė, kad asmenys „gali būti“ apklausiami. Administracinės procedūros sprendimas be apklausos, pagal minėto straipsnio 3 dalį, priimamas dviem atvejais – kai skundas patenkinamas iš karto ir administracinės procedūros sprendimas nepažeidžia kitų asmenų teisių ir teisėtų interesų ir kai administracinės procedūros sprendimas turi būti priimtas nedelsiant. Apklausa būtina, jeigu skunde nėra aiški ginčijamo klausimo esmė ir su juo susijusios aplinkybės arba asmuo išreiškė pageidavimą būti apklausiamas.

VAĮ 27 straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl *faktinių duomenų patikrinimo*. Prieš aptariant šias nuostatas primintina, kad faktiniai duomenys yra įrodymai, kuriais remdamasis viešojo administravimo subjektas priima sprendimą. Šie duomenys nustatomi šalių ir trečiųjų asmenų (tiesiogiai ar per atstovus) paaiškinimais, liudytojų parodymais, rašytiniais įrodymais,

[1481] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1218/2014.

[1482] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2599/2012.

[1483] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-1158/2014, 2014 m. birželio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A143-968/2014, 2015 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-132-143/2015, 2015 m. gegužės 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-365-261/2015, 2016 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-215-602/2016, 2018 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1146-552/2018.

[1484] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-782/2014.

[1485] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-737/2010, 2018 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-5129-415/2018.

[1486] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A756-686/2010.

daiktiniais įrodymais, apžiūrų protokolais, ekspertų išvadomis, nuotraukomis, vaizdo ir garso įrašais, padarytais nepažeidžiant įstatymų, ir kitomis įrodinėjimo priemonėmis. Tokios faktinių duomenų nustatymo priemonės yra nustatytos CPK[1487] 177 straipsnyje. Pagal oficialiąją doktriną, faktinių duomenų patikrinimo nuostatomis teisėkūros subjektas siekė užtikrinti, kad, prieš priimdamas individualų sprendimą, viešojo administravimo subjektas būtų nustatęs visas reikšmingas faktines aplinkybes, būtinas tokiam sprendimui priimti, nes priešingu atveju kiltų abejonė dėl tokio sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo.[1488] Pagal minėtą VAĮ straipsnį, viešojo administravimo subjektas, dalyvaujantis administracinėje procedūroje, prireikus gali faktinius duomenis patikrinti vietoje. Asmeniui, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, ir suinteresuotiems asmenims turi būti pranešta apie patikrinimo vietą, laiką, kad tie, kurie pageidauja, galėtų dalyvauti faktinių duomenų tikrinimo metu. Paaiškinimai, patikrinimo vietoje metu nustatyti faktiniai duomenys turi būti užfiksuoti ir su tikrintojų parašais pridedami prie patikrinimo akto (išvados).

VAĮ 10 straipsnio 4 dalyje yra nustatytas administracinės procedūros sprendimo priėmimo *terminas* – administracinės procedūros sprendimas turi būti priimtas per dvidešimt darbo dienų nuo prašymo ar skundo gavimo dienos. Šis terminas dėl objektyvių priežasčių gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip dešimčiai darbo dienų.

Oficialioji administracinė doktrina: apie terminus

Dėl administracinės procedūros terminų oficialiojoje administracinėje doktrinoje konstatuojama:

- „procedūriniai terminai sprendimo priėmimui yra skirti užtikrinti, kad administracinis procesas nebūtų pernelyg ilgai užtęsiamas, o viešojo administravimo subjektai įvykdytų jiems pavestą kompetenciją.“[1489]
- „Viešojo administravimo subjektui įstatyme nustatytas terminas administraciniam sprendimui priimti yra instrukcinio pobūdžio, todėl šio termino pasibaigimas nedaro negaliojančiu administracinio sprendimo, priimto pasibaigus šiam terminui. Įstatyme nustatyto termino, per kurį turi būti priimtas administracinis sprendimas, pasibaigimas nepaneigia viešojo administravimo subjekto kompetencijos priimti administracinį sprendimą ar atlikti kitus veiksmus, tai yra tiesiogiai nesukuria neigiamų teisinių pasekmių, tik prailgina administracinį procesą <...>.“[1490]
- „Viešojo administravimo subjektui praleidus įstatyme ar kitame teisės akte nustatytą administracinio sprendimo priėmimo terminą, galima konstatuoti viešojo adminis-

[1487] Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas (Žin., 2002, Nr. 36-1340).

[1488] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4702-858/2017, 2018 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4903-520/2018, 2018 m. rugsėjo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4902-1062/2018.

[1489] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A602-1189/2013.

[1490] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A602-1192/2012, 2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-537-525/2017, 2019 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3590-520/2019.

travimo subjekto neveikimą, tai suteikia teisę asmeniui ginti savo teises kreipiantis su skundu dėl neveikimo.“[1491]

- „Minėtų terminų pažeidimas nedaro administracinio sprendimo negaliojančiu ar neatleidžia viešojo administravimo subjektą nuo pareigos priimti administracinį sprendimą.“[1492]

Pagal VAĮ 28 straipsnį, *administracinės procedūros kalba* yra valstybinė kalba. Tokia nuostata atitinka Konstitucijos 14 straipsnį, skelbiantį, kad valstybinė kalba yra lietuvių kalba, oficialiąją konstitucinę doktriną[1493] ir Valstybinės kalbos įstatymo[1494] normas. Valstybinės kalbos kontekste LVAT yra nustatęs:

- asmenys privalo savo argumentus grįsti į valstybinę kalbą išverstais dokumentais, o viešojo administravimo subjektai turi teisę reikalauti duomenis pateikti valstybine kalba[1495];
- visas viešojo administravimo institucijos sprendimas turi būti surašomas valstybine lietuvių kalba. Negalima situacija, kai dalis priimamo individualaus administracinio akto surašoma valstybine kalba, o kita akto dalis – ne valstybine kalba.[1496]

Minėto straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad kai asmuo, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, nemoka ar nesupranta valstybinės kalbos arba dėl sensorinio ar kalbos sutrikimo negali suprantamai reikšti savo minčių, administracinėje procedūroje Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka turi dalyvauti vertėjas.

Administracinė procedūra baigiama administracinės procedūros sprendimo priėmimu. Šiam sprendimui keliami individualiam administraciniam aktui būdingi reikalavimai, įtvirtinti VAĮ 10 straipsnio 5 dalyje, t. y. jame turi būti nurodomos faktinės aplinkybės, nustatytos skundo nagrinėjimo metu, teisės aktai, kuriais vadovaujantis priimtas administracinės procedūros sprendimas, sprendimo apskundimo tvarka (žr. vadovėlio V dalies 2.5.4 poskyrį).

Pagal VAĮ 13 straipsnio 1 dalį, asmeniui, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo administracinės procedūros sprendimo priėmimo dienos raštu *pranešama* apie priimtą administracinės procedūros sprendimą, pateikiant tokio sprendimo kopiją, ar, esant poreikiui apsaugoti atitinkamų kategorijų duomenis, – nuasmenintą priimto administracinio sprendimo nuorašą.

Klaidų ištaisymo procedūra reglamentuojama VAĮ 15 straipsnyje (žr. vadovėlio V dalies 2.5.6.1 poskyryje). Praktikoje kyla neaiškumų, kada klaida laikytina

[1491] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A602–1192/2012, 2012 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-602-285-12.

[1492] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A602-1189/2013.

[1493] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gegužės 10 d., 2006 m. lapkričio 13 d., 2007 m. gegužės 5 d., 2009 m. lapkričio 6 d., 2014 m. vasario 27 d. nutarimai.

[1494] Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos įstatymas (Žin., 1995, Nr. 15-344).

[1495] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. kovo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-1129/2014.

[1496] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. birželio 25 d. administracinėje byloje Nr. A63-994/2008, 2012 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A261-2028/2012.

techninio pobūdžio, o kada ne. Klaida nėra techninio pobūdžio, kai dėl jos keičiasi faktinis kontekstas, kuriame buvo priimtas administracinės procedūros sprendimas, ir toks pasikeitimas turi įtakos šiuo sprendimu nustatytoms asmens teisėms ir pareigoms.[1497] Atitinkamai tokia klaida bus laikoma esmine. Dėl klaidų taisymo administraciniuose sprendimuose LVAT konstatavo keletą daykų.

LVAT apie klaidų taisymą administraciniuose sprendimuose

- viešojo administravimo subjektas gali ištaisyti tik priimtų sprendimų klaidas, kurias ištaisius asmeniui negali būti nustatyta mažiau teisių arba daugiau pareigų, negu buvo nustatyta priimtu sprendimu[1498];
- administracinį aktą priėmusi valstybės viešojo administravimo institucija gali ištaisyti šiame sprendime padarytas techninio pobūdžio klaidas ir tik su sąlyga, kad toks ištaisymas nepakeičia administracinės procedūros sprendimu nustatytų asmens (-ų) teisių ir pareigų[1499].

Tai reiškia, kad, esant esminei klaidai, VAĮ 15 straipsnyje įtvirtinta klaidų taisymo procedūra nėra taikoma. Antai vienoje iš bylų buvo konstatuota, kad esminių statybos leidimo privalomų pagal normatyvinius statybos techninius dokumentus duomenų pakeitimas negali būti vertinamas kaip techninė klaida ir negali būti taisoma VAĮ 35 (ankstesnė VAĮ redakcija) straipsnio nustatyta tvarka.[1500]

Administracinės procedūros sprendimas gali būti apskųstas išankstine skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka arba administraciniam teismui (žr. vadovėlio V dalies 3.2 poskyrį).

Daugiau apie administracinę procedūrą iš oficialiosios administracinės doktrinos

- Administracinės procedūros sprendimas negali būti prilyginamas informacinio pobūdžio dokumentui. Pareiškėjo skundas turi būti išnagrinėtas laikantis VAĮ normų, reglamentuojančių administracinę procedūrą.[1501]
- Sprendimui, priimamam baigiant administracinę procedūrą, taikytini VAĮ 8 straipsnyje (dabar – VAĮ 10 straipsnyje) nustatyti reikalavimai, t. y. individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos.[1502]

[1497] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-1434/2012.

[1498] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-502-1017-14.

[1499] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-1434/2012, 2017 m. balandžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-981-858/2017.

[1500] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-151/2012.

[1501] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-346-438/2017.

[1502] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2062-502/2015.

7. ADMINISTRACINĖS SUTARTYS

Skyrelis parašytas remiantis: Deviatnikovaitė, I. „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, Jurisprudencija 26 (2), 2019, p. 404–425; Gailiūnienė, Ugnė. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje:* daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilniaus universitetas, 2013; Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část,* C. H. Beck, 2019, p. 167–183; Sládeček, V. *Obecné správní právo*, Wolters Kluwer, 2019, p. 173–184.

Viename iš LVAT praktikos apibendrinimų akcentuota, kad administracinės sutartys yra viena iš viešosios administracijos sprendimų formų[1503]. Lietuvoje administracinių sutarčių institutas nėra kodifikuotas. Maža to, specialiuose įstatymuose, reglamentuojančiuose administracines sutartis, terminas „administracinė sutartis“ netgi nėra vartojamas. O kitose valstybėse (pavyzdžiui, Vokietijoje, Čekijoje) administracinių sutarčių institutas nustatytas šių šalių viešojo administravimo procesą reglamentuojančiuose įstatymuose (Lietuvoje analogiškam VAĮ). Administracinių sutarčių nekodifikavimas kelia sunkumų tiek teismams, tiek patiems viešojo administravimo subjektams, siaurina administracinės teisės galiojimo ribas, nes taip ir lieka neaiškus nei jų apibrėžimas, nei doktrina, nei koncepcija, nei pagaliau jų rūšys. Tačiau administracinių sutarčių institutas yra minimas Lietuvos teisės doktrinoje ir administracinių teismų jurisprudencijoje.

Administracinės sutarties doktrina kitose valstybėse

Prieš aprašydami administracinės sutarties instituto teoriją ir praktiką Lietuvoje, aptarkime Vidurio Europoje vyraujančią administracinės sutarties doktriną. Administracine sutartimi yra laikomas dvišalis arba daugiašalis teisinis susitarimas sukurti, pakeisti arba nutraukti teisinius santykius viešosios teisės srityje. Todėl kai kada šios sutartys yra vadinamos viešosios teisės, administracinės teisės arba viešosiomis sutartimis. Administracinės sutartys laikomos netipine, neįprasta viešosios teisės įgyvendinimo forma, kuriai būdingi tam tikri požymiai.

Pirmas požymis yra tas, kad tarp *administracinės sutarties šalių būtinai turi būti viešojo administravimo subjektas*.

Antras požymis yra *šalių teisinė padėtis*, sudarant sutartį. Tai priklauso nuo to, ar sutartis yra susijusi su viešojo administravimo subjekto viešosios valdymo veiklos įgyvendinimu (*imperium*), ar su veikla, nesusijusia su viešuoju valdymu (*dominium*), pavyzdžiui, su nuosavybės disponavimu ir pan. Pirmuoju atveju sudaromos administracinės sutartys, antruoju – civilinės. Taigi, sutarties turinys turi būti susijęs su viešąja teise.

[1503] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 431–437; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-473-492/2016.

Trečias požymis yra tai, kad sudarant administracines sutartis *nėra sutarčių laisvės* tokios, kokia ji yra sudarant civilines sutartis, nes administracinės sutartys sudaromos konkretaus įstatymo pagrindu. Tai reiškia, kad galimybė sudaryti administracinę sutartį turi būti numatyta įstatyme, kai kuriais atvejais gal ir civiliniame kodekse.

Ketvirtuoju požymiu laikytinas administracinėms sutartims charakteringas ypatingas, *specialus tikslas, siekis* – tam tikrų *viešųjų tikslų (viešojo administravimo) vykdymo užtikrinimas*. Šis požymis yra glaudžiai susijęs su tuo, kad administracinės sutartys gali būti sudaromos vietoj administracinių aktų. Administracinis aktas taip pat gali būti priimtas vėliau kaip sankcija už administracinėje sutartyje sulygtų nuostatų nesilaikymą. Tokia galimybė gali sukelti tam tikras dvejones dėl šalių lygybės principo administracinėse sutartyse, besąlygiškai būdingo civilinių sutarčių šalims.

Penktuoju požymiu laikytinas šalies, su kuria sudaroma administracinė sutartis, *sutikimas*. Šis požymis yra būdingas ir civilinei sutarčiai.

Šeštasis požymis yra tas, kad administracinė sutartis sudaroma tik raštu.

Administracinės teisės teorijoje akcentuojama, kad administracinė sutartis turi būti kažkuo „naudinga“ šaliai, įsipareigojusiai vykdyti viešuosius tikslus. Antraip tai šaliai būtų paprasčiau įvykdyti įsipareigojimą administracinio akto pagrindu vietoj administracinės sutarties sudarymo. „Naudingumas“ arba motyvacijos, skatinimo priemonės gali būti įvairios, pavyzdžiui, mokestinių prievolių palengvinimas, materialinė pagalba ir pan.

Paprastai Vidurio Europoje (Vokietijoje, Čekijoje, Slovakijoje) administracinės sutartys yra skirstomos į koordinacines ir subordinacines. *Koordinacinės* yra tokios, kurios sudaromos tarp viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, tarp vykdomosios valdžios institucijos ir savivaldybės administravimo subjekto (susitarimas sujungti du regionus, susitarimas pakeisti regiono ribas, susitarimas atlikti tam tikrą užduotį ir t. t.). *Subordinacinės* – kai viena šalis yra viešojo administravimo subjektas, o kita – privatus juridinis arba fizinis asmuo, pavyzdžiui, sutartis, pakeičianti leidimą statyboms, sutartis dėl žemės sklypo paskirties keitimo, sutartis dėl subjektų akreditacijos ką nors (produktą, gaminį, kvalifikaciją) vertinti, tarkime, atitiktį teisės normose nustatytiems standartams, sutartys, kuriomis viešojo administravimo subjektai įgalioja asmenis kontroliuoti duomenis dėl biomasės, skirtos biokurui gaminti, sutartys dėl užimtumo skatinimo, viešosios tarnybos susisiekimo, gamtos apsaugos, archeologijos, farmacijos srityse, koncesijos sutartys. Tačiau šiuolaikinėje administracinės teisės doktrinoje pradedama tyrinėti ir trečioji administracinės sutarties rūšis – tai administracinės sutartys, *sudaromos tarp privačių asmenų*, pavyzdžiui, priešgaisrinės apsaugos pareigų vykdymas tam tikroje teritorijoje, teritorijos, kurioje vyksta kasybos darbai, perdavimas. Tokių sutarčių turinys paprastai yra viešosios pareigos atlikimo perdavimas kitam privačiam asmeniui, bendradarbiavimas su kitu privačiu asmeniu atliekant viešąją pareigą,

taip pat susitaikymas (taika) norint pašalinti tarp šalių kilusius nesutarimus arba neaiškumus. Paprastai tokioms sutartims sudaryti yra reikalaujama viešojo administravimo subjekto, kuris prieš sutikdamas turi įvertinti sutarties atitiktį įstatymui, kitiems teisės aktams bei viešajam interesui, sutikimo. Gin-čus, kylančius iš tokių sutarčių, pirmiausia sprendžia sutikimą davę viešojo administravimo subjektai.

Administracinės sutarties doktrina ir praktika Lietuvoje

Apie administracines sutartis arba sutartinius santykius Lietuvos viešosios teisės doktrinoje buvo užsiminta dar tarpukario administracinės teisės moks-le[1504]. Administracinės sutarties institutą galima įžvelgti ir 1922 metų Lietuvos Valstybės Konstitucijos 30 straipsnyje, įtvirtinusiame „vyriausybės daromas valstybės sutartis".

Vėliau apie administracines sutartis buvo užsiminta Lietuvos administra-ciniams teismams nagrinėjant vieną iš bylų. Šioje byloje pirmąkart pabandyta apibrėžti administracinę sutartį.

Administracinės sutarties apibrėžimas LVAT praktikoje

> „Tokia santykių tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus asmens forma, kai valstybės institucija, siekdama įgyvendinti savo įstatymines funkcijas ir patenkin-ti viešą visuomenės interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisinėje praktikoje ir teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi."[1505]

Biuletenyje, apibendrinančiame LVAT praktiką, tvirtinama, kad „šios su-tartys skirtos reguliuoti viešuosius teisinius santykius ir nukreipia į viešųjų tikslų įgyvendinimą"[1506]. Lietuvos administracinės teisės doktrinoje rimčiau administracinių sutarčių institutas buvo analizuotas 2006 m.[1507] Dar vėliau bu-vo atlikta ir daugiau mokslo studijų.[1508]

Lietuvos teisės mokslininkai[1509] yra išskyrę tokius administracinės sutar-ties požymius:

[1504] Vilutis, Petras, *Administracinė teisė. Bendroji dalis*, *supra* note 2; Mestre, Achille. „Prancūzijos Valstybės Taryba". Vertė S. Žakevičius, *Teisė* 42, 1938, p. 191–202.

[1505] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A14-1479/2005.

[1506] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo nor-mas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 436.

[1507] Šedabaras, Stasys. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *su-pra* note 155.

[1508] Kuncevičius, Gytis. *Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas:* daktaro disertacija. So-cialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2011; Bakaveckas, Audrius *Administracinė teisė: teorija ir praktika*, *supra* note 7, p. 427; Paškevičienė, Laura. *Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis:* daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilniaus universitetas, 2014; Devia-tnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 53, 114, 234, 300–302, 363–364, 410; Stelkens, Ulrich. „Principas *Pacta sund servanda* vokiečių ir prancūzų administracinėje teisėje". Lie-tuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 34. Studentai taip pat analizavo šį institutą: Chu-zina, Ina. *Administracinės sutartys*: magistro baigiamasis darbas, Mykolo Romerio universitetas, 2009.

[1509] Gailiūnienė, Ugnė. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje:* daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilniaus universitetas, 2013, p. 77.

- administracinę sutartį sudaro viešojo administravimo subjektas (subjektai);
- administracinė sutartis sudaroma siekiant užtikrinti viešąjį interesą;
- administracinė sutartis sudaroma įgyvendinant teisės aktais suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus;
- administracinės sutarties nuostatos paprastai yra iš anksto įtvirtintos teisės aktuose ir dėl jų negali būti deramasi;
- kitaip nei administracinis aktas, administracinė sutartis yra dviejų ar daugiau šalių abipusis susitarimas, nustatomos abipusės teisės ir pareigos, tarp šalių nėra pavaldumo santykio.

2006 m. S. Šedbaras išskyrė keletą galimų administracinių sutarčių tipų Lietuvoje[1510]: karo tarnybos, kolektyvinės, savivaldybių sutartinių funkcijų įgyvendinimo, institucijų bendradarbiavimo, visuomenės aptarnavimo, mokestinių paskolų sutartys, sutarys dėl naudingųjų iškasenų, požeminio pramoninio bei mineralinio vandens išteklių ir žemės gelmių ertmių naudojimo, socialinių įmonių ir Vyriausybės įgaliotų institucijų, bedarbių įdarbinimo sutartys, tam tikrų paskolų, asmens sveikatos paslaugų teikimo sutartys.

Analizuojant minėtas sutartis aiškėja, kad kasdieninėje praktikoje tik maža jų dalis yra priskirtos administracinių sutarčių institutui. Administracinės sutartys Lietuvoje pagal jų aiškinimą ir taikymą skirstytinos į tam tikras grupes.

Pirma, sutartys, kurios reglamentuojamos specialiuose įstatymuose ir pripažintos administracinių teismų praktikoje. Tai – sutartys tarp teritorinių ligonių kasų su sveikatos priežiūros įstaigomis dėl apmokėjimo joms už draudžiamiesiems suteiktas asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir išduotus vaistus bei medicinos pagalbos priemones.[1511]

Antra, sutartys, kurias administraciniai teismai pripažįsta kaip viešojo pirkimo – pardavimo sutartis, sudarytas tarp Valstybinės ligonių kasos ir ortopedijos technines priemones gaminančių įmonių.[1512] Kaip žinome, tokio tipo sutartys Lietuvoje priskiriamos prie civilinės teisės normomis reguliuojamo dalyko, tačiau kaip tik dėl šios sutarties LVAT yra pasisakęs, kad ji yra administracinio teisinio pobūdžio. Tai lemia Valstybinei ligonių kasai, kaip viešojo administravimo subjektui, suteiktos kontrolės, t. y. viešojo administravimo funkcijos, vykdant Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą.[1513]

Trečia, sutartys, iš kurių kilusius teisinius santykius teismai kvalifikuoja ir kaip viešus, ir kaip privačius. Tokiu pavyzdžiu gali būti karo tarnybos sutartis.

[1510] Šedbaras, Stasys, *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 155, p. 213–217.

[1511] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A261-338/2008, 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-379/2013, 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A552-450/2013, 2014 m. gegužės 7 d. nutartis A525-1075/2014, 2015 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-90-822/2015. Taip pat Sveikatos draudimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 55-1287).

[1512] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 30 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A-1924-502/2015.

[1513] Plačiau žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 437.

Tai vadovėlio autorė sprendžia iš to, kad ginčai, kilę iš šių sutarčių, yra nagrinėjami tiek LVAT (Teismas nurodė, kad pareiškėjo reikalavimas pripažinti profesinės karo tarnybos sutartį niekine ir ją panaikinti, nėra susijęs su teisinių pasekmių jam sukėlimu[1514]), tiek LAT (kasacinis teismas sprendė klausimą, ar profesinės karo tarnybos sutartis, sudaryta kariui neturint leidimo dirbti su tokia informacija, yra niekinė)[1515]. Dviprasmiškumą dar labiau stiprina LVAT 2013 m. ir 2018 m. priimti sprendimai.[1516] Teismas 2013 m. byloje nurodė, kad profesinės karo tarnybos sutarties šalys, t. y. krašto apsaugos ministras ir asmuo, yra lygiavertės. Tokia nuostata lyg ir suponuoja, kad šio tipo sutartis yra civilinė. Tačiau 2018 m. byloje Teismas pabrėžė, kad ginčams, kylantiems iš profesinės karo tarnybos sutarties įgyvendinimo, negali būti taikomos privatinės (civilinės, darbo) teisės normos ir principai.

Ketvirta, sutartys, kurios administracinių teismų yra pripažįstamos administracinėmis, tačiau jos reglamentuojamos ne įstatymais, o poįstatyminiais teisės aktais.[1517] Prie tokių galima priskirti paramos sutartis, sudaromas skirstant ir administruojant ES struktūrinių fondų paramos lėšas.[1518] LVAT tai argumentuoja taip: jos yra sudarytas viešosios teisės reguliavimo srityje, taigi, iš jų kylančios teisės ir pareigos bei atsakomybė reglamentuota administracinės teisės normomis, sutarties vykdymo bei pasibaigimo teisinį režimą nustato administracinės teisės normos, o šalys sutarties sąlygų pasirinkti negali, t. y. ginčo sutartis yra administracinė sutartis.

Tarp S. Šedbaro įvardytų sutarčių yra paminėtos sutartys su Geologijos tarnyba. Žemės gelmių išteklių ir ertmių naudojimo sutartys, kurias sudaro Geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos su privačiais asmenimis, ilgainiui gali išnykti, nes buvo inicijuota įstatymo pataisa[1519], kurią priėmus nebeliktų minėtos sutarties ir ją turėtų pakeisti administracinis aktas – leidimas. Sutarties instituto atsisakymo priežastis yra ta, kad realybėje sutarties tekstas atkartoja Vyriausybės nutarimo dėl leidimų naudoti žemės gelmių išteklius ir ertmes išdavimo taisyklių tekstą[1520] ir primena daugiau administracinį aktą nei sutartį.

[1514] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-113-662/2016.

[1515] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2019 m. liepos 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-233-248/2019.

[1516] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-1419-13, 2018 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4876-662/2018.

[1517] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymas Nr. 3D-507 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos administravimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2014-08-26, Nr. 2014-11269).

[1518] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-2408/2013, 2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A492-118/2013, 2017 m. sausio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-424-575/2017, 2017 m. sausio 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1124-575/2017.

[1519] Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymo Nr. I-1034 pakeitimo įstatymas. Projektas Nr. XIIIP-1787(2).

[1520] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 11 d. nutarimas Nr. 198 „Dėl Leidimų naudoti žemės gelmių išteklius (išskyrus angliavandenilius) ir ertmes išdavimo taisyklių patvirtinimo ir įgaliojimų suteikimo“ *(Žin., 2002*, Nr. 16-607).

Kitos S. Šedbaro minimos sutartys teorijoje laikomos administracinėmis, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimo sutartys, kolektyvinės sutartys. Visuomenės aptarnavimo sutartys apskritai nėra laikomos administracinėmis, nes viešųjų pirkimų, koncesijų, viešųjų paslaugų teikimo institutai Lietuvoje nepatenka į viešojo administravimo veiklą, bent jau taip galima suprasti iš VAĮ nuostatų ir iš nuolatos šito dalyko kartojimo rūšinio teismingumo bylose.

Teisės aktuose yra minimos ir kitokios sutartys, kurios kol kas oficialiojoje administracinėje doktrinoje nėra pažymėtos, tačiau kurias galima būtų priskirti prie administracinių sutarčių rūšių. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintos savivaldybių jungtinės veiklos sutartys su valstybės institucijomis, regionų plėtros tarybomis ar kitomis savivaldybėmis. Pagal minėto straipsnio 4 dalį, savivaldybė gali perduoti administracinių paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu.

Taigi, administraciniai teismai dar 2005 m. pripažino administracinių sutarčių institutą. Nors paaiškėjo, kad Lietuvoje egzistuoja vos keletas administracinių sutarčių rūšių (pirma, sutartys tarp teritorinių ligonių kasų su sveikatos priežiūros įstaigomis dėl apmokėjimo joms už draudžiamiesiems suteiktas asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir išduotus vaistus bei medicinos pagalbos priemones, antra, viešojo pirkimo–pardavimo sutartys, sudarytos tarp Valstybinės ligonių kasos ir ortopedijos technines priemones gaminančių įmonių, trečia, karo tarnybos sutartys, ketvirta, paramos sutartys, sudaromos skirstant ir administruojant ES struktūrinių fondų paramos lėšas). Manytina, tų rūšių yra kur kas daugiau. Tačiau dėl to, kad nėra šio instituto kodifikacijos ir siauros viešojo administravimo sampratos, kai kurie teisiniai santykiai, kaip ir sutartys, yra laikomi ne administraciniais, o civiliniais.[1521]

8. ADMINISTRACINĖS PRIEVARTOS PRIEMONĖS

Administracinės teisinės prievartos priemonės yra viešojo administravimo (taip pat ir valstybės valdymo) metodai šalia tokių kaip įtikinėjimas ar skatinimas.[1522] S. Šedbaras šių valstybinio valdymo įgyvendinimo metodų pobūdį yra sugrupavęs į administracinius, neprievartinius ir prievartinius.[1523] Administraciniai metodai pasireiškia administracinio akto, privalomo jo adresatui, priėmimu. Neprievartiniais metodais viešoji administracija sudaro tokias sąlygas, kad asmeniui būtų „nenaudinga veikti kitaip, nei to siekia valdymo subjektas, nes tinkamai elgdamasis jis gauna ekonominę naudą (premiją, mo-

[1521] Plačiau apie viešąsias sutartis ir galimybę jas reglamentuoti viešosios, o ne privatinės teisės normomis žr. Deviatnikovaitė, Ieva. „Viešasis interesas, viešosios paslaugos ir sutartys kaip viešojo administravimo turinys“, Jurisprudencija 26 (2), 2019, p. 404–425.

[1522] Šedbaras, Stasys. Administracinė atsakomybė, *supra* note 8, p. 22.

[1523] *Ibid*.

kesčių lengvatas ir pan.)“[1524]. Kai neveikia įtikinėjimo ir skatinimo metodai, imamasi teisinių prievartos priemonių.

Administracine teisine prievarta vadinama[1525] speciali valstybinės teisinės prievartos rūšis, kurios priemones nustato administracinės teisės, kurią dažniausiai taiko viešojo administravimo subjektai, normos. Ši prievarta pasireiškia valstybiniu teisiniu (psichiniu, fiziniu, turtiniu, organizaciniu) poveikiu žmonių sąmonei ir elgesiui, ji sukelia neigiamas teisines pasekmes asmenims, padariusiems priešingą teisei veiką arba dėl objektyviai atsiradusių nepalankių aplinkybių.

Administracinės teisės doktrinoje[1526] minimos trys administracinės teisinės prievartos rūšys – administracinės prevencinės, administracinės kardomosios ir administracinės atsakomybės priemonės.

Administracinėmis prevencinėmis priemonėmis siekiama trijų tikslų: 1) išvengti pavojingų, sunkių padarinių, pavyzdžiui, karantino paskelbimas valstybės ar jos dalies teritorijoje, iškeldinimas iš griūvančių namų, infekcinėmis ligomis sergančių ligonių gydymas; 2) užkirsti kelią nusižengimams, nusikaltimams, pavyzdžiui, muitinis tikrinimas, dalyvavimas alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose; 3) neleisti atitinkamiems subjektams nevykdyti savo pareigos, pavyzdžiui, privalomas apsvaigimo nuo alkoholio ar kitų medžiagų patikrinimas.

Administracinėmis kardomosiomis priemonėmis yra griežčiau ribojamos asmens teisės, laisvės, ir priešingai, nei prevencinės priemonės, jos taikomos padarius nusižengimą. Kardomosios priemonės gali būti fiziškai (antrankių, antkojų panaudojimas), materialiai (ginklo paėmimas, daiktų konfiskavimas), finansiškai (nurodymas banko įstaigoms nutraukti pinigų išmokėjimą, įmonės uždarymas, tam tikros prekės išėmimas iš rinkos) patiriamos. Pagal savo paskirtį kardomosios priemonės gali būti procesinės ir specialiosios. *Procesinės* yra įvardytos ANK 595–606 straipsniuose (administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens pristatymas ir paieška, asmenų atvesdinimas, administracinis sulaikymas, asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas, daiktų ir dokumentų paėmimas, poėmis, administracinį nusižengimą tiriančio pareigūno teisė susipažinti su informacija, specialiąją administracinę teisę patvirtinančio dokumento paėmimas, priverstinis transporto priemonės nuvežimas, neteisėtai pastatytų, laikomų ar apgyvendinimui, nakvynei, maitinimui ar kitiems tikslams naudojamų vagonėlių, kitų kilnojamųjų objektų arba įrenginių priverstinis nuvežimas, vairuotojo nušalinimas nuo transporto priemonių vairavimo, patikrinimas dėl neblaivumo ar apsvaigimo nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų, atidavimas į sveikatos priežiūros įstaigą teismo psichiatrijos ekspertizei atlikti). *Specialiąsias priemones* savo veikloje naudoja

[1524] *Ibid.*, p. 23.

[1525] Apibrėžimas sudarytas pagal S. Šedbaro 2005 m. sudarytą administracinės teisinės prievartos apibrėžimą. *Ibid.*, p. 26.

[1526] *Ibid.*, p. 26–60.

aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę atliekantys pareigūnai, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, muitinės, policijos pareigūnai, policijos rėmėjai, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai, Vadovybės apsaugos tarnybos pareigūnai, valstybės sienos apsaugos pareigūnai, Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos pareigūnai, Valstybės saugumo departamento pareigūnai, pataisos namų pareigūnai. Specialiosios priemonės gali būti tokios: šaunamasis ginklas, apsauginis skydas, atrankiai, antkojai, tramdymo marškiniai, surišimo lovos, ašarinės ar dūminės granatos, šaudmenys, ašarinis purkštuvas, elektros šoko įtaisas, skausminiai sviediniai, vandensvaidis, tarnybinis šuo, žirgas t. t.[1527]

Pareigūnų įgaliojimai naudojant administracines kardomąsias priemones

Policijos įstatymas nustato teisinį reguliavimą dėl policijos pareigūnų įgaliojimų naudojant psichinę, fizinę prievartą, specialiąsias priemones, t. y. administracines kardomąsias prievartos priemones. Fizinę prievartą pareigūnas turi teisę panaudoti saugodamasis ar siekdamas apsaugoti kitus asmenis nuo gresiančio pavojaus gyvybei ar sveikatai, kai asmenys vengia vykdyti pareigūnų reikalavimų ar nurodymų, taip pat sulaikydamas asmenis, jeigu jie priešinasi, atremdamas kėsinimąsi į šaunamąjį ginklą, sprogmenis, specialiąsias priemones, ryšio priemones ir siekdamas šiuos objektus susigrąžinti, atremdamas statinių, transporto priemonių ar kito turto, teritorijų užpuolimus arba šiuos užimtus objektus išlaisvindamas, patekdamas į teritorijas, patalpas ar transporto priemones per kratą ar poėmį arba kai turimais duomenimis jose gali būti laikomi įkaitai arba slėptis asmenys, galimai padarę administracinius nusižengimus ar nusikalstamas veikas, stabdydamas transporto priemonę, laivą ar orlaivį, užkirsdamas kelią administraciniams nusižengimams ar nusikalstamoms veikoms. Pareigūnui specialiąsias priemones, išskyrus antrankius, asmenų sulaikymo, surišimo ar tramdymo priemones ar įrankius, naudoti draudžiama, kai nėra neišvengiamo pavojaus pareigūnų ar kitų asmenų gyvybei ar sveikatai, prieš asmenis, jei akivaizdu arba pareigūnui žinoma, kad jie neįgalūs, jei pareigūnui yra žinoma, kad jie turi neliečiamybės teisę, prieš moteris, jei akivaizdu arba pareigūnui žinoma, kad jos nėščios, prieš nepilnamečius asmenis, jei jų išvaizda atitinka amžių. Šaunamieji ginklai ar sprogmenys gali būti panaudoti tik išimtiniais atvejais, kai tai neišvengiamai būtina ir kai psichinė ar fizinė prievarta buvo neveiksminga arba kyla neišvengiamas pavojus asmens gyvybei ar sveikatai. Pareigūnas turi teisę panaudoti šaunamąjį ginklą prieš asmenis, atremdamas ginkluotą įsiveržimą į Lietuvos Respublikos teritoriją, ginkluotus užsienio valstybių diplomatinių ir tarptautinių organizacijų atstovybių, užsienio valstybių konsulinių įstaigų, jų vadovų rezidencijų, Lietuvos Respublikos valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų ar jų teritorijų, nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių ar jų teritorijų ir nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įrenginių ir turto ar jų teritorijų užpuolimus, šiuos užimtus objektus išlaisvindamas, gindamasis ar gindamas kitą asmenį nuo pradėto ar tiesiogiai gresiančio pavojingo gyvybei ar sveikatai nusikalstamo kėsinimosi, išlaisvindamas įkaitus, užkirsdamas kelią įkaitų pagrobimui arba teroro aktui, sulaikydamas nusikalstamą veiką galimai padariusį asmenį, jeigu kyla neišvengiamas pavojus pareigūno ar kito asmens gyvybei ar sveikatai, sulaikydamas transporto priemonę vairuojantį asmenį, kuris savo veiksmais kelia neišvengiamą pavojų pareigūno arba

[1527] Detaliau: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Specialiųjų priemonių specifikacijos ir Specialiųjų priemonių panaudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2016-11-28, Nr. 27588).

kito asmens gyvybei. Policijos pareigūnas, nekeldamas tiesioginio pavojaus asmens gyvybei, turi teisę panaudoti šaunamąjį ginklą prieš gyvūną, laivą, orlaivį arba transporto priemonę, jei kyla neišvengiamas pavojus pareigūno arba kitų asmenų gyvybei ar sveikatai. Ketindamas panaudoti šaunamąjį ginklą ar sprogmenis, pareigūnas privalo įspėti apie šį ketinimą, suteikdamas asmeniui galimybę įvykdyti teisėtus reikalavimus, išskyrus atvejus, kai delsimas kelia neišvengiamą pavojų pareigūno arba kito asmens gyvybei ar sveikatai arba kai toks įspėjimas yra neįmanomas. Pareigūnas pats sprendžia, kokias iš galimų konkrečioje situacijoje naudoti specialiųjų priemonių jis naudos. Spręsdamas jis turi vadovautis jo kompetenciją, statusą, veiklą nustatančiais įstatymais, poįstatyminiais teisės aktais, įgytomis teorinėmis ir praktinėmis specialiųjų priemonių naudojimo žiniomis, turi įvertinti kylančią grėsmę, specialiųjų priemonių keliamą grėsmę, naudojimo veiksmingumą, veiksmų taktiką, siekiamus tikslus ir kitas aplinkybes. Jei pareigūno veiksmai naudojant psichinę, fizinę prievartą, šaunamąjį ginklą sukėlė asmens mirtį ar gyvybei pavojingą sveikatos sutrikdymą, nedelsiant turi būti pranešama prokurorui, taip pat suteikti asmeniui reikalingą neatidėliotiną medicinos ar kitą būtinąją pagalbą ir imtis kitų reikalingų priemonių pavojingiems savo veiksmų padariniams pašalinti.[1528]

Giminišku administracinėms kardomosioms priemonėms institutu laikytinas priverstinis asmenų hospitalizavimas. Aišku, tokia veikla nėra susijusi su priešinga teisei veika, tačiau ją įgyvendinant gali dalyvauti viešojo administravimo subjektai. Antai Psichikos sveikatos priežiūros įstatyme[1529] įtvirtinta, kad prireikus policija dalyvauja greitosios medicinos pagalbos brigadai pristatant psichikos ir elgesio sutrikimų turintį pacientą į psichikos sveikatos priežiūros įstaigą, teikiančią stacionarines asmens psichikos sveikatos priežiūros paslaugas ir atvirkščiai – policija pristato dalyvaujant greitosios medicinos pagalbos specialistui.

Visos anksčiau minėtos administracinės prevencinės ir kardomosios priemonės yra taikomos fiziniams asmenims, pagal ANK ar kitus statutinių valstybės tarnautojų funkcijas reglamentuojančius teisės aktus. Tačiau specialiuose įstatymuose yra nustatytų administracinių prevencinių ir kardomųjų prievartos priemonių, skirtų ūkio subjektams, įskaitant ir juridinius asmenis. Antai Konkurencijos įstatymo 26 straipsnyje yra įtvirtinta Konkurencijos tarybos teisė taikyti laikinąsias priemones, tarp jų įpareigoti nutraukti neteisėtą veiklą, įpareigoti atlikti tam tikrus veiksmus, jeigu jų neatlikimas padarytų kitiems ūkio subjektams ar visuomenės interesams esminės žalos ar atsirastų nepataisomų pasekmių. Maisto įstatymo[1530] 11 straipsnyje įtvirtinta, kad VMVT turi teisę taikyti vieną ar kelias maisto pateikimo į rinką ribojimo priemones, pavyzdžiui, įpareigoti maisto tvarkymo subjektą sunaikinti suklastotą maistą, nesaugų maistą, pašalinti teisės aktų reikalavimų pažeidimus ir maistą padaryti saugų (perdirbti, pašalinti kenksmingumą). Mokėjimų įstatymo[1531] 76^1 straipsnyje

[1528] Policijos įstatymo 27–28 straipsniai, Specialiųjų priemonių panaudojimo tvarkos aprašas. Žr. Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 90-2777); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Specialiųjų priemonių specifikacijos ir Specialiųjų priemonių panaudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2016-11-28, Nr. 27588).

[1529] Lietuvos Respublikos psichikos sveikatos priežiūros įstatymas (Žin., 1995, Nr. 53-1290).

[1530] Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

[1531] Lietuvos Respublikos mokėjimų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 97-2775).

įtvirtinti Lietuvos banko duodami privalomi nurodymai mokėjimų paslaugų teikėjams (kredito, elektroninių pinigų įstaigoms), pavyzdžiui, per priežiūros institucijos nustatytą terminą pašalinti teisės aktų pažeidimus arba veiklos trūkumus. Įstatymų, kuriuose yra normų, reguliuojančių prevencinių ir kardomųjų priemonių taikymą ūkio subjektams, yra kur kas daugiau.[1532] Akcentuotina, kad administracinių teisinės prievartos priemonių taikymas ūkio subjektams yra laikomas viešojo administravimo veikla, todėl be specialiųjų įstatymų galioja ir VAĮ normos.

Viešojo administravimo subjektai, taikydami administracines prevencines ar kardomąsias priemones, duoda nurodymus, kurie kai kuriuose teisės aktuose yra įvardyti kaip privalomieji. Antai Aplinkos apsaugos įstatyme[1533] įtvirtinta aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnų pareiga duoti privalomus nurodymus, kilus grėsmei, kad bus padarytas aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų pažeidimas. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje yra apibrėžtas *privalomasis nurodymas*. Tai – atskiru teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą ar statybos valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos nustatytos formos administraciniu aktu teikiamas arba kitame administraciniame akte įrašytas teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą ar statybos valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos ar pareigūno įpareigojimas viešojo administravimo subjektui, kitam juridiniam asmeniui ar jo padaliniui, kitai juridinio asmens statuso neturinčiai organizacijai ar jos padaliniui, fiziniam asmeniui per nustatytą terminą pateikti dokumentus, informaciją, pašalinti teritorijų planavimą ar statybą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus, panaikinti ar pakeisti neteisėtai priimtą administracinį sprendimą, atlikti kitus veiksmus.

Aptarėme dvi administracinės teisinės prievartos rūšis – administracines prevencines ir kardomąsias priemones. Trečioji administracinės teisinės prievartos rūšis – administracinė atsakomybė – aptariama vadovėlio VI dalyje.

9. ADMINISTRACINĖ PRIEŽIŪRA IR KITA VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS ATLIEKAMA KONTROLĖ

Lietuvoje administracinės priežiūros sąvoka vartojama vietos savivaldos priežiūros, kurią atlieka Vyriausybės atstovai, kontekste.[1534] Tačiau Europos administracinės teisės doktrinoje administracinės priežiūros samprata vartojama ūkio subjektų veiklos priežiūros, įtvirtintos VAĮ ir kituose teisės aktuose, kontekste, pavyzdžiui, *Verwaltungsaufsicht* (vok.), *správní dozor* (ček.). Šiame skyriuje vartojame sąvoką „administracinė priežiūra“, sekdami europietišką tradiciją.

[1532] Žr. tolesnius skyrius.

[1533] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 20-0).

[1534] Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (Žin., 1998, Nr. 51-1392).

Administracinė priežiūra gali apimti medžiagų, gaminių, įrenginių, gamyklų, gamybos procesų, procedūrų, paslaugų tikrinimą ir kt., siekiant nustatyti jų atitiktį keliamiems reikalavimams.

Administracinės priežiūros pavyzdžiai

„Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos inspektoriai praėjusią savaitę toliau vykdė neplaninius patikrinimus, kurių metu vertinta, ar visi prekybos subjektai dirba laikydamiesi Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro – valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo nustatytų koronaviruso infekcijos valdymo priemonių bei rekomendacijų."[1535]

„*Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos inspektoriai*, reaguodami į praėjusios savaitės pabaigoje gautą prekybos centro pranešimą apie įtarimus, kad į rinką galėjo būti pateikta galimai nesaugi mėsa, šį savaitgalį atliko patikrinimus prekybos tinklui priklausančiose mėsos išpjaustymo ir pusgaminių gamybos patalpose, logistikos sandėlyje ir mėsos perdirbimo įmonėje. Patikrinimų metu visuose etapuose vertintas produkcijos atsekamumas, gamybos higiena, laboratoriniams tyrimams atrinkta apie 150 mėginių nuo gamybos paviršių, mėsos skerdenų, prieskonių, pusgaminių ir kt."[1536]

„*Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos* informuoja, kad 2018 m. inspekcija surašė 423 savavališkos statybos aktus: nustatyti 42 ypatingųjų statinių, 228 neypatingųjų, 153 nesudėtingų statinių savavališkos statybos (naujos statybos, rekonstravimo ar remonto) atvejai."[1537]

„*Lietuvos banko Priežiūros tarnyba* nustatė, kad mokėjimo įstaiga UAB XY dalį klientų lėšų saugojo netinkamai, pažeisdama Mokėjimo įstaigų įstatymo reikalavimus: nors klientų lėšas laikė kredito įstaigose, tačiau dalį jų – ne klientų lėšoms saugoti skirtose sąskaitose, kaip tai nustato įstatymas. Už tai Lietuvos bankas skyrė įmonei 9 tūkst. Eur baudą."[1538]

„*Konkurencijos taryba* 2018 m. už Konkurencijos ir Reklamos įstatymo pažeidimus skyrė baudų už 780,8 tūkstančių eurų, pažeidėjai į šalies biudžetą sumokėjo daugiau kaip 430 tūkstančių eurų."[1539]

Priežiūra yra veiksmas, stebint tam tikrą veiklą, padėtį, situaciją, kai siekiama tam tikro tikslo. Administracinė priežiūra suprantama kaip viešojo administravimo veikla, viešojo administravimo subjektui stebint jam nepavaldžių subjektų elgesio atitiktį teisės aktų normoms. Neatitikties teisės normoms atveju viešoji administracija gali reaguoti elgesio koregavimo arba baudimo priemonėmis.

Administracinės priežiūros organu laikytinas viešojo administravimo subjektas (šiame skyriuje dar vadinamas priežiūrą atliekančiu subjektu), kuriam

[1535] Remiantis VMVT interneto svetaine: <https://vmvt.lt/naujienos/patikru-metu-ivertinta-dar-100-prekybos-vietu-karantino-salygu-laikomasi-vis-atsakingiau>.

[1536] Remiantis VMVT interneto svetaine: <https://vmvt.lt/naujienos/galimai-nesaugiu-kiaulienos-produktu-ar-ju-pagamintu-gaminiu-rinkoje-nera-gauti-pirmieji>.

[1537] Remiantis Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos interneto svetaine: <https://vtpsi.lrv.lt/lt/naujienos/atliekamas-tyrimas-del-pastato-k-petrausko-g-38-kaune-deformaciju>.

[1538] Remiantis Lietuvos banko interneto svetaine: <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-banko-priezuros-tarnybos-sprendimai-269>.

[1539] Remiantis Konkurencijos tarybos interneto svetaine: <https://kt.gov.lt/lt/naujienos/daugiausia-baudu-konkurencijos-taryba-skyre-uz-konkurencija-ribojancius-susitarimus>.

priežiūros įgaliojimus suteikia įstatymas. Antai VAĮ 6 straipsnyje tarp viešojo administravimo sričių yra įvardyta teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra. Tai reiškia, kad administracinė priežiūra yra viešojo administravimo subjektų viena iš veiklos sričių.

Administracinė priežiūra vykdoma išoriniuose viešosios administracijos santykiuose, t. y. nukreipta į išorę – fizinių ar juridinių asmenų atžvilgiu. Kitaip tariant, administracinės priežiūros institutas nėra susijęs su pavaldumo ryšiais pasižyminčiais santykiais tarp pačių viešojo administravimo subjektų.

Tačiau galima viešojo administravimo subjekto priežiūra kito viešojo administravimo subjekto atžvilgiu, kad ir nesusijusio pavaldumo ryšiais, pavyzdžiui, Nacionalinis akreditacijos biuras prie Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, akredituodamas bandymų, kalibravimo ir medicinos laboratorijų, kontrolės bei sertifikavimo įstaigas, atlieka akredituotų atitikties įvertinimo įstaigų veiklos priežiūrą, tarp jų ir viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, VMVT, Aplinkos apsaugos agentūros Aplinkos tyrimų departamento, RRT Aparatūros ir įrenginių elektromagnetinio suderinamumo kontrolės skyriaus, Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos Stebėjimų departamento Matavimų technikos skyriaus, Lietuvos policijos kriminalistinių tyrimų centro, Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos Vaistų kontrolės laboratorijos, Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos Naftos produktų bandymo laboratorijos ir kt. Konkurencijos taryba gali prižiūrėti viešojo administravimo subjektų veiklą, kurie priima teisės aktus, galinčius turėti įtakos sąžiningai konkurencijai, taip pat tų viešojo administravimo subjektų, kurie vykdo ūkinę veiklą.

Administracinė priežiūra yra atskiras administracinės teisės institutas, nesantis kitų administracinės teisės institutų dalis.

Pozityviojoje teisėje ir teisinėje ar kitoje literatūroje galime rasti įvairių kategorijų, įvardijančių administracinę priežiūrą, pavyzdžiui, „kontrolė“[1540], valstybės kontrolė“[1541], „vidaus kontrolė“[1542], „inspektavimas“[1543], „revizija“[1544], „patikrinimas“[1545], „tyrimas“[1546], „patikrinimo atlikimas“[1547], „įvertinimas“[1548],

[1540] Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243); Europos standartizacijos komiteto ir Europos elektrotechnikos standartizacijos komiteto parengtas Atitikties įvertinimas. Reikalavimai, keliami įvairių tipų kontrolės įstaigų veiklai (ISO/IEC 17020:2012).

[1541] Turimas mintyje ne tik Valstybės kontrolės įstatymas, bet ir poįstatyminiai teisės aktai, reglamentuojantys viešojo administravimo subjektų atliekamos administracinės priežiūros veiklą.

[1542] Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (Žin., 2002, Nr. 123-5540).

[1543] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 23 dalis.

[1544] Lietuvos Respublikos Konkurencijos įstatymo 25 straipsnio 1 dalies 7 punktas.

[1545] *Ibid*.

[1546] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 23 dalis.

[1547] *Ibid*.

[1548] Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/625 2017 m. kovo 15 d. dėl oficialios kontrolės ir kitos oficialios veiklos, kuri vykdoma siekiant užtikrinti maisto ir pašarų srities teisės aktų bei gyvūnų sveikatos ir gerovės, augalų sveikatos ir augalų apsaugos produktų taisyklių taikymą OL L 95/1, 2017.

„stebėsena“[1549], „auditas“[1550], „kontrolinis pirkimas“[1551], „įstatymų pažeidimų tyrimas“[1552]. Šiomis kategorijomis gali būti įvardijami skirtingi veiksmai, etapai, atliekant administracinę priežiūrą, pavyzdžiui, darbų arba dokumentų patikrinimas. Kita vertus, šios sąvokos gali nebūtinai reikšti administracinę priežiūrą.

Administracinės priežiūros metu atliekami viešojo administravimo subjektų veiksmai gali būti reglamentuojami bendruosiuose įstatymuose (*legis generalis*)[1553], specialiuosiuose įstatymuose (*legis specialis*)[1554], poįstatyminiuose teisės aktuose[1555], kuriais įgyvendinami administracinės priežiūros įgaliojimus viešojo administravimo subjektams suteikiantys įstatymai, administraciniuose aktuose[1556], administracinėse sutartyse, ES teisės aktuose[1557], tarptautiniuose dokumentuose[1558]. Antai ir VAĮ 30 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad ūkio subjektų veiklos priežiūros principų gali būti nustatyta ir kituose priežiūrą reglamentuojančiuose įstatymuose, ES teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse. Priežiūros subjektas taip pat gali būti nustatytas administracinį aktą išleidusio viešojo administravimo subjekto arba kito jo įpareigoto ir jam atskaitingo viešojo administravimo subjekto.

Galima išskirti tokias administracinės priežiūros rūšis – *nuolatinė*, *einamoji*, *sisteminė* priežiūra, siekiant stebėti kontroliuojamųjų veiklą, užtikrinant, kad tinkamai ir laiku būtų vykdomi įstatymai, kiti teisės aktai, *pakartotinė* priežiūra, siekiant stebėti, ar buvo pašalinti neatitikimai, užfiksuoti anksčiau atliktos priežiūros metu, *išankstinė* (priešauditinė) priežiūra, reiškianti veiklos peržiūrą, atliekamą prieš ją vykdant, ir turinti tikslą užskirsti kelią galimiems pažeidimams, *paskesnioji* (poauditinė) priežiūra, reiškianti veiklos peržiūrą po fakto ir turinti tikslą patraukti atsakomybėn kaltus asmenis, priversti kompensuoti padarytą žalą ir užkirsti kelią pažeidimams atsirasti[1559], *planiniai* patikrinimai[1560],

[1549] Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas (Žin., 2011, Nr. 38-1804).

[1550] Limos deklaracija dėl audito principų gairių, priimta 1977 metais INTOSAI IX kongrese.

[1551] Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas (Žin., 2006, Nr. 78-3056); Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2002 m. kovo 8 d. įsakymas Nr. 112 „Dėl Receptų rašymo ir vaistinių preparatų, medicinos priemonių (medicinos prietaisų) ir kompensuojamųjų medicinos pagalbos priemonių išdavimo (pardavimo) vaistinėse gyventojams ir popierinių receptų saugojimo, išdavus (pardavus) vaistinius preparatus, medicinos priemones (medicinos prietaisus) ir kompensuojamąsias medicinos pagalbos priemones vaistinėje, taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 28-1013).

[1552] Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2002 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 129 „Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamento“.

[1553] Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas.

[1554] Pavyzdžiui, VMVT atliekamą priežiūrą reglamentuoja 27 įstatymai.

[1555] Pavyzdžiui, per 20 Vyriausybės nutarimų, per 30 sveikatos apsaugos ministro įsakymų, per 200 Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus įsakymų ir t. t.

[1556] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2015 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. B1-59 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-01-29, Nr. 1305).

[1557] Pavyzdžiui, Tarybos 2004 m. sausio 20 d. reglamentas (EB) Nr. 139/2004 dėl koncentracijų tarp įmonių kontrolės (EB Susijungimų reglamentas), OL L 024, 2004; Komisijos 2009 m. gegužės 7 d. rekomendacija dėl skambučių užbaigimo fiksuotojo ir judriojo ryšio tinkluose tarifų reguliavimo, OL L 124, 2009.

[1558] Limos deklaracija dėl audito principų gairių, priimta 1977 m. INTOSAI kongrese.

[1559] *Ibid*.

[1560] Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas

t. y. tokie, kuriuos suplanuoja priežiūrą atliekančio subjekto vadovas, jo įgaliotas asmuo ar kolegiali priežiūrą atliekančio subjekto institucija, patvirtinanti planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašų sudarymo kriterijus, planinių patikrinimų atlikimo tvarką ir trukmę įtvirtinančias taisykles, planuojamų tikrinti ūkio subjektų sąrašą, *neplaniniai* patikrinimai[1561], kurių atlikimo pagrindus, tvarką ir trukmę, tikrinamų ūkio subjektų atrankos kriterijus įtvirtinančias taisykles taip pat nustato priežiūrą atliekančio subjekto vadovas, jo įgaliotas asmuo ar kolegiali priežiūrą atliekančio subjekto institucija. Praktikoje galime pastebėti ir tokių sąvokų kaip *sugriežtinta* kontrolė, pavyzdžiui, paskelbus karantiną valstybėje dėl judėjimo per sieną ir šalies viduje[1562], *techninė* priežiūra, pavyzdžiui, statinio techninė priežiūra[1563]. Taip pat teisės aktuose galima rasti *kontrolinio pirkimo*[1564] sampratą, reiškiančią prekių, paslaugų pirkimą, vykdomą atliekant ūkio subjekto veiklos neplaninį patikrinimą, *tikslinio* patikrinimo[1565] sampratą, reiškiančią su tam tikroje srityje iškilusia problema (pavyzdžiui, su skundais, pranešimais apie nekokybiškus produktus ar teikiamas paslaugas ir pan.), su ankstesnio patikrinimo metu nustatytų trūkumų (pažeidimų) pašalinimo tinkamumo ir priimtų sprendimų įgyvendinimo įvertinimu susijęs patikrinimas, *bendrojo periodinio* patikrinimo[1566] samprata, reiškianti patikrinimą, kurio metu atliekamas atitinkamo ūkio subjekto veiklos atitikties to ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų patikrinimą, atliekamą periodiškai įtvirtintose atitinkamose taisyklėse nustatytu dažnumu.

Praktikoje esama viešojo administravimo subjektų, kuriems administracinė priežiūra yra viena iš jų veiklos sričių, ir subjektų, kuriems administracinė priežiūra yra jų pagrindinė veiklos sritis. Paskutiniu atveju kalbama apie specializuotus priežiūros organus, kurie vadinami inspekcijomis (pavyzdžiui, VMI, VATESI, Valstybinės kalbos inspekcija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Valstybinė energetikos inspekcija prie Energetikos ministerijos), priežiūros ar kontrolės tarnybomis (pavyzdžiui, NTAKD, Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos, Pasienio kontrolės punktų direkcija prie Susisiekimo ministerijos, Lošimų priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos, Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos). Tačiau pavadinime žodžių „kontrolės“ ar „priežiūros“ gali ir nebūti (pavyzdžiui, Konkurencijos taryba, VMVT).

[1561] *Ibid.*

[1562] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ (TAR, 2020-03-14, Nr. 5466).

[1563] Lietuvos Respublikos statytos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 32-788).

[1564] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (Žin., 1999, Nr. 60-1945).

[1565] Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos viršininko 2012 m. sausio 12 d. įsakymas Nr. 1A-49 „Dėl Vaistinių ir jų filialų patikrinimų taisyklių ir Geros vaistinių praktikos tikrinimo pažymos, Vaistinės tikslinio tikrinimo pažymos formų patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 8-317).

[1566] *Ibid.*

Specifiniu priežiūros subjektu laikytina Lietuvos policija, atliekanti priežiūrą viešose vietose, iš anksto neplanuodama konkretaus asmens ar asmenų grupės veiksmų kontrolės. Tokios priežiūros formos tikslas yra asmenų, jų turto, viešosios tvarkos, kitų visuomenės vertybių apsauga.

9.1. Ūkio subjektų veiklos priežiūra

Ūkio subjektų samprata yra apibrėžta VAĮ 2 straipsnio 14 dalyje.

Ūkio subjektas

> Ūkio subjektas – tai fizinis ar juridinis asmuo arba kita organizacija, juridinio asmens arba kitos organizacijos padalinys, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdantis ūkinę veiklą, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai.

Kaip matyti, ūkio subjektas reiškia ir fizinį, ir juridinį asmenį, užsiimantį ūkine veikla, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai.

Priežiūros funkcijas atliekančių viešojo administravimo institucijų Lietuvoje yra per penkiasdešimt.[1567] Tarp jų – Lietuvos bankas, Civilinės aviacijos administracija, Lietuvos metrologijos inspekcija, VMVT, Konkurencijos taryba, Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba prie Finansų ministerijos ir t. t. Ir nacionalinių, ir Sąjungos, ir tarptautinių teisės aktų, reglamentuojančių ūkio subjektų veiklos priežiūrą, yra kur kas daugiau nei institucijų. Kaip minėta, vien VMVT atliekamą ūkio subjektų priežiūrą reglamentuoja per šeši šimtai teisės aktų, Konkurencijos tarybos – per penkiasdešimt, Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba prie Finansų ministerijos – per du šimtus, RRT – per penkis šimtus. Vyriausybė yra nustačiusi devynias priežiūros sritis – aplinkos, konkurencijos ir rinkos priežiūros, viešųjų infrastruktūrų priežiūros, finansų rinkos, kultūros ir švietimo, mokesčių ir muitų, visuomenės ir asmens sveikatos, produktų saugos, procesų saugos.[1568]

Pagal VAĮ 2 straipsnio 16 dalį, ūkio subjektų veiklos priežiūra yra įvardyta kaip viešojo administravimo subjektų veikla prižiūrint, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktų ir administracinių sprendimų.

Pagrindinis ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslas yra skatinti asmenis laikytis teisės aktų, taip saugant visuomeninį interesą, pavyzdžiui, žmonių interesą į saugią aplinką, saugų sveikatai maistą, saugius produktus, gamybos procesą. VAĮ 31 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad viešojo administravimo subjektas, atlikdamas priežiūrą, turi teikti metodinę pagalbą ūkio subjektams, siekti užkirsti

[1567] Remiantis Ekonomikos ir inovacijų ministerijos interneto svetaine: <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/ekspertu-komisija/prieziuros-funkcijas-atliekanciu-instituciju-sarasas>.

[1568] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ (Žin., 2010, Nr. 53-2613).

kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti (teisės aktų pažeidimų prevencijai) ir išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą.

VAĮ 30 straipsnyje yra suformuluoti ūkio subjektų veiklos priežiūros principai – minimalios ir proporcingos priežiūros naštos, nediskriminavimo, planavimo, viešumo, metodinės pagalbos teikimo, funkcijų atskyrimo, rizikos vertinimo. Tai nėra baigtinis principų sąrašas, nes įstatymų leidėjas įtvirtino, kad kituose įstatymuose, ES teisės aktuose ir tarptautinėse sutartyse gali būti nustatyta ir kitų ūkio subjektų veiklos priežiūros principų. Tai, pavyzdžiui, gali būti nešališkumo, nepriklausomumo, konfidencialumo, kiti principai.

Vadovaujantis VAĮ 31–37 straipsniais, išskirtini tokie ūkio subjektų veiklos priežiūros veiksmai, kuriuos atlieka viešojo administravimo subjektai:

1) ūkio subjektų konsultavimas priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir kitų prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės aktų pažeidimams, atlikimą;
2) ūkio subjektų veiklos patikrinimai;
3) informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimas;
4) poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas teisės aktų nustatyta tvarka.

Trumpai apžvelkime visus šiuos veiksmus, remdamiesi VAĮ straipsniais bei juos lydinčiais institucijų priimtais teisės aktais.

Ūkio subjektų konsultavimas, pagal VAĮ 32 straipsnį, yra neatsiejama ūkio subjektų veiklos priežiūros dalis. Vadovaujantis Valstybinės energetikos inspekcijos prie Energetikos ministerijos viršininko įsakymu[1569], tokio pobūdžio konsultavimo paskirtis yra užtikrinti vienodą ir kokybišką teisės aktų nuostatų taikymo aiškinimą ir kitų atitinkamos institucijos kompetencijai priskirtų teisės aktų reikalavimų laikymąsi. Pagal ūkio ir teisingumo ministrų patvirtintas Vienodos ir kokybiškos asmenų konsultavimo praktikos užtikrinimo gaires[1570], ūkio subjektų konsultavimu atliekant priežiūrą (nes viešojo administravimo subjektai gali konsultuoti nebūtinai ūkio subjektų priežiūros klausimais) siekiama prevencinių veiksmų, norint užkirsti kelią galimiems teisės aktų pažeidimams. Antai Gairių 16 punkte nustatyta, kad vienodos ir kokybiškos konsultavimo praktikos įgyvendinimas padėtų užtikrinti priežiūros reikalavimų suprantamumą, pabrėžiant metodinės pagalbos teikimą ūkio subjektams, išvengti klaidingų, nevienodų konsultacijų, sumažinti teisės pažeidimų skaičių ir t. t. Taigi, iš esmės viešojo administravimo subjektų konsultacijos, atliekant ūkio subjektų priežiūrą, traktuojamos kaip metodinės pagalbos priemonė ūkio subjektams.

Ūkio subjekto kreipimasis konsultacijos negali būti pagrindas patikrinti ūkio subjekto veiklą, priešingai – kreipimasis konsultacijos vertintinas kaip

[1569] Valstybinės energetikos inspekcijos prie Energetikos ministerijos viršininko 2013 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1V-84 „Dėl Ūkio subjektų konsultavimo valstybinėje energetikos inspekcijoje prie Energetikos ministerijos tvarkos aprašo patvirtinimo“.

[1570] Lietuvos Respublikos ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. 4-432/ 1R-169 „Dėl Verslo priežiūros institucijų kontrolinių klausimynų rengimo ir atnaujinimo tvarkos aprašo, Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairių ir Vienodos ir kokybiškos asmenų konsultavimo praktikos užtikrinimo gairių patvirtinimo“ (TAR, 2015-07-16, Nr. 11382).

ūkio subjekto rizikingumą mažinanti aplinkybė[1571], todėl kai kuriuose teisės aktuose įtvirtinta, kad atsakomybę lengvinančiomis aplinkybėmis laikoma ir tai, kad pažeidimą sudarantis elgesys buvo nulemtas valdžios institucijų veiksmų[1572]. VAĮ 32 straipsnyje įtvirtinta, kad ūkio subjektams netaikomos poveikio priemonės, jei viešojo administravimo subjektas, atliekantis priežiūrą, suteikė klaidinančią informaciją ir dėl to buvo padarytas teisės pažeidimas. Tačiau minėto straipsnio 3 dalyje įtvirtintos klaidinančios informacijos išlygos, kurioms esant ūkio subjektams taikomos poveikio priemonės, pavyzdžiui, po konsultacijos pateikimo buvo keičiamas teisinis reglamentavimas, ūkio subjektas buvo informuotas, kad konsultacija klaidinga ir terminas nuo šios informacijos gavimo iki ūkio subjekto veiklos patikrinimo buvo pakankamas ūkio subjektui pažeidimams, kuriuos lėmė klaidinga konsultacija, pašalinti, jeigu poveikio priemonės būtinos ir neišvengiamos siekiant užkirsti kelią žalai visuomenei ar kitų asmenų interesams arba aplinkai atsirasti, jeigu kituose įstatymuose vadovavimasis klaidinga konsultacija numatytas kaip ūkio subjekto atsakomybę lengvinanti aplinkybė taikant poveikio priemones.

Ūkio subjektų veiklos patikrinimų tvarka reglamentuojama VAĮ 33 straipsnyje bei kitais teisės aktais.[1573] Ūkio subjektų veiklos patikrinimai gali būti planiniai ir neplaniniai. Planinių patikrinimų pirminis tikslas yra informacijos apie ūkio subjektą vertinimas ir metodinės pagalbos ūkio subjektui teikimas. Neplaninių patikrinimų tikslas yra nustatyti, ar ūkio subjektas parduoda prekes ir (ar) teikia paslaugas laikydamasis teisės aktų nustatytų reikalavimų. Priežiūrą atliekančių institucijų vadovai tvirtina planinių ir neplaninių patikrinimų tvarką ir trukmę įtvirtinančias taisykles.

Planiniai patikrinimai. Patvirtintas patikrinimų planas ir jo pakeitimai skelbiami priežiūrą atliekančio subjekto interneto svetainėje arba ūkio subjektai informuojami individualiai. Planiniai ūkio subjektų veiklos patikrinimai vykdomi pagal priežiūrą atliekančių institucijų, jų teritorinių padalinių parengtus ir patvirtintus metinius valstybinės kontrolės planus.[1574] Patikrinimų planai paprastai daromi, atsižvelgiant į tikrintinų ūkio subjektų atrankos kriterijus. Antai Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus įsakymu patvirtinti tokie atrankos kriterijai:

[1571] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ (Žin., 2010, Nr. 53-2613).

[1572] Pavyzdžiui, Konkurencijos įstatyme.

[1573] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2015 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. B1-59 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-01-29, Nr. 1305); Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018 m. liepos 12 d. įsakymas Nr. AD1-61 „Dėl Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklių patvirtinimo“; vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2014 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. V-334 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2010 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 1V-853 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“.

[1574] Pavyzdžiui, 2018 m. nuotekų valstybinės laboratorinės kontrolės planai ir stacionarių taršos šaltinių išmetamų į aplinkos orą teršalų valstybinės laboratorinės kontrolės programos; VMVT bendri integruoti daugiamečiai nacionaliniai kontrolės planai.

galimas naudojamų medžiagų ar išmetamų į aplinką teršalų neigiamas poveikis aplinkai; naudojamų, tvarkomų pavojingų cheminių medžiagų ir preparatų kiekis; išmetamų į aplinką teršalų pavojingumas, kiekis; ankstesnių patikrinimų metu buvo nustatyti pažeidimai, kuriais buvo padaryta žala aplinkai, buvo viršytos išmetamų teršalų ribinės vertės; nustatytas leidimo sąlygų nesilaikymo atvejis; pasikartojantys ir pasitvirtinę fizinių ar juridinių asmenų, viešojo administravimo subjektų skundai ar pranešimai dėl aplinkos apsaugos reikalavimų pažeidimų; įvykusios avarijos ir aplinkos teršimo atvejai praeityje; ūkinė veikla vykdoma saugomoje teritorijoje; gretimų teritorijų naudojimo paskirtis ar pobūdis (urbanizuotos teritorijos, saugomos teritorijos); valstybinio, savivaldybių, ūkio subjektų aplinkos monitoringo duomenys; įdiegtos EMAS ar kitos aplinkosaugos vadybos sistemos; eksploatuojami aplinkosauginiu požiūriu pavojingi objektai (nustatyti aplinkos ministro įsakymu).

Planiniams patikrinimams VAĮ yra nustatyti tam tikri ribojimai, pavyzdžiui, pirmaisiais metais po ūkio subjekto veiklos, dėl kurios atliekama priežiūra, pradžios šiam subjektui už atliekamo pirmojo planinio patikrinimo metu nustatytus pažeidimus negali būti taikomos poveikio priemonės, susijusios su ūkio subjekto veiklos ribojimu (sustabdomos ar naikinamos veiklos licencijos, leidimai), licencijas ar leidimus išduodantis priežiūrą atliekantis subjektas po licencijos ar leidimo išdavimo ūkio subjektui šešis mėnesius neatlieka šio subjekto planinių patikrinimų, išskyrus atvejus, kai licencija ar leidimas ūkio subjektui išduotas be patikrinimo, vienu metu gali būti atliekami ne daugiau kaip du ūkio subjekto veiklos planiniai patikrinimai.

Neplaniniai ūkio subjektų veiklos *patikrinimai* gali būti vykdomi, pagal VAĮ 33 straipsnio 12 dalį, gavus kompetentingos valstybės institucijos rašytinį motyvuotą prašymą ar pavedimą atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimą ar kitos valstybės kompetentingos institucijos prašymą, turint informacijos ar esant įtarimams dėl ūkio subjekto veiklos, keliančios grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms, gavus anoniminį skundą dėl konkretaus ūkio subjekto veiksmų ar neveikimo, kai, įvertinus turimą informaciją, kyla įtarimų, kad ūkio subjekto veikla gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms, siekiant užtikrinti, kad buvo pašalinti ankstesnio ūkio subjekto veiklos patikrinimo metu nustatyti teisės aktų pažeidimai ir įgyvendinti priimti sprendimai, jeigu neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindą nustato kitas ūkio subjektų veiklos priežiūrą reglamentuojantis įstatymas. Kai kuriuose šią straipsnio dalį detalizuojančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose yra numatytas pagrindas pagal pranešimus, gautus iš Europos Komisijos, esant ekstremalioms situacijoms.[1575]

VAĮ 2 straipsnio 6 dalyje yra apibrėžtas *kontrolinis pirkimas*. Tai yra prekių, paslaugų pirkimas, vykdomas atliekant ūkio subjekto veiklos neplaninį patikrinimą, kurio tikslas – nustatyti, ar ūkio subjektas parduoda prekes, teikia paslaugas laikydamasis teisės aktų nustatytų reikalavimų. Taigi kontrolinio pirkimo

[1575] Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2015 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. B1-59 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-01-29, Nr. 1305); Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018 m. liepos 12 d. įsakymas Nr. AD1-61 „Dėl Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklių patvirtinimo“.

metu viešojo administravimo subjektas, iš anksto neinformavęs, neprisistatęs, perka prekę arba gauna paslaugą, turėdamas tikslą nustatyti, ar ūkio subjektas parduoda prekes, teikia paslaugas laikydamasis teisės aktų nustatytų reikalavimų. Tarkime, viešojo administravimo subjektas perka prekę arba gauna paslaugą ir stebi, ar pardavėjas laikosi taisyklių parduodamas prekę ar teikdamas paslaugą, pavyzdžiui, ar vaistininkas pacientui, perkančiam vaistinius preparatus, suteikia visą būtiną informaciją apie vaistinių preparatų vienkartinę dozę, vartojimo būdą ir vartojimo metodą, vartojimo dažnumą, vartojimo laiką ir kt.

Ūkio subjektų informavimas reglamentuojamas VAĮ 34 straipsnyje. Šis veiksmas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, atliekantis ūkio subjektų veiklos priežiūrą, savo interneto svetainėje turi skelbti atitinkamų nacionalinių, ES, tarptautinių teisės aktų interaktyvų sąrašą, informaciją apie pagrindinius ūkio subjektų veiklos priežiūros reikalavimus, viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų apskundimo tvarką, viešojo administravimo subjekto konsultacijas, informaciją apie konsultavimą ir kitos metodinės pagalbos teikimą, patikrinimų planą, jo pakeitimus, kitą informaciją.

Ūkio subjektai teikia jų veiklos priežiūrą atliekantiems subjektams dokumentus, kitaip tariant, teikia informaciją ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekantiems viešojo administravimo subjektams.

Gautos informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimas be metodinės pagalbos ūkio subjektui teikimo, yra planinių patikrinimų pirminis tikslas. Nors VAĮ šis etapas nėra apibrėžtas, manytina, jis susijęs su kontrolinių klausimynų naudojimu. Kontrolinius klausimynus rengia pačios priežiūrą atliekančios institucijos. Jų tikslas sumažinti ūkio subjektų administracinę naštą ir palengvinti priežiūros institucijai ūkio subjekto veiklos patikrinimą. Antai Ekonomikos ir inovacijų ministerijos svetainėje pastebėta:

> Kontrolinių klausimynų taikymas naudingas verslui, ir priežiūros institucijoms. Verslo atstovai gali sužinoti, ką konkrečiai ir kaip tikrins inspektorius, bei būti tikri, kad nesulauks baudų už kitų nei klausimyne nurodytų reikalavimų pažeidimą, nebent piktybiškai nevykdytų tikrintojo nurodymų pasitaisyti arba keltų realią grėsmę aplinkiniams. Priežiūros institucijos gali tiksliai žinoti, ką tikrina jų inspektoriai, o šie – ką privalo patikrinti.[1576]

Pateikiame ūkio subjektų, prekiaujančių alkoholiniais gėrimais viešojo maitinimo įstaigose, klausimyno pavyzdį:

> Ar ūkio subjektas turi galiojančią savivaldybės išduotą licenciją verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais?
>
> Ar ūkio subjektas laikosi draudimo įgalioti kitus asmenis verstis licencijoje nurodyta veikla ar pagal sutartį perduoti kitiems asmenims šią teisę?
>
> Ar ūkio subjektas įsigyja alkoholinius gėrimus tik iš įmonių, turinčių licencijas gaminti alkoholinius gėrimus arba licencijas verstis didmenine prekyba jais, pats importuoja ar įsiveža iš kitų valstybių?[1577] Ir kiti klausimai.

[1576] Prieiga internetu: <http://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/kontroliniai-klausimynai>.

[1577] Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento direktoriaus 2013 m. sausio 18 d. įsakymas Nr. T1-27.

Apie *poveikio priemonių taikymą ūkio subjektams* žr. vadovėlio VI dalies 5 skyrių.

Priežiūrą atliekančios institucijos patikrinimo rezultatus įformina nustatytos formos *patikrinimo akte*. Jame išdėstomi nustatyti faktai, esant poreikiui pateikiamos išvados dėl tolesnių veiksmų, gali būti nustatyta, ar buvo pašalinti ankstesnio patikrinimo metu nustatyti teisės aktų reikalavimų pažeidimai. Patikrinimo aktas gali turėti priedų, pavyzdžiui, dokumentų kuriuose užfiksuota ūkio subjekto veiklos neatitiktis teisės aktų reikalavimams, faktų vaizdinė informacija. Patikrinimo aktas surašomas dviem vienodą galią turinčiais egzemplioriais: vienas egzempliorius pateikiamas tikrintam ūkio subjektui, kitas saugomas priežiūrą atlikusioje institucijoje. Vėliau patikrinimo aktų pagrindu priimamas sprendimas dėl poveikio priemonių taikymo.

Ūkio subjektų veiklos patikrinimų ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymo taisyklės, reglamentuojamos VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatomis, nėra taikomos atliekant nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrą, taip pat mokesčių administratoriui (pavyzdžiui, VMI), muitinei, finansų rinkos priežiūrą (pavyzdžiui, Lietuvos bankui), asmens duomenų apsaugos priežiūrą (pavyzdžiui, Valstybinei duomenų apsaugos inspekcijai), didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimo priežiūrą, taip pat konkurencijos (pavyzdžiui, Konkurencijos tarybai) priežiūrą atliekantiems subjektams. Tai nereiškia, kad šios institucijos nevykdo minimų veiksmų. Vykdo, tačiau remdamosi ne VAĮ normomis, o specialiaisiais teisės aktais. Taip yra dėl šių institucijų atliekamos priežiūros specifikos. Antai Konkurencijos įstatyme, Konkurencijos tarybos darbo reglamente[1578], Mokesčių administravimo įstatyme[1579], Lietuvos banko įstatyme[1580], Kredito unijų įstatyme[1581] ar kituose Lietuvos banko administruojamuose įstatymuose, pavyzdžiui, nėra nė žodžio apie planinį ar neplaninį patikrinimą, kontrolinius klausimynus ir kt.

Administracinės teisės doktrina: administracinės priežiūros etapai

Administracinės teisės doktrinoje[1582] išskiriami du administracinės priežiūros etapai:

- faktų nustatymas ir vertinimas;
- vykdymo arba poveikio priemonių ir sankcijų taikymo etapas.
- Pirmasis etapas yra pagrindinis, antrasis laikytinas fakultatyviu, nes jis priklauso nuo faktų ir jų įvertinimo rezultatų, taip pat ir nuo priežiūrą atliekančios institucijos kompetencijos.

Faktų nustatymas ir vertinimas nereiškia tikrinamo ūkio subjekto teisinio statuso keitimo, tačiau jo subjektinės teises gali būti apribotos. Be to, šiame eta-

[1578] Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2002 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 129 „Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamento".

[1579] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (Žin., 2004, Nr. 63-2243).

[1580] Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-1957).

[1581] Lietuvos Respublikos kredito unijų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 26-578).

[1582] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 211–212; 208–209.

pe gali būti nustatyti teisės pažeidimo faktai, kurie gali būti pagrindas priimti sprendimą dėl ūkio subjekto teisių ir pareigų. Šis etapas dažniausiai baigiamas patikrinimo aktu, protokolu ir pan.

Vykdymo arba poveikio priemonių ir sankcijų taikymo etapo metu formaliai sprendžiama dėl kontroliuojamų subjektų teisių ir pareigų. Šiame etape naudojama viešojo administravimo subjekto veiklos forma yra individualūs administraciniai aktai.

Kaip administracinės priežiūros rezultatas, poveikio priemonės administracinėje doktrinoje vadinamos bendrosiomis, specialiosiomis ir sankcijomis už administracinius deliktus.

Bendrosiomis poveikio priemonėmis laikomi priežiūrą atliekančių institucijų nurodymai pašalinti padarytus pažeidimus, nenurodant, kokiu būdu. Šios poveikio priemonės atveju tikrinamas ūkio subjektas pats sprendžia, kokiais būdais jis nustatytą pažeidimą pašalins, pavyzdžiui, Maisto įstatymo[1583] 11 straipsnyje yra įtvirtinta, kad VMVT turi teisę įpareigoti maisto tvarkymo subjektą pašalinti teisės aktų reikalavimų pažeidimus ir maistą padaryti saugų (perdirbti, pašalinti kenksmingumą ir kt.). Kita bendrojo poveikio priemonė yra nurodymas atlikti konkrečius veiksmus, pašalinant nustatytus pažeidimus. Priešingai nei pirmu atveju ūkio subjektui nurodomi konkretūs veiksmai ar būdai, kuriuos reikia atlikti, pašalinant teisės pažeidimus.

Specifinėmis poveikio priemonėmis laikoma ūkio subjektui nustatyta pareiga elgtis tam tikru būdu, pavyzdžiui, sustabdant, nutraukiant įmonės veiklą ar anuliuojant licenciją, įpareigojant kompensuoti sukeltą žalą. Antai Maisto įstatymo 4^1 straipsnyje nustatyta, kad maisto tvarkymo subjektas, kurio registravimas sustabdytas ar panaikintas, neturi teisės vykdyti maisto tvarkymo veiklos.

Administracinės priežiūros rezultatas gali būti sankcijos už administracinius nusižengimus, taikomos tikrinamiems ūkio subjektams (žr. vadovėlio VI dalies 5 skyrių).

9.1.1. Procesinės priežiūrą atliekančių institucijų teisės ir ūkio subjektų pareigos

VAĮ nereglamentuoja procesinių priežiūrą atliekančių institucijų teisių. Procesines teises reglamentuoja specialūs įstatymai[1584] arba poįstatyminiai teisės aktai[1585].

VMVT pareigūnai gali gauti paaiškinimus žodžiu ir raštu, papildomus dokumentus iš tikrinamo ar patikrinto ūkio subjekto atstovų ar įgaliotų asmenų,

[1583] Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

[1584] Pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 18 ir 25 straipsniai; Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 12 straipsnis. Žr. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas (Žin., 2002, Nr. 72-3017).

[1585] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2015 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. B1-59 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-01-29, Nr. 1305).

pateikus tikrinamam ūkio subjektui valstybės tarnautojų pažymėjimus, pavedimą atlikti ūkio subjekto tikrinimą, sprendimo dėl patikrinimo atlikimo kopiją, darbo metu laisvai įeiti į ūkio subjekto veiklos teritoriją, pastatą ar patalpas, tikrinti dokumentus ir kitus patikrinti reikalingus informacijos šaltinius, gauti su tikrinama ūkio subjekto veikla susijusius dokumentus vietoje ir (arba) įpareigoti ūkio subjektą padaryti jų kopijas, patikrinimo metu patikrinimo rezultatams fiksuoti naudoti garso ir vaizdo fiksavimo priemones, patikrinimo kliudymo atveju apie tai informuoti tiesioginį vadovą ir kreiptis į policiją su prašymu padėti užtikrinti tarnybinių funkcijų vykdymą, patikrinimo metu nustačius galimus teisės aktų pažeidimus, inicijuoti poveikio priemonių taikymo procedūras ir kt.

Konkurencijos taryba turi teisę įeiti ir atlikti patikrinimą ūkio subjekto naudojamose patalpose, teritorijoje ir transporto priemonėse, įeiti ir atlikti patikrinimą kitose patalpose, teritorijose ir transporto priemonėse, įskaitant ūkio subjekto vadovų ir darbuotojų gyvenamąsias ir kitokias patalpas, jeigu kyla pagrįstas įtarimas, kad tokiose patalpose, teritorijose ar transporto priemonėse yra laikomi dokumentai ar bet kokie kiti įrodymai, peržiūrėti tyrimui reikalingus dokumentus, gauti jų kopijas ir išrašus, susipažinti su ūkio subjekto darbuotojų užrašais, susijusiais su darbo veikla, taip pat juos bei kompiuteriuose ir bet kokiose laikmenose esančią informaciją kopijuoti, užantspauduoti ūkio subjekto naudojamas patalpas, kuriose laikomi dokumentai, gauti žodinius ir rašytinius paaiškinimus iš asmenų, galinčių turėti tyrimui reikšmingos informacijos, įskaitant atsakymus į klausimus dėl faktų ir dokumentų iš asmenų, susijusių su tiriamųjų ūkio subjektų veikla, reikalauti, kad jie atvyktų duoti paaiškinimų į tyrimą atliekančio įgalioto pareigūno tarnybines patalpas, gauti iš ūkio subjektų, kitų fizinių ir juridinių asmenų bei viešojo administravimo subjektų dokumentus, duomenis ir kitą informaciją, reikalingus tyrimui atlikti, patikrinti ūkio subjekto ūkinę veiklą (atlikti reviziją) ir pagal tikrinimo medžiagą iš ekspertizės įstaigų gauti išvadas, paimti dokumentus ir daiktus, kurie tiriant bylą turi įrodomosios reikšmės, gauti informaciją apie elektroninių ryšių paslaugų abonentus ar registruotus elektroninių ryšių paslaugų naudotojus, su jais susijusius srauto duomenis ir elektroninių ryšių tinklais perduodamos informacijos turinį iš elektroninių ryšių tinklo ir (arba) paslaugų teikėjų, tyrimui atlikti pasitelkti specialistų ir ekspertų, naudoti technines priemones, užfiksuoti faktines aplinkybes ir kt. Kai kurios iš šių teisių gali būti įgyvendintos tik turint teismo leidimą, pavyzdžiui, įeiti į patalpas.

Administracinės teisės doktrinoje[1586], analizuojant procesines priežiūrą atliekančių institucijų teises, akcentuojamos teisė įeiti į patalpas, teisė apžiūrėti daiktą, produktą, gaminį, teisė reikalauti reikiamos informacijos, dokumentų, medžiagos, teisė garantuoti įrodymų išsaugojimą, pavyzdžiui, kokio nors gaminio, teisė apriboti arba uždrausti tam tikrą veiksmą, kad būtų išsaugota būsena, reikalinga tolesniam tyrimui. Visos šios teisės yra įgyvendinamos prie-

[1586] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 206.

žiūrą atliekančių institucijų pareigūnų. Neretai tokios teisės galimos naudoti tik gavus teismo leidimą (žr. Konkurencijos įstatymo 27 straipsnį, Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 49[1] straipsnį, Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo 18 straipsnį).

Jos gali būti įgyvendinamos ne tik prižiūrimų ūkio subjektų, bet ir trečių asmenų atžvilgiu, pavyzdžiui, kurie turi informacijos apie padarytą pažeidimą.

Atitinkamai, jeigu yra nustatytos priežiūrą atliekančių institucijų teisės, turi būti nustatytos *ūkio subjektų*, dėl kurių atliekama priežiūra, *pareigos*. Antai Aplinkos apsaugos departamento direktoriaus įsakymu[1587] įtvirtintos ūkio subjektų pareigos patikrinimo metu, pavyzdžiui, pareiga bendradarbiauti (įsileisti prisistačiusius pareigūnus į ūkinės veiklos vykdymo vietą ir sudaryti sąlygas jų darbui, netrukdyti atlikti patikrinimo veiksmų, imti bandomųjų mėginių, fiksuoti patikrinimą garso, vaizdo fiksavimo ar kitomis priemonėmis, pateikti paaiškinimus raštu, žodžiu), pareiga teikti informaciją, vykdyti teisėtus nurodymus (sustabdyti vykdomą veiklą ar imtis kitų nurodytų laikinųjų priemonių, pašalinti nustatytus veiklos trūkumus ar teisės aktų pažeidimus). VMVT direktoriaus įsakyme[1588] yra įtvirtintos tokios pareigos – paskirti atsakingą asmenį, kuris dalyvautų atliekant jo veiklos patikrinimą ir bendradarbiautų su Tarnybos valstybės tarnautojais, vykdyti Tarnybos valstybės tarnautojų teisėtus nurodymus ir netrukdyti jiems įgyvendinti teisės aktais suteiktų įgaliojimų, pateikti visus patikrinimui atlikti būtinus dokumentus, kompiuteriu tvarkomus duomenis ir kitą informaciją, sudaryti reikiamas patikrinimui atlikti sąlygas, kai patikrinimas atliekamas ūkio subjekto vykdomos veiklos vietoje.

Teisingumo ir Ekonomikos ir inovacijų ministerijų parengtame Verslo priežiūros vadove[1589] taip pat įvardytos tikrinamų ūkio subjektų pareigos – pareiga bendradarbiauti priežiūros institucijai atliekant patikrinimą, teikti informaciją, vykdyti teisėtus priežiūros institucijos nurodymus.

Kai kuriuose teisės aktuose nustatytos procesinės sankcijos ūkio subjektams už pareigų nevykdymą viešojo administravimo subjektams atliekant priežiūrą (žr. vadovėlio VI dalies 7 skyrių).

9.1.2.Priežiūrą atliekančių institucijų pareigos ir ūkio subjektų teisės

Lygiai kaip ir teisių, priežiūrą atliekančių institucijų pareigų VAĮ nereglamentuoja.

[1587] Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018 m. liepos 12 d. įsakymas Nr. AD1-61 „Dėl Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklių patvirtinimo".

[1588] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2015 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. B1-59 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo" (TAR, 2015-01-29, Nr. 1305).

[1589] Verslo priežiūros vadovas, 2015, p. 113. Prieiga internetu: <http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Verslo%20prie%C5%BEi%C5%ABros%20vadovas%202015.pdf>.

Jas reglamentuoja anksčiau minėti specialūs įstatymai arba poįstatyminiai teisės aktai.

Antai VMVT valstybės tarnautojų *pareigos*, atliekant ūkio subjektų priežiūros veiksmus, yra tokios: vadovautis teisės aktais, surinkti išsamią ir patikrinimui būtiną informaciją apie ūkio subjekto veiklą, patikrinti, ar surinkta informacija teisinga ir atitinka teisės aktų reikalavimus, būti objektyviems ir sąžiningiems, iš anksto viešai nevertinti vykdomo patikrinimo rezultatų, pagal kompetenciją konsultuoti tikrinamą ūkio subjektą.

Konkurencijos tarybos pareigūnų pareigos, atliekant tyrimą, yra tokios: Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai, prieš atlikdami tyrimą, turi pateikti Konkurencijos tarybos išduotą dokumentą, patvirtinantį jų įgaliojimus, tyrimo tikslus ir terminus, Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai, įgyvendindami jiems suteiktas teises, tyrimo veiksmus įformina raštu – surašo dokumentus (aktus, protokolus, reikalavimus ir pan.).

Atitinkamai, jeigu yra numatytos priežiūrą atliekančių subjektų pareigos, turi būti numatytos ir *ūkio subjektų teisės*, viešojo administravimo subjektams atliekant priežiūrą. Antai Aplinkos apsaugos departamento direktorius yra įtvirtinęs tokias ūkio subjektų teises: *teisė į informaciją* (reikalauti, kad tikrintojas prisistatytų ūkio subjekto atstovui ir pateiktų savo įgaliojimus patvirtinančius dokumentus, gauti raštišką arba elektroninį pranešimą, nurodantį atliekamo patikrinimo pagrindą, terminą, tikslą ir preliminarų dokumentų, kuriuos reikės pateikti patikrinimo metu, sąrašą, nuorodą į institucijos interneto svetainę, kurioje yra skelbiamas aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūno, tikrinamo ūkio subjekto teisių ir pareigų sąrašas ir ūkio subjektui taikoma administracinė atsakomybė už atsisakymą teikti informaciją ir (ar) netinkamą elgesį aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūno atžvilgiu, reikalauti kontrolę atliekančio subjekto sprendimo atlikti neplaninį patikrinimą ar jo kopijos, gauti konsultaciją ar metodinę pagalbą teisės aktų reikalavimų taikymo klausimais, susipažinti su surašytu patikrinimo aktu), *teisė į dalyvavimą patikrinimo procese* (dalyvauti tikrinant faktines aplinkybes, žodžiu arba raštu teikti savo nuomonę bei paaiškinimus, turėti atstovą, patikrinimo metu kontrolę atliekančiam subjektui neteikti informacijos, jeigu prašomos formos dokumentų rengimas nenumatytas teisės aktuose ir tam reikėtų neproporcingai didelių darbo ir laiko sąnaudų), *teisė į sąžiningą priežiūrą* (į įstatymais pagrįstus ir objektyvius ūkinės veiklos patikrinimus, prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą, apskųsti teismui ar aukštesnei pagal pavaldumą institucijai galimai ūkio subjekto teises ar teisėtus interesus pažeidžiančius kontrolę atliekančio subjekto veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus).[1590]

[1590] Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2018 m. liepos 12 d. įsakymas Nr. AD1-61 „Dėl Ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų, vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, taisyklių patvirtinimo“.

VMVT direktoriaus įsakyme[1591] yra įtvirtintos tokios teisės – teikti raštišką nuomonę, pastabas ir paaiškinimus dėl patikrinimo vykdymo, reikalauti, kad valstybės tarnautojai laikytųsi teisės aktuose nustatytų procedūrų ir neviršytų suteiktų įgaliojimų, informuoti Tarnybą apie neteisėtus Tarnybos valstybės tarnautojų veiksmus, neteikti Tarnybos valstybės tarnautojams tų dokumentų, kuriuos per einamuosius finansinius metus yra pateikęs nors vienam ūkio subjekto veiklą prižiūrinčiam viešojo administravimo subjektui. Atsisakydamas pateikti dokumentus ūkio subjektas turi raštu nurodyti, kokiam viešojo administravimo subjektui šie dokumentai buvo pateikti, neteikti konkrečios prašomos formos duomenų ar dokumentų, jeigu jų rengimas nenustatytas teisės aktų, teikti klausimus patikrinimą atliekantiems valstybės tarnautojams dėl teisės aktų, reglamentuojančių tikrinamą veiklą ir kitus klausimus, kurie priskirti Tarnybos kompetencijai, skųsti pareigūnų veiksmus ir priimtus individualius administracinius aktus ir kt.

Teisingumo ir Ekonomikos ir inovacijų ministerijos parengtame Verslo priežiūros vadove[1592] taip pat yra įvardijusios tikrinamų ūkio subjektų teises – teisė pasirengti patikrinimams, teisė į konsultacijas ir informaciją, teisė žinoti patikrinimo pagrindą, dalyvauti patikrinimo procese, teisė į sąžiningą priežiūrą.

9.1.3. Teisinio reguliavimo problemos

Rašant apie ūkio subjektų veiklos priežiūrą, paaiškėjo, kad šio administracinės teisės instituto teisinis reguliavimas Lietuvoje yra ydingas, t. y. egzistuoja daugybė įstatymų, poįstatyminių, „švelniosios“ teisės aktų (gairių, vadovų), vartojama didžiulė terminų gausa. Tai apsunkina administracinės priežiūros instituto sampratą, struktūrą, nelengva išskirti administracinės priežiūros etapus, principus, priežiūrą atliekančiųjų ir tikrinamųjų teises ir pareigas. Pats kontrolės procesas, procesinių dokumentų priėmimo tvarka nėra iškristalizuota ir aiški. Visi šie dalykai reglamentuojami skirtinguose teisės aktuose, kuriuos priima skirtingi teisėkūros subjektai. Panašu, kad reikėtų turėti atskirą Kontrolės įstatymą.

Pateikiame tokio įstatymo[1593] pavyzdį Čekijos Respublikoje. Šis įstatymas buvo priimtas 2012 m. Įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad įstatymas reglamentuoja vykdomosios valdžios, vietos savivaldos, kitų juridinių arba fizinių asmenų (toliau – „kontrolės organai“) viešojo administravimo veiklą, kontroliuojant vykdomosios valdžios, vietos savivaldos, kitų juridinių ir fizinių asmenų veiklą (toliau – „kontroliuojami subjektai“).

[1591] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2015 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. B1-59 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-01-29, Nr. 1305).

[1592] Verslo priežiūros vadovas, 2015, p. 112-113. Prieiga internetu:<http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Verslo%20prie%C5%BEi%C5%ABros%20vadovas%202015.pdf>.

[1593] Zákon o kontrole (kontrolní řád). Zákon č. 255/2012 Sb.

Įstatymas reglamentuoja veiksmus prieš ruošiantis atlikti kontrolę, kontrolės eigą (įvardijamas kontrolės organas, jo įgaliojimo procesas), kontrolės pradžią (kontrolės organų teisės ir pareigos, kontroliuojamų subjektų teisės ir pareigos, poėmis mėginių, gaminio ir pan., kontrolės protokolas, skundai, ginčų nagrinėjimas, fizinių, juridinių ir verslu užsiimančių asmenų nusižengimai, bendros nuostatos dėl nusižengimų, kontrolės pabaiga, viešojo administravimo vykdymo kontrolė), bendras nuostatas dėl pareigos tylėti, netikslumų, neatitikimų taisymas, specialias nuostatas dėl susipažinimo su byla, kontrolės išlaidų, kontrolės aukštesnėje viešojo administravimo institucijoje, kontrolės organų bendradarbiavimo, informacijos apie kontrolę viešinimo, kontrolės planavimo.

Taigi, viename įstatyme įvardytos pagrindinės administracinės priežiūros tvarkos nuostatos. Specialiuose teisės aktuose šios nuostatos detalizuojamos.

9.2. Valstybinė savivaldų priežiūra

Savivaldybių (vietos savivaldos) administracinę priežiūrą atlieka Vyriausybės atstovai, kurie prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, taip pat atlieka išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą (plačiau apie tai žr. VII dalis 7 skyrių).

Kalbant apie profesines savivaldas, išskirtinos tokios valstybinės priežiūros priemonės:

- tvirtinti ar skelbti statutus, pavyzdžiui, Notarų rūmų statutą, Antstolių rūmų įstatus, Lietuvos advokatūros įstatus (teisingumo ministras),
- kreiptis į teismus, jei profesinės savivaldos sprendimai neatitinka įstatymų, pavyzdžiui, pagal Notariato įstatymą[1594], teisingumo ministras gali kreiptis į teismą dėl Notarų rūmų nutarimų ar sprendimų, neatitinkančių įstatymų. Keista, bet analogiškos nuostatos nėra nei Antstolių įstatyme[1595], nei Advokatūros įstatyme[1596],
- skirti dalį garbės teismų narių, pavyzdžiui, teisingumo ministras skiria Advokatų garbės teismo, Antstolių garbės teismo, Notarų garbės teismo po du narius, Odontologų rūmų garbės teismo tris narius skiria sveikatos apsaugos ministras,
- nustatyti advokatų, antstolių, egzaminų, kurių išlaikymas yra vienas iš pagrindų tapti savivaldų nariais, tvarkas (teisingumo ministras),
- skirti egzaminų komisijų narius, pavyzdžiui, Advokatų egzaminų komisijos tris narius skiria teisingumo ministras, Antstolių viešo konkurso komisijos tris narius skiria teisingumo ministras, Konkursą eiti notaro pareigas vykdo teisingumo ministro sudaroma komisija,

[1594] Lietuvos Respublikos notariato įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 192-0).
[1595] Lietuvos Respublikos antstolių įstatymas (Žin., 2002, Nr. 53-2042).
[1596] Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas (Žin., 2004, Nr. 50-1632).

- skirti kitų komisijų narius, pavyzdžiui, Odontologų licencijavimo komisijos, Odontologinės priežiūros (pagalbos) įstaigų licencijavimo komisijos, Odontologinės priežiūros (pagalbos) įstaigų akreditavimo komisijų po tris narius skiria sveikatos apsaugos ministras,
- teikti ataskaitas, pavyzdžiui, Notarų rūmai kasmet iki balandžio 1 dienos pateikia Teisingumo ministerijai detalią savo veiklos metinę ataskaitą, taip pat notariato veiklos perspektyvas ir kryptis einamiesiems metams. Ministerija savo ruožtu turi teisę reikalauti, kad Notarų rūmai pateiktų notariato veiklos perspektyvas ir kryptis trejiems arba daugiau metų. Analogiškos nuostatos nerasime nei Antstolių įstatyme, nei Advokatūros įstatyme.

Vidurio Europos valstybėse, įskaitant ir Vokietiją, profesinės savivaldos daug griežčiau kontroliuojamos, ypač advokatų, notarų ir antstolių, pavyzdžiui, numatyta teisingumo ministrui galimybė sušaukti profesinių savivaldų organus, kreiptis į teismą dėl savivaldų organų priimtų teisės aktų panaikinimo, reikalauti baudžiamojo persekiojimo dėl profesinių savivaldų organų ir jų narių ir t. t.

Tam tikri priežiūros santykiai klostosi Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai, savivaldybių administravimo subjektams, kitiems valstybinio administravimo subjektams vykdant švietimo stebėseną, skiriant, atleidžiant viešųjų mokyklų vadovus, akredituojant aukštųjų mokyklų vykdomas studijų krypties studijas, registruojant studijų programas, Seimui tvirtinant universitetų statutus ir kt.

Valstybinių teatrų veikloje taip pat galima įžvelgti tam tikros stebėsenos aspektus, pavyzdžiui, kultūros ministras tvirtina valstybinių teatrų nuostatus, Vyriausybė nustato nacionalinių, valstybinių ir savivaldybių teatrų ir koncertinių įstaigų vadovų priėmimo į pareigas tvarką.

9.3. Kontrolė viešosios administracijos institucijose

Šis priežiūros tipas skiriasi nuo administracinės priežiūros tuo, kad jis yra vykdomas pačioje viešojo administravimo institucijoje, klostantis pavaldumo santykiams. Tai yra platesnės amplitudės priežiūra negu administracinė priežiūra, nes vertinami ne tik teisiniai dalykai, bet ir veiklos tikslingumas, ekonomiškumas, rezultatyvumas. Administracinės teisės teorijoje[1597] išskiriamos kelios kontrolės viešosios administracijos institucijose rūšys:

- vidaus kontrolė, vykdoma pavaldžių asmenų, atliekančių viešojo administravimo veiklą, atžvilgiu. Pavaldus asmuo gali būti tos pačios institucijos, kuri atlieka vidaus kontrolę, organu, o gali ir nebūti. Tokiu atveju vidaus kontrolę atliks tas, kuriam ši funkcija yra įstatymais priskirta,
- vidaus kontrolė, nukreipta į organizacinę struktūrą (sukurta viešojo administravimo subjekto vadovo kontrolės sistema),

[1597] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 214–215.

- kontrolė tarnybiniuose santykiuose, reglamentuojama valstybės tarnybos instituto teisės normomis,
- instancinė kontrolė administraciniame procese, pavyzdžiui, tikrinant žemesnio viešojo administravimo subjekto priimto administracinio akto teisėtumą (teritorinio valstybinio administravimo subjekto ir centrinio valstybinio administravimo subjekto instancijose).

9.4. Finansų kontrolė

Finansų kontrolė yra specifinė kontrolės veikla, atliekama viešųjų subjektų ir susijusi su viešomis finansinėmis priemonėmis. Anksčiau galiojusioje Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo redakcijoje finansų kontrolė buvo įvardyta kaip viešojo juridinio asmens vidaus kontrolės sistemos dalis, kuria siekiama užtikrinti viešojo juridinio asmens ūkinės veiklos teisėtumą ir patikimo finansų valdymo principų – ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo bei skaidrumo – laikymąsi.

Finansų kontrolę reglamentuoja Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas[1598], Vyriausybės patvirtinti Vidaus audito tarnybos pavyzdiniai nuostatai[1599], finansų ministro įsakymai. Pagal Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymą, finansų kontrolė apima vidaus kontrolę ir vidaus auditą. Trumpai šias sritis apibūdinkime.

Vidaus kontrolė reiškia viešojo juridinio asmens, įskaitant ir viešojo administravimo subjekto, nustatomus ir analizuojamus rizikos veiksnius ir kuriamą vidaus kontrolę, kurios tikslai – padėti užtikrinti, kad viešasis juridinis asmuo laikytųsi teisės aktų, reglamentuojančių jo veiklą, reikalavimų, saugotų turtą nuo sukčiavimo, iššvaistymo, pasisavinimo, neteisėto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, kitų neteisėtų veikų, vykdytų veiklą laikydamasis patikimo finansų valdymo principo, grindžiamo ekonomiškumu, efektyvumu, rezultatyvumu, optimalumu, dinamiškumu, nenutrūkstamo finansavimo, teiktų patikimą, aktualią, išsamią ir teisingą informaciją apie savo finansinę bei kitą veiklą. Vidaus kontrolė apima tokius elementus – kontrolės aplinką, rizikos vertinimą, kontrolės veiklą, informavimą, komunikaciją, stebėseną. Vidaus kontrolės dalyviai yra vadovas, vidaus kontrolės įgyvendinimo priežiūrą atliekantys darbuotojai ir vidaus auditoriai.

Vidaus auditas yra nuolatinis viešojo juridinio asmens valdymo, rizikos valdymo ir vidaus kontrolės vertinimas, pagalba įgyvendinant viešojo juridinio asmens veiklos tikslus, t. y. tirti, ar viešasis asmuo laikosi jo kompetenciją reglamentuojančių teisės aktų, ar įgyvendina strateginius planus, ar savo veiklą vykdo ekonomiškai, efektyviai, rezultatyviai, ar asmuo teikia teisingą informa-

[1598] Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (Žin., 2002, Nr. 123-5540).

[1599] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 470 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo įgyvendinimo ir Vidaus audito tarnybos pavyzdinių nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2003, Nr. 37-1612).

ciją apie finansinę ir kitą veiklą, tirti viešojo asmens turto apskaitą, valdymą, naudojimą ir disponavimą juo ir kt.

Vadovaujantis Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo 9 straipsniu, visų viešųjų juridinių asmenų struktūrose, įskaitant viešojo administravimo subjektus, veikia vidaus audito tarnybos, pavyzdžiui, valstybės vadovo, Seimo, Vyriausybės kanceliarijose, Generalinėje prokuratūroje, Specialiųjų tyrimų tarnyboje, Valstybės saugumo departamente, Valstybės kontrolėje veikia vidaus audito tarnybos, Vyriausybės įstaigose, įstaigose prie ministerijų, valstybiniuose universitetuose – vidaus audito tarnybos, ministerijose, savivaldybėse – centralizuoto vidaus audito tarnybos.

Paprastai vidaus audito tarnybos yra tiesiogiai pavaldžios ir atskaitingos viešojo juridinio asmens vadovui. Institucijos vidaus audito ataskaitos pateikiamos vadovui, į kurias jis turi reaguoti, priimdamas sprendimą įgyvendinti vidaus audito ataskaitoje pateiktas rekomendacijas arba jų neįgyvendinti, prisiimdamas su tuo susijusią riziką.

Pagal Finansų ministerijos nuostatus[1600], *Finansų ministerija* formuoja valstybės politiką vidaus kontrolės ir vidaus audito srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Tai darydama Ministerija rengia ir teikia Vyriausybei vidaus kontrolę ir vidaus auditą reglamentuojančių įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektus, atlieka metodinio vadovavimo funkcijas, rengdama rekomendacijas, teikdama konsultacijas vidaus kontrolės ir vidaus audito klausimais, koordinuoja ir kontroliuoja valstybės politikos vidaus kontrolės ir vidaus audito srityse įgyvendinimą.

10. PASLAUGOS IR KITI VEIKSMAI

Viešojo administravimo subjektai atlieka ne tik reguliacinio pobūdžio veiksmus, privalomus asmenims, bet ir kitus administracinius veiksmus, kuriems būdingas žemesnis teisinių pasekmių intensyvumas. Tai veiksmai, kuriais viešojo administravimo subjektai vykdo viešojo administravimo tikslus ir kuriais tiesiogiai nepaveikia asmenų teisių arba paveikia juos pozityviai, t. y. asmenys gali įgyti atitinkamų subjektinių teisių arba įgyvendinti jau esamas subjektines teises.

VAĮ 19 straipsnyje yra įvardyti tokio pobūdžio veiksmai, vadinami *administracinėmis paslaugomis*:

1) teisės aktų nustatytų dokumentų, kurių turėjimas patvirtina viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą, išdavimas, pavyzdžiui, licencijos, leidimai;
2) viešojo administravimo subjekto veiksmai išduodant teisės aktų nustatytus dokumentus su valstybės registruose, valstybės informacinėse sistemose, archyvuose ar paties viešojo administravimo subjekto turima informacija;

[1600] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. Nr. 1088 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1998, Nr. 81-2267).

3) teisės aktų nustatytų ir asmenų privalomai viešojo administravimo subjektams teikiamų dokumentų ar informacijos priėmimas, pavyzdžiui, gyventojų pajamų ir turto deklaracijų priėmimas;
4) teisės aktų nustatytos informacijos registravimas valstybės registruose ar valstybės informacinėse sistemose asmens prašymu, pavyzdžiui, nekilnojamųjų daiktų, daiktinių teisių į juos, juridinių faktų registravimas.

Viešojo administravimo subjektams tenka patvirtinti juridinius faktus, t. y. įvykius, nepriklausančius nuo asmenų valios, asmenų veiksmus ar neveikimą, kitas aplinkybes, dėl kurių atsiranda, pasikeičia ar nutrūksta tam tikri teisiniai santykiai ir atitinkamai atsiranda, pasikeičia ar baigiasi subjektinės teisės ir pareigos. Kai nėra juridinį faktą patvirtinančių dokumentų, asmuo negali įgyti atitinkamų subjektinių teisių arba įgyvendinti jau esamos subjektinės teisės.

Juridiniai faktai įstatymų nustatytais atvejais registruojami *viešajame registre* (*instrumenta publica*). Tai siejama su poreikiu paviešinti juridinius faktus. Antai LAT konstatavo, kad teisinė registracija viešame registre atlieka teisių išviešinimo, o ne teisių nustatymo funkciją.[1601] Licencijos, leidimai arba jų išdavimo, tikslinimo, keitimo, galiojimo sustabdymo, galiojimo sustabdymo panaikinimo ar galiojimo panaikinimo duomenys įrašomi Licencijų informacinėje sistemoje.[1602] Ši sistema tarnauja ne tik duomenims ir informacijai apie ūkio subjektams išduotas licencijas tvarkyti vienoje vietoje, bet ir vartotojams ieškant informacijos apie vieną ar kitą paslaugos teikėją.

Praktiniai pavyzdžiai

išduodant verslo liudijimą, patvirtinamas faktas, kad asmuo turi teisę užsiimti verslu; išduodant vairuotojo pažymėjimą, patvirtinamas faktas, kad asmuo turi teisę vairuoti nustatytos kategorijos motorinę transporto priemonę; išduodant gimimo įrašą liudijantį išrašą, patvirtinamas žmogaus gimimo faktas; išduodant mirties įrašą liudijantį išrašą, patvirtinamas žmogaus mirties faktas; išduodant asmens tapatybės kortelę, pasą, patvirtinama asmens tapatybė, pilietybė; išduodant licenciją, patvirtinamas faktas, kad atitinkamas subjektas teiks vieną ar kitą licencijuojamą veiklą (pavyzdžiui, slaugos, kineziterapijos, masažo) ir pan.

Tokiais veiksmais viešojo administravimo subjektas nei sukuria, nei pakeičia, nei panaikina teisinių santykių, o patvirtina, pažymi juridinį faktą, kieno nors subjektinę teisę užsiimti tam tikra veikla.

Viešojo administravimo subjekto neveikimą, nepatvirtinant juridinio fakto, galima ginčyti ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo komisijoms, administraciniams teismams. Ginčai dėl dokumentų, kuriais yra patvirtinami civilinės būklės aktai (gimimo, mirties, santuokos sudarymo, nutraukimo), nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose, remiantis CPK 444 straipsnio 2 dalies 3 punktu.

[1601] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. liepos 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-333/2012, 2018 m. spalio 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-341-611/2018.

[1602] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2014 m. balandžio 30 d. įsakymas Nr. 1R-148 „Dėl Licencijų informacinės sistemos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2014-04-30, Nr. 4942).

Viešojo administravimo subjektai *administruoja viešųjų paslaugų teikimą*. Tai darydami, pagal VAĮ 20 straipsnio 4 dalį, viešojo administravimo subjektai gali priimti norminius administracinius aktus, steigti įstaigas, įmones, teikiančias viešąsias paslaugas, inicijuoti jų steigimą, parinkti asmenis, kurie teiks viešąją paslaugą, organizuoti viešosios paslaugos teikėjo veiklos priežiūrą, nustatyti viešosios paslaugos teikimo kokybės rodiklius, vertinti paslaugos kokybę ir pan. Tačiau kai kuriems viešojo administravimo subjektams yra suteikti įgaliojimai patiems *teikti viešąsias paslaugas*, pavyzdžiui, pagal Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalį, savivaldybės be vietos valdžios, viešojo administravimo funkcijų atlieka ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Antai Vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad kai nėra viešųjų paslaugų teikėjo, savivaldybės tarybos sprendimu seniūnija gali pati teikti viešąsias paslaugas.

Viešojo administravimo subjektas, teikiantis administracines paslaugas, administruojantis viešųjų paslaugų teikimą ar pats jas teikdamas, turi teikti informaciją apie administracinių ir viešųjų paslaugų stebėsenos rodiklius Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos tvarkytojui – Vidaus reikalų ministerijai (daugiau administracinių paslaugų, viešųjų paslaugų teikimo administravimo pavyzdžių žr. vadovėlio I dalies 1.1 poskyryje).

Viešojo administravimo subjektai yra įgalioti patvirtinti parašų, dokumentų nuorašų, išrašų tikrumą, pavyzdžiui, seniūnai savivaldybėse yra įpareigoti atlikti notarinius veiksmus, tarp jų liudyti parašų dokumentuose tikrumą, dokumentų nuorašų ir jų išrašų tikrumą. Taip pat viešojo administravimo subjektai teikia dokumentus, jų išrašus, kopijas.

Viešojo administravimo subjektai pagal savo kompetenciją teikia nuomones, pozicijas, keičiasi informacija klausimais, susijusiais su viešuoju interesu, kurio apsaugą jie turi užtikrinti. Šie veiksmai nėra privalomi asmenims, organizacijoms. Juos gali paneigti ar dėl jų diskutuoti kiti viešojo administravimo subjektai. Šios nuomonės, pozicijos dažniausiai teikiamos viešojo administravimo subjektams, tačiau gali būti teikiamos ir kitiems asmenims. Antai Maisto įstatymo[1603] 9 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad maisto kontrolės, teisėsaugos ir kitos valstybės institucijos, siekdamos užkirsti kelią maisto klastojimui, pagal kompetenciją koordinuoja savo veiksmus, bendradarbiauja ir keičiasi informacija. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatyme[1604] įtvirtinta statinio projektą tikrinančių institucijų pareiga Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos reikalavimu *pateikti išvadas* dėl statinio projekto sprendinių atitikimo teisės aktų reikalavimus.

VAĮ 12 straipsnyje yra įtvirtintas *tarnybinės pagalbos* institutas, kai viešojo administravimo subjektas motyvuotai gali prašyti kito viešojo administravimo subjekto tarnybinės pagalbos prašymui nagrinėti ar administracinės procedūros

[1603] Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (Žin., 2000, Nr. 32-893).

[1604] Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas (Žin., 2013, Nr. 76-3848).

sprendimui priimti, jeigu reikia informacijos, kurios jis pats neturi, jeigu reikalingi dokumentai, kuriuos turi tik viešojo administravimo subjektas, į kurį kreipiamasi, kitais atvejais.

Paslaugų įstatyme[1605] yra įtvirtintas *administracinio bendradarbiavimo* institutas, reiškiantis Lietuvos Respublikos kompetentingų institucijų bendradarbiavimą su valstybių narių kompetentingomis institucijomis ir Europos Komisija per vidaus rinkos informacinę sistemą. Administracinis bendradarbiavimas įtvirtintas ir kituose įstatymuose.[1606]

Viešojo administravimo subjektai savo kompetencijos klausimais renka, apdoroja, naudoja, perduoda, *teikia informaciją*. Tai daroma dėl viešosios administracijos poreikių bei visuomenei informuoti, todėl informacija renkama, tvarkoma viešosios administracijos poreikiams, visuomenės poreikiams. Preziumuojama, kad viešosios administracijos teikiama informacija teisinga. Oficialiai informacijai paprastai teikiamas pirmumas prieš iš kitų šaltinių gaunamą informaciją. Oficiali informacija gali asmenį įpareigoti, jis gali turėti teisėtų lūkesčių dėl viešosios administracijos tolimesnių veiksmų pagal gautą informaciją. Jeigu viešoji administracija pateikia neteisingą, klaidinančią informaciją arba neįvykdo pareigos pateikti informaciją, asmenys turi galimybę reikalauti žalos atlyginimo už neteisėtą viešosios administracijos veiksmą. Viešoji administracija tvarko įvairiausią informaciją – civilinės būklės aktus, dokumentus, išvadas, tarpinius aktus, surašytus atliekant administracinę priežiūrą ar kitus veiksmus viešojo administravimo srityse, statistinius duomenis, informaciją, bendradarbiaujant perduodamą kitiems viešojo administravimo subjektams, arba fiziniams ir juridiniams suinteresuotiems asmenims (žr. vadovėlio IX dalies 1 skyrių).

Viešojo administravimo subjektai dalyvauja *registruojant* politines partijas. Pagal Politinių partijų įstatymo[1607] 8 straipsnį, politinė partija Juridinių asmenų registre gali būti įregistruota, jeigu Teisingumo ministerija patvirtina Juridinių asmenų registrui pateiktų duomenų tikrumą, įstatų, programos, jų pakeitimų ir įstatymų reikalavimų atitiktį įstatymų nustatytiems reikalavimams, jeigu politinės partijos įstatuose, programoje ar jų pakeitimuose nurodyti politinės partijos tikslai ir uždaviniai, veiklos būdai neprieštarauja Konstitucijai, kitiems teisės aktams, duomenys atitinka tikrovę.

Viešojo administravimo subjektai atlieka prognozavimo funkciją, pavyzdžiui, jie rašo *koncepcijas, planus, programas, strategijas*. Ši funkcija gali būti nukreipta į pačios viešosios administracijos organizacinį ar funkcinį tobulinimą (antai Vyriausybė nutarimu patvirtino viešojo sektoriaus įstaigų tobulinimo gaires[1608]), o gali būti adresuota ir kitiems fiziniams, juridiniams asmenims

[1605] Lietuvos Respublikos paslaugų įstatymas (Žin., 2009, Nr. 153-6901).

[1606] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymas (Žin., 2008, Nr. 47-1747); Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 94-1833).

[1607] Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas (Lietuvos aidas, 1990, Nr. 91-0).

[1608] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimas „Dėl Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių ir Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairių įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“ (TAR 2018-05-29, Nr. 8615).

(Vyriausybės nutarimu patvirtinta 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programa[1609]).

Viešojo administravimo subjektai, administruodami viešųjų paslaugų teikimą, atsakingi už *materialinį* tų paslaugų teikimo *aprūpinimą*, pavyzdžiui, turi rūpintis tuo, kad gydymo, švietimo įstaigos turėtų pakankamai reikalingos įrangos, kad gydytojai ir mokytojai laiku gautų orų gyvenimą užtikrinantį atlyginimą ir pan. Taip pat viešojo administravimo subjektai turi rūpintis pačios viešosios administracijos personaliniu, finansiniu, materialiniu aprūpinimu.

Viešojo administravimo subjektai gali *kreiptis į visuomenę, teikti siūlymus* dėl galimo ar pageidaujamo gyventojų elgesio modelio, pavyzdžiui, karantino atveju siūlant likti namuose, mažiau lankytis viešose vietose, arba atliekant kelių remonto darbus nurodyti apylankos kryptį.

IŠVADOS

- Ankstesniuose skyriuose kalbėta apie administracinius aktus, kaip apie vieną iš viešojo administravimo subjektų veiklos formų. Šiuose skyriuose aptarėme viešojo administravimo subjektų veiksmus, kurių galutinis rezultatas gali būti individualus administracinis aktas.
- *Administracinė procedūra* yra atskira viešojo administravimo subjekto veikla, nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą. Administracinė procedūra yra baigiama administracinės procedūros sprendimu, kuriam keliami individualaus administracinio akto reikalavimai.
- Administracinei procedūrai pradėti pagrindas yra skundas dėl viešojo administravimo subjekto, o ne kito fizinio ar juridinio (ūkio subjekto) asmens veikimo ar neveikimo.
- Administracinės procedūros institutas apima normas, reglamentuojančias reikalavimus skundui, administracinės procedūros dalyvių teises ir pareigas, procedūrą vykdančio pareigūno nušalinimą, skundo registravimo tvarką, skundo nenagrinėjimo pagrindus, administracinės procedūros pradžią, sustabdymą, dalyvių apklausos tvarką, faktinių duomenų patikrinimą, administracinės procedūros terminus, procedūros kalbą, pranešimą apie administracinės procedūros sprendimo priėmimą, klaidų taisymą, apskundimą.
- Viešojo administravimo veiklai priskiriamas ne tik skundų, bet ir *prašymų nagrinėjimas*. Prašymų nagrinėjimo rezultatas nebūtinai turi būti individualus administracinis aktas, pavyzdžiui, kai prašoma pateikti informaciją.
- Be individualių administracinių aktų, gali būti priimamos *administracinės sutartys*. Tai – sutartys tarp teritorinių ligonių kasų su sveikatos priežiūros įstaigomis dėl apmokėjimo joms už draudžiamiesiems suteiktas asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir išduotus vaistus bei medicinos pagalbos priemones, viešojo pirkimo–pardavimo sutartys, sudarytos tarp Valstybinės

[1609] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas „Dėl 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programos patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 144-7430).

ligonių kasos ir ortopedijos techninės priemones gaminančių įmonių, karo tarnybos sutartys, paramos sutartys, sudaromos skirstant ir administruojant ES struktūrinių fondų paramos lėšas.

- *Administracinė teisinė prievarta* yra naudojama, kai įtikinėjimo, skatinimo metodai neveikia. Administracinės teisės doktrinoje įvardijamos trys administracinės teisinės prievartos rūšys – administracinės prevencinės, administracinės kardomosios ir administracinės atsakomybės priemonės. Jos gali būti taikomos fiziniams asmenims ir ūkio subjektams. Fiziniams asmenims paprastai jas taiko statutiniai valstybės tarnautojai, dar vadinami pareigūnais, pavyzdžiui, policininkai, pasieniečiai, muitininkai. Fiziniams asmenims administracinė teisinė prievarta yra taikoma pagal ANK bei kitus statutinių valstybės tarnautojų kompetenciją, statusą, funkcijas nustatančius teisės aktus. Ūkio subjektams administracinės teisinės prievartos priemonės taikomos pagal VAĮ bei kitus specialius teisės aktus, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymą ir t. t.
- *Administracinė priežiūra* yra viešojo administravimo veikla, kurios metu viešojo administravimo organas stebi nepavaldžių jam subjektų elgesio atitikimą teisės aktų normoms. Neatitikties teisės normoms atveju viešoji administracija gali reaguoti elgesio koregavimo arba baudimo priemonėmis.
- VAĮ administracinė priežiūra yra įvardyta kaip ūkio subjektų veiklos priežiūra, kurią, pagal VAĮ, sudaro tokie veiksmai – ūkio subjektų konsultavimas, ūkio subjektų veiklos patikrinimai, informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimas, poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas. Ūkio subjektų veiklos priežiūrai taikomos ne tik VAĮ normos, bet ir kitų įstatymų normos, o kai kada – tik kitų įstatymų normos (mokesčių administratorių, muitinės, finansų rinkos, asmens duomenų apsaugos, konkurencijos priežiūrą atliekančių subjektų veikloje).
- Viešojo administravimo subjektai atlieka ne tik administracinę priežiūrą, bet ir kitokią kontrolę – teritorinių, profesinių savivaldybių kontrolę, pačių viešojo administravimo subjektų finansų kontrolę.
- *Finansų kontrolė* apima vidaus kontrolę ir vidaus auditą.
- Viešojo administravimo subjektai ne tik priima teisines pasekmes sukeliančius aktus, bet ir atlieka tokius veiksmus, kuriais nei sukuria, nei pakeičia, nei panaikina teisinių santykių, nei nustato elgesio taisyklių, o atlieka teisių išviešinimo funkciją, pavyzdžiui, tvirtindami juridinį faktą. Viešojo administravimo subjektai teikia *administracines paslaugas* išduodami, pavyzdžiui, vairuotojo pažymėjimą, verslo liudijimą, kitokius dokumentus (pažymas, pažymėjimus, sertifikatus ir t. t.). Tokiais veiksmais asmenys gali įgyti atitinkamų subjektinių teisių arba įgyvendinti jau esamas subjektines teises. Viešojo administravimo subjektai įgalioti patvirtinti dokumentų tikrumą, teikti nuomones, pozicijas, keistis informacija, bendradarbiauti, pagelbėti, prognozuoti, materialiai aprūpinti viešųjų paslaugų teikimą, kreiptis į visuomenę, teikti pasiūlymus dėl galimo ar pageidaujamo gyventojų elgesio. Viešojo administravimo subjektai *administruoja viešųjų paslaugų teikimą*, išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas, steigiant atitinkamos formos juridinius asmenis, parenkant kitus asmenis, teiksiančius viešąsias paslaugas, prižiūrint viešųjų paslaugų teikimą.

VI dalis

Administracinė atsakomybė

Rašant skyrių remtasi: Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, Justitia, 2005; Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část,* C. H. Beck, 2019, p. 293–330; Sládeček, Vladimir. *Obecné správní právo,* Wolters Kluwer, 2019, p. 191–224; teisės aktais ir kitais šaltiniais, nurodytais išnašose.

Vienas iš administracinės teisės institutų yra administracinė atsakomybė, reiškianti tą administracinės teisės dalį, kuri yra susijusi su priešinga teisei veika, nusižengimu (deliktu) viešosios administracijos srityje. Pateikiame administracinės atsakomybės apibrėžimą, remdamiesi S. Šedbaro atliktu tyrimu:

> Administracinė atsakomybė yra savarankiška teisinės atsakomybės rūšis, taikoma administracinio proceso teisės normų nustatyta tvarka administracinius nusižengimus padariusiems fiziniams ir juridiniams asmenims, skiriant jiems įstatymų numatytas administracines nuobaudas, kuriomis siekiama užtikrinti teisinę tvarką įgyvendinant valstybinį valdymą[1610] (vadovėlio autorė vietoj termino „valstybinį valdymą" vartoja sąvoką „viešąjį administravimą").

Iš šio apibrėžimo yra aišku, kad administracinės atsakomybės instituto objektas yra administracinis nusižengimas (administracinis deliktas).

1. ADMINISTRACINIAI DELIKTAI

Administracinis nusižengimas yra vienas iš teisės deliktų rūšių. Teisės deliktas nėra oficialiai apibrėžtas, tačiau administracinės teisės doktrinoje *administraciniu deliktu* laikytina juridinio ar fizinio asmens priešinga teisei veika, kurios požymiai nustatyti įstatyme, ir už kurią viešojo administravimo subjektai, o tam tikrais atvejais ir teismas taiko nuobaudas pagal administracinės teisės normas.

Šis apibrėžimas leidžia išskirti kelis administraciniam deliktui bendrus bruožus:

- *veika* (asmens veikimas, neveikimas, nes teisė gali būti pažeista veikimu arba neveikimu, pavyzdžiui, asmuo sugadina viešą turtą ar neatlieka privalomos automobilio techninės apžiūros);
- *priešingumas teisei* (įstatymams, kitiems teisės aktams) reiškia, kad veika yra priešinga teisei, pavyzdžiui, neįvykdyta teisinė pareiga, nustatyta įstatymu arba įstatymo pagrindu. Taigi, gali skirtis teisės šaltinis, kuriame yra nustatyta nusižengimo sudėtis, pavyzdžiui, Statybos įstatymas, ir forma, kurioje konkretizuota pažeista pareiga, pavyzdžiui, statybos leidimas. Tačiau gali būti ir tokie veiksmai, kurie nelaikomi administraciniais deliktais. Paprastai tie veiksmai vadinami aplinkybėmis, kai asmuo netraukiamas administracinėn atsakomybėn arba atleidžiamas nuo administracinės atsakomybės, pavyzdžiui, būtinoji gintis, būtinasis

[1610] Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, *supra* note 8, p. 72.

reikalingumas, profesinių pareigų atlikimas, pateisinama profesinė ar ūkinė rizika ir t. t.;

- *grėsmė būti nubaustam* reiškia, kad už padarytą deliktą neišvengiamai įstatymuose numatoma sankcija. Administracinis deliktas yra teisinė aplinkybė, dėl kurios atsiranda materialinės atsakomybės santykis tarp pažeidėjo ir valstybės (viešojo administravimo subjekto). Šio santykio turinys yra valstybės teisė ir pareiga taikyti administracinę atsakomybę pagal įstatymą, atsakingo asmens pareiga paklusti sankcijai;
- *atsakingas asmuo* yra fizinis, juridinis asmuo, kuris turi teisinį subjektiškumą arba dar kitaip vadinamą deliktinį subjektiškumą, t. y. gebėjimą būti atsakingam už padarytą nusižengimą. Fizinio asmens deliktinis subjektiškumas paprastai siejamas su amžiumi ir gebėjimu suvokti savo veiksmus (pakaltinamumu). Tai reiškia, kad nusižengimo padarymo metu asmuo turi būti tam tikro amžiaus ir pakaltinamas. Pagal ANK, Lietuvoje administracine tvarka atsako fizinis asmuo, kuriam iki administracinio nusižengimo padarymo buvo sukakę šešiolika metų. Juridinių asmenų deliktinis subjektiškumas yra susijęs su jų veikimu, pavyzdžiui, pagal Akcinių bendrovių įstatymą, bendrovė laikoma įsteigta nuo jos įregistravimo, o pasibaigia nuo jos išregistravimo juridinių asmenų registre. Taigi, atsakingas gali būti fizinis ar juridinis asmuo. Jeigu administracinis aktas dėl administracinės atsakomybės taikymo bus priimtas asmens, kuris neturi deliktinio subjektiškumo, atžvilgiu, toks aktas bus niekinis. Gali būti ir tokie asmenys, kurie naudojasi imunitetais pagal Konstituciją, nacionalinius įstatymus ar tarptautinius teisės aktus. Tokiu atveju jie neatsako pagal administracinę atsakomybę reglamentuojančius teisės aktus;
- *kaltė* būdinga kalbant apie fizinių asmenų administracinę atsakomybę. Kaltė reiškia psichinį asmens santykį su daroma priešinga teisei veika ir jos pasekmėmis. Čia įžvelgtini intelektinis ir valinis elementai. Išskiriamos dvi kaltės formos – tyčia ir neatsargumas. Juridinių asmenų administracinė atsakomybė ne visada yra grindžiama kaltės požymiu.

2. EUROPOS TARYBOS REKOMENDACIJOS

Administracinės atsakomybės kontekste *mutatis mutandis* taikomos baudžiamosios teisinės prigimties taisyklės, principai – ***nullum crimen sine lege***, ***nulla poena sine lege, ne bis in idem*** ir t. t. Antai ir EŽTT konstatavo, kad sankcija, nors ir vadinama kitu pavadinimu, savo esme yra kriminalinė sankcija ir kad procedūros tiriant administraciniais nusižengimais įvardytas veikas EŽTK 6 straipsnio 1 dalies prasme gali būti priskiriamos baudžiamajam persekiojimui.[1611]

[1611] *Galimybės siaurinti teismo funkcijas administracinių teisės pažeidimų procese*. Lietuvos teisės institutas, 2014, p. 27. Taip pat žr. *Engel v. the Netherlands* (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72); *Öztürk v. Turkija* (22479/93); *Balsytė-Lideikienė v. Lietuva* (72596/01); *Schmautzer v. Austria* (15523/89, 1995) ir t. t.

Kadangi Lietuva yra Europos Tarybos narė, manytina, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (91) 1 „Dėl administracinių sankcijų“ turi reikšmę Lietuvos administracinės atsakomybės institutui. Atkreipiame dėmesį į Rekomendacijoje nurodytus aštuonis principus.

Aštuoni principai taikant administracinę atsakomybę

Pirmas principas įtvirtina, kad administracinės sankcijos ir jų taikymas turi būti nustatytas įstatyme. Tai iš esmės yra teisėtumo reikalavimas, principų *nullum crimen sine lege* ir *nulla poena sine lege* įgyvendinimas.

Antrojo principo kilmė taip pat susijusi su baudžiamąja teise, būtent su įstatymo atgal negaliojimo principu (*lex retro non agit*). Rekomendacijoje nustatyta, kad administracinė sankcija negali būti taikoma už veiką (deliktą), kuri tuo metu, kai buvo padaryta, nebuvo laikoma priešinga teisei. Jeigu tuo laiku, kai buvo padaryta veika, galiojo teisės aktai, numatę švelnesnę sankciją, negalima skirti griežtesnės sankcijos, kurią numato pasikeitę teisės aktai. Jeigu po padarytos veiklos įsigalioja teisės aktai, numatantys švelnesnę sankciją, viešojo administravimo subjektas turi taikyti švelnesnę sankciją.

Trečias principas nustato, kad *niekas negali būti baudžiamas du kartus už tą pačią veiką* (*ne bis in idem*), remdamasis tuo pačiu įstatymu arba įstatymais, saugančiais tą patį viešąjį interesą. Kai dėl tos pačios veikos yra žinybingos taikyti administracinę atsakomybę kelios skirtingos institucijos įstatymų, saugančių skirtingus viešuosius interesus, pagrindu, kiekviena iš šių institucijų turi atsižvelgti į sankciją, taikytą už tą pačią veiką.

Ketvirtasis principas įtvirtina, kad administravimo subjekto procesiniai veiksmai, taikant administracinę atsakomybę asmeniui, padariusiam priešingą teisei veiką, turi būti atlikti *per protingą laiką*. Administravimo subjektas, pradėjęs procedūras, taikant administracinę atsakomybę, yra operatyvus, tačiau atsižvelgiant į aplinkybes. Iš esmės šio principo laikymasis turi apsaugoti nuo administravimo institucijų neveikimo.

Penktasis principas turi garantuoti, kad kiekvienas procesas dėl administracinės atsakomybės taikymo turi baigtis *sprendimo priėmimu*.

Šeštasis principas nustato, kad taikant administracinę atsakomybę reikia vadovautis ne tik Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucijoje Nr. 77 (31) „Dėl asmenų apsaugos viešiesiems subjektams priimant administracinius aktus“ įtvirtintais principais, bet ir specialiais:

- kiekvienas asmuo, kuriam gresia administracinė atsakomybė, turi būti informuotas apie kaltinimą;
- asmeniui turi būti suteiktas pakankamas laikas pasiruošti, atsižvelgiant į atvejo sudėtingumą, taip pat į numatomos sankcijos griežtumą;
- asmuo arba jo atstovas turi būti informuoti apie įrodymus prieš asmenį;
- asmeniui turi būti suteikta galimybė būti išklausytam prieš priimant bet kurį sprendimą;
- administracinis aktas, nustatantis administracinę atsakomybę, turi būti pagrįstas.

Šeštojo principo kontekste yra numatyta išimtis, t. y. *jeigu kalbama apie mažai pavojingą veiką* (smulkų nusižengimą), už kurią gresia nedidelė piniginė bauda, ir esant asmens, kurio atžvilgiu yra planuojama administracinio nusižengimo teisena, sutikimui, anksčiau suminėtų principų galima nepaisyti. Tačiau jeigu asmuo nesutinka su siūloma sankcija, visų čia nurodytų principų būtina laikytis.

Septintasis principas įtvirtina, kad *įrodymo našta priklauso administracijos subjektui*.

Aštuntasis ir paskutinis Rekomendacijoje įvardytas principas nustato, kad *turi būti sudarytos galimybės apskųsti aktą*, kuriuo yra taikoma administracinė atsakomybė, nepriklausomam ir nešališkam teismui, įsteigtam įstatymu.

3. ADMINISTRACINIŲ DELIKTŲ RŪŠYS

Administracinės teisės doktrinoje yra nustatyta, kad administraciniai deliktai dėl veikų įvairumo skiriasi, todėl teorijoje deliktai klasifikuojami pagal įvairius kriterijus[1612], pavyzdžiui:

- pagal delikto subjektą – deliktai, kuriuos padarė fiziniai ir juridiniai asmenys;
- pagal delikto subjekto statusą – asmuo, kuris niekaip necharakterizuojamas normoje, nustatančioje sankciją („užtraukia baudą asmenims"), ir asmuo, kuris charakterizuojamas normoje („darbdaviai ar kiti atsakingi asmenys", „tėvai", „globėjai", „nepilnamečiai", „asmenys, atsakingi už rinkėjų sąrašų, teisę dalyvauti referendume turinčių piliečių sąrašų, rinkėjų parašų rinkimo lapų, balsų skaičiavimo protokolų, rinkimų ar referendumo biuletenių saugojimą ir tvarkymą", „akcinės bendrovės, kurios akcijomis leista prekiauti reguliuojamoje rinkoje, vadovas" ir t. t.);
- pagal pažeistas pareigas – materialiąsias ar procesines;
- pagal tai, ar kaltė yra būtinas administracinio delikto požymis;
- pagal sankcijos tikslą ir paskirtį: ar sankcijos pagrindinė paskirtis yra nubausti pažeidėją, ar priversti atlikti atitinkamą pareigą.

Prie administracinių deliktų priskirtini ir tarnybiniai nusižengimai (administraciniai disciplinos deliktai), juridinio asmens vadovo ar verslu užsiimančio asmens nusižengimai, už kuriuos numatoma teisinė atsakomybė ne pagal ANK, bet pagal, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 40 straipsnį („kontroliuojantys asmenys"), ir procedūriniai nusižengimai, pavyzdžiui, minėto Konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 3, 5 dalys, ANK 224 straipsnis.

Taigi, galima teigti, kad teisės deliktų sistemoje yra išskirtini administraciniai nusižengimai, disciplinos (tarnybiniai, drausminiai) nusižengimai, procedūriniai nusižengimai, kiti administraciniai nusižengimai, kuriuos sunku identifikuoti dėl daugybės teisės aktų, reglamentuojančių administracinės atsakomybės taikymą.

Lietuvoje administracinės atsakomybės instituto reguliavimas yra daugiasluoksnis ir sudėtingas.

4. ADMINISTRACINIŲ NUSIŽENGIMŲ KODEKSAS

Lietuvoje administracinės atsakomybės institutas yra reglamentuojamas įvairiuose įstatymuose. *Fiziniams asmenims* taikoma administracinė atsakomybė reglamentuojama ANK.[1613] Tačiau šalia šio įstatymo yra daugybė kitų specialių įstatymų, kuriuose yra numatytos uždraustos veikos, o sankcijos – Kodekso specialiosios dalies normose, pavyzdžiui, ANK 48 straipsnis įtvirtina sankcijas už Triukšmo valdymo įstatymo[1614] nevykdymą ir pažeidimą, ANK

[1612] Prášková, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, C H. Beck, 2013, p. 141–142.

[1613] Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas (TAR, 2015-07-10, Nr. 11216).

[1614] Lietuvos Respublikos triukšmo valdymo įstatymas (Žin., 2004, Nr. 164-597).

52 straipsnis – sankcijas už Visuomenės sveikatos priežiūros įstatymo[1615] pažeidimą.

Įstatymų ANK yra minima per keturiasdešimt, pavyzdžiui, Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas, Tam tikrų dopingo medžiagų kontrolės įstatymas, Nepilnamečių apsaugos nuo neigiamo viešosios informacijos poveikio įstatymas, Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, Referendumo įstatymas, Piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymas, Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas, Seimo rinkimų įstatymas, Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, Darbo kodeksas, Sporto įstatymas, Strateginių prekių kontrolės įstatymas, Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, Ginklų ir šaudmenų įstatymas, Veterinarijos įstatymas, Pašarų įstatymas, Gyvūnų gerovės ir apsaugos įstatymas, Statybos įstatymas, Žmonių palaikų laidojimo įstatymas, Alkoholio kontrolės įstatymas, Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymas ir kiti.

Remiantis ANK 1 straipsnio 2 dalimi, Kodeksas yra įstatymas, apibrėžiantis, kokios įstatymų uždraustos veikos yra administraciniai nusižengimai, nustatantis administracines nuobaudas ir administracinio poveikio priemones už Kodekse numatytus nusižengimus, administracinės atsakomybės pagrindus ir sąlygas, administracinių nusižengimų teiseną.

ANK struktūra

ANK sudaro trys dalys:

- Bendroji dalis
- Specialioji dalis
- Administracinių nusižengimų teisenos dalis.

Bendrojoje dalyje nustatomos administracinės nuobaudos, poveikio priemonės, jų skyrimo tvarka, aplinkybės, kai asmuo netraukiamas administracinėn atsakomybėn arba atleidžiamas nuo administracinės atsakomybės, nepilnamečių administracinės atsakomybė ypatumai.

Specialiojoje dalyje nustatomos sankcijos už konkrečiai įvardytas veikas, pavyzdžiui, transporto priemonės vairavimas būnant neblaiviam (sankcijos už tokią veiką reikėtų ieškoti *22 skyriuje*). Taigi, specialiojoje dalyje įvardyti administraciniai nusižengimai, susiję su:

8 sk. žmonių gyvybės ir sveikatos apsauga
9 sk. vaikais ir šeima
10 sk. asmens lygiateisiškumu ir privataus gyvenimo neliečiamumu
11 sk. piliečių rinkimų teisėmis ir Seimo, Respublikos Prezidento ir savivaldybių tarybų rinkimų, rinkimų į Europos Parlamentą ar referendumų tvarka
12 sk. asmens darbo ir socialinėmis teisėmis
13 sk. nuosavybe, turtinėmis teisėmis ir turtiniais interesais
14 sk. ekonomika ir verslo tvarka
15 sk. prekyba, finansų sistema ir oficialiąja statistika
16 sk. teisingumo
17 sk. disponavimu ginklais, šaudmenimis ar sprogmenimis
18 sk. aplinkos apsauga, gamtos išteklių naudojimu ir paveldo apsauga
19 sk. energetika
20 sk. žemės ūkio, veterinarijos veikla ir gyvūnų globa

[1615] Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas (Žin, 2002, Nr. 56-2225).

21 sk. būsto ūkiu, aplinkos tvarkymu ir statyba
22 sk. transportu ir kelių ūkiu
23 sk. ryšių sistema
24 sk. viešąja tvarka
25 sk. valdymo tvarka
26 sk. krašto apsaugos tarnyba.

Administracinių nusižengimų teisenos dalyje nustatoma, kaip viešojo administravimo subjektai taiko administracinę atsakomybę, t. y. tiria administracinius nusižengimus, traukia kaltuosius asmenis administracinėn atsakomybėn (pavyzdžiui, surašo administracinių nusižengimų protokolus, priima galutinį sprendimą dėl administracinės nuobaudos ir / ar poveikio priemonės ir t. t.), užtikrina, kad paskirtos administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės būtų laiku įvykdytos.

4.1. Administracinės atsakomybės pagrindai

Vadovaujantis ANK 5 straipsniu, administracinis nusižengimas yra įvardijamas kaip Kodekse uždrausta kaltininko padaryta pavojinga veika (veikimas arba neveikimas), atitinkanti administracinio nusižengimo, už kurį numatyta administracinė nuobauda, požymius. Nusižengimo apibrėžimas yra sudarytas įvardijant nusižengimo subjektyviuosius (kaltininką, kaltę) ir objektyviuosius požymius (veikimą, neveikimą) bei sankciją – nuobaudą. Įstatymų leidėjas to paties straipsnio 2 dalyje atsakomybę už padarytą teisės pažeidimą (administracinį nusižengimą) įvardija kaip atsakomybę administracine tvarka (administracinė atsakomybė).

Administraciniu nusižengimu laikytina tik pavojinga veika. Kažkodėl įstatymų leidėjas pamiršo paminėti viešąjį interesą, nes tas pavojingumas turi būti siejamas su visuomenės interesu, pavyzdžiui, neblaivaus asmens automobilio vairavimas kelia grėsmę visuomenei, nes nežinia, kada ir kuris iš visuomenės narių gali nukentėti dėl tokios pažeidėjo veikos. Nusižengimu gali būti tik draudžiama, priešinga teisei veika. Jeigu nėra priešingumo teisei, negalime kalbėti apie administracinę asmens atsakomybę, nes toks veikimas arba neveikimas neturės administracinio nusižengimo požymių.

Tam tikrais atvejais veika gali priminti nusižengimą. Kodekse yra nustatytos aplinkybės, kai asmuo netraukiamas administracinėn atsakomybėn arba atleidžiamas nuo administracinės atsakomybės. Tai – mažai pavojinga veika, būtinoji gintis, įstatymų uždraustą veiką padariusio asmens sulaikymas, kai sulaikytajam padaroma turtinės žalos, profesinių pareigų atlikimas, būtinasis reikalingumas, teisėsaugos institucijų užduočių atlikimas, įsakymų vykdymas, mokslinis eksperimentas ir t. t. Be to, Kodekso 591 straipsnyje yra įtvirtintos aplinkybės, dėl kurių administracinių nusižengimų teisena negalima, t. y. asmeniui nekils administracinė atsakomybė, jeigu padaryta veika neturi administracinio nusižengimo požymių, priešingą teisei veiką padarė jaunesnis negu šešiolikos metų asmuo, asmuo yra nepakaltinamas, panaikinamas administra-

cinę atsakomybę nustatantis aktas, priimamas amnestijos aktas, kuriuo panaikinamas administracinės nuobaudos skyrimas, asmens, kuriam pradėta administracinio nusižengimo teisena, mirtis, pasibaigęs administracinių nuobaudų skyrimo terminas (dveji metai nuo administracinio nusižengimo padarymo dienos arba nuo nusižengimo paaiškėjimo dienos (ANK 39 straipsnis)), dėl to paties fakto administracinėn atsakomybėn patrauktam asmeniui priimtas teismo ar ne teismo tvarka institucijos (pareigūno) nutarimas skirti administracinę nuobaudą arba yra įvykdytas administracinis nurodymas, arba nepanaikintas nutarimas nutraukti administracinio nusižengimo teiseną, arba dėl to nusižengimo pradėtas ikiteisminis tyrimas.

Pagal ANK 6 straipsnį, administracine tvarka atsako asmuo, kuriam iki administracinio nusižengimo padarymo buvo sukakę *šešiolika metų*. Jeigu administracinį nusižengimą padarė asmuo, nesukakęs šešiolikos metų, jis atsako atskira tvarka, numatyta Vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatyme[1616]. Poveikio priemonės asmenims *iki šešiolikos metų* skiriamos dažniausiai savivaldybių administracijos direktorių. Vidutinės priežiūros atveju poveikio priemonei skirti reikalingas teismo leidimas. Taigi, Kodekso prasme nepilnamečiu laikytinas asmuo iki aštuoniolikos metų, tačiau atsakomybės subjektu – asmuo nuo šešiolikos metų.

4.2. Administracinio nusižengimo sudėtis

Administracinio nusižengimo tipiškų požymių visuma sudaro *administracinio nusižengimo sudėtį*. Šie požymiai skirstomi į keturias požymių grupes – *objektą, objektyviąją pusę, subjektą, subjektyviąją pusę*. Trumpai aptarkime kiekvieną požymių grupę.

Administracinio nusižengimo objektas yra visuomeninės vertybės, gėrybės, aprašytos įstatymuose ir jais saugomos. Taigi, administracinio nusižengimo objektu yra gėrybė, į kurią pažeidėjas kėsinasi, pavojingai veikdamas arba neveikdamas. Pagal administracinės teisės teoriją, yra bendrasis, specialusis ir tiesioginis objektas. *Bendruoju objektu* laikytinas tinkamas viešojo administravimo vykdymas. Tai išplaukia iš administracinio nusižengimo prigimties, lyginant su kitais teisės deliktais, nes sankcijos už administracinius nusižengimus pirmiausia tarnauja viešojo administravimo funkcijų apsaugai, viešųjų pareigų vykdymui, viešojo administravimo subjektų veiklos tikslų įgyvendinimui. Primintina, kad pagrindinis viešojo administravimo subjektų veiklos tikslas turi būti viešojo, visuomeninio intereso gynimas. Šalia šių vertybių ANK 1 straipsnyje numatyta apsauga ir kitiems visuomeniniams, viešiems interesams – žmogaus teisių ir laisvių, visuomenės ir valstybės interesų gynimas nuo administracinių nusižengimų, teisingumo principo įgyvendinimas, taikus valstybės, žmogaus ir visuomenės narių sugyvenimas. Taigi, pagal ANK

[1616] Lietuvos Respublikos vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymas (TAR, 2020-10-07, Nr. 20886).

1 straipsnį, bendrasis administracinio nusižengimo objektas (vertybė, gėrybė, į kurią pažeidėjas kėsinasi) yra žmogaus teisės ir laisvės, visuomenės ir valstybės interesai, teisingumo principas, taikus valstybės, žmogaus ir visuomenės narių sugyvenimas. *Specialus* administracinio nusižengimo *objektas* yra objektas, bendras nusižengimų grupei tam tikroje srityje. Specialūs objektai yra suminėti specialiojoje ANK dalyje (žr. aukščiau pateiktą specialiosios dalies struktūrą nuo 8 iki 26 skyriaus). Tai reiškia, kad specialieji objektai, pavyzdžiui, yra tokie: žmogaus gyvybė, sveikata, šeima, vaikai, privataus gyvenimo neliečiamumas, lygios galimybės, rinkimų teisė, darbas, socialinės teisės, nuosavybė, turtinės teisės, ekonomika, verslas, prekyba, finansų sistema, teisingumas, aplinkos apsauga, gamta, energetika, žemės ūkis, būstas, transportas, ryšiai, viešoji tvarka, valdymo tvarka, krašto apsauga ir t. t. *Tiesioginis objektas* arba teorijoje dar vadinamas individualus objektas yra konkretus interesas, kurio apsauga numatyta įstatymais ir į kurį kėsinamasi. Tiesioginio objekto nustatymas turi įtakos teisinei veikos kvalifikacijai. Kodekso specialiosios dalies skyriuose įtvirtinti straipsniai „įkūnija" tiesiogines vertybes, gėrybes, konkrečius interesus, pavyzdžiui, darbas yra specialus objektas, numatytas Kodekso 12 skyriuje, o darbuotojų sauga – tiesioginis arba individualus objektas, į kurį kėsinantis atsakoma pagal Kodekso 12 skyriaus 96 straipsnį.

Fakultatyviu nusižengimo sudėties požymiu kai kuriais atvejais yra materialus dalykas – konkretus daiktas, į kurį pažeidėjas tiesiogiai kėsinasi, pavyzdžiui, asmens tapatybės kortelė, kultūros paminklas. Šie daiktai yra veikos tikslas.

Administracinio nusižengimo objektyviosios pusės požymiai pirmiausia yra pavojinga veika ir pasekmės bei priežastinis ryšys tarp jų. Šie požymiai išoriškai atskiria vienus nusižengimus nuo kitų. *Veika* reiškia žmogaus valią objektyvioje realybėje, pasireiškiančią pavojingu veikimu arba neveikimu, priešingu nustatytoms teisės normoms.

Objektyviajai nusižengimo pusei yra būdingi ir kiti požymiai – veikos padarymo *būdas, vieta, laikas, priemonės*. Paprastai šie požymiai nustatyti teisės normoje, pavyzdžiui, ANK 62 straipsnyje nustatyta, kad vertimasis su vaistais (vaistiniais preparatais) susijusia veikla, kuriai reikalinga licencija, be licencijos ar kitokiu *neteisėtu būdu*, jeigu tai nesukėlė sunkių padarinių ar nebuvo daroma stambiu mastu, užtraukia baudą <...>. Antai Kodekso 488 straipsnyje įtvirtinta, kad šauksmai, švilpimas, garsus dainavimas arba grojimas muzikos instrumentais, kitokiais garsiniais aparatais ar kiti triukšmą keliantys veiksmai gatvėse, aikštėse, parkuose, paplūdimiuose, viešajame transporte ir kitose viešosiose vietose, o vakaro (*nuo 19 val. iki 22 val.*) ir nakties (*nuo 22 val. iki 7 val.*) metu – ir gyvenamosiose patalpose, įmonėse, įstaigose ar organizacijose, kai tai trikdo asmenų ramybę, poilsį ar darbą, užtraukia baudą <...>. Normoje nebūtinai turi būti nurodytas konkretus laikas, gali būti nurodyta, pavyzdžiui, „*darbo metu*", „*pasibaigus darbo laikui*" ir pan. ANK 98 straipsnyje įtvirtinta, kad neblaivaus arba apsvaigusio nuo narkotinių, psichotropinių ar

kitų psichiką veikiančių medžiagų darbuotojo buvimas *darbo vietoje*, *juridinių asmenų patalpose ar teritorijoje* <...> užtraukia baudą <...>. Gali būti ir kitokios vietos nustatytos, pavyzdžiui, *kasos operacijų atlikimo vieta, muitinės nustatytoje vietoje, prekybos vietoje, viešojoje vietoje vykstančiame renginyje, viešojo maitinimo vietos*e ir pan. Kodekso normose, numatančiose sankcijas, yra nustatytų veikos priemonių, pavyzdžiui, kūrinio ar gretutinių teisių objekto neteisėtų kopijų gamybos *priemonės* ar *įranga*, svetimu prekių ženklu neteisėtai pažymėtų prekių arba panaudojant svetimą dizainą ar išradimo patentą neteisėtai pagamintų prekių gamybos *priemonės* ar *įranga*, aplinkosaugos sąlygų plaukioti vandens telkiniuose *plaukiojimo priemonėmis* pažeidimas, neteisėtas važiavimas per žolinę dangą, miško paklotę ar vandens telkinių ledu *motorinėmis transporto priemonėmis* ir pan.

Administracinio nusižengimo subjektas yra pažeidėjas. Tai – fizinis asmuo, padaręs priešingą teisei veiką. Pagal ANK, administracinio nusižengimo subjektas gali būti tik fizinis asmuo, nusižengimo padarymo metu sukakęs šešiolika metų ir pakaltinamas. Taigi, deliktinis pažeidėjo subjektiškumas yra susijęs su tam tikra proto ir valios branda, pasiekiama tam tikrame amžiuje. Asmuo nuo šešiolikos ir aštuoniolikos metų Kodekse yra vadinamas nepilnamečiu. Jis atsako šiek tiek kitokia administracine tvarka, tačiau pagal ANK nustatytas taisykles, jam gali būti skiriamos visos Kodekse numatytos nuobaudos ir poveikio priemonės, tačiau atsižvelgiant į nepilnamečio amžių, asmenybę, taip pat gyvenimo ir auklėjimo sąlygas, kitas aplinkybes.

Administracine tvarka neatsako teismo pripažinti nepakaltinamais asmenys.

Nusižengimo subjektu Lietuvoje gali būti kiekvienas fizinis asmuo – Lietuvos Respublikos pilietis, užsienietis, asmuo be pilietybės. Išimtys gali būti dėl asmenų, turinčių įstatymais ar tarptautinėmis sutartimis nustatytą imunitetą, pavyzdžiui, Respublikos Prezidentas. Kodekso 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad taikant ANK negali būti suvaržoma Seimo nario ir teisėjo laisvė be Seimo, o tarp Seimo sesijų – be valstybės vadovo sutikimo. Į šią kategorija patenka ir diplomatai. Jų administracinės atsakomybės klausimai sprendžiami vadovaujantis tarptautinėmis sutartimis ir kitomis tarptautinės teisės normomis bei principais, pavyzdžiui, Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių[1617], Vienos konvencija dėl konsulinių santykių[1618] ir t. t. Pagal tarptautinę teisę, diplomatas naudojasi imunitetu nuo priimančiosios valstybės baudžiamosios, civilinės ir administracinės jurisdikcijos (apie diplomatinę tarnybą žr. vadovėlio IV dalies 4 skyrių).

Daugumą administracinių nusižengimų gali padaryti bet kas, kas yra sulaukęs šešiolikos metų ir yra pakaltinamas. Tačiau kai kuriose nusižengimų sudėtyse subjektai pasižymi *specialiais požymiais*.

[1617] Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių (Žin., 1999, Nr. 83-2455).

[1618] Vienos konvencija dėl konsulinių santykių (Žin., 1999, Nr. 83-2456).

Praktiniai pavyzdžiai

juridinių asmenų vadovai (perkančiųjų organizacijų, perkančiųjų subjektų, koncesijas suteikiančiųjų institucijų vadovai, jūrų uostų ar jūrinių terminalų administracijų vadovai, krovinius vežti pateikusių įmonių vadovai, krovos darbus atliekančių įmonių vadovai, geležinkelio įmonių (vežėjų) vadovai, juridinių asmenų arba užsienio valstybių įmonių filialų Lietuvos Respublikoje vadovai ir t. t.), darbdaviai, viešojo pirkimo ar pirkimo, atliekamo vandentvarkos, energetikos, transporto ar pašto paslaugų srities perkantysis subjektas, koncesijos suteikimo komisijos nariai, balsavusiems už neteisėto sprendimo priėmimą, ekspertai, perkančiųjų organizacijų, perkančiųjų subjektų, koncesijas suteikiančiųjų institucijų valstybės tarnautojai, darbuotojai, oficialiąją statistiką tvarkančių įstaigų pareigūnai, asmenys, atsakingi už rinkėjų sąrašų, rinkėjų parašų rinkimo lapų, balsų skaičiavimo protokolų, rinkimų ar referendumo biuletenių saugojimą ir tvarkymą, transporto priemonių savininkas, vairuotojas, orlaivių naudotojai, koordinuojamų oro uostų laiko tarpsnių koordinatoriai, laivų kapitonai, laivų valdytojas, laivavedžiai, laivo įgulos nariai, vežėjai, vairavimo instruktorius, šeimos narį mokantis vairuoti asmuo ir t. t.

Taigi, atitinkamose situacijose, jeigu veika bus padaryta asmens, kuriam nėra būdingas specialus požymis, toks veiksmas arba neveikimas neatitiks administracinio nusižengimo sudėties požymių.

Subjektyviosios administracinio nusižengimo pusės pagrindiniu požymiu laikoma *kaltė*, papildomais požymiais – *motyvas* ir *tikslas*. Ši pusė yra vadinama subjektyviąja, nes į jos reikšmę patenka viskas, kas nėra objektyvu. Objektyvu yra tai, ką galima objektyviai nustatyti, pavyzdžiui, nusižengimo laiką, vietą, priemones, būdą. O štai subjektyvioji pusė yra tai, kas subjektyvu, tai, kas yra žmogaus vidinis įsitikinimas, troškimas, aistra, neapykanta, pavydas, psichologija, psichika ir t. t. Veikos motyvas ir tikslas ne visada svarbūs kvalifikuojant veiką, nes, pavyzdžiui, koks skirtumas, kokių motyvų ar tikslo vedama neblaivus asmuo sėda į automobilį. Tačiau kartais motyvas ir tikslas yra labai svarbūs kvalifikuojant veiką, pavyzdžiui, asmuo padarė nusižengimą dėl didelio susijaudinimo (tarkime, kas nors apšmeižė, įžeidė artimą žmogų) arba dėl skurdo (smulki vagystė). Toks motyvas gali būti laikomas lengvinančia aplinkybe, skiriant asmeniui konkrečią nuobaudą. S. Šedbaras yra pateikęs motyvo ir tikslo sampratas: veikos motyvas yra tos paskatos, dėl kurių daromas nusižengimas, o tikslas – rezultatas, kurio siekia pažeidėjas.[1619]

Aptarkime kaltės reikšmę. Žodis „kaltė“ Kodekse nėra aiškinamas, tačiau vartojamas straipsniuose, kuriuose numatytos administracinių nuobaudų ir administracinio poveikio priemonių parinkimo taisyklės. Tai reiškia, kad kaltė yra svarbus aspektas, taikant administracinę atsakomybę. Be to, ANK 2 straipsnyje tarp nustatytų pagrindinių administracinės atsakomybės nuostatų įtvirtinta, kad asmuo atsako pagal ANK tik tuo atveju, jeigu jis yra *kaltas* dėl administracinio nusižengimo padarymo.

[1619] Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, *supra* note 8, p. 220.

ANK 7 straipsnyje įtvirtintos kaltės formos – *tyčia* ir *neatsargumas*. ANK 8 ir 9 straipsniuose detalizuojamos tyčios ir neatsargumo reikšmės bei jų rūšys. Tyčia gali būti *tiesioginė* ir *netiesioginė*:

> Administracinis nusižengimas padarytas *tiesiogine tyčia* yra tada, kai
> 1) jį darydamas asmuo suvokė pavojingą veikos pobūdį ir norėjo taip veikti,
> 2) jį darydamas asmuo suvokė pavojingą veikos pobūdį, numatė, kad dėl jo veikimo ar neveikimo gali atsirasti Kodekse numatytų padarinių, ir jų norėjo.
>
> Administracinis nusižengimas padarytas *netiesiogine tyčia* tada, kai jį darydamas asmuo suvokė pavojingą veikos pobūdį, numatė, kad dėl jo veikimo ar neveikimo gali atsirasti šiame kodekse numatytų padarinių, ir nors jų nenorėjo, bet sąmoningai leido jiems atsirasti.

Kodekse yra numatytų nusižengimų, padarytų tiesiogine tyčia, pavyzdžiui, tyčinis turto sunaikinimas ar sugadinimas, kai nukentėjusiajam padaryta žala (ANK 115 straipsnis). Taip pat netiesiogine tyčia, pavyzdžiui, invazinių rūšių patiekimas rinkai, tyčinis paleidimas į aplinką ar tyčinė introdukcija pažeidžiant nustatytą tvarką (ANK 304^2 straipsnis) galbūt ir nenorint neigiamų padarinių, tačiau sąmoningai leidžiant jiems atsirasti. Būna nelengva nustatyti tyčios rūšį, pavyzdžiui, ANK 349 straipsnio 10 dalyje numatytas pažeidimas (lazerio spindulio ar kito aukšto intensyvumo šviesos šaltinio tyčinis nukreipimas į skrendantį orlaivį): tokios veikos atveju reikėtų aiškintis, ar asmuo suvokė veikos pobūdį, ar numatė, kad dėl jo veikimo ar neveikimo gali atsirasti neigiamų padarinių, ar suvokė, numatė padarinius, bet jų nenorėjo, tačiau sąmoningai leido jiems atsirasti. Tai, kad teisės normoje žodžio „tyčia“, „tyčinis“ nėra, nereiškia, kad veika yra padaryta ne dėl tyčios, o dėl neatsargumo, pavyzdžiui, labai abejotina, kad kas nors vogs, sukčiaus, pasisavins turtą ar jį iššvaistys dėl neatsargumo (ANK 108 straipsnis), žinoma, kad tyčia.

Neatsargumas reiškia, kad nusižengimas gali būti padarytas dėl nepagrįsto pasitikėjimo arba nerūpestingumo. Taigi, neatsargumo formos yra *nepagrįstas pasitikėjimas* (kai kada įvardijamas „lengvabūdišku pasitikėjimu“) ir *nerūpestingumas*:

> Administracinis nusižengimas padarytas *dėl nerūpestingumo* yra tada, kai nusižengimą padaręs asmuo nenumatė, kad dėl jo veikimo ar neveikimo gali atsirasti Kodekse numatytų padarinių, nors pagal veikos aplinkybes ir savo asmenines savybes galėjo ir turėjo tai numatyti (ANK 9 straipsnio 1 dalis).
>
> Administracinis nusižengimas padarytas *dėl nepagrįsto pasitikėjimo* yra tada, kai nusižengimą padaręs asmuo numatė, kad dėl jo veikimo ar neveikimo gali atsirasti Kodekse numatytų padarinių, tačiau lengvabūdiškai tikėjosi jų išvengti (ANK 9 straipsnio 2 dalis).

Kai kuriose ANK teisės normose yra vartojama sąvoka „dėl neatsargumo“, pavyzdžiui, neteisėtas valstybės sienos perėjimas dėl neatsargumo (Kodekso 537 straipsnis).

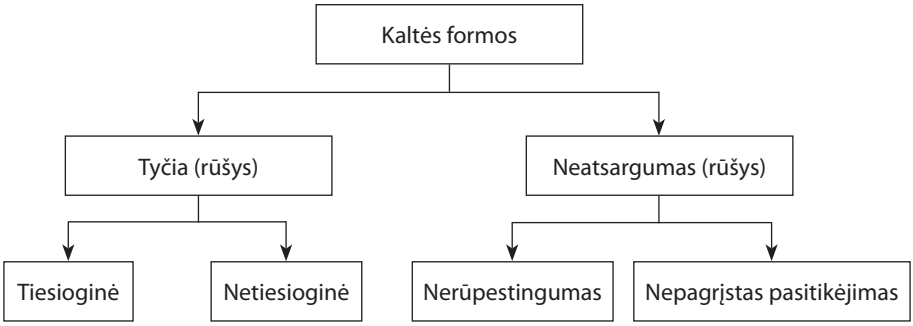
Neatsargumo rūšį – nepagrįstą pasitikėjimą – taikliai apibrėžia ir iliustruoja S. Šedbaras:

> „pažeidėjas numato žalingus savo veikos padarinius, tačiau, pasitikėdamas savo gebėjimais, valdomais mechanizmais, palankiomis aplinkybėmis ir pan., tikisi jų

išvengti. Pavyzdžiui, vairuotojas, viršydamas saugų greitį automobiliu, kurio stabdžių sistema veikia netinkamai, be abejonės, supranta, kad gali sukelti kelių transporto įvykį, tačiau lengvabūdiškai pasitiki savo gebėjimais manevruoti, stabdyti varikliu, rankiniu stabdžiu ir panašiai."[1620]

Kita neatsargumo rūšis – nerūpestingumas – tiesiogiai Kodekse yra minima vos keletą kartų: miško naikinimas arba žalojimas nerūpestingai elgiantis su ugnimi (ANK 279 straipsnio 2 dalis) ir kario liudijimo sugadinimas ar praradimas dėl nerūpestingumo (ANK 561 straipsnis). Žinoma, tai nereiškia, kad tik šios dvi veikos laikytinos padarytomis dėl nerūpestingumo. Antai S. Šedbaras pateikia tokį nusižengimo dėl nerūpestingumo pavyzdį:

„Kelių eismo taisyklės įpareigoja vairuotoją nuolat stebėti transporto priemonės techninę būklę. Jeigu, pavyzdžiui, dėl stabdžių vamzdelio susidėvėjimo netikėtai suges stabdžiai ir įvyks kelių transporto įvykis, vairuotojas gali būti pripažintas kaltu nerūpestingai eksploatavęs transporto priemonę, t. y. neatsargiai pažeidęs Kelių eismo taisykles."[1621]



Administracinio nusižengimo sudėtis pagal ANK	
Objektas	*Vertybė, gėrybė*, į kurią kėsinamasi. Objekto rūšys: bendras (ANK 1 str. 1 d.), specialus objektas (*ANK nuo 8 iki 26 skyriaus*), individualus (tiesioginis) objektas (*ANK straipsniai 8–26 skyriuose*).
Objektyvioji pusė	*Veika, padariniai, tiesioginis ryšys tarp veikos* ir *padarinių,* vieta, būdas, laikas, priemonės.
Subjektas	*Pažeidėjas*, fizinis asmuo, padaręs nusižengimą, t. y. pasikėsinęs į įstatymais saugomą vertybę, gėrybę (ne jaunesnis kaip 16 metų, pakaltinamas).
Subjektyvioji pusė	*Kaltė (tyčia, neatsargumas),* motyvas, tikslas.

4.3. Administracinės nuobaudos ir poveikio priemonės

Sankcija yra teisinė nusižengimo pasekmė, skiriama įstatymo pagrindu pažeidėjui. Iš bendrojo teisės principo *nulla poena sine lege* išplaukia reikalavimas, kad sankcijų dydžiai, rūšys, jų skyrimo pagrindai ir taisyklės, nustatančios, kaip konkrečiu atveju turi būti taikoma teisinė atsakomybė, būtų nustatytos įstatymais. Administracinės teisės teorijoje vyrauja nuomonė, kad

[1620] Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, *supra* note 8, p. 220.
[1621] *Ibid.*, p. 220.

sankcijos už nusižengimus turi būti efektyvios ir atitikti savo paskirtį, t. y. pagal ANK 22 straipsnį, atgrasyti asmenis nuo administracinių nusižengimų darymo, paveikti administracinius nusižengimus padariusius asmenis, kad jie ir vėl nedarytų administracinių nusižengimų, nubausti administracinius nusižengimus padariusius asmenis, atimti ar apriboti administracinius nusižengimus padariusiems asmenims galimybę daryti naujus administracinius nusižengimus. ANK yra numatytos ir administracinės nuobaudos, ir administracinio poveikio priemonės, kurias bendrai čia vadiname sankcijomis. LAT nuomone, administracinio poveikio priemonėmis siekiama tų pačių tikslų, kaip ir administracinėmis nuobaudomis.[1622] Taigi, jų paskirtis yra vienoda.

Sankcijos turi būti tokios, kad atlieptų padarytus nuostolius, nusižengimo sunkumą, būtų atsižvelgta į turtinę pažeidėjo padėtį, kitas aplinkybes, netgi tokius veiksnius kaip ekonominė šalies padėtis, vidutinis gyventojo darbo užmokestis ir pan. Tai reiškia, kad sankcijos turi būti proporcingos. Antai LAT jurisprudencijoje yra ne kartą pastebėta, kad:

> „skiriant administracines nuobaudas, kaip ir taikant bet kokią valstybės prievartą, būtina laikytis konstitucinio proporcingumo principo, reikalaujančio asmens teisių neriboti daugiau, nei tai būtina demokratinėje visuomenėje. Administracinės nuobaudos taikymas atitinka proporcingumo reikalavimą, kai tarp padaryto teisės pažeidimo ir už šį pažeidimą nustatytos nuobaudos, siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti yra teisinga pusiausvyra. Teisinga ir protinga laikytina tokia nuobauda, kurią paskyrus gali būti pasiekti nuobaudos tikslai ir kuri, vertinant pažeidimo pobūdį, aplinkybes, pažeidėjo asmenybę, nėra per griežta“[1623].

Vadovaujantis ANK 23 ir 27 straipsniais, asmenims, padariusiems administracinį nusižengimą, skiriamos administracinės nuobaudos ir kartu su administracine nuobauda gali būti skiriamos administracinio poveikio priemonės. Administracinės nuobaudos ir poveikio priemonės yra nustatytos ANK specialiosios dalies nuo 8 iki 26 skyriaus esančių normų sankcijose.

Pirmiausia apžvelkime administracines nuobaudas.

Administracinės nuobaudos

ANK 23 straipsnio 1 dalis: padariusiam administracinį nusižengimą asmeniui gali būti skiriamos šios administracinės nuobaudos:
1) įspėjimas;
2) bauda;
3) viešieji darbai.

Kodekso 24 straipsnyje įtvirtinta, kad *įspėjimas* – tai oficialus rašytinis fizinio asmens padarytos veikos pasmerkimas ANK specialiojoje dalyje numatytais atvejais, pavyzdžiui, ANK 50 straipsnyje skelbiama, kad pranešimo apie kosmetikos gaminio tiekimą rinkai reikalavimų, nustatytų Reglamente (EB)

[1622] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. vasario 13 d. nutartys administracinio nusižengimo bylose 2AT-58-697/2017, Nr. 2AT-12-719/2018.

[1623] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartys administracinių nusižengimų bylose Nr. 2AT-13-2013, 2AT-68-507/2015, 2AT-58-697/2017, 2AT-17-648/2018.

Nr. 1223/2009, pažeidimas užtraukia *įspėjimą* arba baudą nuo penkiasdešimt iki trijų šimtų eurų, ANK 73 straipsnyje nustatyta, kad tėvų valdžios nepanaudojimas arba panaudojimas priešingai vaiko interesams užtraukia *įspėjimą* tėvams ir t. t. Tokių sankcijų Kodekse yra numatyta per šimtas aštuoniasdešimt. Administracinė nuobauda įspėjimas yra švelnesnė administracinė nuobauda negu bauda.

Vadovaujantis Kodekso 25 straipsniu, *bauda* yra piniginė administracinė nuobauda. Taikant baudą pagal ANK, asmeniui gali būti skiriama ne mažesnė negu dešimt ir ne didesnė negu šeši tūkstančiai eurų bauda. Ne mažesnė negu dešimties eurų bauda ANK yra numatyta, pavyzdžiui, už išlaužų ir išvartų pasisavinimą, gyvenimą be asmens tapatybės kortelės arba paso ir t. t. Administraciniu nurodymu gali būti paskirta ne mažesnė negu penkių eurų bauda (apie administracinį nurodymą žr. vadovėlio VI dalies 4.5.4 poskyrį).

Trečioji administracinė nuobauda – *viešieji darbai* – ANK 26 straipsnyje įvardyti kaip neatlygintini visuomenei naudingi darbai, skiriami kaip alternatyvi administracinė nuobauda vietoj baudos ar jos dalies. Jie skiriami tik darbingiems ar iš dalies darbingiems asmenims, gali būti neskiriami nėščioms moterims, kai tai gali pakenkti jų ar vaisiaus sveikatai, arba asmenims, auginantiems jaunesnį negu septynerių metų vaiką, arba neįgaliesiems, kurie dėl sveikatos būklės negali atlikti šių darbų. Pagal ANK 37 straipsnį, bauda keičiama viešaisiais darbais atsižvelgiant į asmens sunkią materialinę padėtį, kitas aplinkybes ir į tai, ar bus įgyvendinta administracinės nuobaudos paskirtis. Viešųjų darbų valanda prilyginama tam tikrai sumai eurais, pavyzdžiui, pagal ANK vadovėlio rašymo metu galiojusią redakciją, viena viešųjų darbų valanda – penki eurai baudos. Jeigu administracinę nuobaudą viešuosius darbus skiria teismas, pažeidėjo sutikimas nereikalingas, tačiau jeigu šią nuobaudą skiria viešojo administravimo subjektas, pažeidėjo sutikimas atlikti viešiesiems darbams yra reikalingas (ANK 676 straipsnio 4 dalis).

Be nuobaudų, asmeniui gali būti skiriamos administracinio poveikio priemonės. Jos gali būti skiriamos kartu su administracinėmis nuobaudomis. Taigi, poveikio priemonė be administracinės nuobaudos negali būti skiriama, išskyrus vieną išimtį.[1624]

Administracinio poveikio priemonės

ANK 27 straipsnio 1 dalis: administracinės nuobaudos paskirčiai įgyvendinti asmeniui kartu su administracine nuobauda gali būti skiriamos šios administracinio poveikio priemonės:

1) asmeniui suteiktos specialiosios teisės atėmimas;
2) turto konfiskavimas;

[1624] ANK 30 straipsnio 2 dalis: „Teismas ar administracinio nusižengimo bylą ne teismo tvarka nagrinėjanti institucija (pareigūnas), <...>, turi teisę motyvuotu nutarimu neskirti administracinės nuobaudos ir asmeniui paskirti tik administracinio poveikio priemonę – įpareigojimą dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose).“

3) įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose);
4) draudimas lankytis viešosiose vietose vykstančiuose renginiuose;
5) draudimas vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai.

ANK 28 straipsnis apibrėžia asmeniui suteiktos *specialiosios teisės atėmimą* kaip vieną iš poveikio priemonių, pavyzdžiui, vairuotojo pažymėjimo, teisės medžioti, užsiimti žvejyba, valdyti geležinkelių riedmenis, dirbti skrydžių vadovu (ir t. t.) atėmimas. Specialiosios teisės atėmimo terminas skaičiuojamas metais ir mėnesiais. Teisės vairuoti transporto priemones atėmimas negali būti skiriamas asmeniui, kuris šiomis priemonėmis naudojasi dėl neįgalumo, išskyrus atvejus, jei jis vairavo būdamas neblaivus, vartojo alkoholį (nustatytas daugiau negu 0,4 promilės, bet ne daugiau negu 1,5 promilės neblaivumas) arba apsvaigęs nuo kitų medžiagų. Antai Kodekso 417 straipsnyje nustatyta, kad už reikalavimo duoti kelią pradedant važiuoti, įvažiuojant į kelią, persirikiuojant ir kitaip keičiant važiavimo kryptį nevykdymas, įvažiavimas į priešpriešinio eismo juostą pažeidžiant Kelių eismo taisyklių reikalavimus, apsisukimas geležinkelio pervažose, vietose, kur kelio matomumas bent viena kryptimi mažesnis kaip 100 metrų, draudimo vairuotojams naudotis mobiliojo ryšio priemonėmis, kai jomis naudojamasi rankomis (išskyrus atvejus, kai stovinčios transporto priemonės variklis išjungtas), nesilaikymą gali būti skiriamas teisės vairuoti transporto priemones atėmimas nuo vieno iki trijų mėnesių. Tokių sankcijų Kodekse yra kur kas daugiau. Vienais atvejais Kodekso specialiosios dalies straipsniuose yra įtvirtinta, kad „privaloma“ skirti specialios teisės atėmimą (pavyzdžiui, ANK 290 straipsnio 9 dalis), kitais atvejais – „gali būti“ skiriamas specialiosios teisės atėmimas (pavyzdžiui, ANK 266 straipsnio 3 dalis).

Remiantis ANK 29 straipsniu, *turto konfiskavimas* – tai priverstinis neatlygintinas konfiskuotino bet kokio pavidalo turto, esančio pas pažeidėją ar kitus asmenis, paėmimas valstybės nuosavybėn. Turto, kuriam yra privaloma teisinė registracija, konfiskavimą gali skirti tik teismas. Konfiskuojamas yra tik tas turtas, kuris buvo administracinio nusižengimo įrankis, priemonė, dalykas ar įstatymų uždraustos veikos rezultatas, t. y. tiesiogiai ar netiesiogiai iš jos gautas bet kokio pavidalo turtas. Pateikiame konfiskuojamųjų daiktų pavyzdžius, kai yra padaromi nusižengimai.

Praktiniai pavyzdžiai

Jonizuojančiosios spinduliuotės šaltinių, radioaktyviųjų atliekų ar radioaktyviosiomis medžiagomis užterštų daiktų konfiskavimas, žmogaus audinių, ląstelių ir (ar) kitų pradinių medžiagų, vaistų (vaistinių preparatų) konfiskavimas, narkotinių ar psichotropinių medžiagų pirmtakų (prekursorių) konfiskavimas, dopingo medžiagų konfiskavimas, neteisėtų kopijų ir jų gamybos priemonių ar įrangos konfiskavimas, naminių stiprių alkoholinių gėrimų, brogos, nedenatūruoto etilo alkoholio, denatūruoto etilo alkoholio ir jų skiedinių (mišinių), taip pat jų gamybos įrangos konfiskavimas,

tauriųjų metalų ir brangakmenių, jų gaminių, laužo ir atliekų konfiskavimas, prekių, įgytų be dokumento ar suklastojus dokumentą, konfiskavimas, antikvarinių daiktų, kuriais prekiauti draudžiama pagal teisės aktus, konfiskavimas, kontrabandos daiktų konfiskavimas, gyvūnų konfiskavimas, orlaivio konfiskavimas, transporto priemonės konfiskavimas ir t. t.

Vadovaujantis ANK 30 straipsniu, administracinio poveikio priemone laikytinas *įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose)*. Skirtingai negu prieš tai minėtos administracinio poveikio priemonės, ši priemonė skiriama tik esant pažeidėjo sutikimui. Toks sutikimas laikomas lengvinančia aplinkybe, taikant administracinę nuobaudą. Tai taip pat tokia priemonė, kurią galima taikyti netaikant administracinės nuobaudos. Pagal Kodekso specialiąją dalį, tokia sankcija gali būti skiriama dėl narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų vartojimą be gydytojo paskyrimo (ANK 71 straipsnis), tėvų valdžios nepanaudojimą arba panaudojimą priešingai vaiko interesams (ANK 73 straipsnis), vaiko globėjo (rūpintojo) pareigų nevykdymą arba vykdymą priešingai vaiko interesams (ANK 74 straipsnis), kliudymo vaikui mokytis (ANK 80 straipsnis), alkoholinių gėrimų vartojimo viešosiose vietose arba neblaivaus asmens pasirodymą viešosiose vietose (ANK 484 straipsnis), vertimosi prostitucija, naudojimusi prostitucijos paslaugomis (ANK 487 straipsnis) ir kiti.

Pagal ANK, *draudimas lankytis viešose vietose vykstančiuose renginiuose* gali būti skirtas dėl nedidelio viešosios tvarkos pažeidimo (ANK 481 straipsnis), neteisėto šaudymo iš ginklo (ANK 482 straipsnis), civilinių pirotechnikos priemonių įsigijimo, naudojimo tvarkos pažeidimo (ANK 483 straipsnis), alkoholinių gėrimų vartojimo viešosiose vietose arba neblaivaus asmens pasirodymo viešosiose vietose (ANK 484 straipsnis), viešos rimties trukdymo (ANK 488 straipsnis), susirinkimų ir kitų renginių organizavimo reikalavimų pažeidimo (ANK 494 straipsnis) ir kiti. Remiantis Kodekso 31 straipsniu, draudimo lankytis viešose vietose vykstančiuose renginiuose trukmė gali būti nuo vieno mėnesio iki dvejų metų. Asmeniui gali būti uždrausta lankytis visuose viešose vietose vykstančiuose renginiuose arba tam tikros rūšies (politiniuose, kultūriniuose, sporto) renginiuose.

Pagal ANK 31[1] straipsnį, poveikio priemonės – *draudimo vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai* – trukmė gali būti nuo vienų iki dvejų metų, ji gali būti skiriama tik asmens sutikimu. Draudimo terminai pradedami skaičiuoti pasibaigus teisės vairuoti transporto priemones atėmimo terminui. Šis draudimas apima draudimą vairuoti visų rūšių transporto priemones, jeigu jose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai. Šios poveikio priemonės vykdymo tvarką nustato Vyriausybė.[1625]

[1625] Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2019 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1185 „Dėl Draudimo vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai, vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-02, Nr. 19293).

4.4. Administracinių nuobaudų ir poveikio priemonių skyrimas

Skiriant sankcijas reikia išsiaiškinti visas nusižengimo padarymo aplinkybes, nuostolių atlyginimo galimybes, atsižvelgti į visuomenės interesus. Taikant administracinę atsakomybę galioja bendrieji teisės principai, paminėti, pavyzdžiui, aptariant Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendaciją Nr. (91) 1 „Dėl administracinių sankcijų". Įstatymų leidėjas ANK 32 straipsnyje taip pat įvardija bendruosius administracinės atsakomybės taikymo pagrindus – teisės viršenybės, teisingumo, operatyvumo, protingumo ir proporcingumo principus. Antai LAT konstatavo, kad teisingumo ir protingumo principai yra vienas iš valstybės teisminės valdžios institucijų instrumentų sprendžiant privatinės ir viešosios teisės normomis reglamentuojamose socialinių santykių srityse kylančius ginčus. Teisingumas ir protingumas yra ir administracinio nubaudimo funkciją vykdančių subjektų veiklos standartai, orientuojantys į Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje nurodytą teismo (ir kitų administracines sankcijas taikančių teisės subjektų) teisingo sprendimo priėmimą.[1626]

Administracinės teisės teorijoje tvirtinama, kad taikant administracinę atsakomybę, būtina laikytis ne tik teisėtumo, teisingumo, proporcingumo, bet ir nuobaudos individualizavimo principų.[1627] Nuobaudos individualizavimo principas reikalauja, kad būtų parinkta tokia sankcija, kuri atspindėtų veikos ir pažeidėjo ypatybes, numatytų tolesnes pažeidėjo santykio su teisinių pareigų vykdymu galimybes. Sankciją galima skirti tik tokią, kokia yra numatyta įstatyme, būtent – Kodekso specialiosios dalies straipsniuose. Būtina atsižvelgti į sankcijų dydžių ribas bei nuobaudų skyrimo kriterijus. Sankciją reikia sieti ne tik su pažeidėjo asmenybe, sukeltais padariniais, bet ir su visuomenės interesais. Sankcijos proporcingumas turi pasiekti tikslų, nustatytų ANK 22 straipsnyje – atgrasyti asmenis nuo priešingų teisei veikų darymo ir paveikti asmenis, kad jie laikytųsi įstatymų ir vėl nenusižengtų, nubausti administracinius nusižengimus padariusius asmenis. Taigi, sankcija turi būti preventyvaus ir užkertančio kelią į galimus nusižengimus ateityje pobūdžio.

Pareigūnas konkrečiu atveju skirdamas administracinę sankciją vadovaujasi Kodekso bendrojoje dalyje įtvirtintomis taisyklėmis. Įstatyme nėra daromas skirtumas tarp pagrindinės ir papildomos nuobaudos. Administracinės nuobaudos gali būti skiriamos be poveikio priemonių arba kartu su poveikio priemonėmis. Išsiskiria įspėjimas kaip administracinė nuobauda. Įspėjimas niekada nėra skiriamas su poveikio priemone.

ANK 34 straipsnis įtvirtina administracinės nuobaudos ir poveikio priemonės rūšies parinkimo, baudos dydžio ir poveikio priemonių (specialiosios

[1626] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. balandžio 30 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-29-693/2019.

[1627] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 307.

teisės atėmimo ir draudimo vairuoti transporto priemonę be antialkoholinio variklio užrakto) trukmės nustatymo taisykles. Administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės rūšys parenkamos iš Kodekso specialiosios dalies straipsnyje nurodytų administracinių nuobaudų ir administracinio poveikio priemonių rūšių. Tai daroma atsižvelgiant į padaryto administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes.

Paprastai ANK specialiosios dalies normų sankcijose yra nurodomi minimalūs ir maksimalūs baudų dydžiai, pavyzdžiui, Kodekso 422 straipsnio 5 dalyje skelbiama, kad transporto priemonių vairavimas, kai tai daro neblaivūs (daugiau negu 0,4 promilės, bet ne daugiau negu 1,5 promilės) vairuotojai, užtraukia baudą vairuotojams *nuo aštuonių šimtų iki vieno tūkstančio vieno šimto eurų*. Kodekso 34 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad baudos dydis nustatomas pagal ANK specialiosios dalies straipsnio sankcijoje numatytų minimalios ir maksimalios baudų vidurkį. Tokiu atveju, kaip anksčiau pateiktas pavyzdys, policijos pareigūnas paprastai ima vadinamąją medianą, t. y. baudos (įstatymo sankcijos) *vidurkį* (šiuo atveju tai būtų 950 eurų), ir sprendžia, kokią baudą skirti – minimalią (800 eurų) ar maksimalią (1100 eurų). Policijos pareigūnui padeda apsispręsti administracinę atsakomybę *lengvinančios* bei *sunkinančios aplinkybės*, numatytos Kodekso 35 ir 36 straipsniuose, kiti administracinio nusižengimo sudėties aspektai. Antai ir Kodekso 34 straipsnio 2 dalyje yra nustatyta, kad bauda formuojama, atsižvelgiant į padaryto administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes. Kai yra vien atsakomybę lengvinančių aplinkybių ir kitų numatytų asmens padėtį gerinančių aplinkybių (pavyzdžiui, kaltės forma – neatsargumas), skiriama ne didesnė negu vidurkis, o kai yra vien atsakomybę sunkinančių aplinkybių ir kitų numatytų asmens padėtį bloginančių aplinkybių (pavyzdžiui, kaltės forma – tyčia), skiriama ne mažesnė negu vidurkis bauda. Kai yra atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių, taip pat kitų numatytų asmens padėtį gerinančių ir bloginančių aplinkybių, bauda skiriama atsižvelgiant į jų skaičių ir reikšmingumą.

Taigi, pareigūnas prieš apsispręsdamas dėl baudos dydžio turi atsižvelgti į administracinę atsakomybę sunkinančias ir / ar lengvinančias aplinkybes. Tęsiant anksčiau pateiktą pavyzdį, jeigu dominuoja lengvinančios aplinkybės, gali būti taikoma minimali sankcijoje nurodyta bauda (šiuo atveju 800 eurų) arba ne daugiau kaip baudos vidurkis, t. y. 950 eurų. Jei dominuoja sunkinančios aplinkybės, gali būti taikoma maksimali sankcijoje nurodyta bauda (šiuo atveju 1100 eurų) arba ne mažiau kaip baudos vidurkis, t. y. 950 eurų. Kaip minėta, turi būti atsižvelgta ir administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę.

Kartu su bauda gali būti taikomos ir poveikio priemonės, pavyzdžiui, Kodekso 422 straipsnio 6 dalyje įtvirtinta, kad kartu su bauda privaloma skirti

teisės vairuoti transporto priemones atėmimą nuo vienų metų iki vienų metų šešių mėnesių arba teisės vairuoti transporto priemones atėmimą nuo šešių mėnesių iki vienų metų ir draudimą vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai, nuo vienų metų iki vienų metų šešių mėnesių. Kodekso 34 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos specialiosios teisės atėmimo trukmės nustatymo taisyklės. Tos taisyklės panašios į baudos dydžio nustatymo taisykles, t. y. imamas Kodekso specialiosios dalies straipsnyje numatytos specialiosios teisės atėmimo minimalios ir maksimalios trukmės vidurkis (422 straipsnio 6 dalies atveju – 15 mėnesių). Pareigūnas taip pat turi atsižvelgti į padaryto administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę, atsakomybę lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes. Kai yra vien atsakomybę lengvinančių ar kitų asmens padėtį gerinančių aplinkybių, nustatoma ne ilgesnė negu vidurkis specialiosios teisės atėmimo trukmė (ne daugiau kaip 15 mėnesių), o kai yra vien atsakomybę sunkinančių ar kitų numatytų asmens padėtį bloginančių aplinkybių, nustatoma ne trumpesnė negu vidurkis specialiosios teisės atėmimo trukmė (ne mažiau kaip 15 mėnesių). Kai yra atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių, taip pat kitų asmens padėtį gerinančių ir bloginančių aplinkybių, specialiosios teisės atėmimo trukmė nustatoma atsižvelgiant į jų skaičių ir reikšmingumą.

Būna atvejų, kai padaryto administracinio nusižengimo ir jį padariusio asmens pavojingumas neatitinka įstatymo sankcijoje nustatytos baudos, administracinės nuobaudos ar administracinio poveikio priemonės griežtumo ir dydžio. Tokiu atveju motyvuotai gali būti paskirta mažesnė bauda, negu Kodekso specialiosios dalies straipsnio sankcijoje nustatyta minimali bauda, arba paskirta švelnesnė administracinė nuobauda ar administracinio poveikio priemonė, negu nustatyta Kodekso specialiosios dalies straipsnio sankcijoje, arba administracinės nuobaudos ar administracinio poveikio priemonės neskirti. Tokia galimybė numatyta ANK 34 straipsnio 5 ir 6 dalyse.[1628]

Kodekso 38 straipsnyje numatyta, kaip skiriamos administracinės nuobaudos ir poveikio priemonės už asmens padarytus kelis administracinius nusižengimus vienu metu, t. y. kai atsakomybė gali būti taikoma pagal kelis Kodekso straipsnius, pavyzdžiui, asmuo, vairuodamas motociklą, viršijo greitį (ANK 416 straipsnis) ir važiavo be motociklininko šalmo (ANK 432 straipsnis). Tokiu atveju galutinė nuobauda šiam asmeniui skiriama pagal sankciją, nustatytą už sunkesnįjį iš padarytų administracinių nusižengimų (taigi, taikoma griežčiausia sankcija pagal tuos kelis straipsnius. Pateikto pavyzdžio atveju – pagal ANK 416 straipsnį). Šiuo atveju asmeniui kartu su administracine nuobauda gali būti skiriamos viena arba kelios administracinio poveikio priemonės, numatytos už bet kurį iš padarytų administracinių nusižengimų. Jei už padarytus administracinius nusižengimus ANK straipsniuose ar straipsnio

[1628] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-65-697/2019.

dalyse numatytos tos pačios rūšies administracinio poveikio priemonės, skiriama administracinio poveikio priemonė už sunkesnįjį iš padarytų administracinių nusižengimų.

ANK 12 straipsnyje numatyta galimybė netraukti asmens administracinėn atsakomybėn, nepradėti administracinio nusižengimo teisenos, pareiškiant asmeniui *žodinę pastabą*. Tai galima daryti, kai administracinės nuobaudos paskirtis gali būti įgyvendinta netaikant administracinės atsakomybės. Tokia galimybė numatyta už mažai pavojingą veiką. Tame pačiame straipsnyje įvardytos *mažai pavojingos veikos*, pavyzdžiui:

> neigiamą poveikį nepilnamečių vystymuisi darančios viešosios informacijos žymėjimo ir (ar) skleidimo reikalavimų pažeidimas radijo ir (ar) televizijos programose, atskirose programose, užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų kataloguose; vagystė, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, kai pagrobto, įgyto, pasisavinto ar iššvaistyto turto vertė neviršija trijų bazinių bausmių ir nuobaudų dydžių[1629]; mažmeninės prekybos taisyklių pažeidimas; nustatyto greičio viršijimas iki dešimt kilometrų per valandą; Lietuvos valstybės vėliavos, užsienio valstybės, ES ar tarptautinės viešosios organizacijos vėliavos iškėlimo tvarkos pažeidimas; gyvenimas be asmens tapatybės dokumentų ir t. t.

Mažai pavojingos veikos kriterijai yra nustatomi institucijų vadovų.[1630] Tarp tokių kriterijų paminėtini – kaltininkas prisipažino padaręs administracinį nusižengimą ir nuoširdžiai gailisi arba padėjo jį išaiškinti, administraciniu nusižengimu nėra padaryta turtinė žala arba mažai tikėtina, kad žala galėjo atsirasti, arba, jei ji padaryta, kaltininkas iš karto po nusižengimo atlygino nuostolius ir / ar pašalino padarytą žalą, nenustatyta ANK 36 straipsnyje numatytų atsakomybę sunkinančių aplinkybių, negautas nukentėjusio asmens skundas dėl administraciniu nusižengimu pažeistų jo teisių ir teisėtų interesų, administracinis nusižengimas nesukėlė visuomenės, vietos bendruomenės nepasitenkinimo ir kt.

Kitais atvejais, kurie nėra nurodyti Kodekso 12 straipsnyje, privaloma pradėti administracinio nusižengimo teiseną ir taikyti administracinę atsakomybę.

4.5. Administracinių nusižengimų teisena

Administracinių nusižengimų teisena – tai speciali administracinio proceso dalis (kurią dar galima pavadinti administracinių nusižengimų bylų procesu), reiškianti administracinių nusižengimų tyrimą, administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimą, įstatymų taikymą, kaltųjų asmenų traukimą administracinėn atsakomybėn, paskirtos administracinės nuobaudos ir admi-

[1629] 2018 m. Vyriausybė nutarimu patvirtino, kad bazinis bausmių ir nuobaudų dydis yra 50 eurų. Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1031 „Dėl bazinio bausmių ir nuobaudų dydžio patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 121-4608).

[1630] Pavyzdžiui, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vado 2018 m. sausio 15 d. įsakymas Nr. 4-12 „Dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis administracinis nusižengimas laikomas mažai pavojingu, nustatymo“ (TAR, 2018-01-15, Nr. 618); Pakruojo rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2017 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. AV-79 „Dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis administracinis nusižengimas laikomas mažai pavojingu, nustatymo“ (TAR, 2017-01-25, Nr. 1423).

nistracinio poveikio priemonės įvykdymo užtikrinimą. Tokią administracinių nusižengimų teisenos sampratą galime įžvelgti iš ANK 563 straipsnyje įtvirtintos teisenos paskirties. LAT konstatavo, kad administracinių nusižengimų bylas nagrinėjančios institucijos ir pareigūnai privalo laikytis ANK nustatytos administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimo tvarkos ir užtikrinti atitinkamas asmenų teises. Tai sudaro prielaidas visiškai įgyvendinti administracinių nusižengimų teisenos paskirtį jau ikiteisminėje stadijoje, tad ir greičiau galutinai išspręsti bylą.[1631] Teisena ir jos taisyklės yra reikalingos, kad būtų užtikrintas proceso teisingumas, kad kaltininkui būtų užtikrintos visos teisingo bylos nagrinėjimo garantijos, pavyzdžiui, gynybos teisės, galimybė ginčyti įrodymus rungtyniško bylos nagrinėjimo metu, pateikti dėl jų savo argumentus, pakankamas laikas ir galimybės pasirengti gynybai ir pan.

Remiantis administracinės teisės teorija[1632] bei ANK trečiosios dalies struktūra, administracinių nusižengimų teiseną sudaro stadijos.

Administracinio nusižengimo teisenos stadijos

- administracinio nusižengimo tyrimas,
- administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimas,
- nutarimo administracinio nusižengimo byloje apskundimas ir skundo nagrinėjimas,
- nutarimo administracinio nusižengimo byloje vykdymas.

Šios stadijos skaidytinos į tam tikrus etapus[1633].

Administracinio nusižengimo teisenos stadijų etapai

Administracinio nusižengimo tyrimo etapai: nusižengimo tyrimo pradžia, faktinių bylos aplinkybių ištyrimas, įrodymų surinkimas ir fiksavimas, preliminarus bylos aplinkybių teisinis įvertinimas (veikos kvalifikavimas), tyrimo veiksmų protokolų surašymas, administracinio nusižengimo protokolo surašymas ir bylos perdavimas nagrinėti ir priimti nutarimą kompetentingam subjektui;
Administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo etapai: pasirengimas nagrinėti bylą, surinktų įrodymų tyrimas ir apibendrinimas, veikos teisinis įvertinimas (kvalifikavimas), atsakomybę lengvinančių, sunkinančių, kitų aplinkybių konstatavimas, nuobaudos rūšies ir dydžio parinkimas, nutarimo priėmimas ir surašymas, nutarimo ir jo apskundimo tvarkos paskelbimas, nutarimo įteikimas įstatymo nustatytiems asmenims.
Nutarimo apskundimas ir skundo nagrinėjimo etapai: skundo padavimas, bylos perdavimas kompetentingam nagrinėti skundą subjektui, teisminis nagrinėjimas, sprendimo priėmimas ir paskelbimas, proceso atnaujinimo galimybė.
Nutarimo vykdymo etapai: nutarimo perdavimas vykdyti, faktinis vykdymas, vykdymo užbaigimas.

ANK 566 straipsnyje išskirti administracinių nusižengimų teisenos principai – nekaltumo prezumpcijos, lygybės, proporcingumo, teisingo proceso, operatyvumo, asmens padėties dėl jo paties paduoto skundo pabloginimo

[1631] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. vasario 26 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-13-976/2019.

[1632] Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, *supra* note 8, p. 232–233.

[1633] Surašyta vadovaujantis ANK trečiosios dalies skyrių normomis ir S. Šedbaro įžvalgomis: Šedbaras, Stasys. Administracinė atsakomybė, *supra* note 8, p. 234.

negalimumo (*non reformatio in peius*), nediskriminavimo (dėl tautybės, rasės, lyties, kalbos, religinių ar politinių pažiūrų ir kitų aplinkybių) principai. Šiame kontekste paminėtini ir Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (91) 1 „Dėl administracinių sankcijų" įtvirtinti principai (žr. VI dalies 2 skyrių), ir Kodekso 34 straipsnyje paminėti teisingumo ir protingumo principai, parenkant administracinę nuobaudą, baudos dydį ar poveikio priemonę, ir principai, įvardyti Kodekso 32 straipsnyje, kuriame nustatyti bendrieji administracinių nuobaudų ir poveikio priemonių skyrimo pagrindai – teisės viršenybės, teisingumo, operatyvumo, protingumo ir proporcingumo principai (apie nuobaudos individualizavimo principus žr. VI dalies 4 skyriaus 4.4 poskyrį). Manytina, kad prie administracinių nusižengimų teisenos principų taip pat priskirtini ANK 571 straipsnyje įtvirtintas teisės būti išklausytam principas (kiekvieno administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teisė, taip pat nukentėjusiojo teisė būti išklausytam) ir ANK 570 straipsnyje nustatytas administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimo viešumo principas.

Administracinių nusižengimų teiseną detaliausiai reglamentuoja ANK trečioji dalis, kuri taip ir vadinasi „Administracinių nusižengimų teisena". Tačiau dėl šios teisenos keletas nuostatų yra ir Teismų įstatymo[1634] normose, susijusiose su apylinkių teismų ir LAT kompetencija.

Administracinių nusižengimų teisenos teisinio reguliavimo klausimais svarbu paminėti ir poįstatyminius teisės aktus, kurie tiesiogiai nėra susiję su teisena, tačiau detalizuoja tam tikrus Kodekse su teisena susijusius dalykus. Antai administracinio nusižengimo protokolo, nutarimo administracinio nusižengimo byloje formas ir jų pildymo taisykles, bazinį bausmių ir nuobaudų dydį, draudimo vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai vykdymo tvarką, nustato Vyriausybė[1635], kiekviena institucija, taikanti administracinę atsakomybę pagal Kodekso 12 straipsnyje numatytas mažai pavojingas veikas, turi nustatyti kriterijus, pagal kuriuos veika yra identifikuojama kaip mažareikšmė[1636], Lietuvos policijos generalinis komisaras įsakymu yra patvirtinęs kelių eismo taisyklių pažeidimų, užfiksuotų stacionariomis ar mobiliosiomis teisės pažeidimų fiksavimo sistemomis, tyri-

[1634] Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 46-851).

[1635] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 22 d. nutarimas Nr. 640 „Dėl Administracinio teisės pažeidimo protokolo, Nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, Nutarimo dėl administracinio teisės pažeidimo, kai protokolas nesurašomas, formų ir jų pildymo taisyklių patvirtinimo" (TAR, 2015-06-29, Nr. 10239); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1185 „Dėl Draudimo vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai, vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo" (TAR, 2019-12-02, Nr. 19293); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1031 „Dėl bazinio bausmių ir nuobaudų dydžio patvirtinimo" (Žin., 2008, Nr. 121-4608).

[1636] Pavyzdžiui, Lietuvos policijos generalinio komisaro 2016 m. gruodžio 27 d. įsakymas Nr. 5-V-1102 „Dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis administracinis nusižengimas laikomas mažai pavojingu, nustatymo"; Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2018 m. sausio 15 d. įsakymas Nr. 4-12 „Dėl kriterijų, kuriais vadovaujantis administracinis nusižengimas laikomas mažai pavojingu, nustatymo" ir t. t.

mo tvarką[1637], viešojo administravimo subjektai, pradedantys administracinių nusižengimų teiseną, atliekantys nusižengimų tyrimą, surašantys nusižengimų protokolus, tvirtina administracinio nusižengimo teisenos, protokolo ir nutarimo administracinio nusižengimo byloje registravimo bei nutarimo vykdymo atitinkamoje viešojo administravimo institucijoje taisykles[1638], suteikia įgaliojimus konkretiems viešojo administravimo institucijoje dirbantiems pareigūnams surašyti administracinių nusižengimų protokolus, nagrinėti administracinių nusižengimų bylas[1639] ir kt.

4.5.1. Priskirtinumas viešojo administravimo subjektams

Administracinę teisinę atsakomybę taiko tie viešojo administravimo subjektai, kurių administravimo srityje buvo padarytas nusižengimas, pavyzdžiui, dėl koncentracijos priežiūros reikalavimų nesilaikymo atsakomybę taiko Konkurencijos taryba, dėl gyvulių skerdenų paruošimą klasifikuoti ir gyvulių įkainojimą pagal skerdenų svorį ir kokybę reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo atsakomybę taiko VMVT.

Tačiau, norint nustatyti viešojo administravimo subjektą, taikantį administracinę atsakomybę, pakanka pažiūrėti į Kodekso 589 straipsnį, kuris nustato, kokių viešojo administravimo institucijų pareigūnai tiria administracinius nusižengimus, numatytus Kodekso specialiosios dalies normose, ir surašo protokolus. Iš viso tokių pareigūnų įvardyta per šimtą institucijų, pavyzdžiui:

> Lietuvos banko, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos, Konkurencijos tarybos, Finansų ministerijos, NTAKT, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos, Kalėjimo departamento, Statistikos departamento, RRT, Karo policijos, Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos, Valstybinės kalbos inspekcijos, Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos, VPT, policijos ir kitų institucijų pareigūnai.

Taigi, dalykinis administracinio nusižengimo tyrimo ir bylos nagrinėjimo viešojo administravimo subjektams priskirtinumas yra numatytas ANK 589 straipsnyje.

Teritorinis priskirtinumas priklauso nuo to, kurioje savivaldybėje, apskrityje, valstybiniame rezervate, valstybiniame parke, miškų urėdijos valstybiniame

[1637] Lietuvos policijos generalinio komisaro 2010 m. vasario 9 d. įsakymas Nr. 5-V-127 „Dėl Kelių eismo taisyklių pažeidimų, užfiksuotų stacionariomis ar mobiliosiomis teisės pažeidimų fiksavimo sistemomis, tyrimo tvarkos aprašo patvirtinimo".

[1638] Pavyzdžiui, Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos 2020 m. balandžio 9 d. nutarimas Nr. O3E-281 „Dėl Administracinio nusižengimo teisenos, protokolo ir nutarimo administracinio nusižengimo byloje registravimo bei nutarimo vykdymo Valstybinėje energetikos reguliavimo taryboje taisyklių patvirtinimo" (TAR, 2020-04-09, Nr. 7530).

[1639] Pavyzdžiui, Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vado 2020 m. balandžio 7 d. įsakymas Nr. 4-146 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių nusižengimų protokolus ir nagrinėti administracinių nusižengimų bylas suteikimo" (TAR, 2020-04-07, Nr. 7220); Kupiškio rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2020 m. balandžio 3 d. įsakymas Nr. ADV-231 „Dėl teisės surašyti administracinių nusižengimų protokolus ir Kupiškio rajono savivaldybės administracijos administracinės komisijos sudarymo bei jos nuostatų patvirtinimo" (TAR, 2020-04-07, Nr. 7215).

miške ir pan. yra padarytas nusižengimas. Tai reiškia, kad atitinkamos savivaldybės ar teritorinės valstybinio administravimo institucijos pareigūnas tirs nusižengimą.

Funkcinis priskirtinumas ANK taip pat numatytas. Kodekso 615 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad administracinių nusižengimų bylas institucijų vardu nagrinėja jų vadovai, vadovų įgalioti asmenys ar kolegialūs organai. Ši norma detalizuojama institucijų vidaus administravimo aktais, kuriuose institucijų vadovai nustato, kokios pareigybės valstybės tarnautojas tirs administracinį nusižengimą, pavyzdžiui, VMVT direktorius yra suteikęs įgaliojimus tirti administracinius nusižengimus, surašyti administracinių nusižengimų protokolus VMVT pasienio veterinarijos postų (skyrių) vyriausiems veterinarijos gydytojams, vyresniesiems veterinarijos gydytojams, veterinarijos gydytojams ir departamentų patarėjams ir kitiems Tarnybos pareigūnams.[1640] Kodekso 615 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad tas pats pareigūnas negali tirti administracinio nusižengimo ir priimti nutarimo administracinio nusižengimo byloje, t. y. nagrinėti administracinio nusižengimo bylos, išskyrus atvejus, kai tai neįmanoma dėl organizacinių kliūčių ar institucijos struktūros. Antai administracinius nusižengimus, susijusius su energetika, tiria Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos pirmininko įgaliotas asmuo, o nutarimus administracinių nusižengimų bylose priima Valstybinė energetikos reguliavimo taryba.

Taigi, administracinę atsakomybę taiko viešojo administravimo subjektai, kurie Kodekse įvardyti kaip ne teismo tvarka administracinių nusižengimų bylas nagrinėjančios institucijos (pareigūnai). Tačiau administracinę atsakomybę taiko ir teismai.

Pagal Kodekso 614 straipsnį, teismas, o ne viešojo administravimo subjektai taiko administracinę atsakomybę, kai numatoma skirti baudą, kurios maksimalus dydis viršija vieną tūkstantį penkis šimtus eurų, kai ANK specialiosios dalies normų sankcijose už nusižengimą yra numatytas turto, kuriam privaloma teisinė registracija, konfiskavimas, tam tikrais atvejais, kai asmuo traukiamas administracinėn atsakomybėn už pareigūnų teisėtų reikalavimų nevykdymą, kliudymą jiems atlikti pareigas, jų garbės ir orumo įžeidimą, kai administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo arba nukentėjusysis yra nepilnametis. Taip pat 614 straipsnio 1 dalies 3 punkte nustatytais atvejais, kai neatliekamas administracinio nusižengimo tyrimas ir nesurašomas administracinio nusižengimo protokolas.

Visais kitais atvejais administracinių nusižengimų bylas nagrinėja (taiko administracinę atsakomybę) ANK 589 straipsnyje įvardytų viešojo administravimo institucijų pareigūnai.

[1640] Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos 2011 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. B1-322 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių nusižengimų protokolus, nutarimus administracinių nusižengimų bylose suteikimo“ (Žin., 2011, Nr. 81-3998).

4.5.2. Teisenos dalyviai

Be viešojo administravimo subjektų, kurie ne teismo tvarka nagrinėja administracinių nusižengimų bylas, administracinio nusižengimo teisenoje dalyvauja ir kiti asmenys. Pagal ANK 575 straipsnį, tai:

- *administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo*. Pagal Kodekso 577 straipsnio 1 dalį, tai yra asmuo, įtariamas padaręs administracinį nusižengimą ir kuriam yra surašytas arba turi būti surašytas administracinio nusižengimo protokolas. Galioja nekaltumo prezumpcijos principas. Tad asmuo, pagal ANK 2 straipsnio 7 dalį, laikomas padariusiu administracinį nusižengimą tik įvykdęs administracinį nurodymą arba ANK nustatyta tvarka įsiteisėjus nutarimui, kuriuo asmuo pripažįstamas padariusiu administracinį nusižengimą. Tai reiškia, kad asmens kaltė turi būti įrodyta ir įvardyta nutarime dėl administracinės nuobaudos skyrimo. Traukiamo administracinėn atsakomybėn asmens teisės įtvirtintos Kodekso 577 straipsnyje. Šios teisės yra tokios:
  1) susipažinti su bylos medžiaga;
  2) dalyvauti nagrinėjant bylą žodinio proceso tvarka ir duoti paaiškinimus;
  3) teikti raštu ar elektroninių ryšių priemonėmis paaiškinimus nagrinėjant bylą rašytinio proceso tvarka;
  4) pateikti bylai reikšmingus dokumentus ir daiktus;
  5) pareikšti prašymus ir nušalinimus;
  6) naudotis teisine advokato ar kito įgalioto atstovo pagalba;
  7) kalbėti gimtąja kalba arba ta kalba, kurią jis moka, ir naudotis vertėjo paslaugomis, jeigu nemoka lietuvių kalbos;
  8) nustatyta tvarka skųsti priimtus procesinius sprendimus.

Procese gali dalyvauti ir administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens atstovai. Jie Kodekse taip pat įvardyti kaip administracinio nusižengimo teisenos dalyviai:

- *nukentėjusiuoju* yra laikomas fizinis arba juridinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala. Nukentėjusysis dalyvauja tik toje proceso dalyje, kurioje sprendžiamas žalos atlyginimo klausimas. Nukentėjusysis gali būti apklaustas kaip liudytojas. Nukentėjusiojo statusas, priešingai negu baudžiamajame procese, nepereina paveldėtojui. Jei nukentėjusysis mirtų, viešojo administravimo subjektas nespręstų klausimo dėl žalos atlyginimo. Kodekso 579 straipsnis detalizuoja nukentėjusiojo teises. Nukentėjusiojo atstovai Kodekse yra taip pat įvardyti kaip administracinio nusižengimo teisenos dalyviai,
- tarp administracinio nusižengimo teisenos dalyvių yra įvardytas *institucijos, kurios pareigūnas atliko administracinio nusižengimo tyrimą, atstovas,* byloje ginantis viešąjį interesą, ir *prokuroras*, jei veika turi nusikalstamos veikos požymių,
- jeigu reikia užtikrinti nemokantiems lietuvių kalbos asmenims dalyvavimą administracinio nusižengimo byloje ar surinkti ir patikrinti pateiktus

įrodymus, administracinio nusižengimo teisenoje gali dalyvauti *vertėjas, ekspertas, specialistas, liudytojai*. Pagal Kodekso 581 straipsnį, *liudytoju* gali būti šaukiamas bet kuris asmuo, kuriam gali būti žinomos kokios nors šioje byloje nustatytinos aplinkybės, išskyrus asmenis ir atvejus, įvardytus ANK 582 straipsnyje (asmuo neprivalo liudyti prieš savo šeimos narius, artimus giminaičius, liudytojais nėra kviečiami dvasininkai, medikai (jei tai susiję su jų profesinėmis paslaptimis) ir t. t.). Liudytojų teisės yra nurodytos ANK 583 straipsnyje. *Ekspertų ir specialistų* procesinis statusas, teisės ir pareigos yra nustatytos ANK 587, *vertėjo* – 588 straipsniuose.

4.5.3. Administracinio nusižengimo tyrimas

Kodekso 590 straipsnis nustato pagrindus pradėti administracinių nusižengimų teiseną. Jų yra keletas:

- pareigūnai gali pradėti administracinių nusižengimų teiseną, atlikdami įstatymų įgyvendinimo kontrolę ar kitas teisės aktuose nustatytas funkcijas, pavyzdžiui, vyksta policijos pareigūnų reidas, kurio metu visi automobiliai stabdomi ir tikrinama, ar keleiviai važiuoja prisisegę saugos diržus, arba norint skristi lėktuvu, reikia pereiti muitinį tikrinimą oro uoste ir pan. Dėl administracinio nusižengimo teisenos pradžios specialus procesinis dokumentas nerašomas;
- administracinio nusižengimo teisena taip pat gali būti pradėta pranešimo, akto ar kitokio dokumento, kuriuo asmuo, kuris nėra pareigūnas, užfiksavo administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą, pagrindu, taip pat automatiškai Administracinių nusižengimų registre suformuoto administracinio nusižengimo protokolo ar pranešimo pagrindu (apie automatiškai suformuotą administracinio nusižengimo protokolą žr. VI dalies 4.5.4 poskyrį);
- tam tikrais, Kodekso 590 straipsnio 4 dalyje nustatytais konkrečiais atvejais, pagal akcininko, žemės ūkio bendrovės, kooperatinės bendrovės (kooperatyvo) nario ar kreditoriaus pareiškimą, pagal akcinės bendrovės, kurios akcijomis leista prekiauti reguliuojamoje rinkoje, akcininko, valdybos, stebėtojų tarybos ar atskirų valdybos ar stebėtojų tarybos narių pareiškimą;
- pagal daugiabučio namo gyventojo, deklaravusio gyvenamąją vietą tame daugiabučiame name, arba asmens, gyvenančio tame daugiabučiame name ir Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymo nustatyta tvarka atleisto nuo pareigos deklaruoti gyvenamąją vietą, arba šio asmens įgalioto atstovo ar atstovo pagal įstatymą pareiškimą, su kuriuo turi būti pateikti duomenys, patvirtinantys rūkymo daugiabučio namo balkone, terasoje, lodžijoje faktą ir aplinkybes.

ANK 593 straipsnis nustato pareigūnų, tiriančių administracinius nusižengimus įgaliojimus. Jie turi teisę apklausti asmenis, įtariamus administracinių nusižengimų padarymu, nukentėjusiuosius, liudytojus arba paimti iš šių asmenų rašytinius parodymus, atlikti įvykio vietos, patalpų, vietovių, daiktų ir dokumentų apžiūras, atlikti parodymą atpažinti, atlikti akistatas, parodymų patikrinimą vietoje, eksperimentą, išreikalauti bylai turinčius reikšmės daiktus ir dokumentus, paskirti ekspertizę arba kreiptis į teismą dėl teismo psichiatrijos ekspertizės paskyrimo, gauti specialisto paaiškinimus, pavesti kitoje teritorijoje veikiančios analogiškos institucijos atsakingiems asmenims atlikti tam tikrus tyrimo veiksmus, kreiptis į policiją dėl administracinį nusižengimą padariusio asmens atvesdinimo, kai šis atsisako atvykti į nurodytą vietą apklausai ar kitiems procesiniams veiksmams atlikti, taip pat dėl jo paieškos. Šiems pareigūnų veiksmams *mutatis mutandis* taikomos BPK nuostatos.

Pagal ANK 594 straipsnį, tyrimų veiksmai yra fiksuojami tyrimo veiksmų protokoluose.[1641] Tyrimo veiksmų metu gali būti fotografuojama, filmuojama, daromas garso ir vaizdo įrašas, daromi pėdsakų atspaudai ir išliejos, sudaromi planai ir schemos ir naudojami kitokie fiksavimo būdai. Nuotraukos, negatyvai, skaitmeninės informacijos laikmenos, garso ir vaizdo įrašai ir kiti techninių priemonių panaudojimo atliekant tyrimo veiksmus rezultatai yra tyrimo veiksmo protokolo priedai. Jeigu administracinio nusižengimo protokolas surašomas tyrimo veiksmų atlikimo metu ar tuoj pat po jų, atskiras tyrimo veiksmų protokolas gali būti nerašomas, o apie tyrimo veiksmų atlikimą įrašoma administracinio nusižengimo protokole.

Pagal ANK 595 straipsnį, administracinio nusižengimo tyrimo metu gali būti taikomos *administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemonės* – administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens pristatymas ir paieška, asmenų atvesdinimas, asmens administracinis sulaikymas, asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas, daiktų ir dokumentų paėmimas, poėmis, administracinį nusižengimą tiriančio pareigūno teisė susipažinti su informacija, teisės vairuoti vidaus vandenų transporto priemonę patvirtinančio dokumento paėmimas, specialiosios teisės patvirtinančio dokumento paėmimas, teisės vairuoti transporto priemones sustabdymas, kai administracinį nusižengimą padarė neblaivus ar apsvaigęs nuo narkotinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų ar vengiantis pasitikrinti dėl neblaivumo ar apsvaigimo asmuo, priverstinis transporto priemonės nuvežimas, vairuotojo nušalinimas nuo vairavimo, patikrinimas dėl neblaivumo ar apsvaigimo nuo narkotinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų, atidavimas į sveikatos priežiūros įstaigą teismo psichiatrijos ekspertizei atlikti.

[1641] Institucijos paprastai detalizuoja savo vidaus administravimo aktuose dėl tyrimo veiksmų protokolų rekvizitų, pavyzdžiui, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2016 m. gruodžio 30 d. įsakymas Nr. 1V-195 „Dėl tyrimo veiksmo protokolo, administracinio nusižengimo protokolo juridiniam asmeniui, nutarimo administracinio nusižengimo byloje juridiniam asmeniui rekvizitų patvirtinimo“ (TAR, 2016-12-30, Nr. 30177).

ANK 596–606 straipsniai detalizuoja kiekvieną iš šių prievartos priemonių. Pareigūnai, taikydami administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemones, vadovaujasi ne tik minėtais Kodekso straipsniais, bet ir juos detalizuojančiais Vyriausybės nutarimais ir generalinio komisaro įsakymais.[1642] Administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemonių taikymas gali būti skundžiamas aukštesnio lygmens pareigūnui arba apylinkės teismui (vadovėlio rašymo metu buvo parengti ANK pakeitimo projektai, kuriais siūloma, kad skųsti būtų galima tik teismui). Apylinkės teismo nutarimas, kuriuo išspręstas skundas dėl administracinio nusižengimo teisenos užtikrinimo prievartos priemonių taikymo, neskundžiamas.

4.5.4. Administracinio nusižengimo protokolas iradministracinis nurodymas

Kai pareigūnas baigia administracinio nusižengimo tyrimą, jis surašo *administracinio nusižengimo protokolą*. Protokolas yra procesinis dokumentas, kuriame fiksuojami administracinio nusižengimo bylos tyrimo rezultatai[1643], ir jis „surašomas, kai jau yra aiškūs nusižengimo požymiai ir jo sudėties elementai, t. y. kai galima veikos kvalifikacija pagal atitinkamą Kodekso straipsnį“[1644]. Iš ANK 569 straipsnio spręstina, kad protokolas yra vienas iš įrodymų administracinio nusižengimo byloje.

Remiantis ANK 609 straipsniu protokole turi būti nurodoma atitinkama informacija.

Administracinio nusižengimo protokole turi būti nurodoma

Administracinio nusižengimo protokolo surašymo data ir vieta, tyrimą atlikusio ir protokolą surašiusio asmens pareigos, vardas, pavardė; duomenys apie administracinėn atsakomybėn traukiamą asmenį (asmens vardas, pavardė, asmens kodas, adresas, darbo vieta, telefono numeris ir kt., užsienio valstybių piliečių gimimo metai); administracinio nusižengimo padarymo vieta, laikas ir esmė; Kodekso straipsnis, straipsnio dalis ar kitas atsakomybę už šį nusižengimą nustatantis teisės aktas, kurio reikalavimus pažeidė asmuo; liudytojų ir nukentėjusiųjų, jeigu jų yra, vardai,

[1642] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. lapkričio 27 d. nutarimas Nr. 1426 „Dėl Transporto priemonių priverstinio nuvežimo ir važiuoklės užblokavimo tvarkos patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 101-3604); Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. kovo 19 d. įsakymas Nr. 5-V-200 „Dėl Transporto priemonių priverstinio nuvežimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2009, Nr. 37-1426); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gegužės 12 d. nutarimas Nr. 452 „Dėl Transporto priemones vairuojančių ir kitų asmenų neblaivumo (girtumo) ar apsvaigimo nustatymo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2006, Nr. 56-2000); Lietuvos policijos generalinio komisaro 2019 m. kovo 25 d. įsakymas Nr. 5-V-242 „Dėl Policijos pareigūnų veiksmų nustatant asmens neblaivumą ar apsvaigimą tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR 2019-03-25, Nr. 4570); Lietuvos policijos generalinio komisaro 2012 m. kovo 26 d. įsakymas Nr. 5-V-242 „Dėl Paimto, konfiskuoto turto, turto, į kurį nuosavybės teisės laikinai apribotos, daiktinių įrodymų priėmimo, apskaitos, saugojimo, perdavimo, grąžinimo ir naikinimo instrukcijos patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 37-1878).

[1643] Šedbaras, Stasys. *Administracinė atsakomybė*, *supra* note 8, p. 257.

[1644] *Ibid.*, p. 253.

pavardės, adresai, telefono numeriai ir kt.; administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens paaiškinimas dėl administracinio nusižengimo, jo aplinkybių; administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens prašymas nerašyti administracinio nurodymo, jei asmuo dėl to kreipėsi į protokolą rašantį pareigūną; bylos nagrinėjimo data, laikas ir vieta, jei tai žinoma administracinio nusižengimo protokolo surašymo metu; administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens pageidavimu – jo prašymas siųsti ir gauti procesinius dokumentus elektroninių ryšių priemonėmis; administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens reikalavimas nagrinėti bylą žodinio proceso tvarka, jei šis reikalavimas buvo pareikštas; kiti bylai išnagrinėti būtini duomenys.

Vyriausybė, atsižvelgdama į Kodekso 609 straipsnyje įtvirtintus protokolui keliamus reikalavimus, nustatė administracinio nusižengimo protokolo formą ir jos pildymo taisykles.[1645]

Pagal Kodekso 608 straipsnio 1 dalį, protokolas surašomas tik dalyvaujant administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui. Tačiau minėto straipsnio 2 dalyje yra įvardyti atvejai, kai protokolas gali būti surašytas ir nedalyvaujant administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui, pavyzdžiui, kai asmuo šaukiamas neatvyko ir nedalyvavo surašant protokolą, kai transporto priemonės savininkas (valdytojas) nevykdo Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatyme nustatytų reikalavimų ir kt. Jeigu nėra ANK 608 straipsnio 2 dalyje įvardytų atvejų, įprasta, kad protokolą pasirašo jį surašęs pareigūnas ir asmuo, traukiamas administracinėn atsakomybėn. Tačiau, pagal Kodekso 609 straipsnio 3 dalį, jeigu administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo atsisako suteikti duomenis apie save arba pasirašyti protokolą, tai įrašoma administracinio nusižengimo protokole. Asmuo, traukiamas atsakomybėn, turi teisę pateikti prie protokolo pridedamus paaiškinimus ir pastabas dėl protokolo turinio, taip pat išdėstyti savo atsisakymo jį pasirašyti motyvus. Surašant protokolą asmeniui turi būti išaiškintos Kodekso 577 straipsnyje įtvirtintos traukiamo atsakomybėn asmens teisės ir pareigos.

Kodekso 610 straipsnyje numatytas *administracinio nurodymo* institutas, galimybė pabaigti administracinio nusižengimo teiseną, neiškeliant administracinio nusižengimo bylos. Administracinį nurodymą galima apibrėžti kaip į administracinio nusižengimo protokolą įrašomą *pasiūlymą* asmeniui per penkiolika kalendorinių dienų nuo administracinio nusižengimo protokolo įteikimo dienos savo noru sumokėti baudą, lygią pusei minimalios baudos. Minėtas terminas gali būti kitoks, pavyzdžiui, gali būti nustatyta trisdešimt kalendorinių dienų, jei administracinio nusižengimo protokolas su administraciniu nurodymu surašomas administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui nedalyvaujant. Taip pat vietoj pusės minimalios baudos gali būti pasiūlyta sumokėti minimalią Kodekso specialiosios dalies normos sankcijoje nurodytą baudą, jei asmuo padarė pakartotinį administracinį nusižengimą.

[1645] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 22 d. nutarimas Nr. 640 „Dėl Administracinio teisės pažeidimo protokolo, Nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, Nutarimo dėl administracinio teisės pažeidimo, kai protokolas nesurašomas, formų ir jų pildymo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-06-29, Nr. 10239).

Specialiosios teisės atėmimo atveju taip pat gali būti surašomas administracinis nurodymas.

Administracinis nurodymas negali būti surašytas esant tam tikriems pagrindams, kuriuos nustato ANK 610 straipsnio 2 dalis:

- jeigu Kodekso specialiosios dalies straipsnio ar straipsnio dalies sankcijoje už administracinį nusižengimą nustatyta didesnė negu *vieno tūkstančio penkių šimtų eurų maksimali bauda*, pavyzdžiui, ANK 66 straipsnis nustato, kad veikliųjų medžiagų, įskaitant eksportui skirtas veikliąsias medžiagas, gamyba, importas iš trečiųjų šalių ir platinimas nesilaikant nustatytų veiklos sąlygų užtraukia baudą nuo dviejų šimtų šešiasdešimt iki *vieno tūkstančio penkių šimtų eurų*;
- jeigu asmuo per metus padarė *pakartotinį administracinį nusižengimą*, išskyrus kai kuriuose ANK specialiosios dalies straipsniuose, susijusiuose su nusižengimais transporto srityje, numatytus administracinius nusižengimus;
- jeigu asmuo administracinį nusižengimą padarė *būdamas neblaivus ar apsvaigęs nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų* ir tai turėjo įtakos administracinio nusižengimo padarymui, vengė patikrinimo dėl neblaivumo ar apsvaigimo, vartojo alkoholį, narkotines, psichotropines ar kitas psichiką veikiančias medžiagas po eismo įvykio iki jo aplinkybių nustatymo;
- jeigu administracinis nusižengimas sukėlė *nežymų sveikatos sutrikdymą*; taip pat administraciniu nusižengimu *padaryta turtinė žala, kuri nėra visiškai atlyginta*;
- jeigu Kodekso specialiojoje dalyje už asmens padarytą veiką nustatytas *privalomas turto, kuriam privaloma teisinė registracija, konfiskavimas*;
- jeigu asmuo padarė administracinį nusižengimą, susijusį *su naudojimusi specialiąja teise*, šios teisės neturėdamas arba kai ji iš asmens buvo atimta, pavyzdžiui, jei asmuo vairuoja be vairuotojo pažymėjimo, bus surašomas administracinio nusižengimo protokolas be administracinio nurodymo.

Surašant administracinį nurodymą viešieji darbai yra nesiūlomi, taip pat nesiūlomas įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose) ar draudimas lankytis viešosiose vietose vykstančiuose renginiuose (ANK 33 straipsnis). Administracinis nurodymas yra neskundžiamas (ANK 610 straipsnio 4 dalis).

Kai asmuo per nustatytą terminą sumoka baudą, laikoma, kad administracinis nurodymas įvykdytas, ir administracinio nusižengimo teisena pasibaigia.

Visais kitais atvejais arba asmeniui paprašius nerašyti administracinio nurodymo, taip pat, kai asmuo neįvykdo administracinio nurodymo, yra surašomas administracinio nusižengimo protokolas be administracinio nurodymo. Tokiu atveju administracinio nusižengimo teisena tęsiasi.

Kodekso 611 straipsnis numato galimybę surašyti administracinio nusižengimo protokolą ar nurodymą tais atvejais, kai nusižengimas yra užfiksuotas ne asmens, įtariamo nusižengimo padarymu, akivaizdoje. Minėto straipsnio 1 dalis detalizuoja šiuos atvejus. Pateikiame porą pavyzdžių – transporto priemonių statymas miške arba važiavimas transporto priemonėmis miškais ten, kur tai daryti draudžiama, neteisėtas važiavimas per žolinę dangą, miško paklotę, transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalo-

muoju draudimu neapdraustų transporto priemonių vairavimas, transporto priemonių, kurios nustatyta tvarka neįregistruotos (neperregistruotos) arba be privalomosios techninės apžiūros, vairavimas, nustatyto greičio viršijimas, Kelių eismo taisyklių pažeidimas, chuliganiškas vairavimas, naudojimosi saugos diržais, vaikų ūgiui ir svoriui pritaikytomis atitinkamos grupės sėdynėmis, motociklininko šalmais tvarkos pažeidimas ir t. t. Paprastai nustatant tokius administracinius nusižengimus, daromos transporto priemonės nuotraukos arba vaizdo įrašas, kuriame užfiksuojami nusižengimai, arba nusižengimai užfiksuojami stacionariomis ar mobiliosiomis teisės pažeidimų fiksavimo sistemomis. Lietuvos policijos generalinis komisaras yra patvirtinęs tokių Kelių eismo taisyklių pažeidimų tyrimo tvarkos aprašą.[1646] Kaip tik šiais atvejais administracinio nusižengimo protokolas su administraciniu nurodymu gali būti *automatiškai suformuojamas* Administracinių nusižengimų registre. Automatiškai Administracinių nusižengimų registre suformuotas administracinio nusižengimo protokolas nepasirašomas.

Administracinių nusižengimų registras

Administracinių nusižengimų registras yra valstybės registras, kurio paskirtis – registruoti Administracinių nusižengimų registro įstatymo nustatytus Registro objektus administracinių nusižengimų teisenai užtikrinti, rinkti, kaupti, apdoroti, sisteminti, saugoti ir teikti fiziniams ir juridiniams asmenims Registro duomenis, atlikti kitus Registro duomenų tvarkymo veiksmus. *Registro objektai* yra ANK nustatyta tvarka užfiksuoti administraciniai nusižengimai. Registro valdytoja yra Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija[1647].

Kelių eismo taisyklių statistika 2019 m.
Iš viso padaryta 506 280 Kelių eismo taisyklių pažeidimų pagal ANK 415–417, 420–424, 426–428, 432, 433 straipsnius.[1648]
Visų administracinių nusižengimų statistika, pagal ANK, 2019 m.
Iš viso padaryta 786 840 nusižengimų[1649]

Minėta, kad administracinio nusižengimo protokolas yra vienas iš įrodymų administracinio nusižengimo byloje, jis surašomas pabaigus administracinio nusižengimo tyrimą. Surašius administracinio nusižengimo protokolą be administracinio nurodymo administracinių nusižengimų teisena tęsiasi. Vadinasi, administracinio nusižengimo protokolas išsiunčiamas teismui ar pateikiamas viešojo

[1646] Lietuvos policijos generalinio komisaro 2010 m. vasario 9 d. įsakymas Nr. 5-V-127 „Dėl Kelių eismo taisyklių pažeidimų, užfiksuotų stacionariomis ar mobiliosiomis teisės pažeidimų fiksavimo sistemomis, tyrimo tvarko aprašo patvirtinimo“.

[1647] Detaliau apie Administracinių nusižengimų registrą žr. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų registro įstatymas (TAR, 2013-12-05, Nr. 124-6282); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. gruodžio 28 d. nutarimas Nr. 1278 „Dėl Administracinių nusižengimų registro nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2016-12-29, Nr. 29901).

[1648] Pagal Lietuvos kelių policijos tarnybos duomenis. Prieiga internetu: <http://lkpt.policija.lrv.lt/uploads/lkpt.policija/documents/files/statistika/2019/KET2019_sausis-gruodis.pdf.pdf>

[1649] Pagal informaciją, gautą 2020 m. balandžio 20 d. elektroniniu paštu iš Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos.

administravimo subjektui, įgaliotam nagrinėti administracinio nusižengimo bylą ne teismo tvarka. Taip yra baigiama administracinio nusižengimo tyrimo stadija ir pradedama administracinių nusižengimų bylos nagrinėjimo stadija.

4.5.5. Administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimas ne teismo tvarka

Vadovaujantis ANK 616 straipsniu, administracinių nusižengimų bylos ne teismo tvarka nagrinėjamos *rašytinio proceso tvarka*, nekviečiant administracinių bylų teisenoje dalyvaujančių asmenų į bylos nagrinėjimą pagal administracinio nusižengimo padarymo vietą.

Jeigu administracinio nusižengimo bylą įgaliotas nagrinėti pareigūnas nusprendžia, kad administracinio nusižengimo tyrimo metu buvo pateikta nepakankamai paaiškinimų arba jų visai nebuvo pateikta, institucija, gavusi administracinio nusižengimo protokolą ir kitą bylos medžiagą, registruotu paštu siunčia administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui ir nukentėjusiajam prašymus pateikti per keturiolika kalendorinių dienų nuo prašymo išsiuntimo dienos paaiškinimus dėl administracinio nusižengimo, jo aplinkybių.

Jeigu administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo reikalauja, kad bylos nagrinėjimas vyktų žodžiu, administracinės bylos nagrinėjimas vyks *žodinio proceso tvarka*. Apie tai turi būti pranešama administracinio nusižengimo teisenoje dalyvaujantiems asmenims. Toks asmens reikalavimas turi būti įrašytas administracinio nusižengimo protokole arba turi būti išreikštas ne vėliau kaip iki administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo pradžios. Jeigu toks reikalavimas nėra išreikštas arba jeigu administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo ir nukentėjusysis neatvyksta į žodinį bylos nagrinėjimą, byla nagrinėjama jiems nedalyvaujant rašytinio proceso tvarka.

Administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimui žodinio proceso tvarka *mutatis mutandis* taikomos Kodekso 35 skyriuje įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimą pirmosios instancijos teisme: pasirengimas nagrinėti bylą, teisenos dalyvių dalyvavimas posėdyje, bylos nagrinėjimas posėdyje (išklausomi institucijos, kurios pareigūnas atliko administracinio nusižengimo tyrimą, atstovas, administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo, nukentėjusysis, specialistai, ekspertai, liudytojai, žodžiu paskelbiama bylos medžiaga, kuri pateikta posėdžio metu ir su kuria iki teismo posėdžio nebuvo susipažinę administracinio nusižengimo teisenoje dalyvaujantys asmenys), posėdžio tvarka, procesinių baudų skyrimas, nutarimo priėmimas, paskelbimas ir kt.

Pagal ANK 616 straipsnio 4 dalį, administracinių nusižengimų bylos rašytinio proceso tvarka paprastai išnagrinėjamos per dvidešimt darbo dienų nuo administracinio nusižengimo protokolo įteikimo dienos, o kai surašomas

administracinio nusižengimo protokolas su administraciniu nurodymu, – per dvidešimt darbo dienų nuo to, kai asmuo praleidžia terminus ir neįvykdo administracinio nurodymo. Jeigu buvo prašoma pateikti paaiškinimus, tai administracinių nusižengimų bylos paprastai išnagrinėjamos per dvidešimt darbo dienų nuo to termino, per kurį asmenys turi pateikti paaiškinimus, pabaigos. Žodinio bylos nagrinėjimo proceso metu terminai yra kitokie.

Pareigūnas, nagrinėdamas bylą, turi nustatyti duomenis, nurodytus Kodekso 617 straipsnyje, t. y. ar buvo padarytas administracinis nusižengimas, ar administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo yra kaltas dėl nusižengimo padarymo, ar jis trauktinas administracinėn atsakomybėn, ar nėra aplinkybių, dėl kurių administracinių nusižengimų teisena yra negalima, ar yra atsakomybę lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių, ar padaryta turtinė žala, taip pat kitas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai teisingai išnagrinėti. Pareigūnas, administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo stadijoje gali pakeisti administracinio nusižengimo protokole nurodytą Kodekso straipsnį ar jo dalį, kuriame nustatyta atsakomybė už nusižengimą, jeigu benagrinėjant bylą paaiškėjo, kad pareigūnas, surašęs protokolą, įrodė nusižengimo esmę, bet suklydo nurodydamas ANK straipsnį ar jo dalį.

Administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo stadija baigiama, kai pareigūnas priima nutarimą administracinio nusižengimo byloje. Nutarimo turinys nustatytas Kodekso 618 straipsnyje. Nutarimo formą nustato Vyriausybė.[1650] ANK 619 straipsnyje nurodytos nutarimų rūšys. Taigi, pareigūnas gali:

- nutarti skirti administracinę nuobaudą,
- nutraukti administracinio nusižengimo teiseną, jeigu yra aplinkybių, dėl kurių
- administracinio nusižengimo teisena negalima (ANK 591 straipsnis), veika turi nusikalstamos veikos požymių (ANK 592 straipsnis),
- motyvuotai perduoti bylos nagrinėjimą kitai institucijai, kurios pareigūnas įgaliotas nagrinėti administracinio nusižengimo bylą, ar teismui.

Pagal ANK 608 straipsnio 6 dalį, pareigūnas, tiriantis administracinį nusižengimą taip pat gali priimti nutarimą nutraukti teiseną tais pačiais pagrindais, nerašydamas protokolo ir neperduodamas jo nagrinėjimui. Tokios galimybės aplinkybės yra numatytos ANK 591 straipsnyje.

Nutarimo administracinio nusižengimo byloje kopija (nuorašas) per tris darbo dienas nuo nutarimo priėmimo dienos registruotu paštu išsiunčiama ar išduodama asmeniui, dėl kurio nutarimas priimtas, taip pat nukentėjusiajam ir kitiems ANK 620 straipsnyje nustatytiems asmenims.

[1650] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 22 d. nutarimas Nr. 640 „Dėl Administracinio teisės pažeidimo protokolo, Nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, Nutarimo dėl administracinio teisės pažeidimo, kai protokolas nesurašomas, formų ir jų pildymo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-06-29, Nr. 10239).

4.5.6. Nutarimų administracinių nusižengimų bylose apskundimas

Remiantis ANK 621 straipsniu, nutarimai administracinių nusižengimų bylose apskundžiami apylinkės teismui. Tai gali padaryti asmuo, dėl kurio nutarimas priimtas, taip pat nukentėjusysis (ar jų atstovai), o jeigu nutraukiamas ikiteisminis tyrimas, nustačius, kad tiriama veika turi nusikalstamos veikos požymių, apskųsti gali ir prokuroras. Jeigu, prokuroro manymu, veikoje yra administracinio nusižengimo požymių, medžiaga siunčiama atitinkamai institucijai tirti. Jei institucija nemato administracinio nusižengimo požymių ir priima atitinkamą nutarimą, prokuroras tokį nutarimą gali apskųsti arba gali nesutikti su paskirta nuobauda.

Pagal ANK 623 straipsnį, skundas dėl ne teismo tvarka priimto nutarimo administracinio nusižengimo byloje gali būti paduotas per dvidešimt kalendorinių dienų nuo nutarimo kopijos (nuorašo) išsiuntimo ar išdavimo dienos. Terminą praleidus dėl svarbių priežasčių terminą atnaujinti gali apylinkės teismas.

Skundo turinys ir forma yra nustatyti ANK 624 straipsnyje. Skundų dėl ne teismo tvarka priimtų nutarimų pateikimo teismui elektroninių ryšių priemonėmis tvarką ir formą nustato teisingumo ministras.[1651]

Kodekso 625 straipsnyje nustatyta galimybė nutarimą administracinio nusižengimo byloje priėmusiai institucijai išreikšti visišką ar dalinį sutikimą su skundu dėl priimto nutarimo administracinio nusižengimo byloje, jį panaikinti ir priimti naują nutarimą išnagrinėtoje administracinio nusižengimo byloje. Naujas nutarimas priimamas nebetaikant administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimo tvarkos, nustatytos Kodekso 616 straipsnyje.

Toliau administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimas persikelia į apylinkės teismą, vėliau – galimai į apygardos teismą. Šio proceso aprašymas peržengia vadovėlio ribas. Vadovėlyje apsiribojame tik procesu, vykstančiu viešojo administravimo institucijai nagrinėjant administracinio nusižengimo bylą.

4.5.7. Nutarimų administracinių nusižengimų bylose vykdymas

Pagal ANK 667 straipsnį, ne teismo institucijų priimti nutarimai administracinių nusižengimų bylose privalomi visoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir atsakingiems asmenims, juridiniams ir fiziniams asmenims, jeigu jie suėjus apskundimo terminui nebuvo apskųsti teismui ar išnagrinėjus skundą nebuvo panaikinti. Taigi, jie turi būti vykdomi suėjus jų apskundimo terminui. Nutarimų administracinių nusižengimų bylose vykdymas yra atskira ir sudėtinga administracinio nusižengimo teisenos stadija.

[1651] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas 2012 m. gruodžio 13 d. Nr. 1R-332 „Dėl Procesinių dokumentų pateikimo teismui ir jų įteikimo asmenims elektroninių ryšių priemonėmis tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 147-7579).

Vadovaujantis ANK 673 straipsniu, nutarimo skirti administracinę nuobaudą vykdymo kontrolę atlieka ir su šio nutarimo vykdymu susijusius klausimus sprendžia nutarimą priėmusi institucija (pareigūnas). Nutarimo skirti baudą vykdymo kontrolė yra pavedama Valstybinei mokesčių inspekcijai. Ji sprendžia su nutarimo skirti baudą vykdymu susijusius klausimus.

ANK 672–693 straipsniuose detalizuojamos nuostatos dėl nutarimų skirti administracines nuobaudas vykdymo senačių, dėl nutarimų skirti įspėjimo, baudos, baudos pakeitimo viešaisiais darbais, specialios teisės atėmimo, turto konfiskavimo, kitų administracinio poveikio priemonių vykdymo. Nutarimus vykdo įvairios institucijos, pavyzdžiui, nutarimus skirti baudą vykdo VMI, antstoliai Kodekse, CPK, Mokesčių administravimo įstatyme nustatyta tvarka (ANK 675 straipsnio 1 dalis), nutarimus dėl baudos pakeitimo viešaisiais darbais vykdo policija ir savivaldybės (ANK 678 straipsnio 1 dalis), asmeniui suteiktos specialiosios teisės atėmimą vykdo specialiąją teisę suteikianti institucija (ANK 681 straipsnis), turto, kuris buvo administracinio nusižengimo padarymo įrankis, priemonė, dalykas ar įstatymų uždraustos veikos rezultatas, konfiskavimą vykdo institucija, kurios pareigūnas priėmė nutarimą (ANK 687 straipsnis), įpareigojimą dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose) vykdo savivaldybės institucijos ir kitos institucijos (ANK 691 straipsnio 2 dalis), draudimą lankytis viešosiose vietose vykstančiuose renginiuose vykdo policija (ANK 692 straipsnis). Jeigu pažeidėjas nesumoka baudos per nustatytą terminą, nutarimas skirti baudą pateikiamas vykdyti priverstine tvarka. Baudą priverstinai išieško antstoliai CPK nustatyta tvarka (ANK 676 straipsnio 1, 2 dalys).

Minėtuose straipsniuose nustatytos ir nutarimų vykdymo tvarkos, pavyzdžiui, teisės vairuoti transporto priemones atėmimas vykdomas įrašant duomenis apie teisės vairuoti transporto priemones atėmimą į Administracinių nusižengimų registrą (ANK 682 straipsnis), teisės medžioti atėmimas vykdomas paimant medžiotojo bilietą (ANK 684 straipsnio 1 dalis), turto, kuris buvo administracinio nusižengimo padarymo įrankis, priemonė, dalykas ar įstatymų uždraustos veikos rezultatas, konfiskavimas vykdomas paimant konfiskuotą daiktą ir pajamas ir priverstinai neatlygintinai perduodant šį daiktą ir šias pajamas valstybės nuosavybėn (ANK 688 straipsnis) ir t. t.

Kiekvieno nutarimo vykdymas turi skirtingus terminus, pavyzdžiui, administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo baudą turi sumokėti ne vėliau kaip per keturiasdešimt kalendorinių dienų nuo nutarimo skirti baudą išsiuntimo ar išdavimo jam dienos (ANK 675 straipsnio 2 dalis), transporto priemonių vairuotojams, laivų vairuotojams ir pan., kurie padarė administracinį nusižengimą būdami neblaivūs ar apsvaigę nuo narkotinių kitų psichiką veikiančių medžiagų arba kurie vengė pasitikrinti dėl neblaivumo ar apsvaigimo, vartojo

alkoholį, narkotines, psichotropines ar kitas psichiką veikiančias medžiagas po eismo įvykio iki jo aplinkybių nustatymo, specialiosios teisės atėmimo terminas skaičiuojamas nuo asmens specialiąją teisę patvirtinančio dokumento paėmimo arba asmeniui suteiktos teisės vairuoti transporto priemones sustabdymo (ANK 686 straipsnio 1 dalis) ir pan.

Kodekso 672 straipsnyje nustatyta skirtinga nutarimų skirti administracines nuobaudas vykdymo senatis, pavyzdžiui, negali būti vykdomas nutarimas skirti administracinę nuobaudą, kuris nebuvo perduotas[1652] vykdyti per tris mėnesius nuo priėmimo dienos, nutarimas skirti baudą negali būti priverstinai vykdomas, jeigu VMI sprendimu dėl priverstinio baudos išieškojimo neperdavė jo vykdyti antstoliui per šešis mėnesius ir pan.

Kiekviena institucija vidaus administravimo aktu gali pasirengti savo vidines administracinio nusižengimo teisenos taisykles, apimančias administracinio nusižengimo tyrimo, protokolo ir nutarimo administracinio nusižengimo byloje registravimo bei nutarimo vykdymo tvarką. Paprastai tokiose taisyklėse detalizuojamos arba pakartojamos ANK nuostatos, tačiau jos yra skirtos tik atitinkamos institucijos tarnautojams ir tik tiems Kodekso straipsniams, kurie patenka atitinkamos institucijos jurisdikcijon.[1653]

IŠVADOS

- Fiziniams asmenims taikoma administracinė atsakomybė yra reglamentuojama *ANK*.
- *Sankcijos* yra nustatytos ANK specialiosios dalies normose.
- Administracine tvarka atsako asmuo, kuriam iki administracinio nusižengimo padarymo buvo sukakę *šešiolika metų*. Jeigu administracinį nusižengimą padarė asmuo, nesukakęs šešiolikos metų, jis atsako atskira tvarka, numatyta Vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatyme.
- Kodekso prasme *nepilnamečiu* laikytinas asmuo iki aštuoniolikos metų, tačiau atsakomybės subjektu – asmuo nuo šešiolikos metų.
- Administracinio nusižengimo tipiškų požymių visuma sudaro *administracinio nusižengimo sudėtį*. Šie požymiai yra skirstomi į keturias požymių grupes – objektą (vertybė, gėrybė), objektyviąją pusę (veika, padariniai, tiesioginis ryšys tarp veikos ir padarinių, vieta, būdas, laikas, priemonės), subjektą (pažeidėjas, fizinis asmuo, padaręs nusižengimą ne jaunesnis kaip 16 metų ir pakaltinamas), subjektyviąją pusę (kaltė (tyčia, neatsargumas), motyvas, tikslas).
- Kartu su administracine nuobauda gali būti skiriamos administracinio poveikio priemonės. *Administracinės nuobaudos* yra – įspėjimas, bauda, viešieji

[1652] Pavyzdžiui, teismas ar viešojo administravimo subjektas, priimdamas nutarimą dėl viešųjų darbų, neperdavė tokio nutarimo per tris mėnesius vykdyti savivaldybei.

[1653] Pavyzdžiui, Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos 2020 m. balandžio 9 d. nutarimas Nr. O3E-281 „Dėl Administracinio nusižengimo teisenos, protokolo ir nutarimo administracinio nusižengimo byloje registravimo bei nutarimo vykdymo Valstybinėje energetikos reguliavimo taryboje taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2020-04-09, Nr. 7530).

darbai. Administracinė nuobauda gali būti paskirta ne vėliau kaip per dvejus metus nuo administracinio nusižengimo padarymo dienos. *Administracinio poveikio priemonės* – asmeniui suteiktos specialiosios teisės atėmimas, turto konfiskavimas, įpareigojimas dalyvauti atitinkamuose kursuose, draudimas lankytis viešosiose vietose vykstančiuose renginiuose, draudimas vairuoti transporto priemones, kuriose neįrengti antialkoholiniai variklio užraktai.

- Administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės rūšys *parenkamos* iš ANK specialiosios dalies straipsnyje nurodytų administracinių nuobaudų ir administracinio poveikio priemonių rūšių. Paprastai Kodekso specialiosios dalies normų sankcijose nurodomi minimalūs ir maksimalūs baudų dydžiai, taip pat specialiosios teisės atėmimo minimali ir maksimali trukmė. Imamas baudos ar specialiosios teisės atėmimo trukmės vidurkis ir sprendžiama, kokią baudą skirti – minimalią ar maksimalią, kokią specialiosios teisės atėmimo trukmę nustatyti – minimalią ar maksimalią. Tokiais atvejais pareigūnui būtina atsižvelgti į padaryto administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes.
- *Administracinių nusižengimų teisena* – tai administracinių nusižengimų bylų procesas, sudarytas iš keturių etapų – administracinio nusižengimo tyrimo, administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo, nutarimo administracinio nusižengimo byloje apskundimo ir skundo nagrinėjimo, nutarimo administracinio nusižengimo byloje vykdymo.
- *Priskirtinumą viešojo administravimo subjektams* tirti ir nagrinėti administracinių nusižengimų bylas nustato Kodekso 589, 615 straipsniai.
- *Administracinio nusižengimo teisenos dalyviai* yra administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo (jo atstovai), nukentėjusysis (jo atstovai), institucijos, kurios pareigūnas atliko administracinio nusižengimo tyrimą, atstovas ir prokuroras. Teisenoje gali dalyvauti vertėjas, ekspertas, specialistas, liudytojai.
- *Administracinio nusižengimo protokolas* yra procesinis dokumentas, kuriame fiksuojami administracinio nusižengimo bylos tyrimo rezultatai. Jis surašomas, kai yra galima veikos kvalifikacija pagal atitinkamą Kodekso straipsnį. *Administracinis nurodymas* – į administracinio nusižengimo protokolą įrašomas pasiūlymas asmeniui per penkiolika kalendorinių dienų nuo administracinio nusižengimo protokolo įteikimo dienos savo noru sumokėti baudą, lygią pusei minimalios baudos. Šis pasiūlymas galimas tik atitinkamoms veikoms. Administracinio nusižengimo protokolo surašymu baigiama administracinio nusižengimo tyrimo stadija ir pradedama administracinių nusižengimų bylos nagrinėjimo stadija.
- Administracinio nusižengimo nagrinėjimas paprastai vyksta rašytinio proceso tvarka, tačiau galima ir žodinio. Rašytinio proceso tvarka paprastai administracinių nusižengimų bylos išnagrinėjamos per dvidešimt darbo dienų nuo administracinio nusižengimo protokolo įteikimo dienos.

- Administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo stadija baigiama, kai pareigūnas priima nutarimą administracinio nusižengimo byloje. *Nutarimai* gali būti tokie: nutarti skirti administracinę nuobaudą, nutraukti administracinio nusižengimo teiseną, jeigu yra aplinkybių, dėl kurių administracinio nusižengimo teisena negalima (ANK 591 straipsnis), veika turi nusikalstamos veikos požymių (ANK 592 straipsnis), motyvuotai perduoti bylos nagrinėjimą kitai institucijai, kurios pareigūnas įgaliotas nagrinėti administracinio nusižengimo bylą, ar teismui.
- Nutarimai per dvidešimt kalendorinių dienų nuo nutarimo kopijos (nuorašo) išsiuntimo ar išdavimo dienos administracinių nusižengimų bylose *apskundžiami* apylinkės teismui.
- Nutarimai administracinių nusižengimų bylose privalomi visoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir atsakingiems asmenims, juridiniams ir fiziniams asmenims, jeigu jie suėjus apskundimo terminui nebuvo apskųsti teismui ar išnagrinėjus skundą nebuvo panaikinti. Nutarimai turi būti *vykdomi* suėjus jų apskundimo terminui.
- Administracinis *baustumas* trunka 12 mėnesių nuo administracinio nurodymo įvykdymo dienos arba nutarimo administracinio nusižengimo byloje įsiteisėjimo dienos. Jeigu nepraėjus 12 mėnesių padaromas tas pats nusižengimas, tai gali būti laikoma sunkinančia aplinkybe.

5. ŪKIO SUBJEKTŲ ADMINISTRACINĖ ATSAKOMYBĖ

Ūkio subjektų samprata yra apibrėžta VAĮ 2 straipsnio 14 dalyje (žr. žodyną, vadovėlio V dalies 9.1 poskyrį). Ūkio subjektas reiškia ir fizinį, ir juridinį asmenį, užsiimantį ūkine veikla, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai. Todėl nenuostabu, kad dauguma specialiųjų įstatymų kartu reglamentuoja ir fizinių asmenų atsakomybę („juridinio asmens vadovai“, „ūkio subjekto vadovas“, „likvidatoriai“, „kontroliuojantys asmenys“, „vaistininkas“ ir t. t.), kuri nėra numatyta ANK, ir juridinių asmenų atsakomybę. Išanalizavus įstatymus[1654], darytina išvada, kad ir fizinių, ir juridinių asmenų administracinės atsakomybės pagrindai nesiskiria. Apžvelkime juos.

5.1. Verslu užsiimančių asmenų administracinė atsakomybė

Be ANK, fizinių asmenų administracinė atsakomybė numatyta ir kituose įstatymuose. Ir tai taip pat yra administracinės atsakomybės instituto dalis. Tačiau šie fiziniai asmenys dažniausiai yra įmonių vadovai, specifinėje

[1654] Konkurencijos tarybos įstatymas, Vertybinių popierių įstatymas, Bankų įstatymas, Produktų saugos įstatymas, Mokesčių administravimo įstatymas, Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas, Naftos ir dujų išteklių mokesčio įstatymas ir kiti.

srityje dirbantys darbuotojai, verslininkai. Todėl šios rūšies administracinę atsakomybę vadovėlio autorė įvardija kaip verslu užsiimančių asmenų administracinę atsakomybę. Šie asmenys atsako už padarytą pažeidimą tik, jeigu jie dirba atitinkamoje srityje ar vadovauja atitinkamai įstaigai. Galbūt tai yra viena iš priežasčių, kodėl šių asmenų atsakomybė reglamentuojama ne bendrajame įstatyme (ANK), bet specialiuosiuose įstatymuose. Be to, dažniausiai šiuose įstatymuose kartu numatoma ir juridinio asmens administracinė atsakomybė (kartais ši atsakomybė gali būti vadinama ne administracine, o, pavyzdžiui, mokestine). Pateikiame pavyzdžių.

Konkurencijos įstatymo[1655] 40 straipsnyje numatytos Konkurencijos tarybos skiriamos sankcijos ūkio subjektų vadovams. *Produktų saugos įstatymo*[1656] 18 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad ekonominės veiklos vykdytojai, įskaitant fizinius asmenis, vykdančius individualią veiklą ar turinčius verslo liudijimą, individualias įmones, kai jų savininkai yra vieninteliai šių įmonių darbuotojai, ir mažąsias bendrijas, kai jų nariai yra vieninteliai šių bendrovių darbuotojai, pažeidę šio įstatymo reikalavimus, atsako ne ANK, bet Produktų saugos įstatymo nustatyta tvarka. Šiame įstatyme yra nustatytos sankcijos, jų dydžiai, atsakomybę sunkinančios ir lengvinančios aplinkybės, baudų skyrimo terminai, pažeidimų nagrinėjimo tvarka, Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos nutarimų dėl baudų skyrimo vykdymas ir pan. Mokesčių administratoriai mokesčių mokėtojams (įskaitant fizinius asmenis) taiko ne tik administracinę atsakomybę pagal ANK, bet ir mokestinę atsakomybę už mokesčių įstatymų pažeidimus pagal *Mokesčių administravimo įstatymo*[1657], *Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo*[1658], *Naftos ir dujų išteklių mokesčio įstatymo*[1659] normas. Mokesčių administravimo įstatyme yra nustatyta mokesčių įstatymų pažeidimų samprata, baudos už mokesčių įstatymų pažeidimus, baudų skyrimo tvarka (sunkinančios, lengvinančios mokestinę atsakomybę aplinkybės, kaltės forma, rūšis), baudų formavimo taisyklės. *Kolektyvinio investavimo subjektų įstatyme*[1660] yra numatyta atsakomybė valdymo įmonės, depozitoriumo vadovams, likvidatoriams ir kitiems asmenims. Šiame įstatyme nustatytos poveikio priemonės, jų formavimo ir skyrimo taisyklės. *Farmacijos įstatyme*[1661] nustatyta atsakomybė, pavyzdžiui, vaistininkui, kuriam gali būti sustabdyta vaistininko licencija, farmakotechnikui, kurio praktika gali būti sustabdyta arba jis išbraukiamas iš vaistininko padėjėjų sąrašo. *Bankų įstatyme*[1662] nustatytos poveikio priemonės banko stebėtojų tarybos nariams,

[1655] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).
[1656] Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymas (TAR, 2018-11-23, Nr. 18929).
[1657] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (Žin., 2004, Nr. 63-2243).
[1658] Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas (Žin., 2002, Nr. 35-1271).
[1659] Lietuvos Respublikos naftos ir dujų išteklių mokesčio įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 206-0.)
[1660] Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas (Žin., 2003, Nr. 74-3424).
[1661] Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas (Žin., 2006, Nr. 78-3056).
[1662] Lietuvos Respublikos bankų įstatymas (Žin., 2004, Nr. 54-1832).

banko valdybos nariams, banko administracijos vadovui, užsienio banko filialo vadovui. Šiame teisės akte nustatytos poveikio priemonių rūšys, jų taikymo pagrindai ir tvarka, baudos, jų skyrimo taisyklės. *Vertybinių popierių įstatyme*[1663] numatytos poveikio priemonės, baudos juridinio asmens vadovams, kitiems fiziniams asmenims. Panašių nuostatų rasime ir kituose Lietuvos banko administruojamuose įstatymuose, pavyzdžiui, Sutelktinio finansavimo[1664], Alternatyviųjų kolektyvinio investavimo subjektų valdytojų[1665], Su nekilnojamuoju turtu susijusio kredito[1666], Elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų[1667], Kredito unijų[1668], Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos[1669] ir kituose įstatymuose.

Poveikio priemones ir baudas už nusižengimus, pagal čia suminėtus įstatymus, taiko viešojo administravimo subjektai, kurių dauguma administracinę atsakomybę taiko pagal ANK. Tai – Lietuvos bankas, Konkurencijos taryba, VMVT, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba, VMI ir kt.

Kai kada sankcijos numatytos ne įstatymuose, bet poįstatyminiuose teisės aktuose, pavyzdžiui, žemės ūkio ministras yra patvirtinęs Paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016–2020 metų tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisykles[1670], kuriose nustatytos sankcijos ir juridiniams, ir fiziniams asmenims (pavyzdžiui, ūkininkams (pareiškėjams, paramos gavėjams))[1671].

ANK 12 straipsnyje apibrėžtos mažai pavojingos veikos, už kurių padarymą galima netraukti asmens administracinėn atsakomybėn, nepradėti administracinio nusižengimo teisenos ir pareikšti asmeniui žodinę pastabą (apie mažai pavojingas veikas žr. vadovėlio VI dalies 4.4 poskyrį). VAĮ galime rasti analogišką nuostatą, tačiau taikomą ūkio subjektų atžvilgiu. Antai minėto įstatymo 38 straipsnyje nustatytas *mažareikšmio teisės aktų reikalavimų pažeidimo* institutas. Mažareikšmis pažeidimas apibrėžiamas kaip teisės aktų reikalavimų pažeidimas, kuriuo padaryta žala konkrečia teisės norma saugomoms vertybėms yra labai nedidelė. Už mažareikšmio teisės aktų reikalavimų pažeidimą nutraukiamas pažeidimo tyrimas, netaikoma poveikio priemonė, pareiškiama

[1663] Lietuvos Respublikos vertybinių popierių įstatymas (Žin., 2007, Nr. 17-626).

[1664] Lietuvos Respublikos sutelktinio finansavimo įstatymas (TAR, 2016-11-15, Nr. 2016-26828).

[1665] Lietuvos Respublikos alternatyviųjų kolektyvinio investavimo subjektų valdytojų įstatymas (TAR, 2014-12-30, Nr. 21092).

[1666] Lietuvos Respublikos su nekilnojamuoju turtu susijusio kredito įstatymas (TAR, 2016-11-17, Nr. 2016-26968).

[1667] Lietuvos Respublikos elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatymo Nr. XI-1868 pakeitimo įstatymas (TAR, 2018-04-27, Nr. 6730).

[1668] Lietuvos Respublikos kredito unijų įstatymas (Žin., 1995 Nr. 26-578).

[1669] Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas (Žin., 1997, Nr. 64-1502).

[1670] Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. gruodžio 4 d. įsakymas Nr. 3D-897 „Dėl Paramos už žemės ūkio naudmenas ir kitus plotus bei gyvulius paraiškos ir 2016–2020 m. tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2015-12-07, Nr. 19377).

[1671] Atkreipiame dėmesį taip pat, kad šios taisyklės buvo priimtos, vadovaujantis ES reglamentų, deleguotųjų reglamentų normomis.

žodinė pastaba. Tačiau straipsnyje numatytos tam tikros sąlygos: pirma, pažeidimą reikia ištaisyti nedelsiant priežiūrą atliekančio pareigūno akivaizdoje, antra, jeigu nedelsiant ištaisyti negalima, ūkio subjektui pateikiamas rašytinis nurodymas pašalinti pažeidimą ir nustatomas protingas terminas pažeidimui pašalinti, kuris gali būti pratęstas vieną kartą. Jeigu ūkio subjektas nepašalino pažeidimo, žodinė pastaba arba rašytinis nurodymas pakartotinai nebeteikiami. Kriterijus konkrečiose ūkio srityse, pagal kuriuos nustatomas veikos mažareikšmiškumas, tvirtina priežiūrą atliekančių subjektų vadovai.[1672] Tarp kriterijų gali būti, pavyzdžiui, labai trumpa teisės aktų reikalavimų pažeidimų trukmė, pažeidimas atsirado dėl techninės klaidos ir kt. Pateikiame mažareikšmių teisės aktų reikalavimų pažeidimų pavyzdžių[1673].

Praktiniai pavyzdžiai

Valstybinė kelių transporto inspekcija: vairuotojas negali pateikti profesinio pasirengimo pažymėjimo, tačiau esama įrodymų (arba galima patikrinti), kad vairuotojas jį turi.

Nacionalinė žemės tarnyba: matininkas neįsegė į kadastro duomenų bylą visų nurodytų dokumentų, tačiau turi tuos dokumentus ir jų pagrindu atliko reikiamus veiksmus.

NTAKD: kai ūkio subjektas, turintis mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais licenciją, įsigijo, laikė, gabeno ir pardavė neįrašytus į turimą mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais licenciją alkoholinius gėrimus.

Civilinės aviacijos administracija: avarinio reagavimo planas (ARP) nėra lengvai prieinamas pagrindiniams darbuotojams ir avarijos atveju gali kilti nesklandumų jį aktyvuojant.

Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba: netinkamai forminami receptų sunaikinimo aktai.

Lietuvos radijo ir televizijos komisija: reklamos trukmės per vieną astronominę valandą viršijimas keliomis sekundėmis.

5.2. Juridinių asmenų administracinė atsakomybė

Administraciniu juridinio asmens padarytu deliktu laikytina juridinio asmens priešinga teisei veika, kurios požymiai yra nustatyti įstatymais, ir už kurią viešojo administravimo subjektas skiria sankciją, nustatytą tame pačiame įstatyme.[1674] Administracinis juridinio asmens deliktas skiriasi nuo kitų deliktų, nes yra kitas atsakomybės subjektas. Kaip žinoma, juridiniai asmenys veikia per valdymo organus (visuotinis akcininkų susirinkimas, akcininkai, nariai ir pan.), tačiau atsakomybės subjektu yra juridinis asmuo kaip visuma, o ne valdymo organai, pavieniai darbuotojai ar nariai.

[1672] Pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus 2017 m. sausio 3 d. įsakymas Nr. B1-2 „Dėl Mažareikšmių teisės aktų reikalavimų pažeidimų ir mažai pavojingų veikų nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2017-01-03, Nr. 425).

[1673] Pavyzdžiai pateikiami pagal 2015 m. padarytą priežiūros institucijų atsakymų analizę, esančią Ekonomikos ir inovacijų ministerijos tinklalapyje: <https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Ataskaita%20d%C4%97l%20ma%C5%BEareik%C5%A1mi%C5%A1kumo_2015-08-31.pdf>.

[1674] Prášková, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, *supra* note 1612, p. 3.

CK[1675] 2.33 straipsnyje įtvirtinta juridinio asmens sąvoka:

Juridinis asmuo

Juridinis asmuo – tai savo pavadinimą turinti įmonė, įstaiga ar organizacija, kuri gali savo vardu įgyti ir turėti teises bei pareigas, būti ieškovu ar atsakovu teisme.

Juridinio asmens veiksnumas sutampa su teisnumu. Šio asmens įsteigimą reglamentuoja įstatymai. Jeigu įmonė turi būti įregistruota Lietuvos Respublikos įmonių rejestre, ji nuo bendrovės įregistravimo dienos laikoma įsteigta ir įgyja juridinio asmens teises[1676], o nuo išregistravimo laikoma likviduota. Deliktinio veiksnumo realizavimas yra galimas tik tuomet, kai teisines pareigas pažeidžia fizinis asmuo (įmonės valdymo organai, darbuotojai, nariai ir pan.) ir tas pažeidimas priskirtinas juridiniam asmeniui.

Juridinių asmenų administracinė atsakomybė Lietuvoje reglamentuojama ne viename bendrame įstatyme, o specialiuosiuose įstatymuose.

Specialiuosiuose įstatymuose administracinės atsakomybės pagrindai, teisenos tvarka paprastai yra reglamentuojama atitinkamuose skirsniuose, pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo skirsnis „Administracinė atsakomybė“, Bankų įstatymo skirsnis „Bankų priežiūra“, Alternatyviųjų kolektyvinio investavimo subjektų valdytojų įstatymo skyrius „Atsakomybė už šio įstatymo pažeidimus“, Farmacijos įstatymo skirsnis „Valstybinė veiklos su farmacijos produktais priežiūra“ ir pan.

Minėtuose skirsniuose yra nustatytos *poveikio priemonės* juridiniams asmenims. Jos skiriasi, nes priklauso nuo srities, kurioje taikomos, pavyzdžiui, viešas paskelbimas apie padarytą pažeidimą, įspėjimas, įpareigojimas nutraukti neteisėtą veiką, įpareigojimas atlikti veiksmus, atkuriančius ankstesnę padėtį ar pašalinančius pažeidimo pasekmes, įskaitant įpareigojimą nutraukti, pakeisti ar sudaryti sutartis, vaistinio preparato registracijos pažymėjimo galiojimo sustabdymas ar panaikinimas, laikinas įmonės valdybos organo nario nušalinimas, laikinas uždraudimas teikti vieną ar kitą paslaugą, įmonės filialo veiklos apribojimo (moratoriumas) paskelbimas, licencijos teikti vieną ar kelias paslaugas galiojimo sustabdymas, licencijos, išduotos įmonei, panaikinimas, vaistinio preparato tiekimo rinkai uždraudimas, atšaukimas iš rinkos ir pan.

Baudos taip pat yra reglamentuojamos. Dažniausiai baudų dydžiai yra siejami su bendrosiomis juridinio asmens metinėmis pajamomis. Antai Konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad už atliktus draudžiamus susitarimus, piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, koncentracijos, apie kurią buvo privaloma pranešti, įgyvendinimą be Konkurencijos tarybos leidimo, koncentracijos tęsimą jos sustabdymo laikotarpiu, Konkurencijos tarybos nustatytų koncentracijos vykdymo sąlygų ar privalomų įpareigojimų pažeidimą, už atitinkamų Įstatymo 35 straipsnyje nurodytų įpareigojimų nevykdymą, už laikinųjų priemonių, ūkinės veiklos apribojimų ar už Įstatymo

[1675] Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 74-2262).

[1676] Pavyzdžiui, Akcinių bendrovių įstatymo 14 straipsnio 1 dalis. Žr. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1914).

28 straipsnio 4 dalyje prisiimtų įsipareigojimų nesilaikymą ūkio subjektams skiriama piniginė bauda iki 10 procentų bendrųjų metinių pasaulinių pajamų praėjusiais ūkiniais metais (bendrosiomis pasaulinėmis pajamomis yra laikomos visos ūkio subjekto gautos pajamos visose pasaulio valstybėse). Juridinio asmens vadovams ir kitiems fiziniams asmenims baudų dydžiai reglamentuojami kitaip. Antai Alternatyviųjų kolektyvinio investavimo subjektų valdytojų įstatymo 62 straipsnyje nustatyta, kad juridinio asmens vadovams ir kitiems fiziniams asmenims priežiūros institucija skiria iki 50 000 eurų.

Minėtų įstatymų skirsniuose, reglamentuojančiuose administracinę atsakomybę, yra įvardytos ne tik sankcijos, bet ir jų skyrimo, vykdymo, sprendimų skirti sankciją apskundimo tvarka. Konkurencijos įstatyme yra įvardytos baudų diferencijavimo taisyklės (pažeidimo pavojingumas, trukmė, lengvinančios, sunkinančios aplinkybės, prekių, susijusių su pažeidimu, pardavimo vertė, kt.), atleidimo nuo baudų skyrimo aplinkybės (pavyzdžiui, ūkio subjektas padarė viską, kad būtų išvengta pažeidimo), ūkio subjektų paskirtų sankcijų vykdymas (terminas, per kurį turi būti sumokama bauda į valstybės biudžetą, palūkanos, jei laiku nesumokama bauda, priverstinis baudos ir palūkanų išieškojimas, kreipimasis į antstolį dėl priverstinio baudos išieškojimo ir kt.). Reklamos įstatyme taip pat yra įvardijamos baudos, nustatytų reikalavimų pažeidimų nagrinėjimo tvarka, baudų išieškojimas, priežiūros institucijų priimtų sprendimų nutarimų apskundimo tvarka. Kai kuriuose įstatymuose apskundimo tvarka reglamentuojama keliuose straipsniuose, pavyzdžiui, Mokesčių administravimo įstatyme atskiras skyrius nustato mokesčių administratoriaus sprendimų apskundimą, jame įvardytos mokestinius ginčus nagrinėjančios institucijos – Mokestinių ginčų komisija ir teismas.

Kaltės veiksnys, kalbant apie juridinių asmenų atsakomybę, atrodytų, nėra svarbus, pavyzdžiui, jis nėra minimas Konkurencijos įstatyme. Tai nenuostabu, nes kaltė yra subjektyviosios nusižengimo pusės požymis, nusakantis psichinį, vidinį pažeidėjo santykį su daroma veika ir tos veikos pasekmėmis. Ar gali būti kalbama apie psichinį juridinio asmens santykį su daroma veika? Ne. Taigi, teoriškai ir praktiškai juridinio asmens administracinės atsakomybės konstrukcija be kaltės yra lyg ir pagrįsta. Toks požiūris palengvintų ir viešojo administravimo subjekto, taikančio administracinę atsakomybę, statusą, skiriant sankciją juridiniam asmeniui – juk ūkio subjektų vadovų ar kitų darbuotojų, veikiančių juridinio asmens vardu, kaltės aiškinimasis ir įrodinėjimas, kai juridinio asmens pareigų pažeidimas dažnai yra įvairių organų, jų narių, darbuotojų, kurie gali keistis, veiklos rezultatas, yra labai sudėtinga ir problemiška užduotis. Vis dėlto kaltės požymis minimas juridinių asmenų atsakomybę nustatančiuose įstatymuose, pavyzdžiui, Mokesčių administravimo įstatymo 140 straipsnyje įtvirtinta, kad mokesčių administratorius, skirdamas baudą, turi atsižvelgti ne tik į pažeidimo pavojingumo pobūdį, atsiradusią žalą, atsakomybę lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes, bet ir į kaltę, jos formą,

rūšį. Farmacijos įstatyme minima vaistininko ar jo padėjėjo kaltė padarytos šiurkščios farmacijos praktikos klaidos kontekste (šiame kontekste vaistininkas ar jo padėjėjas būtų baudžiami kaip fiziniai asmenys). Reklamos įstatyme kaltės aspektas minimas reklamos davėjo (šiuo atveju juridinio asmens) atsakomybės už Reklamos įstatyme nustatytų reikalavimų neatitinkančios reklamos naudojimą kontekste.

Nors Konkurencijos įstatyme tarp baudų skyrimo taisyklių nėra nurodytas kaltės požymis, konkurencijos srityje juridinio asmens kaltės klausimas gvildenamas teismų praktikoje. Antai LVAT, remdamasis ESTT jurisprudencija, konstatavo:

> „<...> kad atsakomybė už konkurencijos teisės pažeidimus taikoma tiek esant tyčiai, tiek neatsargumui, tačiau kaltės forma nereikšminga atsakomybės taikymui ir baudos dydžio nustatymui. Tad nors kaltės forma nėra svarbi, tačiau taikymas atsakomybės be kaltės nagrinėjamu atveju nebūtų pagrįstas. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje ne kartą pabrėžta nekaltumo prezumpcijos, įtvirtintos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 2 dalyje, svarba. Šiuo aspektu pažymėtina, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas 2011 m. rugsėjo 27 d. sprendime *Menarini Diagnostics S. R. L. prieš Italiją* konstatavo, jog Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio nuostatos taikytinos ir konkurencijos bylose. Todėl ir nagrinėjamoje byloje turi būti analizuojama, ar visi draudžiamo susitarimo dalyviai pagal savo situaciją ginčijamų susitarimų sudarymo ir galiojimo metu buvo toje pačioje padėtyje pažeidimo vertinimo ir galimybėmis jį paveikti prasme.“[1677]

Kaip ir ANK, specialiųjų įstatymų normos, reglamentuojančios administracinę atsakomybę, yra lydimos jas detalizuojančių kitų įstatymų[1678] arba poįstatyminių teisės aktų[1679].

Kai kurios atsakomybės taikymo taisyklės pagrįstos ne tik nacionaliniais teisės aktais, bet ir ES teisės reikalavimais, „švelniąja“ teise.[1680]

Viešojo administravimo subjektai, taikydami administracinę atsakomybę ūkio subjektams, vadovaujasi ne tik anksčiau minėtais specialiaisiais įstaty-

---

[1677] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-502-253-14.

[1678] Pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatymas nustato poveikio priemonių taikymo tvarką ir baudų apskaičiavimo tvarką pagal Vertybinių popierių įstatymą ir kitus įstatymus. Žr. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-1957).

[1679] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. sausio 18 d. nutarimas Nr. 64 „Dėl Baudų, skiriamų už Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo pažeidimus, dydžio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 12-511); Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 30 d. nutarimas Nr. 1191 „Dėl Farmacinės veiklos licencijavimo taisyklių, Reikalavimų kvalifikuotam asmeniui, atsakingam už gamybą ir (ar) importą, aprašo ir farmacinės veiklos licencijų formų patvirtinimo“ (Žin., 2006, Nr. 132-4997); Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos 2008 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 1S-27 „Dėl Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. 29-1053) ir kt.

[1680] 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo Tekstas svarbus EEE, OL *L 001, 2003;* Europos Komisijos paskelbtų Taisyklių dėl vaistinių preparatų reglamentavimo Europos Sąjungoje 9A tomo ir 10 tomo nuostatos; Komisijos tarnybų praktinis vadovas „Žalos ieškiniuose dėl žalos atlyginimo, susijusiuose su sutarties dėl SESV 101 ir 102 straipsnių pažeidimais, dydžio nustatymas“. Prieiga internetu: <https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_guide_lt.pdf>.

mais, bet ir VAĮ 37 straipsnyje nustatytomis bendrosiomis poveikio priemonių taikymo taisyklėmis:

- poveikio priemonės skiriamos atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas aplinkybes;
- ūkio subjektui turi būti pranešta apie galimą pažeidimą. Jam turi būti aiškiai, nedviprasmiškai suformuluota galimo pažeidimo esmė, įvardytas galbūt pažeisto įstatymo ar kito teisės akto straipsnis, dalis, punktas ir nurodyta, kokiais įrodymais tai grindžiama;
- ūkio subjektas turi teisę susipažinti su surinkta medžiaga, pateikti įrodymus, duoti paaiškinimus raštu ar žodžiu, teikti prašymus. Jam turi būti suteikiama pakankamai laiko įrodymams pateikti ir paaiškinimams duoti;
- sprendimas, priimtas ūkio subjekto atžvilgiu pažeidimo byloje, turi būti grindžiamas tik tais įrodymais, kurie buvo ištirti bylos nagrinėjimo metu ir su kuriais turėjo galimybę susipažinti ūkio subjektas. Turi būti pateikti motyvai dėl visų bylai reikšmingų aspektų, kuriuos savo paaiškinime ar nagrinėjant žodžiu ūkio subjektas buvo paminėjęs;
- sprendimas ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje gali būti skundžiamas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo komisijoms arba administraciniams teismams.

Juridinių asmenų administracinę atsakomybę reglamentuojančios normos pasižymi terminų įvairove: sankcija – bauda – poveikio priemonės, nusižengimas – pažeidimas, atsakomybė – priežiūra, ūkio subjektas – juridinis asmuo. Tokia terminų įvairovė yra diskutuotina. Taip pat akivaizdu, kad pažeidimų teisena kiekviename įstatyme reglamentuojama skirtingai – vienur ji išdėstoma atskirais skyriais (pavyzdžiui, Mokesčių administravimo įstatyme), kitur – viename skyriuje (pavyzdžiui, Vertybinių popierių įstatyme), vienur yra įvardytos atleidimo nuo atsakomybės aplinkybės (pavyzdžiui, Mokesčių administravimo įstatyme), kitur – nėra (pavyzdžiui, Alternatyviųjų kolektyvinio investavimo subjektų valdytojų įstatyme), vienur – pažeidimų nagrinėjimo tvarka išdėstoma tame pačiame skyriuje, kur įvardijamos baudos, atleidimo nuo jų pagrindai ir apskundimo tvarka (pavyzdžiui, Reklamos įstatyme), kitur – skirtingame skyriuje (pavyzdžiui, Konkurencijos įstatyme). Nė viename iš minėtų įstatymų nėra įvardytų administracinės atsakomybės taikymo principų, išskyrus Konkurencijos įstatymą, kuriame yra minimi protingumo, proporcingumo, objektyvumo principai. Farmacijos įstatymo 62 straipsnyje nurodyti principai labiau primena valstybinės veiklos su farmacijos produktais priežiūros pagrindus. Toks „išblaškytas“, nevienodas juridinių asmenų atsakomybės reglamentavimas daro šį institutą sudėtingą, „gremėzdišką“ ir neaiškų.

Kai kuriose valstybėse juridinių asmenų, verslu užsiimančių asmenų ir fizinių asmenų atsakomybė yra reglamentuojama tame pačiame įstatyme, pavyzdžiui, Čekijos Respublikos įstatymų leidėjas 2016 m. priėmė Atsakomybės už nusižengimus ir teisenos įstatymą[1681] ir jame reglamentavo fizinių asmenų, verslu užsiimančių asmenų ir juridinių asmenų atsakomybę. Įstatymą sudaro keturios dalys – bendrosios nuostatos, atsakomybės už nusižengimus

[1681] Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich č. 250/2016 Sb.

pagrindai, teisena ir baigiamosios nuostatos. Pirmoje dalyje įtvirtintos bendrosios nuostatos, reglamentuojančios teisinio reguliavimo objektą, įstatymo galiojimo laiką, erdvėje ir asmenims. Antroje dalyje apibūdinti atsakomybės pagrindai, įskaitant nusižengimo sąvokas, trunkamos, sudėtinės, tęstinės veikos sampratas. Šioje dalyje atskirai reglamentuojami fizinių asmenų (amžius, pakaltinamumas, kaltė ir kt.), juridinių asmenų ir verslu užsiimančių fizinių asmenų atsakomybės ypatumai. Tada reglamentuojamos aplinkybės, kai asmuo netraukiamas administracinėn atsakomybėn ir kai atsakomybė išnyksta. Taip pat šioje dalyje nustatomos nuobaudos ir poveikio priemonės. Trečioje dalyje reglamentuojama administracinių nusižengimų teisena. Iš viso Įstatymą sudaro 114 straipsnių. Tačiau Čekijos viešojo administravimo subjektai, taikydami administracinę atsakomybę, vadovaujasi ne tik šiuo įstatymu, bet ir šalies viešojo administravimo proceso įstatymu bei specialiaisiais įstatymais. Jeigu, tarkime, trūksta teisinių procesinių institutų, jie gali būti, pasitelkiant teisės analogiją, pakeisti institutais, įtvirtintais Atsakomybės už nusižengimus ir teisenos įstatyme, jeigu tokia analogija nėra *in malam partem*.

6. ADMINISTRACINIAI DISCIPLINOS (DRAUSMINIAI) DELIKTAI

Administracinis disciplinos (drausminis) deliktas administracinės teisės teorijoje yra apibūdinamas kaip fizinio asmens, susijusio ypatingu teisiniu santykiu (tarnautojas, narys) su tam tikra institucija, turinčio ypatingas teises ir pareigas, išplaukiančias iš tarnybinio ar narystės tam tikroje institucijoje santykio, padarytas nusižengimas.[1682] Tai gali būti valstybės, savivaldybės institucijos ar įstaigos tarnautojas, pareigūnas, profesinės savivaldos narys. Lietuvos administracinės teisės teorijoje administraciniai disciplinos deliktai vadinami tarnybine atsakomybe, jei kalbama apie valstybės tarnautojų atsakomybę (žr. IV dalies 2.9 poskyrį ir 3 skyrių).

Administracinio disciplinos delikto subjektu gali būti tik asmuo tarnybos ar narystės santykiais susietas su atitinkama institucija (pavyzdžiui, ministerija, įstaiga prie ministerijos, Advokatūra, Notarų rūmai). Administracinio disciplinos delikto objektas yra disciplina – valstybės ar savivaldos institucijos nustatyta privaloma tvarka, darbo reglamentas, profesinė etika, profesionalumas, institucijos patikimumas, pareigūno vardas, įvaizdis viešojoje erdvėje.

Administracinė disciplinos atsakomybė yra administracinės teisės institutas, reglamentuojamas viešosios teisės normomis, todėl sportinių ar kitokių klubų, politinių partijų, visuomeninių organizacijų narių padaryti nusižengimai nepatenka į šią administracinės atsakomybės rūšį.

Sankcijos už administracinius disciplinos deliktus gali būti moralinio (pastaba, papeikimas), piniginio (darbo užmokesčio sumažinimas, bauda)

[1682] Prášková, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, *supra* note 1612, p. 149.

pobūdžio, pažeminimas tarnyboje, atleidimas iš pareigų, išbraukimas iš narių sąrašų. Sankcijos yra reglamentuojamos įstatymuose.

Įprasčiausiu administracinio disciplinos delikto subjektu yra valstybės tarnautojas, kurio tarnybinės atsakomybės pagrindai reglamentuojami VTĮ.[1683] Kai kurių valstybės tarnautojų, pavyzdžiui, statutinių valstybės tarnautojų (pareigūnų) tarnybinę atsakomybę reglamentuoja VTS[1684], DTS[1685], Žvalgybos įstatymas[1686]. Paminėtini ir kiti teisės aktai, pavyzdžiui, Kariuomenės drausmės statutas[1687]. Šiuose teisės aktuose įtvirtinti administracinės disciplinos atsakomybės pagrindai – nuobaudos, tarnybinio nusižengimo sudėtis, atsakomybę sunkinančios, lengvinančios aplinkybės, tarnybinio nusižengimo teisena, nutarimų dėl tarnybinės nuobaudos apskundimo ir vykdymo tvarka (apie tarnybinę atsakomybę žr. IV dalies 2.9 poskyrį ir 3 skyrių).

Prie disciplinos (drausminių) deliktų priskirtini ir profesinių savivaldos institucijų padaryti nusižengimai, pavyzdžiui, advokatų, notarų, antstolių, gydytojų, auditorių, odontologų, patentinių patikėtinių, mokesčių konsultantų. Šių institucijų narių atsakomybė paprastai detalizuojama įstatymuose[1688] ir kituose teisės aktuose[1689]. Juose nustatomos sankcijos, įvardijami organai, įgalioti atlikti nusižengimo tyrimą (pavyzdžiui, Odontologų rūmų, Advokatų, Notarų garbės teismai) ir kt.

Gali būti taip, kad administracinis disciplinos deliktas gali atitikti ir baudžiamąjį ar administracinį nusižengimą. Tokiu atveju sankcija skiriama ir už drausminį, ir už baudžiamąjį ar administracinį nusižengimą.

7. PROCESINIAI NUSIŽENGIMAI

Administracinės teisės teorijoje[1690] procesiniais nusižengimais laikomi tokie nusižengimai, kuriais nevykdomos procesinės pareigos, nustatytos teisės aktuose, ir už kurių nevykdymą viešojo administravimo subjektas asmeniui (dažniausiai fiziniam) taiko sankcijas. Šis nusižengimas nuo kitų administracinių deliktų skiriasi savo tikslu – priversti atlikti procesines pažeistas arba

[1683] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (Žin.,1999, Nr. 66-2130).

[1684] Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12049).

[1685] Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 7-140).

[1686] Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1931).

[1687] Lietuvos Respublikos kariuomenės drausmės statutas (Žin., 2011, Nr. 143-6704).

[1688] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymas. (Žin., 2004-04-06, Nr. 50-1632); Lietuvos Respublikos notariato įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 192-0); Lietuvos Respublikos patentinių patikėtinių įstatymas (TAR, 2017-07-11, Nr. 11943); Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymas (Žin., 2004, Nr. 4-35) ir kt.

[1689] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2016 m. balandžio 22 d. įsakymas Nr. 1R-133 „Dėl Lietuvos advokatų etikos kodekso skelbimo“ (TAR, 2016-04-22, Nr. 10280); Lietuvos Respublikos odontologų rūmų narių Visuotinio susirinkimo 2008 m. gegužės 23 d. priimtas Odontologų profesinės etikos kodeksas.

[1690] Prášková, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*, *supra* note 1612, p. 151–155.

neįvykdytas pareigas. Paprastai tokios sankcijos taikomos, vykdant ūkio subjektų priežiūrą. O tikslas tokių sankcijų yra viešojo administravimo subjektų autoriteto palaikymas, pagarbos procesiniams veiksmams, oraus elgesio su viešojo administravimo subjektu užtikrinimas. Procesinėmis sankcijomis siekiama ne represinių ar prevencinių tikslų, o procesinių pareigų vykdymo. Kitaip tariant, administracinės nuobaudos, pagal ANK, yra taikomos dėl to, kad asmuo padarė nusižengimą, pažeidė teisines pareigas. O procesinės nuobaudos taikomos tam, kad pažeidėjas įvykdytų pažeistą pareigą.

Toks procesinių nuobaudų ypatumas lemia kai kuriuos skirtumus nuo įprastų nuobaudų, pavyzdžiui, jų skyrimas yra viešojo administravimo teisė, o ne pareiga, neveikia *ne bis in idem* principas, nes viešojo administravimo subjektas gali skirti procesinę nuobaudą pakartotinai tol, kol bus įvykdyta procesinė pareiga.

Taigi, procesinė nuobauda skiriama viešojo administravimo subjekto, kuris vykdo procesinius veiksmus (pavyzdžiui, priežiūrą ūkio subjekto atžvilgiu), sprendimu už procesinį nusižengimą, padarytą tų procesinių veiksmų vykdymo metu.

VAĮ procesinių nuobaudų skyrimo galimybė nėra reglamentuota, nors turėtų būti – juk procesinės nuobaudos dažniausiai skiriamos ūkio subjektų veiklos patikrinimo (priežiūros) metu. Taigi, Lietuvoje procesinių nuobaudų skyrimo tvarka nustatyta specialiuosiuose įstatymuose. Antai Konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 3, 5 dalyse įtvirtinta Konkurencijos tarybos teisė skirti piniginę baudą *iki 1 procento bendrųjų metinių pasaulinių pajamų praėjusiais ūkiniais metais* už informacijos, reikalingos tyrimui atlikti ar koncentracijai nagrinėti, nepateikimą ar pateikimą ne laiku, taip pat neteisingos, klaidinančios ar ne visos informacijos pateikimą, nurodymų pateikti atsakymus į klausimus, užduotus asmenims, susijusiems su tiriamųjų ūkio subjektų veikla dėl faktų ir dokumentų, nevykdymą arba pateikimą neteisingų, klaidinančių ar neišsamių atsakymų į klausimus, už reikalavimų, pareikštų įgyvendinant Konkurencijos tarybos įgaliotiems asmenims savo teises atliekant tyrimą, nevykdymą, kliudymą atlikti veiksmus (pavyzdžiui, įeiti ir atlikti patikrinimą ūkio subjekto naudojamose patalpose), pažeistą ar nuplėštą antspaudą, uždėtą užantspauduojant ūkio subjekto naudojamas patalpas ir t. t. Taip pat Konkurencijos taryba gali skirti *piniginę baudą iki šešių tūkstančių eurų* už informacijos, reikalingos tyrimui atlikti, nepateikimą, taip pat ne visos ar neteisingos informacijos pateikimą viešojo administravimo subjektams.

Lietuvos bankas, pagal Bankų įstatymo 73 straipsnio 1 dalį (kai per nustatytus terminus nepateikiama priežiūros institucijos pareikalauta informacija arba pateikiama neišsami ar netiksli informacija, nevykdomi priežiūros institucijos duoti nurodymai ir t.t.) taiko minėto įstatymo 72 straipsnyje įtvirtintas poveikio priemones, įskaitant ir baudas. Konkrečių baudų dydžiai už procesinius nusižengimus nėra nustatyti. Tai paliekama Lietuvos banko diskrecijai.

Analogiškų normų rasime ir kituose Lietuvos banko administruojamuose įstatymuose, pavyzdžiui, Elektroninių pinigų ir elektroninių pinigų įstaigų įstatyme, Kredito unijų įstatyme ir t. t.

Procesinių nuobaudų skyrimas yra numatytas taip pat ANK 224 straipsnyje, reglamentuojančiame, kad sankcijas už asmenų kliudymą administracinio nusižengimo tyrimą atliekančiam pareigūnui atlikti Kodekse nustatytus procesinius veiksmus, už melagingų liudytojo ar nukentėjusiojo parodymų davimą, melagingos eksperto išvados ar specialisto paaiškinimo teikimą, melagingą ar akivaizdžiai neteisingą vertimą administracinio nusižengimo byloje, vengimą ar atsisakymą duoti liudytojo parodymus administracinio nusižengimo byloje, įrodymų naikinimą ar jų slėpimą, naudojimąsi negaliojančiais, fiktyviais ar kito asmens dokumentais arba kitokia apgavyste administracinio nusižengimo byloje.

Procesinių nuobaudų skyrimo tvarkos yra numatytos ir įstatymuose, reglamentuojančiuose teisminį procesą, pavyzdžiui, ABTĮ, CPK, BPK. Tačiau jas skiria ne viešojo administravimo subjektai, o teismai.

IŠVADOS

- Administracinis nusižengimas yra viena iš *teisės deliktų* rūšių.
- Administracinių *deliktų rūšys* yra tokios: fizinių asmenų nusižengimai, ūkio subjektų nusižengimai (juridinių asmenų ir verslu užsiimančių fizinių asmenų), administracinės disciplinos (drausminiai) nusižengimai, procesiniai nusižengimai.
- *Fiziniams asmenims* administracinė atsakomybė taikoma pagal ANK.
- *Juridiniams asmenims bei asmenims, užsiimantiems verslu (ūkio subjektams),* administracinė atsakomybė taikoma pagal specialiuosius įstatymus (Konkurencijos įstatymas, kt.) bei VAĮ įtvirtintas poveikio priemonių taikymo taisykles.
- *Administracinis disciplinos (drausminis) nusižengimas* apima ne tik tarnybinius nusižengimus, bet ir nusižengimus, kuriuos gali padaryti profesinių savivaldų nariai, kiti subjektai. Administracinė drausminė arba disciplinos atsakomybė yra taikoma pagal valstybės tarnybą reglamentuojančius teisės aktus, statutus, profesinės etikos kodeksus.
- *Procesinė nuobauda* yra skiriama viešojo administravimo subjekto, kuris vykdo procesinius veiksmus (pavyzdžiui, priežiūrą ūkio subjekto atžvilgiu), sprendimu už procesinį nusižengimą, padarytą tų procesinių veiksmų vykdymo metu.

VII dalis

Viešosios administracijos kontrolė

„Žinoma, vieni valdantieji tai darys daugiau,
kiti mažiau. Vieni labiau gerbs teisėtumą, tiksliau supras jo svarbą
valstybiniam bendravimui ir todėl nebus linkę aukoti jį kuriems nors
laikiniams politikos tikslams,
kiti – šių ceremonijų su „teisėtumu“ nedarys.“[1691]

1. ADMINISTRACINIAI TEISMAI: ISTORIJA, SISTEMA

„<...> teisėtumas savaime varžo valdančiųjų galią,
sulaiko josios griežtumą, įveda ją į tam tikrą
kategorišką funkcionalinę vagą ir tuo pačiu mažina
josios pavojų jų reikalams; kartu jis duoda jiems
galimybės šiek tiek apsidrausti nuo viešosios valdančiųjų
galios slėgimo <...> įsakymais, niekuo nevaržomais ir
besireiškiančiais visai
netikėtomis formomis ir imperatyvais ad hoc <...>.“[1692]

Pirmasis pasaulyje administracinis teismas buvo įsteigtas Prancūzijoje 1799 m. Šis teismas vadinosi Valstybės Taryba (pranc. *Conseil d'Etat*) ir įsteigimo metais jis buvo laikomas ne teismine, o vyriausybės patariamąja institucija teisės klausimais. Teisminės institucijos įgaliojimus ši Valstybės Taryba įgijo tik po septyniasdešimties metų – 1873-iaisiais.

Nors Lietuvoje pirmąkart administraciniai teismai įsteigti 1999 m., administracinio teismo istorija siekia senesnius laikus. Tarpukario Lietuvoje nebuvo įsteigtas administracinis teismas, tačiau tuo metu būta administracinio teismo užuomazgų. Antai 1922 m. Konstitucijos 68 straipsnyje įtvirtinta nuostata: „Teismas sprendžia administracijos įsakymų teisėtumą.“[1693] Tarpukario laikotarpiu galiojusiose konstitucijose daugiau tiesioginių užuominų apie administracinį teismą nebuvo, net ir 1938 m. Konstitucijoje[1694] įtvirtinta nuostata dėl administracinių veiksmų kontrolės priskirta skyriui ne apie teismus, bet apie valstybės administracinę santvarką. 1920 m. buvo įsteigta *Ministerijų jurisko*n*sultų komisija*, turėjusi teikti nuomones dėl įstatymų projektų, vyriausybės sutarčių, nagrinėjusi teisės kazusus, bet tik tada, kai to reikalaudavo vyriausybė. Taip pat buvo įsteigta *Steigiamojo Seimo skundų ir tardymo komisija*, turėjusi nagrinėti skundus dėl valdžios įstaigų neteisėtų veiksmų. 1928 m. įsteigta *Valstybės Taryba*, turėdavusi ministrų kabinetui pranešti apie administracinius aktus, prieštaraujančius įstatymams, tačiau į ją negalėdavo kreiptis asmenys ir

[1691] Romeris, Mykolas. *Administracinis teismas*, *supra* note 1, p. 56.
[1692] *Ibid.*, p. 60.
[1693] Lietuvos Respublikos Konstitucija (*Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 100-799).
[1694] Lietuvos Konstitucija (*Vyriausybės žinios*, 1938, Nr. 600-4199).

jos išvados netapdavo teisiniais imperatyvais.[1695] Nuo 1920 m. *Klaipėdos krašte veikė administracinis teismas*, dar vadinamas Valdžios arba Valdymo teismu, tačiau žiūrint šiandienos žvilgsniu tai nebuvo įprasta teisminė institucija.[1696] Nors visos šios institucijos veikė, jos negalėjo prilygti realius įgaliojimus turinčiai ir administracinius ginčus nagrinėjančiai teisminei institucijai. M. Romeris tokią situaciją apibūdino taip: „administracinio teismo funkciją galima pas mus pastebėti tiktai žiūrint per mikroskopą.“[1697]

Ilgainiui buvo nuspręsta parengti administracinio teismo įstatymo projektą. Iš viso buvo parengta keliolika įstatymo projektų (tikslus skaičius nėra žinomas). Pirmas projektas parengtas Valstybės Tarybos 1932 metais, paskutinis – 1940 metais. Tačiau nė vienas iš jų nebuvo priimtas, o administracinis teismas taip ir nebuvo įsteigtas.[1698]

Tarpukario Lietuvoje nebuvo ne tik administracinis teismas įsteigtas, bet nebuvo priimti ir Valstybės tarnybos įstatymas, Vyriausybės įstatymas, viešojo administravimo subjektų veiklą reglamentuojantys teisės aktai.[1699]

Minėta, kad Lietuvoje iki 1999 m. nebuvo įsteigtos specialios teisminės institucijos administraciniams ginčams nagrinėti. Akivaizdu, kad jų nebuvo ir sovietiniais laikais.[1700] Iki 1999 m. administraciniai ginčai buvo nagrinėjami pagal 1964 m. CPK[1701] 257–269 straipsnių nuostatas, įtvirtintas dalyje „Bylų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, teisena“.

Prieš įsteigiant administracinius teismus, paminėtini keli dokumentai, kuriuose buvo užfiksuotas tikslas steigti administracinius teismus. Tai – 1996 m. Lietuvos administracinės teisenos reformos metmenų projektas, kuriame paminėta „institucinė administracinių ginčų nagrinėjimo reforma“[1702], ir 1998 m. Seimo nutarimu patvirtinti Teisinės sistemos reformos metmenys[1703]. Juose buvo nustatyta:

> „Naudojant bendrųjų teismų sistemą, įsteigiami dviejų instancijų administraciniai teismai, kurių kompetencijai perduodamos bylos dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo bei kitos bylos, kylančios iš administracinių teisinių santykių, pvz., mokesčių ir pan. Sudarius tinkamas ekonomines, finansines ir organizacines prielaidas, sukuriama savarankiška administracinių teismų sistema.“

[1695] Detaliau apie administracinio teismo užuomazgas Lietuvoje: Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *supra* note 144, p. 27–49.

[1696] Detaliau apie Klaipėdos krašto administracinį teismą: Deviatnikovaitė, Ieva. „Klaipėdos krašto teismai“, *Jurisprudencija* 26 (1), 2019, p. 78–110.

[1697] Romeris, Mykolas. „Administracinio teismo įstatymo projektas“, *Židinys* 5–6, 1940, p. 561.

[1698] Detaliau apie tai: Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje“, *supra* note 144, p. 27–49.

[1699] Apie tai plačiau: Deviatnikovaitė, Ieva. „Vyriausybės darbo reglamentas tarpukario Lietuvoje: ar toks teisės aktas galiojo?“, *Jurisprudencija*, 27 (1), 2020, p. 6–30.

[1700] Apie tai plačiau: Deviatnikovaitė, Ieva. „Administracinio teismo pradai“ iki Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo“, *supra* note 945, p. 6–28.

[1701] Civilinio proceso kodeksas (Žin., 1964, Nr. 19-139).

[1702] Paužaitė–Kulvinskienė, Jurgita. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, *supra* note 154, p. 51.

[1703] Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. VIII-810 „Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ (Žin., 1998, Nr. 61-1736).

Pirmasis LVAT pirmininkas administracinių teismų steigimą yra pagrindęs dviem priežastimis:

> „Visų pirma, tai konstitucinis pagrindas: Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsnyje numatyta, kad Lietuvoje gali būti steigiami ir specializuoti teismai, įskaitant administracinius teismus. Kita labai svarbi priežastis – Europos Sąjungos reikalavimai. Lietuva, siekdama patekti į Europos Sąjungos sudėtį, turėjo įvykdyti daugelį reikalavimų. Be kelių dešimčių skyrių, kuriuos reikėjo suderinti su Europos Sąjungos teise, vienas iš reikalavimų buvo sustiprinti viešosios administracijos gebėjimus ir jų teisminę kontrolę. Taigi, Europos Sąjungos veiksnys suvaidino gana didelį vaidmenį formuojant administracinių teismų sistemą. Šis reikalavimas paskatino Lietuvos politikus ir teisininkus įsteigti administracinių teismų sistemą."[1704]

Taigi, pirmąkart administraciniai teismai Lietuvoje buvo įsteigti 1999 m., priėmus Administracinių teismų įsteigimo įstatymą.[1705] Šio įstatymo 2 straipsnyje įtvirtinta, kad administraciniai teismai steigiami, vadovaujantis Konstitucijos 111 straipsniu (minėto straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad pagal įstatymą gali būti įsteigti specializuoti teismai, tarp jų ir administraciniai). Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio apygardų administraciniai teismai pradėjo veikti 1999 m. gegužės 1 d. Aukščiausia instancija administracinėse bylose nebuvo atskirta nuo bendrosios kompetencijos teismų, t. y. aukščiausios instancijos administracinis teismas buvo bendrosios kompetencijos teismo struktūrinė dalis – Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius.

2001 m. sausio 1 d. pradėjo veikti Lietuvos LVAT[1706], o Aukštesnysis administracinis teismas bei Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius panaikinti. Penkių apygardų administraciniai teismai buvo palikti veikti. Taigi, nuo 1999 m. gegužės 1 d. iki 2001 m. sausio 1 d. administracinių teismų sistema nebuvo visiškai atskirta nuo bendrosios kompetencijos teismų sistemos. Ši sistema buvo trijų pakopų.

Nuo 2001 m. sausio 1 d. Lietuvoje pradėjo veikti dviejų instancijų administracinių teismų sistema, kuri buvo visiškai atskirta nuo bendrosios kompetencijos teismų sistemos. Taigi, nuo 2001 m. sausio 1 d. aukščiausią pakopą administracinių teismų sistemoje sudaro LVAT. Žemesnę grandį sudarė penkių apygardų administraciniai teismai – Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių. Apygardų administracinių teismų veiklos teritorija sutapo su atitinkamo bendrosios kompetencijos apygardos teismo veiklos teritorija. Veiklos teritorijos nustatytos Įstatymo dėl LAT, Lietuvos apeliacinio teismo, apygardų teismų įsteigimo, apygardų ir apylinkių teismų veiklos teritorijų nustatymo bei Lietuvos prokuratūros reformavimo[1707] 6 ir 7 straipsniuose. Tokia administracinių teismų sistema veikė iki 2018 m. sausio 1 d.

[1704] Valančius, Virgilijus. Žmonės vis dažniau gina savo teises administraciniuose teismuose. Prieiga internetu: < https://www.infolex.lt/Portal/start.asp?act=news&Tema=50&str=18935>.

[1705] Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-309).

[1706] Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5, 6 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo ir administracinių bylų teisenos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (Žin., 2000, Nr. 85-2568).

[1707] „Dėl Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Lietuvos apeliacinio teismo, apygardų teismų įsteigimo, apygardų teismų veiklos teritorijų nustatymo ir Lietuvos Respublikos prokuratūros reformavimo" (Žin., 1994, Nr. 50-932).

Vykdant teismų reformą, apygardų administraciniai teismai buvo reorganizuoti ir nuo 2018 m. sausio 1 d. nebeliko keturių apygardų administracinių teismų, nes jie buvo sujungti į Regionų apygardos administracinį teismą. LVAT ir toliau liko aukščiausia instancija administracinių teismų sistemoje, Vilniaus apygardos administracinis teismas taip pat buvo paliktas kaip atskira teisminė institucija:

2 straipsnis. Administracinių teismų steigimas

1. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 111 straipsniu, įsteigiami šie administraciniai teismai:

1) *Vilniaus apygardos administracinis teismas*;
2) *Regionų apygardos administracinis teismas*. Šį teismą sudaro Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmai, Regionų apygardos administracinio teismo Klaipėdos rūmai, Regionų apygardos administracinio teismo Panevėžio rūmai ir Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmai; šio teismo buveinė yra Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmuose;
3) *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas*.[1708]

LVAT yra 19 teisėjų, Vilniaus apygardos administraciniame teisme – 24 teisėjai, Regionų apygardos administraciniame teisme – 23 teisėjai.[1709]

Administracinių teismų sistemos kaita Lietuvoje 1999-2018

Administracinių teismų sistema Lietuvoje 1999-05-01 – 2001-01-01	**Administracinių teismų sistema Lietuvoje 2001-01-01 – 2017-12-31**	**Administracinių teismų sistema Lietuvoje nuo 2018 m. sausio 1 d.**
Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius	Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas	Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
Aukštesnysis administracinis teismas		
Penkių apygardų administraciniai teismai (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių)	Penkių apygardų administraciniai teismai (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio)	Vilniaus apygardos administracinis teismas Regionų apygardos administracinis teismas (Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio rūmai)

Keitėsi ne tik administracinių teismų sistema, bet ir administracinių teismų kompetencija, pavyzdžiui, administracinių nusižengimų byloms apeliacinė instancija buvo LVAT. Ši kompetencija perduota apygardos teismams (žr. ANK 644 straipsnį).

1.1. Administracinių teismų paskirtis

Administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, reglamentuojanti ne tik viešojo administravimo subjektų sistemą, veiklą, bet ir galimybę apsiginti nuo jos neteisėtos veiklos arba neveikimo. Vienas gynimosi būdų yra kreipima-

[1708] Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo ir 3 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas (TAR, 2016-06-30, Nr. 17975).

[1709] Lietuvos Respublikos Prezidento 2017 m. gruodžio 4 d. dekretas Nr. 1K-1164.

sis į teismą, siekiant apginti savo teises. Tačiau kreiptis galima dėl įvairiausių dalykų, pavyzdžiui, dėl viešosios tvarkos pažeidimo, palikimo, ištuokos, turto padalijimo ir t. t. Tokiais atvejais kreipiamasi į bendrosios kompetencijos teismus, kurie nagrinėja civilines, baudžiamąsias, administracinių nusižengimų bylas. Tačiau jeigu ginčas kyla tarp asmens ir viešojo administravimo subjekto, jam atliekant viešojo administravimo veiklą arba jos laiku ir tinkamai neatliekant, tokie ginčai nagrinėjami *administraciniuose teismuose*.

Administracinio teismo pagrindinė paskirtis nagrinėti administracinius ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių. Administraciniai teisiniai santykiai atsiranda, kai subjektai atlieka viešojo administravimo veiklą, t. y. priima individualius ir norminius administracinius aktus (teisės aktus, sukeliančius teisines pasekmes asmenims arba kuriančius, keičiančius, naikinančius elgesio taisykles). Taigi, administracinių ginčų nagrinėjimas yra tokių konfliktų nagrinėjimas, kuriame viena iš šalių būtinai yra viešojo administravimo subjektas. Kadangi tokie konfliktai kyla viešosios teisės erdvėje, tai ir jų nagrinėjimas reglamentuojamas bei vykdomas remiantis viešosios teisės normomis. Taigi, šie ginčai nėra privatinės teisinės prigimties, todėl jų nagrinėjimas patikėtas teisėjams, kurie specializuojasi viešojoje teisėje ir nagrinėja ne civilines, baudžiamąsias, bet administracines bylas. Konstitucinis Teismas pažymėjo:

> „<...> teismai, pagal Konstituciją ir įstatymus turintys įgaliojimus tirti teisės aktų (jų dalių), kurių atitikties Konstitucijai, kitiems aukštesnės galios teisės aktams tyrimas nėra priskirtas Konstitucinio Teismo jurisdikcijai, atitiktį Konstitucijai, kitiems aukštesnės galios teisės aktams ir priimti atitinkamus sprendimus, atitinkamose bylose tirdami tų teisės aktų (jų dalių) atitiktį Konstitucijai negali neaiškinti Konstitucijos. <...> pagal <...> įstatymus dėl kitų teisėkūros subjektų išleistų (ne Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės išleistų ir ne priimtų referendumu) teisės aktų (jų dalių), *inter alia* dėl ministrų išleistų teisės aktų, kitų žemesnės galios poįstatyminių teisės aktų, taip pat savivaldybių institucijų išleistų teisės aktų, atitikties aukštesnės galios teisės aktams, (ir pirmiausia) Konstitucijai, sprendžia pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį įsteigti specializuoti teismai – administraciniai teismai.“[1710]

Kadaise M. Romeris administracinio teismo paskirtį yra apibūdinęs kaip „administracijos darbų teisėtumo kontrolę“[1711]. Remiantis K. Lapinsko pastebėjimais[1712] 1999 m. kovo 26 d. konferencijoje „Administracinė justicija“, išskirtini administracinių teismų uždaviniai:

- ginti žmonių teises nuo viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų,
- ginti valstybės tarnautojų teises nuo viešosios administracijos savivalės,
- ginti savivaldybių teises nuo valstybės institucijų neteisėtų veiksmų,
- spręsti ginčus tarp kitų nepavaldžių administravimo subjektų,
- tikrinti norminių valdymo aktų teisėtumą.

[1710] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas.

[1711] Romeris, Mykolas. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*, Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fakulteto leidinys, 1931.

[1712] Lapinskas, Kęstutis. „Ar reikia Lietuvai administracinių teismų?“, *Justitia* 2, 1999, p. 23.

1.2. Administracinių bylų teisenos sąvoka

Administracinių bylų teisena yra administracinio proceso dalis (administracinio proceso sąvoką žr. vadovėlio žodyne), reiškianti administracinių bylų nagrinėjimą administraciniame teisme. Kadangi ABTĮ IV skyriuje reglamentuojama išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka, įstatymų leidėjas šią tvarką taip pat priskiria prie administracinių bylų teisenos (apie išankstinę skundų nagrinėjimo tvarką ne teisme žr. vadovėlio VII dalies 2 skyrių).[1713]

1.3. Administracinių bylų teisenos pagrindai ir jos organizacija

Administracinių bylų teisena yra reglamentuojama ABTĮ. Šis įstatymas buvo priimtas 1999 metais.[1714] Po kelių mėnesių nuo jo priėmimo pradėjo veikti administraciniai teismai. Įstatymo normos per kelis dešimtmečius buvo keistos penkiasdešimt kartų. Nauja Įstatymo redakcija priimta 2016 m. birželį.[1715]

ABTĮ 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad administraciniai teismai sprendžia viešojo administravimo srities ginčus. Iš esmės tai reiškia, kad viena iš ginčo šalių būtinai bus viešojo administravimo subjektas, o ginčas turi kilti viešojo administravimo srityje. Šiame kontekste privalu prisiminti, kad viešojo administravimo sritys yra įvardytos VAĮ (jos aptariamos vadovėlio I dalies 1 skyriuje). Taigi, administracinis ginčas, nagrinėjamas administracinio teismo, yra toks, kuris kils, pavyzdžiui, viešojo administravimo subjektui priimant norminį administracinį aktą (administracinis reglamentavimas), individualų administracinį aktą (administracinis sprendimas), teikiant administracines paslaugas, prižiūrint teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimą ir laikymąsi, administruojant viešųjų paslaugų teikimą. Taip pat administracinis ginčas gali kilti viešojo administravimo subjektui teikiant asmenims įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją, konsultuojant asmenis viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais, vykdant administracinę procedūrą, atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą. Tai reiškia, kad administraciniai teismai nesprendžia bylų, kylančių ne iš viešojo administravimo veiklos, pavyzdžiui, jie nenagrinėja ginčų, kylančių dėl viešųjų paslaugų teikimo, tačiau nagrinėja ginčus, kylančius iš viešųjų paslaugų teikimo administravimo, administracinių paslaugų teikimo ir pan. Administraciniai teismai nenagrinėja ginčų, kylančių iš darbo teisinių santykių, bet nagrinėja ginčus, kylančius iš tarnybinių teisinių santykių, t. y. kai juose dalyvauja valstybės tarnautojai, statutiniai valstybės tarnautojai, o ne dar-

[1713] S. Šedbaras yra detaliai išanalizavęs administracinės teisenos reikšmes. Žr. Šedbaras, Stasys. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*, *supra* note 155, p. 76–83.

[1714] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-308).

[1715] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas (TAR, 2016-06-15, Nr. 16849).

buotojai. Kitaip tariant, administracinis teismas nenagrinės ginčo dėl teatro direktoriaus atleidimo teisėtumo, nes su teatro direktoriumi yra sudaroma darbo sutartis, tačiau nagrinės, tarkime, Vyriausybės įstaigos ar įstaigos prie ministerijos vadovo atleidimo teisėtumą, jei atleistasis į jį kreipsis nustatyta tvarka.

ABTĮ II skyriaus normos nustato administracinių teismų kompetenciją. Remdamiesi ABTĮ 17, 20, 21 straipsniais, įvardijame, kokias bylas sprendžia administraciniai teismai.

Administracinių teismų kompetencija bendrai. Administraciniai teismai nagrinėja bylas:

1. dėl viešojo administravimo subjektų priimtų *teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo*, taip pat dėl šių subjektų *vilkinimo* atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus;
2. dėl *žalos*, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų*, atlyginimo* (CK 6.271 straipsnis);
3. dėl *mokesčių*, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo*, finansinių sankcijų* taikymo, *mokestinių ginčų*;
4. dėl *tarnybinių ginčų*, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės įgyvendinimo pagal Valstybės tarnybos įstatymą;
5. dėl *VTEK sprendimų* ir šios komisijos kreipimųsi dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo;
6. dėl *Seimo kontrolieriaus* pareiškimo dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo;
7. dėl ginčų *tarp nepavaldžių vienas kitam* viešojo administravimo subjektų dėl kompetencijos ar įstatymų pažeidimo;
8. dėl *rinkimų* įstatymų ir *Referendumo* įstatymo pažeidimo;
9. dėl *bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų* priimtų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo;
10. dėl *užsieniečių skundų* dėl atsisakymo išduoti *leidimą gyventi ar dirbti* Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, dėl skundų *dėl prieglobsčio* nesuteikimo ar panaikinimo, dėl *perkeliamųjų* asmenų skundų dėl perkeliamojo asmens statuso nesuteikimo ar panaikinimo;
11. dėl savivaldybės tarybos prašymų pateikti *išvadą*, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, *sulaužė priesaiką*, nevykdė nustatytų įgaliojimų;
12. dėl *Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos* prašymų kreiptis į ESTT dėl Europos Komisijos sprendimo dėl tinkamumo, dėl standartinių duomenų apsaugos sąlygų priėmimo ar dėl patvirtintų elgesio kodeksų visuotinio galiojimo.

Apygardos administracinio teismo kompetencija

Anksčiau įvardytoms administracinėms byloms pirmoji instancija yra Vilniaus apygardos administracinis teismas bei Regionų apygardos administracinis teismas, išskyrus bylas, nurodytas 9, 11 ir 12 punktuose (šioms bylos vienintelė ir galutinė instancija ir LVAT (žr. toliau)). Be to, ABTĮ 20 straipsnio 2 dalis detalizuoja Vilniaus apygardos administracinio teismo bei Regionų apygardos administracinio teismo kompetenciją, kai netaikomos išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros. Tokiais atvejais apygardos administracinis teismas pirmąja instancija taip pat nagrinėja bylas:

- dėl *norminių* administracinių aktų, kuriuos priėmė *teritoriniai ir savivaldybių* administravimo subjektai, teisėtumo;

- pagal *savivaldybių tarybų* prašymus dėl jų teisių pažeidimo, kai atsakovai yra valstybiniai administravimo subjektai;
- pagal *Vyriausybės atstovo pareiškimus* dėl savivaldybių institucijų ir jų pareigūnų teisės aktų, prieštaraujančių Konstitucijai ir įstatymams, dėl įstatymų ir Vyriausybės nutarimų (sprendimų) nevykdymo, dėl teisės aktų ar veiksmų, pažeidžiančių gyventojų ir organizacijų teises, teisėtumo;
- pagal ypatingos valstybinės svarbos projektus įgyvendinančių institucijų pareiškimus dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams teisės akto teisėtumo;
- dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos, jos teritorinių padalinių ir Mokestinių ginčų komisijos prie Vyriausybės, dėl kitų išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų.

Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencija

Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencijai priklauso nagrinėti bylas, kurias nagrinėja ir Regionų apygardos administracinis teismas. Tačiau vadovaujantis ABTĮ 20 straipsnio 4 dalį šis teismas nagrinėja jam priskirtas bylas ir pagal kitus įstatymus, pavyzdžiui, pagal Konkurencijos įstatymo[1716], Energetikos įstatymo[1717] straipsnius, Visuomenės informavimo įstatymo[1718] ir t. t.

LVAT kompetencija

LVAT yra *pirmoji ir galutinė instancija* byloms dėl:

- *bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų* priimtų bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo;
- savivaldybės tarybos prašymų pateikti *išvadą*, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra*, sulaužė priesaiką, nevykdė nustatytų įgaliojimų*;
- *Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos* prašymų kreiptis į kompetentingą ES teisminę instituciją dėl Europos Komisijos sprendimo;
- *norminių* administracinių aktų teisėtumo, kuriuos priėmė *valstybinio administravimo* subjektai.

LVAT yra *apeliacinė instancija* byloms, kurias išnagrinėjo apygardos administracinis teismas.

LVAT yra *galutinė instancija*[1719] byloms dėl:

- VRK sprendimų ar neveikimo, išskyrus skundus, kurie priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai;
- administracinių bylų priskyrimo kitiems administraciniams teismams klausimais.

LVAT nagrinėja prašymus dėl *proceso atnaujinimo* administracinėse bylose, kurios užbaigtos įsiteisėjusiu teismo sprendimu ar nutartimi.

Administraciniai teismai, pagal ABTĮ 18 straipsnį, nesprendžia bylų, kurių sprendimas priklauso Konstitucinio Teismo ir bendrosios kompetencijos teismų jurisdikcijai. Taip pat administracinių teismų kompetencijai nepriskiriama tirti Respublikos Prezidento, Seimo, Seimo narių, Ministro Pirmininko,

[1716] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 30-856).

[1717] Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2224).

[1718] Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo pakeitimo įstatymas (Žin., 2006, Nr. 82-3254).

[1719] Galutinė instancija reiškia ir vienintelę instanciją, t. y. nėra instancinės sistemos apskųsti nurodytų institucijų sprendimų.

Vyriausybės, Konstitucinio Teismo, LAT ir Lietuvos apeliacinio teismo teisėjų veiklos, kitų teismų teisėjų, taip pat prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir antstolių procesinių veiksmų, susijusių su teisingumo vykdymu ar bylos tyrimu, taip pat su sprendimų vykdymu, ir Seimo kontrolieriaus bei vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus sprendimų. Tai paaiškintina tuo, kad įvardyti subjektai, kurių sprendimų teisėtumo netiria administraciniai teismai, nėra viešojo administravimo subjektai arba yra tiesiogiai neatliekantys viešojo administravimo veiklos.

Administraciniai teismai, pagal ABTĮ 3 straipsnį, *nagrinėja ginčus dėl teisės*. Tai reiškia, kad administraciniai teismai *nevertina* ginčijamo teisės akto, veiksmų ar neveikimo *politinio ar ekonominio tikslingumo* požiūriu, pavyzdžiui, administracinis teismas nenagrinės prašymo ištirti maršrutinių taksi integracijos į bendrąją viešojo transporto sistemą vykdymo ekonominį pagrįstumą (daugiau pavyzdžių žr. IX dalies 5 skyriuje). Administracinių teismų pagrindinė užduotis yra nustatyti, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas, kitas teisės aktas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, ar teisės aktas arba veiksmas (neveikimas) neprieštarauja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo įgaliojimus.

Akcentuotina, kad administraciniai teismai sprendžia ne visus ginčus, kilusius iš administracinių teisinių santykių, pavyzdžiui, administraciniai teismai nenagrinėja administracinių nusižengimų bylų. Jas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai.

Apygardos administraciniuose teismuose nemažai bylų yra nagrinėjamos *vieno teisėjo* (*vienasmenis nagrinėjimas*) – bylos dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo, mokesčių, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokestinių ginčų, tarnybinių ginčų, ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso teisės įgyvendinimo pagal Valstybės tarnybos įstatymą. Vieno teisėjo taip pat yra nagrinėjamos, įsiteisėjus teismo sprendimui modelinėje byloje, tiek pirmojoje, tiek apeliacinėje instancijoje atnaujintos individualiosios vienarūšės bylos. Vienasmenis nagrinėjimas numatytas ir byloms dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų, susijusių su valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimu, byloms dėl administracinių ginčų komisijų ir kitų kolegialių išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų. Kitas bylas apygardos administraciniuose teismuose nagrinėja *trijų teisėjų kolegija*.

Vyriausiajame administraciniame teisme bylas nagrinėja trijų, penkių teisėjų kolegijos, išplėstinė penkių ar septynių teisėjų kolegija arba teismo plenarinė sesija, kurioje turi dalyvauti ne mažiau kaip du trečdaliai Teismo teisėjų. Paprastai bylas nagrinėja *trijų teisėjų kolegija*. *Penkių teisėjų kolegija* nagrinėja bylas dėl savivaldybės tarybos prašymų pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką, nevykdė nustatytų įgaliojimų ir dėl Valstybinės

duomenų apsaugos inspekcijos prašymų kreiptis į kompetentingą ES teisminę instituciją dėl Europos Komisijos sprendimo. LVAT pirmininko iniciatyva ar kolegijos iniciatyva *išplėstinės penkių ar septynių teisėjų kolegijos* yra formuojamos sudėtingoms byloms nagrinėti arba gali būti perduodamos *Teismo plenarinei sesijai*. Modelinės bylos LVAT nagrinėjamos išplėstinės teisėjų kolegijos arba teismo plenarinės sesijos. Taip pat išplėstinei teisėjų kolegijai arba teismo plenarinei sesijai perduodamos bylos, kai būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą (pavyzdžiui, kai išsiskiria praktika dėl tokio paties pobūdžio ginčo, tada priimamas išaiškinimas, nustatantis, kuria praktika turi būti vadovaujamasi, arba išaiškinama, kuo suformuotos praktikos skiriasi ir kada jomis reikia remtis), taip pat kai bylą išnagrinėjus apeliacine tvarka procesas atnaujinamas dėl pateikiamų akivaizdžių įrodymų, kad padarytas esminis materialiosios teisės normų pažeidimas jas taikant, galėjęs turėti įtakos priimti neteisėtą sprendimą ar nutartį.

Pagal ABTĮ 15 straipsnį, LVAT, aiškindamas ir taikydamas įstatymus bei kitus teisės aktus, formuoja vienodą administracinių teismų praktiką. LVAT analizuoja nacionalinių, Sąjungos, tarptautinių teismų praktiką, kitus teisės šaltinius, pavyzdžiui, mokslo, rengia teismų praktikos apibendrinimus, apžvalgas, viešai skelbia šią informaciją interneto svetainėje[1720].

1.4. Teisė paduoti skundą ir jos realizavimo tvarka

ABTĮ 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kokių skundų, pareiškimų ir prašymų pagrindu administraciniai teismai nagrinėja administracines bylas:

- pagal suinteresuoto asmens ar jo atstovo *skundą*,
- pagal prokuroro, viešojo administravimo subjektų, organizacijų ar fizinių asmenų *pareiškimą* dėl viešojo intereso arba valstybės, savivaldybės ir asmenų teisių bei įstatymų saugomų interesų gynimo,
- pagal savivaldybių institucijų, įstaigų, tarnybų prašymą dėl savivaldybių teisių viešojo administravimo srityje gynimo,
- pagal viešojo administravimo subjektų *prašymą* dėl administracinių ginčų sprendimo.

Taigi, teisę paduoti *skundą* turi suinteresuotas asmuo, *pareiškimą* – prokuroras, viešojo administravimo subjektai, organizacijos, fiziniai asmenys dėl viešojo intereso, valstybės, savivaldybės, asmenų teisių, įstatymų saugomų interesų gynimo, *prašymą* – savivaldybių viešojo administravimo subjektai, tarnybos dėl savivaldybių teisių viešojo administravimo srityje gynimo, viešojo administravimo subjektai dėl administracinių ginčų sprendimo.

ABTĮ 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje taip pat yra nustatyta teisė kreiptis į teismą. Pagal oficia-

[1720] Prieiga internetu: <https://lvat.lt/veikla/teismu-praktika/204>.

liąją konstitucinę doktriną, asmens teisių ir laisvių teisminio gynimo garantija yra procesinio pobūdžio, teisingumo įgyvendinimo sąlyga, neatskiriama teisinės valstybės principo dalis.[1721] EŽTT ir ESTT jurisprudencijoje taip pat akcentuojama teisė į teisminę gynybą.[1722] Vis dėlto ši teisė nėra absoliuti[1723] ir besąlyginė[1724] – ji privalo būti įgyvendinama įstatymų nustatyta tvarka.

ABTĮ 24 straipsnis detalizuoja skundo formą ir turinį. Išskirtini šio straipsnio 2 dalies 7 ir 8 punktai, kuriuose nurodyti *skundo pagrindas* (aplinkybės, kuriomis pareiškėjas grindžia savo reikalavimą, ir tai patvirtinantys įrodymai, liudytojų pavardės, vardai ir gyvenamosios vietos, kitų įrodymų buvimo vieta) ir *skundo dalykas* (pareiškėjo reikalavimas patenkinti skundą ir panaikinti skundžiamą teisės aktą arba įpareigoti viešojo administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą, arba įpareigoti įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą, kitą teisės aktą, arba išspręsti ginčą kitu būdu, arba priteisti atlyginti žalą, atsiradusią dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų) (žr. vadovėlio VIII dalies 3 skyrių, IX dalies 5 skyrių). Jeigu skundas neatitinka jam keliamų reikalavimų, išdėstytų ABTĮ 9 straipsnio 2 dalyje, 24, 25 (skundo priedai), 34 (žyminis mokestis) straipsniuose, teisėjas nutartimi nustato terminą trūkumams šalinti. Jeigu šie trūkumai nepašalinami, skundas laikomas nepaduotu ir skundas (prašymas, pareiškimas) grąžinamas pareiškėjui, išskyrus, kai pradėta elektroninė byla.

Besikreipiantis į teismą asmuo turi būti suinteresuotas. Antai ABTĮ 5 straipsnio 1 dalyje vartojama sąvoka „kiekvienas suinteresuotas subjektas“. Ši sąvoka reiškia pareiškėją, kurio atžvilgiu buvo priimtas administracinis aktas, sukeliantis jam teisines pasekmes, pavyzdžiui, asmeniui, jo nuomone, yra neteisėtai anuliuojama tam tikros ūkinės komercinės veiklos licencija. Suinteresuoto subjekto sąvoka taip pat reiškia, kad asmuo negalės kreiptis į teismą dėl kito asmens, kurio teisės yra galimai pažeistos viešojo administravimo subjektų. Antai ir oficialiojoje administracinėje doktrinoje yra pažymėta:

> „<...> vienas iš reikalavimų, įgyvendinant teisę kreiptis į administracinį teismą, yra suinteresuoto asmens kreipimasis dėl teisės ar įstatymų saugomo intereso pažeidimo. Suinteresuoto asmens teisė kreiptis į teismą nereiškia teisės reikalauti ginti nuo pažeidimų bet kieno teisę, o reiškia galimybę kreiptis į teismą tik dėl to, kad būtų apginta jo (pareiškėjo) subjektinė teisė ar įstatymų saugomas interesas.“[1725]

Taigi, viešojo administravimo subjektų veiksmai, neveikimas, sprendimai, dėl kurių galima kreiptis į administracinius teismus, turi būti tokie, kuriais

[1721] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d., birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d. nutarimai.

[1722] Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo 1975 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *Golder prieš Jungtinę Karalystę*, 34–36 par., Series A Nr. 18; 1986 m. balandžio 23 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimo *Les Verts prieš Parlamentą*, 294/83, Rink. p. 1339, 23 punktas.

[1723] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-109-662.

[1724] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-615-502/2019.

[1725] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-1157/2009; 2017 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-745-502/2017.

yra sukeliamos teisinės pasekmės, t. y. darantys įtaką asmenų teisėms ir įstatymų saugomiems interesams. Tai išplaukia iš ABTĮ 5 straipsnio 1 dalies ir 23 straipsnio 1 dalies:

> „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą konstatavo, kad administraciniai aktai, dėl kurių galima pateikti skundą, pagal ATBĮ 5 straipsnio 3 dalies 1 punktą ir 23 straipsnio 1 dalį yra visi viešojo administravimo subjektų priimti teisės aktai, nepaisant tų aktų formos, taip pat veiksmai (neveikimas), sukeliantys asmeniui teisines pasekmes, t. y. darantys įtaką asmenų teisėms ar įstatymų saugomiems interesams. Remiantis šiomis teisės normomis, administraciniams teismams priskirta nagrinėti administracines bylas dėl viešojo administravimo subjektų priimtų teisės aktų, taip pat veiksmų (neveikimo), darančių įtaką asmenų teisėms ar įstatymų saugomiems interesams, teisėtumo."[1726]
>
> „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad teismas imasi nagrinėti tik tokį reikalavimą dėl teisės akto panaikinimo, kuriame aiškiai bei imperatyviai suformuluotos visuomeninio santykio dalyviams privalomos elgesio taisyklės, jų teisės bei pareigos."[1727]

Tai reiškia, kad veiksmų, aktų, nesukeliančių teisinių pasekmių, administraciniam teismui negalima skųsti, pavyzdžiui, skundas negali būti teikiamas dėl tarpinių viešojo administravimo subjektų priimtų dokumentų, kurių pagrindu vėliau priimamas galutinis sprendimas. Tai gali būti tarnybinis pranešimas, paklausimas, siuntimas, teikimas, tarnybinė išvada, įspėjimas, rekomendacijos, aiškinimai, raginimas. Taigi, skundžiamas gali būti tik galutinis sprendimas, tačiau teismas, nagrinėdamas galutinio sprendimo teisėtumą, gali nagrinėti ir tarpinių aktų teisėtumą ir pagrįstumą. Tačiau praktikoje esama išimčių, pavyzdžiui, tarnybinio vertinimo komisijos išvada, kai valstybės tarnautojas įvertinamas gerai, ir pan.

> Suinteresuoto asmens sąvoka administracinėje teisminėje praktikoje plečiama, nes gali būti sprendimas nepriimtas asmens atžvilgiu, tačiau pažeidžiantis jo teises ir įstatymų saugomus interesus. Tokiu atveju toks sprendimas taip pat gali būti skundžiamas.

ABTĮ V skyriaus normos reglamentuoja *terminus* skundui, pareiškimui, prašymui administraciniam teismui paduoti. Pagal ABTĮ 29 straipsnį, 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, nebent specialus įstatymas nustatytų kitaip[1728]:

> „Aiškindamas šią nuostatą, Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad sprendžiant klausimą dėl termino skundui paduoti yra svarbu nustatyti, ar skundžiamas administracinis aktas turėjo būti įteiktas suinteresuotam asmeniui, o

[1726] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-506-415/2019.

[1727] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A17-966/2006, 2011 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-858-892-11.

[1728] Pavyzdžiui, Valstybės kontrolės įstatymo 19 straipsnyje yra nustatyta, kad audituoto subjekto vadovai ar kiti sprendime nurodyti asmenys valstybės kontrolieriaus ar jo pavaduotojo sprendimą gali apskųsti teismui per dvidešimt kalendorinių dienų nuo sprendimo gavimo dienos. Žr. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).

jei turėjo būti įteiktas, ar aktą priėmęs viešojo administravimo subjektas atliko teisės aktais nustatytą pareigą dėl akto suinteresuotam asmeniui įteikimo; ar aktas turi būti skelbiamas viešai, ar buvo paskelbtas; ar pareiškėjas žinojo, kad toks aktas turi būti priimtas, ar buvo aktyvus ir atliko atitinkamus veiksmus, siekdamas išsiaiškinti apie akto priėmimą (atsisakymą jį priimti) ir jo turinį bei per įstatymu nustatytą terminą teisės aktais nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl galimai pažeistų savo teisių gynimo.“[1729]

Viešojo administravimo subjekto pareigų nevykdymą, klausimo nagrinėjimo vilkinimą galima apskųsti *per du mėnesius* nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje akcentuojama, kad vilkinimo, pareigų nevykdymo negalima painioti su viešojo administravimo subjekto atsisakymu atlikti tam tikrus veiksmus. Viešojo administravimo subjekto atsisakymą vykdyti tam tikrus veiksmus, kuris dažniausiai įforminamas administraciniu sprendimu, reikėtų skųsti per mėnesį, o ne per du mėnesius:

„Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad atsisakymas atlikti veiksmus ir vilkinimas atlikti veiksmus, kaip teisinės sąvokos, nėra tapačios. Pirmuoju atveju atsisakymas atlikti veiksmus yra vienas iš viešojo administravimo subjektui leistinų veiksmų, kurio teisėtumas ir pagrįstumas ir sudaro bylos nagrinėjimo dalyką. Antruoju atveju viešojo administravimo subjektas neatlieka visų ar dalies veiksmų, kuriuos jam priskirta atlikti. Šiuo atveju bylos nagrinėjimo dalyką sudarytų aplinkybių, ar viešojo administravimo subjektas buvo kompetentingas atlikti tam tikrus veiksmus, ar jam priskirtus klausimus sprendė įstatymų nustatyta tvarka ir laiku, nustatymas.“[1730]

Terminai, per kuriuos turėtų būti ištirtas norminio administracinio akto teisėtumas, nenustatomi.

Pagal ABTĮ 28 straipsnį, administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimą, priimtą ne teismo tvarka išnagrinėjus administracinį ginčą, galima skųsti administraciniam teismui *per vieną mėnesį* nuo sprendimo priėmimo dienos, nebent specialus įstatymas nustatytų kitaip.

Praleidus terminą paduoti skundą, jis gali būti atnaujintas, tačiau tik esant tam tikroms sąlygoms, t. y. terminas turi būti praleistas dėl svarbios priežasties (ABTĮ 30 straipsnis). Administracinių teismų diskrecijos teisei palikta spręsti, kokios priežastys laikytinos svarbiomis:

„Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinęs, jog tokio pobūdžio priežastimis laikytinos tik objektyvios, nuo apelianto valios nepriklausiusios aplinkybės, sutrukdžiusios laiku kreiptis į teismą dėl pažeistos teisės gynimo <…>. Termino atnaujinimas yra teismo teisė, bet ne pareiga, todėl teismo diskrecijai palikta spręsti, kokias priežastis pripažinti svarbiomis, kokias – nesvarbiomis, atsižvelgiant į faktines konkrečios bylos aplinkybes bei suformuotą teismų praktiką.“[1731]

[1729] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS556-395/2010, 2019 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-699-492/2019.

[1730] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-406/2003, 2020 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1658-502/2019.

[1731] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-327/2013, 2019 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-144-415/2019.

Svarbiomis aplinkybėmis gali būti laikytinos asmens liga, apskundimo tvarkos nenurodymas skundžiamame sprendime. Reikšmingomis aplinkybėmis, vertinant termino praleidimo priežastis, laikytini pareiškėjo rūpestingumas, sąžiningumas, atidumas.

Administracinių bylų teisenos stadijos

Administracinių bylų teiseną galima išskaidyti į keletą stadijų – skundų priėmimo nagrinėti stadija (bylos iškėlimo), pasiruošimo bylai nagrinėti stadija, teisminio nagrinėjimo stadija, teismo sprendimo priėmimo stadija, teismo sprendimo vykdymo stadija, proceso atnaujinimo stadija. Tolesniuose skyriuose aptarkime šias stadijas.

1.5. Skundų priėmimas

Kaip minėta, teisė į teisminę gynybą nėra besąlyginė – norint ją įgyvendinti būtina laikytis procesinių reikalavimų. Administracinių teismų praktikoje pažymima, kad skundo priėmimo stadijoje teismas nevertina, ar buvo pažeistos asmens teisės. Šioje stadijoje sprendžiami procesinio teisinio pobūdžio klausimai, t. y. ar buvo laikytasi ABTĮ nustatytų reikalavimų skundui, pareiškimui ar prašymui. Antai ABTĮ 33 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas aplinkybių sąrašas, kai teismas atsisako priimti skundą, pavyzdžiui, skundas nenagrinėtinas administraciniame teisme, kai skundą paduoda neveiksnus asmuo, suinteresuoto asmens neįgaliotas asmuo, pareiškėjas nesilaikė tai bylų kategorijai nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos. Šiais ir kitais minėtame straipsnyje nustatytais atvejais teisėjas motyvuota nutartimi atsisako priimti skundą, prašymą ar pareiškimą.

LVAT pažymėjo, kad skundo (prašymo) priėmimo stadijoje vertinama tik formali skundo atitiktis reikalavimams, kuriuos tokiems procesiniams dokumentams nustato ABTĮ, ir nėra sprendžiama dėl pareikštų reikalavimų pagrįstumo ir teisėtumo:

„Teisėjų kolegija, įvertinusi pareiškėjos skunde keliamus reikalavimus, savivaldybei teiktą prašymą ir skundžiamą atsakymą, <...>, sprendžia, kad tikrinamu atveju skundo priėmimo stadijoje teigti, jog skundžiamas raštas yra informacinio pobūdžio ir jokių teisinių pasekmių nesukelia, nėra pagrindo. Pareiškėjos skundžiamu atsakovo raštu iš esmės atsisakyta tenkinti pareiškėjos prašymą inicijuoti detaliojo plano, patvirtinto Vilniaus rajono savivaldybės tarybos įsakymu Nr. 000 keitimą, padalijant 0,2050 ha žemės sklypą Vilniaus r. savivaldybėje pagal patvirtintą žemės sklypo naudojimosi tvarkos nustatymo schemą ir pareiškėjai priklausančią 852 kv. m šio žemės sklypo dalį sujungiant su žemės sklypu.

Todėl pareiškėjos nurodomi argumentai, kad skundžiamas raštas pažeidžia jos teises ir teisėtus interesus, turi būti vertinami nagrinėjant bylą iš esmės, nes skundo priėmimo metu nėra akivaizdu, jog raštas nesukelia pareiškėjai jokių teisinių pasekmių, t. y. nedaro įtakos pareiškėjos teisėms ar įstatymų saugomiems interesams. Taigi šiuo atveju tik nagrinėjant bylą iš esmės bus galima išsiaiškinti rašto priėmimo pagrindus ir ar iš tiesų jis pažeidžia pareiškėjos teises ir teisėtus interesus, atsižvel-

giant į pastarąją išvadą spręsti, ar yra pagrindas taikyti pareiškėjos pasirinktą pažeistų teisių teisminės gynybos būdą.“[1732]

Skundas priimamas teismo nutartimi ne vėliau kaip per septynias darbo dienas (su išimtimi, kai sprendžiamas praleisto termino atnaujinimo klausimas ir klausiama atsakovo ar kito suinteresuoto asmens nuomonės) (ABTĮ 33 straipsnis).

1.6. Administracinės bylos proceso dalyviai

ABTĮ 46 straipsnis nustato *proceso šalis* – pareiškėją ir atsakovą. *Pareiškėjas* yra skundą, prašymą, pareiškimą padavęs subjektas. *Atsakovas* yra viešojo administravimo subjektas ar kitas asmuo, kurio teisės aktai arba veiksmai, neveikimas ar vilkinimas atlikti veiksmus yra skundžiami. Prie proceso šalių priskiriami *tretieji suinteresuoti asmenys* – asmenys, kurių teisėms ar pareigoms bylos išsprendimas gali turėti įtakos.

Administracinės bylos proceso *dalyviais* laikytinos proceso šalys ir jų atstovai, prokuroras, viešojo administravimo subjektai, organizacijos ir fiziniai asmenys, kreipęsi į teismą su pareiškimu, kad būtų apgintas viešasis interesas arba valstybės, savivaldybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai.

1.7. Pasiruošimas nagrinėti administracinę bylą

LAT teisėjų kolegija pažymėjo, kad pasiruošimo nagrinėti bylą paskirtis yra galutinai suformuluoti ieškinio dalyką, išsiaiškinti šalių nuomonę dėl įrodymų, sudaryti sąlygas, kad byla būtų išnagrinėta jau pirmame teismo posėdyje.[1733] Po to, kai teisėjas išsprendžia skundo priėmimo klausimą, jis ruošiasi nagrinėti bylą. Pasiruošimo nagrinėti bylą stadijoje teisėjas turi išspręsti klausimus, nurodytus ABTĮ 67 straipsnyje, reglamentuojančiame pasiruošimą nagrinėti bylą pirmosios instancijos teisme, pavyzdžiui, išsiųsti trečiajam suinteresuotam asmeniui ir atsakovui skundo nuorašus paštu ar elektroninių ryšių priemonėmis ir pareikalauti iš atsakovo per nurodytą terminą pateikti teismui atsiliepimą, proceso šalių prašymu išreikalauti įrodymus, kurių jos negali gauti, arba išduoti liudijimą tiems įrodymams gauti, nuspręsti dėl specialistų iškvietimo ar ekspertizės atlikimo, nustačius, kad byloje galima sudaryti taikos sutartį, pasiūlyti ginčo šalims apsvarstyti taikos sutarties sudarymo galimybę, atlikti kitus minėtame straipsnyje nustatytus veiksmus.

Pasiruošimo stadijai priskirtinas bylų sujungimas arba išskyrimas:

Bylos sujungiamos, kai (1) skirtingose bylose yra tas pats ginčo objektas, t. y. skundžiamas tas pats aktas ar veiksmas (neveikimas), prašoma patikrinti to paties administracinio norminio akto teisėtumą; (2), bylos yra iškeltos tame pačiame teisme ir

[1732] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-476-492/2019.

[1733] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. kovo 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-147-701/2015.

nė viena jų neišnagrinėta (pavyzdžiui, negali būti sujungiamos bylos, kai jos nagrinėjamos skirtingų instancijų teismuose, taip pat kai viena byla jau išnagrinėta arba kai dar nėra išspręstas skundo priėmimo klausimas); (3) sujungimas naudingas proceso efektyvumo principo požiūriu, pavyzdžiui, LVAT į vieną bylą buvo sujungtos net penkios administracinės bylos, kuriose buvo sprendžiamas to paties atsakovo – Konkurencijos tarybos – priimto nutarimo teisėtumas, siekiant proceso operatyvumo bei nuoseklios teismų praktikos formavimo.[1734]

„*Išskyrimas* galimas ir tikslingas, kai teisme paaiškėja, kad viename skunde pareiškiami skirtingo rūšinio teisingumo reikalavimai ir juos galima nagrinėti skyrium arba kai pareiškiami keli reikalavimai, kurie nagrinėjami skirtinga teisena“[1735], pavyzdžiui, pareiškėjai kreipėsi į LVAT, prašydami panaikinti VRK sprendimą bei priteisti turtinę ir neturtinę žalą. Šis reikalavimas nagrinėjamas ne LVAT, bet pirmosios instancijos teisme.

ABTĮ 69 straipsnyje reglamentuojamas bylos perdavimas. Tai gali būti padaryta, kai, nušalinus vieną ar kelis teisėjus, jų pakeisti kitais tame teisme negalima, kai paaiškėja, kad byla buvo priimta teismo, pažeidžiant priskirtinumo teismams taisykles, pripažinus, kad byla operatyviau ir ekonomiškiau bus išnagrinėta kitame teisme.

Reikalavimo užtikrinimo priemonės, kurias gali taikyti teismas proceso dalyvių motyvuotu prašymu – drausti atlikti tam tikrus veiksmus, stabdyti išieškojimą pagal vykdomąjį dokumentą, stabdyti individualaus teisės akto galiojimą, taikyti kitas priemones – gali būti taikomos bet kurioje proceso stadijoje.

Teismo šaukimo, pranešimo institutas, kuriuo vykdoma teismo pareiga pranešti apie teismo posėdžio ar atskirų procesinių veiksmų atlikimo laiką ir vietą, kviesti liudytojus, specialistus, ekspertus, vertėjus, teismo šaukimo, pranešimo įteikimo tvarka reglamentuojama ABTĮ skirsnyje, skirtame pasiruošti nagrinėti administracinę bylą.

Pasiruošimas bylai nagrinėti paprastai turi būti baigiamas per mėnesį nuo skundo priėmimo dienos (ABTĮ 64 straipsnio 3 dalis).

1.8. Administracinės bylos nagrinėjimas teisme

Kai pasiruošimo bylos nagrinėjimo stadija baigiama, pradedamas administracinės bylos nagrinėjimas. Proceso dalyvių neatvykimas į teismo posėdį, jeigu jiems buvo apie teismo posėdį tinkamai pranešta, nėra kliūtis bylai nagrinėti ir sprendimui priimti (ABTĮ 77 straipsnio 3 dalis). Teisėjas nutartimi skiria bylą nagrinėti teismo posėdyje žodinio arba rašytinio proceso tvarka. Nutartis skirti bylą nagrinėti teismo posėdyje paprastai turi būti priimta ne vėliau kaip prieš mėnesį iki teismo posėdžio dienos (ABTĮ 64 straipsnio 3 dalis). Pirmasis teismo posėdis paprastai turi įvykti ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo nutarties skirti bylą nagrinėti teismo posėdyje priėmimo dienos (ABTĮ 64 straipsnio 4 dalis).

[1734] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas apibendrinimas Nr. 23, 2012, p. 775–776.

[1735] *Ibid.*, 776.

ABTĮ 78 straipsnyje įtvirtinti bylos nagrinėjimo teisme betarpiškumo, žodiškumo, nepertraukiamumo principai. *Betarpiškumo principo* esmė atskleista minėto straipsnio 1 dalyje. Šis principas reiškia, kad teismas privalo ištirti įrodymus byloje – išklausyti proceso šalių paaiškinimų, liudytojų parodymų, specialistų paaiškinimų, ekspertų išvadų, susipažinti su įrodymais, apžiūrėti daiktinius įrodymus. Taigi, teismas tiesiogiai turi ištirti įrodymus. Betarpiškumo principas svarbus tuo, kad, pagal ABTĮ 10 straipsnio 3 dalį, teismas savo sprendimą gali grįsti tik tais įrodymais, kuriuos ištyrė teismo posėdžio metu. *Žodiškumo* esmė atskleista 78 straipsnio 2 dalyje: pirmosios instancijos teisme byla nagrinėjama žodžiu ir esant nepasikeitusiai teisėjų sudėčiai. Jeigu atidėjus bylos nagrinėjimą proceso metu bent vienas iš teisėjų pakeičiamas, byla turi būti nagrinėjama nuo pat pradžios, nebent proceso dalyviai neprieštarauja, kad byla būtų nagrinėjama toliau. Taigi, žodiškumo esmėje slypi saugiklis išsaugant skaidrumą nagrinėjant bylas, nes nuo bylos galima tik nusišalinti arba būti nušalintam. Bylos nagrinėjimo *nepertraukiamumo* taisyklė reglamentuojama 78 straipsnio 3 dalyje: bylos nagrinėjimas teisme vyksta nepertraukiamai, išskyrus atvejus, kai skelbiama pertrauka, kuri negali būti ilgesnė kaip penkios darbo dienos. Kol byla nebaigta nagrinėti, tos sudėties teismas neturi teisės nagrinėti kitų bylų. Tačiau yra numatytos nepertraukiamumo išimtys: kai bylos nagrinėjimas atidedamas, sustabdomas arba padaroma teismo posėdžio pertrauka, kai atidedamas sprendimo priėmimas ir paskelbimas.

Bylos nagrinėjimas atidedamas, jeigu į posėdį neatvyko vertėjas ar proceso šalis, kai teismas nusprendžia, kad be jų negalima nagrinėti bylos, kai būtina išreikalauti naujus įrodymus, kai ginčas perduodamas spręsti teisminės mediacijos būdu arba kai ginčo šalims reikia laiko deryboms dėl taikos sutarties sudarymo ir kitais reikiamais atvejais (ABTĮ 79 straipsnio 1 dalis). Bylos nagrinėjimas gali būti atidėtas ir pareiškėjo, atsakovo, trečiojo suinteresuoto asmens ar vieno iš jų atstovo prašymu ir teismas pripažįsta, kad jų neatvykimo priežastis yra svarbi (ABTĮ 79 straipsnio 2 dalis).

Byla gali būti perduota spręsti teisminės mediacijos būdu teismo nutartimi, kai teismas išaiškina ginčo šalims teisminės mediacijos esmę, yra gautas ginčo šalių sutikimas arba prašymas perduoti ginčą spręsti teisminės mediacijos būdu (ABTĮ 79^1 straipsnio 1 dalis). Mediatoriaus skyrimo, nusišalinimo, susipažinimo su bylos medžiaga tvarka nustatyta ABTĮ 79^2 straipsnyje.

Bylos nagrinėjimas gali būti sustabdytas, nutrauktas arba skundas gali būti paliktas nenagrinėtas. ABTĮ 100 straipsnis įtvirtina *bylos nagrinėjimo sustabdymo* pagrindus, pavyzdžiui, kai miršta bylos šalimi buvęs asmuo, kai šalis netenka veiksnumo, kai negalima nagrinėti tos bylos, iki bus išspręsta kita byla, nagrinėjama civiline, baudžiamąja ar administracine tvarka, kai teismas kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar įstatymas arba kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas byloje, atitinka Konstituciją, kai teismas kreipiasi į kompetentingą ES teisminę instituciją prašydamas prejudicinio sprendimo Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo klausimu. *Bylos nutraukimo pagrindus*, tvarką

ir pasekmes nustato ABTĮ 103 ir 104 straipsniai. ABTĮ 105, 106 straipsniai nustato *skundo palikimo nenagrinėto pagrindus, tvarką ir pasekmes.* Skundas gali būti paliktas nenagrinėtas, pavyzdžiui, jeigu suinteresuotas asmuo, kreipęsis į teismą, nesilaikė tos kategorijos byloms nustatytos išankstinio bylos nagrinėjimo ne per teismą tvarkos ir dar galima pasinaudoti ta tvarka, jeigu skundą padavė neveiksnus tam tikroje srityje asmuo, jeigu skundą suinteresuoto asmens vardu padavė neįgaliotas pradėti bylą asmuo, jeigu teisme nagrinėjamas administracinis ginčas tarp tų pačių ginčo šalių, dėl to paties dalyko ir tuo pačiu pagrindu, jeigu į posėdį neatvyko pareiškėjas, o teismas nelaiko esant galima išspręsti bylą pagal esančią byloje medžiagą, kai apie tai pareiškėjui buvo pranešta, jeigu bylos nagrinėjimo pirmosios instancijos teisme metu paaiškėja, kad skundas neatitinka jo turiniui keliamų reikalavimų arba kad nesumokėtas žyminis mokestis. Šiuo pagrindu skundas gali būti paliekamas nenagrinėtas tik tuo atveju, jeigu pareiškėjas per teismo nustatytą terminą trūkumų nepašalina.

ABTĮ 81 straipsnis reglamentuoja teismo posėdžio tvarką, kurią iliustruojame taip:

„Teismo posėdžio eiga administraciniame teisme“[1736]

Teismo posėdžio įžanginė dalis
• Teisėjas (teismo posėdžio pirmininkas) praneša, kokia byla bus nagrinėjama. • Teisėjas (teismo posėdžio pirmininkas) nustato atvykusiųjų į posėdį asmenų tapatybę, patikrina pareigūnų ir (ar) atstovų įgaliojimus. Jeigu kas nors iš proceso šalių (jų atstovų) į posėdį neatvyksta, patikrinama, ar jiems apie posėdį tinkamai pranešta, teismas įvertina galimybę nagrinėti bylą be šių asmenų. • Teisėjas (teismo posėdžio pirmininkas) paskelbia teismo sudėtį, išaiškina proceso dalyviams teisę pareikšti nušalinimus, taip pat kitas procesines teises bei pareigas (vertėjui, specialistui, ekspertui, jeigu tokie pakviesti). • Sprendžiami proceso šalių (jų atstovų) prašymai (pavyzdžiui, prašymas prijungti naujus įrodymus ar atidėti teismo posėdį dėl taikos derybų, mediacijos ir kt.). • Jeigu į posėdį atvyko liudytojai, jie išeina iš teismo posėdžių salės.
Bylos nagrinėjimas iš esmės
• Teisėjas (teismo posėdžio pirmininkas) praneša apie nagrinėjamos bylos ginčo dalyką (reikalavimai), ginčo pagrindą (aplinkybės), ginčo ribas. • Po pranešimo apie bylą savo poziciją pristato pareiškėjas, atsakovas, tretieji suinteresuoti asmenys ir (ar) jų atstovai. • Klausimų stadija. Pirmiausia klausimus užduoda teismas, paskui – kitos proceso šalys. • Po proceso šalių pasisakymų tiriami byloje esantys įrodymai. Tinkamai įteikti procesiniai dokumentai viešai pristatyti tik esant bent vieno iš proceso dalyvių prašymui. • Jeigu į teismo posėdį yra pakviestas liudytojas, jis pakviečiamas į posėdžių salę duoti parodymų. • Prieš baigiant bylos nagrinėjimą iš esmės, išsprendžiami nauji proceso šalių prašymai (pavyzdžiui, prašymas stabdyti bylą, prašymas išreikalauti įrodymus ir kt.).
Baigiamosios kalbos
• Pareiškėjas, atsakovas, trečiasis suinteresuotas asmuo ir (ar) jų atstovai pasisako dėl galutinių skundo reikalavimų ir atsikirtimų. • Po baigiamųjų kalbų teismas išeina į pasitarimų kambarį priimti sprendimo (nutarties), sprendimo paskelbimas gali būti atidedamas iki 20 darbo dienų, o dėl norminio administracinio akto – iki vieno mėnesio (dėl svarbių priežasčių terminas gali būti pratęsiamas 10 darbo dienų). • Teismas baigiamųjų kalbų metu ir po jų (iki sprendimo priėmimo) gali atnaujinti bylos nagrinėjimą, pripažinęs, kad yra būtinybė nustatyti naujas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai, ar ištirti naujus įrodymus.

[1736] Lentelė sudaryta Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėjo vyresniosios padėjėjos Gabrielės Monstvilaitės. Ji davė sutikimą panaudoti lentelę vadovėlyje.

1.9. Teismo sprendimai

Viename iš LVAT praktikos apibendrinimų pastebėta, kad teismai, spręsdami šalių ginčą iš esmės, priima teismo sprendimą, taip vykdydami teisingumą:

> „Taigi *teismo sprendimas* yra tas procesinis dokumentas, kuriuo byla išsprendžiama iš esmės ir atsakoma į pareiškėjo keliamus materialinius teisinius reikalavimus, tuo tarpu kiti procesinio pobūdžio klausimai teismo išsprendžiami *nutartimis*. *Teismo sprendimas* – pagrindinis teismo procesinis dokumentas ir baigiamasis teismo aktas konkrečioje byloje, todėl jo forma ir turinys, priėmimo, paskelbimo ir išsiuntimo tvarka griežtai reglamentuota ABTĮ.“ [1737]

Teismo sprendimas surašomas ir viešai paskelbiamas paprastai tą pačią dieną po bylos išnagrinėjimo. Teismo sprendimo priėmimas ir paskelbimas gali būti atidedamas, bet ne ilgiau kaip dvidešimčiai darbo dienų. Išimtiniais atvejais šis terminas gali būti pratęstas (ABTĮ 84 straipsnio 3, 5 dalys).

Teismo sprendimui keliami tam tikri formos ir turinio reikalavimai. ABTĮ 86 straipsnyje įtvirtinta *sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo* reikšmė. Taigi, teismo sprendimas turi būti teisėtas ir pagrįstas. *Teisėtas* sprendimas reiškia, kad jis yra priimtas laikantis materialinės teisės normų ir bylų teisenos reikalavimų. *Pagrįstas* reiškia, kad teismo sprendimas paremtas bylos faktine medžiaga ir teisės normomis, o ne prielaidomis.[1738] Pagal ABTĮ 87 straipsnį, teismo sprendimą sudaro įžanginė, aprašomoji, motyvuojamoji ir rezoliucinė dalys.

ABTĮ 88 straipsnis nustato, kokius sprendimus teismas gali priimti. Kartu šis straipsnis nurodo, ko pareiškėjai gali reikalauti teismo (sąsaja su skundo dalyku pagal ABTĮ 24 straipsnio 8 punktą).

Teismo sprendimai

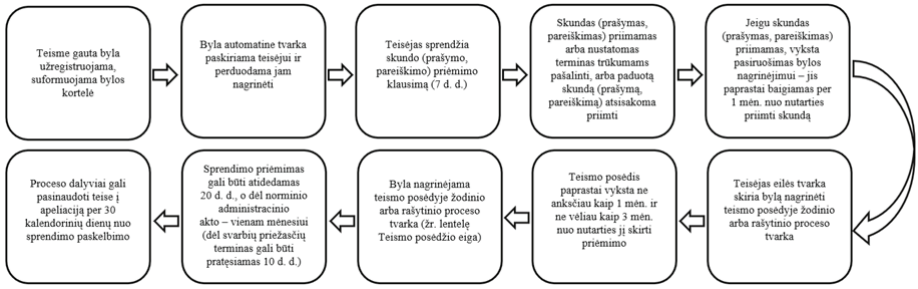
- atmesti skundą kaip nepagrįstą;
- patenkinti skundą ir panaikinti skundžiamą teisės aktą ar jo dalį arba įpareigoti jį priėmusį viešojo administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą ar įvykdyti kitokį teismo patvarkymą;
- patenkinti skundą ir įpareigoti savivaldybių administravimo subjektą įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą ar kitą teisės aktą;
- patenkinti skundą ir išspręsti ginčą kitu įstatymų nustatytu būdu;
- patenkinti skundą (prašymą, pareiškimą) ir priteisti atlyginti žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų.

ABTĮ sprendimo *vykdymui* yra skirtas 99 straipsnis.

[1737] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas apibendrinimas Nr. 23, 2012, p. 800.

[1738] *Ibid.*, 2012, p. 801.

„Bylos kelias“[1739]



1.10.Apeliacinė instancija administracinių bylų teisenoje

Bylos šalys gali pasinaudoti *teise į apeliaciją* per trisdešimt kalendorinių dienų nuo apygardos administracinio teismo sprendimo priėmimo. Apeliacinio proceso taisyklės nustatytos ABTĮ III dalyje.

LVAT gali palikti pirmosios instancijos teismo sprendimą nepakeistą, o apeliacinį skundą atmesti, panaikinti pirmosios instancijos teismo sprendimą ir priimti naują sprendimą, pakeisti pirmosios instancijos teismo sprendimą, panaikinti pirmosios instancijos teismo sprendimą visą ar iš dalies ir perduoti bylą ar jos dalį pirmosios instancijos teismui nagrinėti iš naujo, panaikinti pirmosios instancijos teismo sprendimą, o bylą ar jos dalį nutraukti arba skundą (prašymą, pareiškimą) ar jo dalį palikti nenagrinėtą.

1.11. Proceso atnaujinimas administracinių bylų teisenoje

ABTĮ IV dalis reglamentuoja proceso atnaujinimo institutą administracinių bylų teisenoje. Šis institutas reikalingas tam, kad susiklosčius atitinkamoms aplinkybėms procesas būtų atnaujintas, o įsiteisėjęs teismo sprendimas – revizuotas. Tai yra išimtinė teismų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolė, nes įsiteisėjęs teismo sprendimas įgyja *res iudicata* galią, kuri reiškia, kad šalių ginčas išspręstas galutinai ir nebegali būti peržiūrimas įprastinėmis procesinėmis priemonėmis. Taigi, *proceso atnaujinimo objektas* yra įsiteisėjęs teismo sprendimas. Apygardos administracinio teismo priimtas sprendimas ar kitas procesinis dokumentas (nutartys) laikomas įsiteisėjusiu, jei pasibaigus jo apskundimo apeliacine tvarka terminui, jis nebuvo apskųstas (ABTĮ 98 straipsnio 1 dalis), apeliacinės instancijos teismo – nuo sprendimo priėmimo dienos (ABTĮ 98 straipsnio 3 dalis).

[1739] Lentelė sudaryta Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėjo vyresniosios padėjėjos Gabrielės Monstvilaitės. Ji davė sutikimą panaudoti lentelę vadovėlyje.

ABTĮ 156 straipsnio 2 dalis nustato įsiteisėjusių teismo sprendimų *proceso atnaujinimo pagrindus*, tarp jų:

- kai EŽTT pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismo sprendimas byloje prieštarauja EŽTK ir jos papildomiems protokolams, kai Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas pripažįsta, kad Lietuvos Respublikos teismo sprendimu pažeista Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte nustatyta asmens teisė;
- naujai paaiškėja esminės bylos aplinkybės, kurios nebuvo ir negalėjo būti žinomos pareiškėjui bylos nagrinėjimo metu;
- įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu nustatyti akivaizdžiai melagingi liudytojo parodymai, akivaizdžiai melaginga eksperto išvada, akivaizdžiai neteisingas vertimas, dokumentų arba daiktinių įrodymų suklastojimas, dėl kurių priimtas neteisėtas arba nepagrįstas sprendimas;
- jeigu bylą išnagrinėjo neteisėtos sudėties teismas;
- kiti pagrindai.

ABTĮ 157 straipsnis nustato *proceso atnaujinimo subjektus*. Prašymą atnaujinti procesą turi teisę paduoti proceso šalys ir jų atstovai, neįtraukti į bylos nagrinėjimą asmenys, jeigu įsiteisėjęs sprendimas ar nutartis pažeidžia jų teises ar įstatymų saugomus interesus, taip pat prokuroras ir viešojo administravimo subjektai, kad būtų apgintas viešasis interesas ar apgintos valstybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai. Išimtiniais atvejais LVAT pirmininkas taip pat turi teisę paduoti teikimą atnaujinti procesą.

1.12. Atskirų bylų kategorijos

ABTĮ yra nuostatų, skirtų atskiroms bylų kategorijoms:

- norminių administracinių aktų teisėtumo tyrimui;
- LVAT išvadų, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką, nevykdė nustatytų įgaliojimų, priėmimui;
- prašymo dėl Europos Komisijos sprendimo nagrinėjimui;
- skundų dėl rinkimų įstatymų ar referendumo įstatymo pažeidimų nagrinėjimui;
- grupės skundų nagrinėjimui;
- individualių vienarūšių bylų nagrinėjimui (modelinis teismo procesas);
- teismo įsakymų išdavimui.

Šios bylų kategorijos laikomos atskiromis, nes joms nagrinėti numatytos specialios procesinės taisyklės, kurios nustato kitokią skundo padavimo tvarką, jo pateikimo ir išnagrinėjimo terminus, skiriasi ir skundo padavimo subjektai. Taigi, šios bylos išsiskiria iš kitų administracinių teismų kompetencijai priskirtų bylų.

Dėl *norminių administracinių aktų teisėtumo* (atitikties įstatymui, Vyriausybės nutarimui) ištyrimo su abstrakčiu pareiškimu, pagal ABTĮ 112 straipsnį, į administracinį teismą gali kreiptis Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Valstybės kontrolės pareigūnai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, prokurorai

ir profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas, Vyriausybės atstovai (apie teisminę apsaugą nuo neteisėtų norminių administracinių aktų žr. vadovėlio V dalies 2.3.2 poskyrį, IX dalies 4 skyrių). Tai reiškia, kad kiti asmenys negali kreiptis dėl norminio administracinio akto teisėtumo kontrolės.

Vadovaujantis ABTĮ 120 straipsniu, *prašymą pateikti išvadą*, ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, sulaužė priesaiką, nevykdė jiems nustatytų įgaliojimų, paduoda savivaldybės taryba. Prašymas turi būti grindžiamas teisiniais motyvais.

Praktinis pavyzdys

Į LVAT kreipėsi Švenčionių rajono savivaldybės taryba ir prašė pateikti išvadą, ar Švenčionių rajono savivaldybės tarybos narė D. Ž. sulaužė savivaldybės tarybos nario priesaiką ir (ar) nevykdė jai įstatymuose nustatytų įgaliojimų. Pareiškėjas nurodė, kad Švenčionių rajono savivaldybės tarybos posėdyje tarybos narė D. Ž. naudojosi V. R., kitos tarybos narės, identifikacine (registravimosi) kortele ir balsavo už ją, priimant sprendimą dėl UAB „Fortum Švenčionių energija" investicijų plano suderinimo (patvirtintos posėdžio darbotvarkės 20 klausimas). Byloje konstatuota, kad D. Ž. už V. R. balsavo vieną kartą, taigi šis pažeidimas buvo vienkartinis. Kaip matyti iš balsavimo dėl 20-ojo darbotvarkės klausimo rezultatų, sprendimas buvo priimtas vienbalsiai ir dauguma tarybos narių balsavo „už". Nebuvo duomenų, kad 20-asis Tarybos klausimas dėl UAB „Fortum Švenčionių energija" investicijų plano suderinimo, dėl kurio D. Ž. balsavo už V. R., pasižymėjo ypatinga svarba. Tokių aplinkybių Taryba nenurodė ir jų nedetalizavo. Taip pat nebuvo duomenų apie D. Ž. motyvus ir siekius dėl balsavimo už V. R., taigi, nenustatyta, kad D. Ž. turėjo asmeninį suinteresuotumą balsuoti už V. R. LVAT vertinimu, visos anksčiau išdėstytos aplinkybės sudaro pagrindą spręsti, kad D. Ž. padarytas nusižengimas iš savivaldybės tarybos nario priesaikos ir įstatymų kylantiems elgesio standartams nevertintinas kaip šiurkštus ir sudarantis pakankamą pagrindą teikti išvadą dėl savivaldybės tarybos nario priesaikos sulaužymo.[1740]

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (toliau – VDAI) gali paduoti LVAT prašymą kreiptis į kompetentingą ES teisminę instituciją dėl Europos Komisijos sprendimo. Pagal Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo[1741] 12 straipsnį, kreipiamasi, jei VDAI, nagrinėdama skundą, turi pagrindą manyti, kad Europos Komisijos sprendimas dėl tinkamumo, dėl standartinių duomenų apsaugos sąlygų priėmimo ar dėl patvirtintų elgesio kodeksų visuotinio galiojimo yra neteisėtas ir nuo šio Europos Komisijos sprendimo galiojimo priklauso Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos sprendimas. Jei LVAT, nagrinėdamas tokį prašymą, turi pagrindą manyti, kad Europos Komisijos sprendimas yra neteisėtas, jis priima sprendimą kreiptis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą.

[1740] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 28 d. išvada administracinėje byloje Nr. eI-7-822/2018.

[1741] Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (TAR, 2018-07-11, Nr. 11733).

Bylas pagal skundus dėl apylinkės *rinkimų komisijos sprendimo arba apylinkės referendumo komisijos* sprendimo dėl rinkėjų sąraše ar piliečių, turinčių teisę dalyvauti referendume, sąraše padarytų klaidų, dėl kurių asmuo negali įgyvendinti savo teisės rinkti, kaip pirmosios instancijos teismas nagrinėja apygardos administracinis teismas (ABTĮ 123 straipsnio 1 dalis), o galutinė instancija byloms pagal skundus dėl VRK sprendimų rinkimų teisinių santykių srityje, yra LVAT. Kiti VRK sprendimai gali būti skundžiami ir apygardų administraciniams teismams (apie VRK žr. vadovėlio III dalies 2.2.1 poskyrį).

Grupės skundas yra toks skundas, kuriuo siekiama apginti į grupę susijungusių fizinių ar juridinių asmenų tapačias ar panašaus pobūdžio teises ar įstatymų saugomus interesus. Grupės skundo iniciatorius yra asmuo, siekiantis apginti savo teises, jis turi pareiškėjų procesines teises ir pareigas, įgyvendinamas per grupės atstovą, grupė privalo turėti grupės advokatą. Teismo sprendimas, išnagrinėjus grupės skundą, gali būti priimtas bendras, tarpinis ar individualus (apie grupės skundą žr. ABTĮ 126^{1}–126^{15} straipsnius).

Modelinis teismo procesas taikomas individualių vienarūšių bylų nagrinėjimui. Pagal ABTĮ 127 straipsnį, jeigu yra duomenų, kad viename ar keliuose apygardų administraciniuose teismuose yra nagrinėjama daugiau kaip dvidešimt teisės ir faktų požiūriu vienarūšių individualių administracinių bylų, šios bylos gali būti nagrinėjamos ABTĮ nustatyta modelinio teismo proceso tvarka. Modelinį teismo procesą inicijuoja teismas. Šis procesas pradedamas teisėjui, teisėjų kolegijos ar teismo pirmininkui priėmus nutartį. Modelinio teismo proceso instituto paskirtis yra apibūdinta viename iš LVAT metinių pranešimų – „leidžia palengvinti teismų darbą nagrinėjant didelius vienarūšių administracinių bylų kiekius“[1742]. Modelinio teismo proceso institutas buvo įtvirtintas po to, kai „pasipylė“ vienarūšės administracinės bylos į Vilniaus apygardos administracinį teismą, Konstituciniam Teismui priėmus nutarimą dėl valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimų mažinimo (detaliau apie modelinį teismo procesą žr. ABTĮ 127–131 straipsnius).[1743]

Atskirų administracinių bylų kategorijai priskirtini *teismo įsakymų išdavimai*, kai į administracinį teismą kreipiasi įgaliotas viešojo administravimo subjektas su pareiškimu dėl į valstybės, savivaldybių biudžetus ar valstybės pinigų fondus nesumokėtų, negrąžintų sumų priteisimo, išieškojimo iš fizinio ar juridinio asmens (skolininko) (detaliau apie teismo įsakymus žr. ABTĮ 131^{1}–131^{6} straipsnius).

1.13. Bylų rūšinis teisingumas

Kartais kyla neaiškumų dėl teisinio santykio, kuris ginčijamas, prigimties. Bylų rūšinis teisingumas yra susijęs su teisinės ginčo prigimties (teisiniu ginčo

[1742] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. veiklos apžvalga, p. 5.
[1743] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas.

pobūdžio) nustatymu. Nuo to priklauso, ar bylą nagrinės administracinis teismas, ar bendrosios kompetencijos teismas. Praktikoje neretai teismams kyla klausimų dėl ginčo teisinės prigimties ir dėl to, kuris teismas ginčą turi spręsti – civilinis ar administracinis teismas. Tokiais atvejais, pagal ABTĮ 22 ir CPK 36 straipsnius, teismingumo bylas rašytinio proceso tvarka sprendžia *speciali teisėjų kolegija*, nagrinėjanti teisingumo bylas ir nustatanti ginčo teisinę prigimtį bei teismų sistemą, kurioje tas ginčas bus nagrinėjamas. Specialią teisėjų kolegiją sudaro LAT Civilinių bylų skyriaus pirmininkas, LVAT pirmininko pavaduotojas ir po vieną šių teismų pirmininkų paskirtą teisėją. Nutartis dėl bylos rūšinio teismingumo yra galutinė ir neskundžiama.

Praktinis pavyzdys

Pareiškėjas ginčijo Pravieniškių pataisos namų–atvirosios kolonijos ir Kalėjimų departamento sprendimus, priimtus išnagrinėjus pareiškėjo prašymą taikyti amnestiją ir nusprendus jos netaikyti. Speciali teisėjų kolegija akcentavo, kad BK 78 straipsnyje nustatyta, kad nusikalstamą veiką padaręs asmuo gali būti atleistas nuo visos ar dalies bausmės atlikimo Seimo priimtu amnestijos aktu. Amnestijos pagrindus, sąlygas ir tvarką nustato amnestijos aktas. 2018 m. lapkričio 15 d. buvo priimtas įstatymas „Dėl amnestijos akto“, kuris įsigaliojo 2019 m. sausio 1 d. Šio įstatymo 9 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad šį įstatymą taiko: 1) amnestijos komisijos – asmenims, pagal įsiteisėjusį teismo nuosprendį atliekantiems laisvės atėmimo ar arešto bausmę; 2) teismai – nurodytais atvejais, taip pat kai byla nagrinėjama kasacine tvarka. Pagal minėto įstatymo 13 straipsnio 1 dalį, amnestijos komisijų sprendimai dėl amnestijos taikymo ar netaikymo gali būti apskųsti bausmės atlikimo vietos apylinkės teismui per 15 kalendorinių dienų nuo sprendimo priėmimo. Speciali teisėjų kolegija konstatavo, kad iš nurodyto teisinio reglamentavimo matyti, jog ginčų, susijusių su amnestijos taikymu pagal įstatymą „Dėl amnestijos akto“, nagrinėjimas yra priskirtas bendrosios kompetencijos teismams. Be to, kolegija pažymėjo, kad aptariamas ginčas, susijęs su nuteistojo asmens atleidimo nuo bausmės procedūros taikymu, kyla ne iš viešojo administravimo teisinių santykių, todėl yra teismingas bendrosios kompetencijos teismams.[1744]

Išskirtini keli kriterijai, nustatant teisinio santykio prigimtį.

Kriterijai nustatant teisinio santykio prigimtį

- atkreipiamas dėmesys į tai, ką ginčija pareiškėjas – ar administracinį aktą, ar po jo priėmimo susiklosčiusius civilinius teisinius santykius. Jei administracinį aktą, tai santykiai tarp pareiškėjo ir viešojo administravimo subjekto, tikėtina, bus administracinės teisinės prigimties; taigi, sprendžiant bylos rūšinio teismingumo klausimą, svarbu išsiaiškinti, iš kokių teisinių santykių – civilinių ar administracinių – suinteresuotas asmuo kelia savo reikalavimus[1745];
- LVAT ne kartą pažymėjo, kad bylų priskyrimą administracinių teismų kompetencijai turi lemti keliamo ginčo administracinis teisinis pobūdis ir prigimtis: „esminis kriterijus, nulemiantis ginčo priskyrimą bendrosios kompetencijos arba administraciniam teismui, yra teisinių santykių, iš kurių kilęs ginčas, prigimtis ir pobūdis.“[1746] Tai yra

[1744] Specialios teisėjų kolegijos 2019 m. birželio 13 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-29/2019.

[1745] Specialios teisėjų kolegijos 2007 m. rugsėjo 27 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-XX-42-07.

[1746] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-525-119-08.

reglamentuota ir ABTĮ 22 straipsnio 2 dalyje. LVAT konstatavo, kad administracinio ir bendrosios kompetencijos teismo jurisdikcijos atribojimo kriterijus yra ne tik vieno iš ginčijamo teisinio santykio subjekto ypatumai, statusas ar jo atliktų veiksmų formalioji išraiška, bet ir teisinio santykio, iš kurio kilo ginčas, prigimtis ir pobūdis (esmė), taip pat kad administracinių teismų kompetencijai yra priskirta spręsti ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje[1747]. Taigi, tai, kad viena iš šalių yra viešojo administravimo subjektas, nenulemia teisinių santykių prigimties, svarbu, kad ginčijamas viešojo administravimo subjekto veikimas ar neveikimas kiltų ar būtų susijęs su viešuoju administravimu;

- viešojo administravimo subjektų veikla, šioms institucijoms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose, nėra viešasis administravimas, nes administravimo institucija veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, o kaip civilinių teisinių santykių subjektas[1748];
- visi ginčai, kylantys viešojo administravimo subjektui valdant turtą, yra civilinės teisinės prigimties[1749];
- speciali teisėjų kolegija yra ne kartą nurodžiusi, jog valstybei nuosavybės teise priklausančios žemės pardavimo ir nuomos santykiai, nepaisant pardavimo ar nuomos subjektų teisinio statuso bei to, jog sutarties dalykas yra valstybinės žemės sklypas, yra reguliuojami privatinės, bet ne viešosios teisės normų[1750];
- viešųjų paslaugų teikimas yra civilinės teisės reguliavimo dalykas ir negali būti laikomas nei viešuoju, nei vidaus administravimu, todėl ginčai, kylantys tarp paciento ir asmens sveikatos priežiūros įstaigos dėl sveikatos priežiūros paslaugų teikimo ar neteikimo, arba ginčai, kylantys dėl keleivių vežimo paslaugų kokybės, dėl mokslo kokybės ir t. t., yra civilinio teisinio pobūdžio[1751];
- tai, kad biudžetinė įstaiga yra finansuojama iš savivaldybės biudžeto, savaime nepatvirtina, jog įstaiga vykdo viešojo administravimo veiklą. Turi būti įrodymų, kad šios įstaigos atlieka viešąjį administravimą[1752];
- nors nuosavybės teisė yra civilinės teisės institutas, nuosavybės teisių atkūrimą reglamentuoja viešosios teisės normos, o atitinkama valstybės ir jos institucijų veikla, susijusi su nuosavybės teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimu ir nacionalizuoto turto grąžinimu, yra viešojo administravimo sritis[1753];
- CPK 27 straipsnyje nustatyta, kokios civilinės bylos teismingos apygardos teismams (t. y. bendrosios kompetencijos teismams), pažymėta, jog šie teismai nagrinėja bylas dėl civilinių viešo konkurso teisinių santykių, nors viešuosius konkursus gali organizuoti viešojo administravimo subjektai, bankroto ir restruktūrizavimo bylas. Pagal Koncesijų įstatymo 72 straipsnio 1 dalį, bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja ginčus, kylančius iš koncesijos teisinių santykių;
- administraciniai teismai suformulavo sąvoką „subjektai, tiesiogiai neatliekantys viešojo administravimo funkcijų“[1754], pavyzdžiui, teismai, Seimo kontrolieriai, prokurorai,

[1747] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-501-756/2019.

[1748] Pavyzdžiui, specialios teisėjų kolegijos 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-XX-73-12.

[1749] Pavyzdžiui, specialios teisėjų kolegijos 2006 m. spalio 23 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-XX-78-06.

[1750] Pavyzdžiui, specialios teisėjų kolegijos 2016 m. sausio 15 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-3/2016.

[1751] Pavyzdžiui, specialios teisėjų kolegijos 2006 m. spalio 9 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-XX-77-06.

[1752] Pavyzdžiui, specialios teisėjų kolegijos 2008 m. balandžio 18 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-XX-21-08.

[1753] Pavyzdžiui, specialios teisėjų kolegijos 2008 m. spalio 9 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-XX-73-08.

[1754] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-751-575/2015.

Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai ir kiti. Šių pareigūnų pagrindinės funkcijos nėra kylančios iš viešojo administravimo veiklos, nes jie priima sprendimus, kuriais vykdo teisingumo ar ikiteisminio tyrimo, ar kitas savo tiesiogines funkcijas. Tačiau jeigu jie atlieka veiksmus, kuriems taikomi viešojo administravimo santykius reguliuojantys teisės aktai, tai ginčai, kylantys iš tokių teisinių santykių, bus sprendžiami administraciniuose teismuose ir bus laikomi administracinės teisinės prigimties, pavyzdžiui, kai funkcijos yra susijusios su asmenų teise gauti informaciją, pagal Teisės gauti informaciją įstatymą[1755] (plačiau žr. vadovėlio I dalies 1.2 poskyrį).

Pagal ABTĮ 22 straipsnio 2 dalį, CPK 36 straipsnio 2 dalį, kai teisinis santykis yra mišrus, bylos rūšinis teismingumas priklauso nuo to, koks teisinis santykis (civilinis ar administracinis) byloje vyrauja.

Praktinis pavyzdys

Byloje buvo ginčijamas X rajono savivaldybės administracijos Y seniūnijos seniūno sprendimas, kuriuo pareiškėjas buvo įpareigotas pašalinti kelio važiuojamojoje dalyje patiestą interneto linijos kabelį, kuris, kaip nurodoma ginčijamame akte, patiestas nesilaikant teisės aktuose nustatytų reikalavimų. Iš bylos duomenų nustatyta, kad pareiškėjas kreipėsi į X rajono savivaldybės administracijos Y seniūnijos seniūną, prašydamas duoti pritarimą planuojamiems žemės darbams – interneto įvadui viešajai bibliotekai. Y seniūnijos seniūnas išdavė pritarimą Nr. TŽK-20. X rajono savivaldybės administracijos Y seniūnijos atstovui patikrinus atliktus darbus nustatyta, kad darbai vykdomi pažeidžiant pritarimo reikalavimus, todėl buvo priimtas šioje byloje pareiškėjo ginčijamas sprendimas.

Speciali teisėjų kolegija konstatavo, kad kilęs ginčas yra civilinio teisinio pobūdžio, nes X rajono savivaldybės administracijos Y seniūnijos seniūnas sprendimą, kuriuo pareiškėjas įpareigotas pašalinti kelio važiuojamojoje dalyje patiestą interneto linijos kabelį, priėmė iš esmės įgyvendindamas savivaldybės, kaip nekilnojamojo turto – gatvės – savininkės, teisę reikalauti pašalinti nesilaikant teisės aktų reikalavimų po ja įrengtą statinį. Kolegija pabrėžė, kad viešojo administravimo institucijų veikla šioms institucijoms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose nėra viešasis administravimas, t. y. administravimo institucija veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, o kaip civilinių teisinių santykių subjektas. Atsižvelgus į tai, nuspręsta, kad šis ginčas yra civilinės teisinės prigimties ir teismingas bendrosios kompetencijos teismui[1756].

Vadovaujantis ABTĮ 22 straipsnio 6 dalimi, išsprendus bylos rūšinio teismingumo klausimą, byla kompetentingam ją nagrinėti teismui išsiunčiama per tris darbo dienas nuo specialios teisėjų kolegijos nutarties priėmimo dienos.

[1755] Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 10-236).

[1756] Specialios teisėjų kolegijos 2020 m. gegužės 18 d. nutartis dėl teismingumo Nr. T-34/2020.

2. IŠANKSTINIS SKUNDŲ NAGRINĖJIMAS NE TEISMO TVARKA

„Bet mums Anglijos ir Amerikos
metodai negali sudaryti pavyzdžio, nes jie
pas mus negalėtų būti pritaikinti.
Tie metodai yra išdygę ir išsiplėtę
kitokioje teisinėje ir konstitucinėje kultūroje, kurie sudaro
anlgo-saksų valstybinio bendravimo ypatybę, ir todėl
šie mums, pasisavinusiems Europos kontinento
valstybinę kultūrą, yra visai neįmanomi.“[1757]

Bendrosios teisės tradicijos valstybėse (Jungtinėje Karalystėje, JAV, Kanadoje ir t. t.) populiaru prieš kreipiantis į teismą kreiptis į išankstinio skundų narinėjimo ne teismo tvarka institucijas. Jos kartais vadinamos kvaziteisminėmis, kartais ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijomis, o kai kada nepriklausomomis reguliavimo institucijomis. Šiose valstybėse toks skundų nagrinėjimas yra paplitęs, nes jose nėra įsteigtų administracinių teismų kaip atskirų teisminių institucijų. Tačiau po truputį ši tendencija ėmė įsigalėti ir kai kuriose kontinentinės teisės tradicijos valstybėse, pavyzdžiui, Lietuvoje. Konstitucinis Teismas pažymėjo:

> „<...> pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmenų teisių ir laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme. Gali būti nustatyta ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka. Tačiau negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigta asmens, manančio, kad jo teisės ar laisvės pažeistos, teisė ginti savo teises ar laisves teisme.“[1758]

Vadovėlio autorės nuomone, Lietuva yra per maža valstybė ir jai nereikalinga dviguba administracinių ginčų nagrinėjimo institucinė sistema. Protingiausia būtų investuoti į administracinio teismo teisėjų kompetencijos tobulinimą. Šiuo atveju kalbama apie institucijas, turinčias juridinio asmens teisinį statusą ir esančias vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Atkreiptinas dėmesys, kad teisingumo vykdymas negali būti inkorporuotas į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. O pastaruoju metu tai yra siekiama daryti. Turimi galvoje planuojami ABTĮ straipsnių pakeitimai, susiję su ribotos apeliacijos bylų instituto įdiegimu.[1759] Ši idėja nuolatos paremiama vienu ir tuo pačiu argumentu, t. y. ESTT 2010 m. spalio 21 d. sprendime byloje teismine institucija pripažino

[1757] M. Romerio vieša paskaita „Teisinės valstybės organizacija“, skaityta 1927 m. rugsėjo 15 d. iškilmingame Lietuvos universiteto posėdyje imatrikuliacijos akto metu. Žr. Lietuvos universitetas1927–1928 mokslo metais, Lietuvos universiteto leidinys, 1928, p. 30–31.

[1758] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas.

[1759] Žr. Teisės departamento išvada „Dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 78, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projekto“. Dokumento Nr. XIIIP-4251(2).

Mokestinių ginčų komisiją prie Vyriausybės. Akcentuotina, kad, priimant bet kokius sprendimus, pirmiausia turi būti atsižvelgta į valstybėje susiklosčiusias teisines tradicijas, ekonominę padėtį, elementarią logiką – teisingumo vykdymas turi būti maksimaliai nepriklausomas. ESTT pripažino vykdomosios valdžios instituciją teisingumą vykdančia institucija. Ir šis sprendimas Lietuvoje net be diskusijų pristatomas kaip pavyzdinis, kaip geros teisminės praktikos etalonas. Nepamirškime, kad ESTT yra teisėjų, kilusių iš įvairiausių teisinės tradicijos valstybių, ir tokiais sprendimais aklai remtis kaip lemiama argumentacija formuojant Lietuvos administracinės justicijos sistemą, taip pat turint omenyje, kad valstybėms narėms palikta institucinės autonomijos teisė (žr. vadovėlio X dalies 4 skyrių), yra mažų mažiausiai klaidinga. Autorės nuomone, racionaliau būtų stiprinti administracinių teismų statusą, administracinių teismų teisėjų specializaciją, plėsti jų kompetenciją, o ne kurti dvigubas, trigubas, išsklaidytas po įvairias valdžių sistemas administracinės justicijos institucijas.

* * *

Taigi, šiame skyriuje kalbame apie institucijas, kurios nagrinėja individualaus pobūdžio skundus ne teismo tvarka. Teorijoje tokių institucijų steigimas pateisinamas tuo, kad bylos jose nagrinėjamos operatyviau, lyginant su teismais, taip pat nėra mokamas žyminis mokestis.

Steigiant administracinius teismus buvo steigiamos ir *administracinių ginčų komisijos.*[1760] Iš pradžių administracinių ginčų komisijų sistemą sudarė Vyriausioji administracinių ginčų komisija, apskričių administracinių ginčų komisijos ir savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos. Ilgainiui buvo atsisakyta apskričių administracinių ginčų komisijų. Priėmus Administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymą[1761], taip pat IAGNTĮ[1762] pakeitimus, nuo 2018 m. sausio 1 d. administracinių ginčų institucinę sistemą sudaro LAGK ir jos teritoriniai padaliniai – Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių apygardų skyriai. LAGK ir jos teritorinių padalinių narius skiria Vyriausybė, kandidatūras teikia teisingumo ministras.

Pagal IAGNTĮ 5 straipsnį, LAGK nagrinėja skundus, prašymus dėl centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų, savivaldybių, esančių jos veiklos teritorijoje, priimtų individualių administracinių aktų, veiksmų, neveikimo teisėtumo, taip pat šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus. LAGK teritorinių padalinių kompetencija analogiška, tačiau šios komisijos nagrinėja skundus, prašymus dėl jų veiklos teritorijoje esančių teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų, veiksmų, neveikimo teisėtumo, vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus.

[1760] Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-310).

[1761] Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas (TAR, 2016-06-15, Nr. 16850).

[1762] Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas (TAR, 2020-06-22, Nr. 13618).

Akivaizdu, kad ši kompetencija sutampa su administracinių teismų kompetencija. Be abejo, pastaroji yra platesnė, nes, pavyzdžiui, apima norminių administracinių aktų teisėtumo priežiūrą ir t. t. (detaliau žr. VII dalies 1 skyriaus 1.3 poskyrį).

ABTĮ 26 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai arba veiksmai, neveikimas, vilkinimas atlikti veiksmus *gali būti*, o įstatymų nustatytais atvejais – *turi būti* ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją. Tai reiškia, kad pareiškėjas gali pasirinkti, ar jam kreiptis tiesiogiai į administracinį teismą, ar į administracinių ginčų komisiją. Įstatymų leidėjas numatė, kad kai kuriais atvejais pareiškėjas turi kreiptis į administracinių ginčų komisiją. Tačiau tokių atvejų autorė nerado, nes daugumoje įstatymų įtvirtinta, kad pareiškėjas gali pasirinkti kreiptis į administracinių ginčų komisiją arba administracinį teismą, pavyzdžiui, Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos[1763] 15 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad sprendimas atsisakyti teikti pirminę teisinę pagalbą gali būti skundžiamas LAGK arba administraciniam teismui. Teisės gauti informaciją įstatymo 22 straipsnyje įtvirtinta, kad pareiškėjas turi teisę apskųsti institucijos veiksmą ar neveikimą, susijusį su informacijos teikimu ir dokumentų teikimu pakartotinai naudoti, LAGK arba administraciniam teismui ir pan. Įstatymuose numatyti atvejai, kada pareiškėjas negali kreiptis į administracinių ginčų komisiją, bet, kilus poreikiui, turi kreiptis į administracinį teismą, pavyzdžiui, pagal Žemės reformos įstatymo[1764] 18 straipsnį, tam tikrais atvejais Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos vadovo priimtas sprendimas gali būti skundžiamas ABTĮ nustatyta tvarka, t. y. administraciniam teismui, o ne administracinių ginčų komisijai, pagal Bausmių vykdymo kodekso[1765] 183 straipsnį, Kalėjimų departamento direktoriaus veiksmai ir sprendimai gali būti skundžiami apygardos administraciniam teismui.

MGK taip pat priskirtina prie išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų. Komisija nagrinėja mokestinius ginčus, kylančius tarp mokesčių mokėtojo ir centrinio mokesčių administratoriaus. MGK narius skiria Vyriausybė finansų ministro ir teisingumo ministro bendru teikimu.

LAGK ir jos teritorinių padalinių skundų nagrinėjimo tvarka nustatyta IAGNTĮ, MGK – Mokesčių administravimo įstatyme.

Skundus, prašymus dėl LAGK, jos teritorinių padalinių ir MGK bei kitų išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų nagrinėja apygardos administracinis teismas pirmąja instancija. Paprastai skundai dėl LAGK ir MGK bei centrinių valstybinio administravimo subjektų, atliekančių išankstinį ginčų nagrinėjimą, yra pateikiami Vilniaus apygardos

[1763] Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 30-827).
[1764] Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas (Lietuvos aidas, 1991, Nr. 151-0).
[1765] Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksas (Žin., 2002, Nr. 73-3084).

administraciniam teismui, o skundai dėl LAGK teritorinių padalinių priimtų sprendimų – Regionų apygardos administracinio teismo atitinkamiems rūmams.

Pagrindinė LAGK, jos teritorinių padalinių ir MGK funkcija yra nagrinėti individualius administracinius ar mokestinius ginčus. Kitų funkcijų šios komisijos neatlieka, todėl jos *nėra laikomos viešojo administravimo institucijomis*, t. y. jos nepriima norminių administracinių aktų, neteikia administracinių paslaugų, neadministruoja viešųjų paslaugų teikimo ir pan.

Prie išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priskirtinos ir kitos institucijos, kurios atlieka išankstinį ginčų nagrinėjimą, pavyzdžiui, kai kurios ministerijos (*Žemės ūkio ministerija* dėl Nacionalinės mokėjimų agentūros vadovo sprendimų), įstaigos prie ministerijų (*VMI*, *Kalėjimų departamentas* prie Teisingumo ministerijos dėl bausmių vykdymo institucijų, įstaigų ir pareigūnų veiksmų ir sprendimų, *Ginčų komisija* prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos dėl Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnybos sprendimų, *Muitinės departamentas* prie Finansų ministerijos dėl teritorinių muitinių priimtų sprendimų, *Nacionalinė žemės tarnyba* prie Žemės ūkio ministerijos dėl jos teritorinių padalinių sprendimų ir veiksmų, neveikimo, *Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba* dėl Valdybos teritorinių skyrių ir kitų Fondo įstaigų, susijusių su Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimu, sprendimų, veiksmų, neveikimo), valstybės įmonės (*VĮ Registrų centras* dėl šio centro teritorinio skyriaus priimtų sprendimų, dėl nustatytos nekilnojamojo turto mokestinės vertės). Yra komisijų, neturinčių juridinio asmens teisių, pavyzdžiui, *Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija*, kuri Pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo[1766] 24 straipsnio 3 dalyje yra įvardyta kaip privaloma ikiteisminė institucija ginčams dėl pacientų teisių pažeidimo fakto ir tuo padarytos žalos dydžio nustatymo nagrinėti. Vienais atvejais išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka yra privaloma (visais šiame paragrafe įvardytais atvejais, išskyrus kreipimąsi į Žemės ūkio ministeriją dėl Nacionalinės mokėjimų agentūros vadovo sprendimų), kitais – neprivaloma. Kartais paliekama trejopa alternatyva – kreiptis į ministeriją arba administracinių ginčų komisiją, arba administracinį teismą. Tačiau dažniausiai išnaudojus vieną išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka būdą, antruoju išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka būdu pasinaudoti galimybės nėra sudaromos.

[1766] Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 102-2317).

Administracinės justicijos institucijų sistema

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

- **Apeliacinė instancija byloms**, kurias išnagrinėjo apygardų administraciniai teismai kaip pirmosios instancijos teismai.
- **Vienintelė ir galutinė instancija** byloms dėl **norminių administracinių aktų**, kuriuos priėmė **centriniai** VA subjektai, **bendrijų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų** priimtų **bendro pobūdžio teisės aktų** teisėtumo, taip pat byloms pagal skundus dėl VRK sprendimų ar neveikimo, taip pat galutinė instancija administracinių bylų priskyrimo atitinkamiems teismams klausimais (dėl teismingumo).
- **Vienintelė ir galutinė instancija** savivaldybės tarybos prašymams pateikti **išvadą,** ar savivaldybės tarybos narys, savivaldybės tarybos narys – meras, kuriems pradėta įgaliojimų netekimo procedūra, **sulaužė priesaiką, nevykdė nustatytų įgaliojimų**; **Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos** prašymams kreiptis į ESTT dėl Europos Komisijos sprendimo.
- Formuoja vienodą administracinių teismų praktiką.

Regionų apygardos administracinis teismas pirmoji instancija byloms dėl:

- dėl viešojo administravimo subjektų priimtų *teisės aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo*, taip pat dėl šių subjektų *vilkinimo* atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus;
- dėl *žalos*, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, *atlyginimo* (CK 6.271 straipsnis);
- dėl *mokesčių*, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, *finansinių sankcijų* taikymo, *mokestinių ginčų*;
- dėl *tarnybinių ginčų*, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės įgyvendinimo pagal Valstybės tarnybos įstatymą;
- dėl *VTEK sprendimų* ir šios komisijos kreipimųsi dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo;
- dėl *Seimo kontrolieriaus* pareiškimo dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo;
- dėl ginčų *tarp nepavaldžių vienas kitam* viešojo administravimo subjektų dėl kompetencijos ar įstatymų pažeidimo;
- dėl *rinkimų* įstatymų ir *Referendumo* įstatymo pažeidimo;
- dėl *užsieniečių skundų* dėl atsisakymo išduoti *leidimą gyventi ar dirbti* Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, dėl skundų dėl prieglobsčio nesuteikimo ar panaikinimo, *dėl perkeliamųjų* asmenų skundų dėl *perkeliamojo* asmens statuso nesuteikimo ar panaikinimo.

Vilniaus apygardos administracinis teismas

- Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencijai priklauso nagrinėti bylas, kurias nagrinėja ir Regionų apygardos administracinis teismas.
- Tačiau vadovaujantis ABTĮ 20 straipsnio 4 dalį šis teismas nagrinėja bylas jam priskirtas ir pagal kitus įstatymus

LAGK teritoriniai padaliniai Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių apygardų skyriai

nagrinėja skundus, prašymus dėl jų veiklos teritorijoje esančių *teritorinių* valstybinio administravimo subjektų ir *savivaldybių* administravimo subjektų priimtų *individualių* administracinių aktų, veiksmų, neveikimo teisėtumo, vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus.

Lietuvos administracinių ginčų komisija

nagrinėja skundus, prašymus dėl *centrinių ir teritorinių* valstybinio administravimo subjektų, *savivaldybių*, esančių jos veiklos teritorijoje, priimtų *individualių* administracinių aktų, veiksmų, neveikimo teisėtumo, taip pat šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus

Mokestinių ginčų komisija

nagrinėja mokestinius ginčus, kylančius tarp mokesčių mokėtojo ir centrinio mokesčių administratoriaus

Ginčai, kilę tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens gali būt nagrinėjami ir pačių viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, Žemės ūkio ministerijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos, Ginčų komisijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos, Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija, VĮ Registrų centras ir t. t.

Lentelė parengta, remiantis JT vystymo programos Danielo A. Bilako paruoštu vertinimu „Administracinė justicija Lietuvoje“, 2003 m. lapkritis, p. 8.

3. PARLAMENTINĖ KONTROLĖ

Parlamentinėse respublikose parlamentas ne tik leidžia įstatymus, nutarimus, bet ir gali daryti įtaką viešojo administravimo subjektams kitais būdais. Konstitucinis Teismas pažymėjo:

> „Seimas, įgyvendindamas savo konstitucinius įgaliojimus, vykdo klasikines demokratinės teisinės valstybės parlamento funkcijas: Seimas leidžia įstatymus (įstatymų leidybos funkcija), vykdo vykdomosios valdžios ir kitų valstybės institucijų (išskyrus teismus) parlamentinę kontrolę (kontrolės funkcija), steigia valstybės institucijas, skiria ir atleidžia jų vadovus bei kitus valstybės pareigūnus (steigiamoji funkcija), tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas (biudžetinė funkcija) ir kt."[1767]

Taigi, kitas būdas, kuriuo vykdomosios valdžios bei kitoms viešojo administravimo institucijoms Seimas gali daryti įtaką, yra parlamentinė kontrolė. Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną[1768], parlamentinė kontrolė pasireiškia įgaliojimų Vyriausybei suteikimu, pritariant jos programai (Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalis), nepasitikėjimo pareiškimu Vyriausybe ar Ministru Pirmininku, dėl to Vyriausybė turi atsistatydinti (Konstitucijos 101 straipsnio 3 dalies 2 punktas), daugiau kaip pusei visų Seimo narių nepasitikėjimo pareiškimu ministrui, dėl to šis turi atsistatydinti (Konstitucijos 101 straipsnio 4 dalis), Seimo dalyvavimu formuojant Vyriausybę (pritariant valstybės vadovo siūlomai Ministro Pirmininko kandidatūrai Konstitucijos 67 straipsnio 9 punktas), Seimo nario paklausimo teise Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų valstybės institucijų, kurias sudaro ar išrenka Seimas, vadovams (Konstitucijos 61 straipsnio 1 dalis), Vyriausybei arba atskiriems ministrams atsiskaitant Seime už savo veiklą (Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalis), visų Seimo narių balsų dauguma reiškiant nepasitikėjimą Seimo paskirtu ar išrinktu pareigūnu (Konstitucijos 75 straipsnis), ne mažesnei kaip 1/5 Seimo narių grupei pateikiant interpeliaciją Ministrui Pirmininkui, ministrams (Konstitucijos 61 straipsnio 2 dalis).

Parlamentinės kontrolės aspektų yra įtvirtintų Seimo statuto[1769] nuostatuose bei kituose įstatymuose[1770]. Antai Seimo statuto normos reglamentuoja Seimo kompetenciją sudaryti komitetus, komisijas, laikinąsias kontrolės ar tyrimo komisijas. Seimo komitetai yra sudaromi įstatymų projektams nagrinėti bei kitiems klausimams, Konstitucijos priskirtiems Seimo kompetencijai, rengti. Komitetuose svarstomi viešojo administravimo subjektų parengti įstatymų projektai, Vyriausybės politika ir pan. Komitetai sudaromi iš Seimo narių:

[1767] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d., 2004 m. liepos 1 d., 2006 m. balandžio 4 d. nutarimai, 2009 m. sausio 15 d. sprendimas.

[1768] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 30 d.,1998 m. sausio 10 d., 1999 m. balandžio 20 d., 2001 m. sausio 25 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2003 m. sausio 24 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai.

[1769] Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Žin., 1994, Nr. 15-249).

[1770] Pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatyme, Konkurencijos įstatyme, Valstybės kontrolės įstatyme ir t. t.

Seimo komitetai 2020 metų pabaigoje: 1) Aplinkos apsaugos, 2) Ateities, 3) Audito, 4) Biudžeto ir finansų, 5) Ekonomikos, 6) Europos reikalų, 7) Kaimo reikalų, 8) Kultūros, 9) Nacionalinio saugumo ir gynybos, 10) Socialinių reikalų ir darbo, 11) Sveikatos reikalų, 12) Švietimo ir mokslo, 13) Teisės ir teisėtvarkos, 14) Užsienio reikalų, 15) Valstybės valdymo ir savivaldybių, 16) Žmogaus teisių.

Seime sudaromos nuolatinės Etikos ir procedūrų komisija, Peticijų komisija, Kriminalinės žvalgybos parlamentinės kontrolės komisija, Migracijos komisija, Laisvės kovų ir valstybės istorinės atminties komisija. Kilus būtinybei Seimas gali sudaryti kitas nuolatos veikiančias komisijas specialioms problemoms nagrinėti arba laikinąsias tyrimo, kontrolės, revizijos ir kitokias laikinąsias komisijas kontroliuoti, kaip vykdomi Seimo sprendimai, surinkti ir Seimui pateikti informaciją bei išvadas, reikalingas kilusiai problemai nagrinėti ir sprendimui priimti, taip pat kitais Seimo statute numatytais atvejais, pavyzdžiui, komisijų veikla gali būti susijusi su viešojo administravimo subjektų atliekamomis funkcijomis, pavyzdžiui, 2017 ir 2018 m. veikė Laikinoji tyrimo komisija dėl Lietuvos Respublikos rinkai tiekiamų galimai žemesnės kokybės maisto produktų arba Laikinoji tyrimo komisija Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos valdymo, finansinės ir ūkinės veiklos parlamentiniam tyrimui atlikti. Laikinosios tyrimo komisijos gali pasitelkti specialistų pagalbą, gauti iš visų valstybės valdžios ir valdymo institucijų, valstybės ir savivaldybių įmonių, įstaigų ar organizacijų vadovų bei kitų darbuotojų žodinius, raštiškus paaiškinimus ar pažymas komisijos tiriamais klausimais, taip pat pažymas apie valstybės institucijų, įmonių, įstaigų ar organizacijų turimą medžiagą, dokumentus, kviesti į komisijos posėdžius valstybės ir savivaldybių politikus, pareigūnus, tarnautojus, darbuotojus, išklausyti jų pranešimus ar paaiškinimus, reikalauti iš jų informacijos ar duomenų komisijos tiriamu klausimu ir t. t.[1771]

Parlamentinei kontrolei priskiriame valstybės biudžeto tvirtinimą ir Konstitucijos 67 straipsnio 14 punkte įtvirtintą Seimo įgaliojimą prižiūrėti, kaip jis vykdomas. Pagal Konstitucijos 94 straipsnio 4 punktą, Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą, vykdo jį ir teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą. Valstybės biudžetas tvirtinamas įstatymu.[1772] Seimui kontroliuoti valstybės biudžeto vykdymą padeda Valstybės kontrolė (Konstitucijos 134 straipsnio 1 dalis).

Kita parlamentinės kontrolės apraiška laikome institucijų, kurios disponuoja valstybės biudžeto lėšomis remiant tam tikras sritis (mokslą, tyrimus ir pan.), vadovybės sudarymą. Antai Lietuvos mokslo tarybos pirmininką ir du jo pavaduotojas Vyriausybės teikimu tvirtina Seimas. Savo ruožtu Lietuvos mokslo taryba kasmet Seimui, Vyriausybei, mokslo bendruomenei, visuomenei turi pateikti savo veiklos ataskaitą.

[1771] Plačiau žr. Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 33-943).

[1772] 2020 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (TAR, 2019-12-27, Nr. 21410).

Seimo pritarimas reikalingas sprendžiant kai kuriuos krašto apsaugos, saugumo klausimus, pavyzdžiui, kariuomenės vadas ir Valstybės saugumo departamento vadovas skiriamas ir atleidžiamas Seimo pritarimu.

Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs parlamentinės kontrolės ribas:

„<...> parlamentinė demokratija nėra „konvento valdymas", ji nėra tokia sistema, kur parlamentas tiesiogiai organizuoja kitų valstybės ar savivaldybių institucijų darbą arba gali bet kada įsikišti į bet kurios viešąją valdžią įgyvendinančios valstybės ar savivaldybių institucijos (jų pareigūnų) veiklą. Parlamentinė demokratija nėra ir tokia sistema, kur parlamentas, esant nors menkiausiai dingsčiai, gali kontroliuoti bet kokius tokių institucijų (jų pareigūnų) sprendimus, inicijuoti sankcijų taikymą atitinkamiems asmenims, juo labiau pats priimti sprendimus už atitinkamą kompetenciją turinčias valstybės ar savivaldybių institucijas (jų pareigūnus), t. y. priimti tokius sprendimus, kuriuos gali priimti tik atitinkamą kompetenciją turinčios valstybės institucijos (jų pareigūnai), pavyzdžiui, teismai, prokurorai, Valstybės kontrolė, ikiteisminio tyrimo institucijos, įstatymuose numatyti operatyvinės veiklos subjektai.

<...> Seimo pagal Konstituciją vykdoma kontrolės funkcija nesuponuoja to, kad Seimas tiesiogiai organizuoja kitų valstybės ar savivaldybių institucijų darbą ar gali bet kada įsikišti į bet kurios viešąją valdžią įgyvendinančios valstybės ar savivaldybių institucijos (jų pareigūnų) veiklą. Seimo kontrolės funkcija nesuponuoja ir galimybės Seimui priimti tokius sprendimus, kuriuos gali priimti tik atitinkamą kompetenciją turinčios valstybės ar savivaldybių institucijos (jų pareigūnai)." [1773]

4. VALSTYBĖS KONTROLĖ

Valstybės kontrolės institutas Lietuvoje turi šimtametę istoriją (žr. vadovėlio III dalies 2.2.1 poskyrį). Valstybės kontrolės teisinis statusas yra nustatytas atskirame Konstitucijos skirsnyje (133–134 straipsniai), įtvirtinančiame, kad Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Šios institucijos struktūrą, kompetenciją detalizuoja Valstybės kontrolės įstatymas.[1774]

Valstybės kontrolė, pagal Įstatymo 2 straipsnio 4 dalį, yra institucija, atliekanti valstybinį auditą ir biudžeto politikos kontrolę. Šios institucijos veikla kartu yra ir vienas iš parlamentinės kontrolės instrumentų, pavyzdžiui, Valstybės kontrolė gali imtis atlikti auditą Seimo pavedimu, Seimui gali teikti atskirąją nuomonę dėl Vyriausybės nutarimo, formuoja metinį veiklos planą, atsižvelgdama į Seimo komiteto nuomonę, teikia Seimui išvadą ir audito ataskaitą dėl valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, dėl Privalomojo sveikatos draudimo fondo konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio, dėl valstybės išteklių fondų, kurių lėšų sąmatas tvirtina Seimas, ataskaitų rinkinių, dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio, apimančio ir valstybės skolos ataskaitą, Valstybės kontrolės veiklos ataskaitą.

[1773] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas, taip pat 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimas.

[1774] Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).

Aukščiausios audito institucijos yra įsteigtos daugelyje demokratinių valstybių. Pasaulinėje praktikoje jos laikomos nepriklausomomis kontrolės institucijomis, nes nėra pavaldžios Vyriausybei ir apskritai nepriklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Maža to, jos nėra pavaldžios ir parlamentams. Primename, kad Lietuvoje formuojant Valstybės kontrolės vadovybę dalyvauja ne tik Seimas, bet ir valstybės vadovas (valstybės kontrolierių skiria Seimas valstybės vadovo teikimu, o jo pavaduotojus – Respublikos Prezidentas). Taigi, Valstybės kontrolės vadovybės formavimas nėra koncentruotas vienos valstybės valdžios rankose. Tai pabrėžta ir oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje:

> „Valstybės kontrolierius nėra susietas su Vyriausybe taip pat darbo ar pavaldumo santykiais. Atvirkščiai, jo savarankiškumą rodo paskyrimo tvarka (Konstitucijos 133 straipsnio antroji dalis), atskaitingumas Seimui <...> ir kt."[1775]

Lietuvoje įprasta Valstybės kontrolę priskirti prie Seimui atskaitingų institucijų grupės. Formaliai pasaulinėje praktikoje Valstybės kontrolė nėra laikoma ir viešojo administravimo subjektu, tačiau atkreipsime dėmesį, kad Lietuvos oficialiojoje administracinėje doktrinoje nustatyta, jog kai kuriais atvejais Valstybės kontrolė priima sprendimus, kuriais gali sukurti konkretiems asmenims pareigas (žr. vadovėlio III dalies 2.2.1 poskyrį).

Valstybės kontrolei vadovauja valstybės kontrolierius. Jam padeda pavaduotojai, Valstybės kontrolės taryba, sudaryta iš valstybės kontrolieriaus, pavaduotojų, kitų Valstybės kontrolės tarnautojų, patarianti ir svarstanti svarbiausius Valstybės kontrolės veiklos ir tarnybos Valstybės kontrolėje klausimus, administracija, kurią sudaro departamentai, skyriai, kiti padaliniai. Vadovėlio rašymo metu Valstybės kontrolėje buvo penki audito padaliniai – Ekonomikos audito, Finansinio audito, Valdymo audito, Visuomenės gerovės audito, ES investicijų audito. Iš jų finansinį auditą atlieka Finansinio audito departamentas ir ES investicijų audito departamentas. Visi kiti atlieka veiklos auditą.

Valstybinį auditą sudaro du kontrolės tipai – finansinis ir veiklos auditai. Jie yra apibrėžti Valstybės kontrolės įstatymo 2 straipsnyje. *Finansinis auditas* reiškia, kad Kontrolė vertina audituojamo subjekto finansinių ir biudžeto vykdymo bei kitų ataskaitų rinkinius, taip pat valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumą ir jų naudojimą bei išsako nepriklausomą nuomonę. *Veiklos auditas* reiškia audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu, norint nustatyti, ar valstybės lėšos ir turtas naudojamas taupiai ir racionaliai. Veiklos auditas baigiamas išvadomis ir rekomendacijomis, kuriose auditoriai nurodo, kaip audituojamas subjektas galėtų tobulinti savo veiklą. Veiklos audito tematikos paprastai nustatomos metiniuose Valstybės kontrolės planuose, pavyzdžiui, 2020 m. Valstybės kontrolės veiklos plane[1776]

[1775] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas.

[1776] Valstybės kontrolės 2020 m. veiklos planas. Prieiga internetu: <https://www.vkontrole.lt/dokumentai/2020_veiklos_planas/VK_2020_veiklos_planas.pdf>.

nustatyti tokie veiklos audito objektai: daugiabučių namų atnaujinimas, vandens tiekimas ir nuotekų tvarkymas, elektroniniai nusikaltimai, profesinis mokymas, teismų sistema, valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių bei viešųjų įstaigų valdysena ir t. t.

Pagal Valstybės kontrolės įstatymo 14 straipsnį, valstybinio audito subjektai yra:

- valstybė, valstybės įstaigos, institucijos;
- savivaldybės, savivaldybių įstaigos ir institucijos bei jų išteklių fondai;
- valstybės išteklių ir mokesčių fondai;
- visų rūšių įmonės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklausančios akcijos suteikia ne mažiau kaip 1/2 balsų;
- įmonės ir kiti juridiniai asmenys, kuriems valstybės ar savivaldybės institucija suteikė lėšų arba perdavė turto.

Taigi, valstybės kontrolė yra vykdoma iš valstybės biudžeto išlaikomų institucijų atžvilgiu ir institucijų, kurioms skiriami valstybės biudžeto asignavimai, tačiau kurie nėra pagrindinis jų veikimo šaltinis, atžvilgiu.

Valstybės kontrolės tikslas yra ištirti kontroliuojamą veiklą finansinio teisėtumo, ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo požiūriu. Ši institucija nedisponuoja vykdomosios ar teisminės valdžios funkcijomis, tad formaliai žiūrint negali kištis į kontroliuojamų subjektų veiklą. Valstybės kontrolė neatlieka prevencinės, išankstinės kontrolės.

Valstybės kontrolės įstatymo 12 straipsnis reglamentuoja valstybinį auditą atliekančių Valstybės kontrolės pareigūnų (t. y. valstybės kontrolieriaus, jo pavaduotojų, Valstybės kontrolės audito padalinių vadovų, padaliniuose besidarbuojančių auditorių) teises, tarp jų gauti auditui atlikti reikalingus dokumentus ir informaciją, atlikti kontrolinius matavimus, materialinių vertybių inventorizaciją ar kitaip tikrinti audituojamo subjekto turtą, gauti iš audituojamo subjekto darbuotojų reikiamus paaiškinimus raštu, surašyti administracinių nusižengimų protokolus, iš valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų, valstybės kadastrų, klasifikatorių bei registrų tvarkytojų gauti duomenis ir informaciją, kurios reikia valstybiniam auditui atlikti, iš ekspertizės įstaigų gauti išvadas, telktis pagalbon atitinkamų sričių specialistus ir audito įstaigas ir t. t.

Valstybinis auditas baigiamas įforminus *valstybinio audito dokumentus*, t. y. darbo dokumentus, valstybinio audito ataskaitą ir valstybinio audito išvadą. Jeigu audito metu yra nustatyta reikšmingų teisės aktų pažeidimų, valstybės kontrolierius ar jo pavaduotojai priima administracinį aktą – sprendimą. Priimdamas sprendimą valstybės kontrolierius ar jo pavaduotojai turi teisę nurodyti audituotų subjektų vadovams reikšmingus teisės aktų pažeidimus ir įpareigoti juos pašalinti, įpareigoti išieškoti valstybei, savivaldybei ar kitam juridiniam asmeniui padarytą žalą, įpareigoti audituotų subjektų vadovus ar aukštesniųjų institucijų vadovus įstatymų nustatyta tvarka traukti asmenis tarnybinėn ar drausminėn atsakomybėn, grąžinti į valstybės ar savivaldybių biudžetus arba atitinkamus valstybės pinigų fondus lėšas, skirtas ar panaudotas

pažeidžiant įstatymus ar kitus teisės aktus, nustačius pažeidimus valstybinio audito dokumentus perduoti pagal kompetenciją kitiems viešojo administravimo subjektams ar teisėsaugos institucijoms, teikti siūlymus valstybės ir savivaldybių kontrolės institucijoms, viešojo administravimo subjektų vidaus audito tarnyboms atlikti tikrinimus jų kompetencijai priskirtais klausimais, nustatyti sprendimo įvykdymo terminą, siūlyti Seimo Audito komitetui svarstyti valstybinio audito ataskaitas ir audito išvadas.

Pagal Valstybės kontrolės įstatymo 23 straipsnį, valstybinio audito ataskaitos ir audito išvados, sprendimai, kita informacija apie Valstybės kontrolės veiklą yra skelbiama Valstybės kontrolės interneto svetainėje ir platinama per kitas visuomenės informavimo priemones. Dėl tokios Valstybės kontrolės pareigos skelbti išvadas, ataskaitas, sprendimus visuomenei tampa žinoma ne tik Valstybės kontrolės veikla, bet ir audituotų subjektų veikla. Pateikiame Valstybės kontrolės veiklos praktinių pavyzdžių.

Praktiniai pavyzdžiai

„Įgyvendinant programą, Aplinkos ministerijos duomenimis, 2005–2018 m. buvo modernizuotas 2941 daugiabutis namas <...> nesikeičiant modernizavimo tempams, visi daugiausia šiluminės energijos sunaudojantys daugiabučiai namai galėtų būti modernizuoti tik 2120 m., t. y. po 100 metų.“[1777] Ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos Aplinkos ministerijai.

„Beveik 40 proc. vartotojų nežino, kur kreiptis dėl įsigytos nekokybiškos prekės ar nekokybiškai suteiktos paslaugos, pardavėjui ar paslaugos teikėjui atsisakius kompensuoti nuostolius.“[1778] Ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos Teisingumo ministerijai, Valstybinei vartotojų teisių apsaugos tarnybai.

Valstybės kontrolės veikla nereiškia, kad niekas daugiau be Valstybės kontrolės nesirūpina, kaip valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Yra nemažai institucijų: ministerijos, kiti viešojo administravimo subjektai (kiekvienoje iš jų yra vidaus audito skyriai, valstybės turto valdymo skyriai, finansų ir biudžetų skyriai), Finansų ministerija, Vyriausybė. O Valstybės kontrolė atlieka tarsi „superkontrolę“[1779], pavyzdžiui, pagal Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo[1780] 10 straipsnio 3 dalį, vidaus audito tarnybos vadovas turi pateikti Valstybės kontrolei metinio vidaus audito tarnybos veiklos plano kopiją per 10 darbo dienų po to, kai šį planą patvirtina viešojo juridinio asmens vadovas (plačiau apie Valstybės kontrolę žr. vadovėlio III dalies 2.2.1 poskyryje).

* * *

[1777] Iš 2020 m. sausio 20 d. valstybinio audito ataskaitos apie daugiabučių namų atnaujinimą. Prieiga internetu: <https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=25019>.

[1778] Iš 2019 m. liepos 16 d. valstybinio audito ataskaitos dėl vartotojų teisių užtikrinimo. Prieiga internetu: <https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2>.

[1779] *Hendrych, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část, supra note 14, p.* 365.

[1780] Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (Žin., 2002, Nr. 123-5540).

Apie valstybės biudžetą

Lietuvos valstybės *biudžetas* 2019 metais: Lietuvos Respublikos 2019 metų valstybės biudžetas – 10 589 633 tūkst. eurų *pajamų* (įskaitant 1 921 550 tūkst. eurų Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų), 11 705 915 tūkst. eurų asignavimų (įskaitant 2 242 741 tūkst. eurų Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų) *išlaidoms ir turtui įsigyti*. Kartu su Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšomis asignavimai viršija pajamas 1 116 282 tūkst. eurų.[1781]

Valstybės *skolos dydis* 2019 m. II ketvirčiui buvo 16 milijardų 910 milijonų eurų[1782], pagal Lietuvos banko statistinius duomenis, bendroji skola užsieniui siekia beveik 34 milijardus eurų (šis skaičius apima ir valstybės skolą, ir privačių asmenų įsiskolinimus užsieniui)[1783]. Savivaldybių skola 2019 m. II ketvirčiui – 472, 95 milijono eurų.[1784]

Valstybės biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Konstitucija, Valstybės biudžeto sandaros įstatymas[1785], Fiskalinės drausmės įstatymas[1786], Seimo statutas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės[1787], kiti teisės aktai.

Remiantis Valstybės biudžeto sandaros įstatymu, valstybės biudžetas yra Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto *pajamų ir asignavimų planas* biudžetiniams metams. Biudžetas tvirtinamas vieniems metams.

Valstybės biudžeto pajamos

Pagal Valstybės biudžeto sandaros įstatymo 13 straipsnį, *valstybės biudžeto pajamas* sudaro:

- pajamos iš mokesčių, gaunamos į valstybės biudžetą pagal įstatymus ir kitus teisės aktus,
- pajamos iš valstybės turto (išskyrus pajamas, gautas atliekant valstybės nekilnojamojo turto atnaujinimą, taip pat įstatymų nustatytą pajamų, gautų realizavus valstybės ilgalaikį materialųjį ir nematerialųjį turtą, dalį, neįskaitomą į valstybės biudžeto pajamas),
- valstybės biudžetinių įstaigų pajamos,
- negrąžintina finansinė parama (lėšos),
- dotacijos,
- kitos pajamos.

[1781] Lietuvos Respublikos 2019 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (TAR, 2018-12-20, Nr. 20968).

[1782] Statistikos departamento duomenys. Prieiga internetu: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all?hash=01f2b210-acfd-44f6-8587-497b2d582ca6#/>.

[1783] Lietuvos banko duomenys. Prieiga internetu: <https://www.lb.lt/lt/bendroji-skola-uzsieniui>.

[1784] Statistikos departamento duomenys. Prieiga internetu: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?theme=all?hash=01f2b210-acfd-44f6-8587-497b2d582ca6#/>.

[1785] Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto sandaros įstatymas (Žin., 1990, Nr. 24-596).

[1786] Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas (Žin., 2007, Nr. 120-4881).

[1787] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 42-1455).

Vadovaujantis Valstybės biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnio 3 dalimi, *valstybės biudžeto asignavimai* yra valstybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais gauti iš valstybės biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės iždą valdančiai institucijai, patvirtintoms programoms finansuoti.

Valstybės biudžeto asignavimų naudojimas

Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami

- įstatymams įgyvendinti:
- valstybės funkcijoms atlikti,
- dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti,
- valstybės įsipareigojimams vykdyti.

Valstybės biudžeto projektą Seimui teikia svarstyti Vyriausybė. Po to, kai projektas apsvarstomas Seimo komitetuose, jis svarstomas Seime ir priimamas. Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė.

5. KONSTITUCINIS TEISMAS

Lietuvoje Konstitucinis Teismas pradėjo veikti 1993 m., priėmus Konstitucinio Teismo Įstatymą.[1788] Tokį įstatymą įstatymų leidėją įgaliojo priimti Konstitucijos 102 straipsnio 2 dalies nuostata, skelbianti, kad Konstitucinio Teismo statusą ir jo įgaliojimų vykdymo tvarką nustato Konstitucinio Teismo įstatymas. Tais pačiais metais buvo paskirti pirmieji Konstitucinio Teismo teisėjai. Remiantis Konstitucijos 103 straipsniu, Konstitucinį Teismą sudaro devyni teisėjai, skiriami devyneriems metams ir tik vienai kadencijai. Po tris kandidatus į Konstitucinio Teismo teisėjus skiria Seimas iš kandidatų, kuriuos pateikia valstybės vadovas, Seimo Pirmininkas ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. Teisėjais juos skiria Seimas. Konstitucinio Teismo pirmininką iš šio teismo teisėjų skiria Seimas Respublikos Prezidento teikimu. Konstitucinio Teismo teisėjais gali būti nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos piliečiai, turintys aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnį kaip dešimties metų teisinio ar mokslinio pedagoginio darbo pagal teisininko specialybę stažą.

Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs Konstitucinio Teismo statusą, lyginant su bendrosios ar specializuotos kompetencijos teismais, taip:

> „Tirdamas įstatymų konstitucingumą Konstitucinis Teismas sprendžia konstitucinius ginčus tarp Vyriausybės, Seimo narių grupės (kurią sudaro ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių) arba teismų, ir ginčijamą įstatymą priėmusios institucijos – Seimo, t. y. kitokio pobūdžio teisinius ginčus nei tie, kuriuos sprendžia bendrosios kompetencijos ir specializuoti (administraciniai) teismai."[1789]

[1788] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas (Lietuvos aidas, 1993, Nr. 24-0).

[1789] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 8 d. sprendimas.

Konstitucinis Teismas, vadovaudamasis konstituciniu teisinės valstybės principu, kitais konstituciniais imperatyvais, Konstitucijoje įtvirtinta teisės aktų hierarchija, nagrinėja ir priima sprendimą, ar neprieštarauja Konstitucijai konstituciniai įstatymai, įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, taip pat ar neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir įstatymams Vyriausybės aktai.[1790]

Praktinis pavyzdys

Policijos pareigūnas administracinio teisės pažeidimo byloje priėmė nutarimą, kuriuo Lietuvos piliečiui, vairavusiam kitam Lietuvos piliečiui, gyvenančiam užsienyje, priklausančią užsienio valstybėje įregistruotą motorinę transporto priemonę, turinčią vairą dešinėje pusėje, paskyrė administracinę nuobaudą už tai, kad jis pažeidė Kelių eismo taisyklių 240 punkte numatytus reikalavimus – dalyvavo viešajame eisme vairuodamas transporto priemonę, kuri pritaikyta eismui kairiąja kelio puse. Asmuo kreipėsi į apylinkės teismą. Šis kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydamas ištirti, ar Saugaus eismo automobilių keliais įstatymo 25 straipsnio 4 dalis (2010 m. balandžio 15 d. redakcija) ir Kelių eismo taisyklių (2008 m. liepos 16 d. redakcija) 240 punktas neprieštarauja Konstitucijos 29 straipsniui, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Minėtasis 240 punktas nustato tokį teisinį reguliavimą: draudžiama dalyvauti viešajame eisme motorinėms transporto priemonėms, kurios pritaikytos eismui kairiąja kelio puse ir (ar) turi vairą dešinėje pusėje, išskyrus tas, kurios buvo įregistruotos Lietuvos Respublikoje iki 1993 m. gegužės 1 d. arba kurios pagal konstrukciją ir įrangą yra skirtos specialioms darbo funkcijoms atlikti. Šis draudimas netaikomas laikinai (iki 90 dienų per metus) į Lietuvos Respubliką su užsienio valstybėje įregistruotomis transporto priemonėmis atvykusiems užsieniečiams, kurie neturi leidimo laikinai apsigyventi arba leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje, taip pat Lietuvos Respublikos piliečiams, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra užsienio valstybėje, taip pat transporto priemonėms, kurios Lietuvos Respublikos kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo nustatyta tvarka priskirtos antikvarinių daiktų kategorijai.

Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad „nėra pagrindo teigti, kad pilietis, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta yra užsienio valstybėje, kurioje eismas vyksta kairiąja kelio puse paprastai tokiam eismui pritaikytomis transporto priemonėmis (turinčiomis vairą dešinėje pusėje), ar pilietis, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta yra užsienio valstybėje, kurioje eismas vyksta dešiniąja kelio puse, tačiau leidžiama registruoti motorines transporto priemones, kurios pritaikytos eismui kairiąja kelio puse ir (ar) turi vairą dešinėje pusėje, laikinai dalyvaudamas Lietuvos Respublikos viešajame eisme su užsienio valstybėje įregistruota motorine transporto priemone, pritaikyta eismui kairiąja kelio puse ir (ar) turinčia vairą dešinėje pusėje, kuria atvyko į Lietuvos Respubliką, kelia mažesnį pavojų eismo saugumui nei pilietis, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta yra Lietuvos Respublikoje.

Taigi nėra teisinio pagrindo objektyviai pateisinti šių kategorijų Lietuvos Respublikos piliečių – tų, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra užsienio valstybėje, ir tų, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra Lietuvos Respublikoje, – skirtingą traktavimą, kiek jis susijęs su leidimu laikinai dalyvauti viešajame eisme su užsienio valstybėje įregistruotomis motorinėmis transporto priemonėmis, kurios pritaikytos eismui kairiąja kelio puse ir (ar) turi vairą dešinėje pusėje".

Konstitucinis Teismas nutarė, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. 1950„Dėl Kelių eismo taisyklių patvirtinimo" patvirtintų Kelių eismo

[1790] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. sausio 19 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimai ir kt.

taisyklių 240 punktas tiek, kiek jame nustačius, kad draudimas dalyvauti viešajame eisme motorinėms transporto priemonėms, kurios pritaikytos eismui kairiąja kelio puse ir (ar) turi vairą dešinėje pusėje, netaikomas laikinai (iki 90 dienų per metus) į Lietuvos Respubliką su užsienio valstybėje įregistruotomis transporto priemonėmis atvykusiems Lietuvos Respublikos piliečiams, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra užsienio valstybėje, nustatyta, kad toks draudimas taikomas Lietuvos Respublikos piliečiams, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra Lietuvos Respublikoje, prieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsniui, konstituciniam teisinės valstybės principui.[1791]

Pagal Konstitucijos 106 straipsnį, dėl to, ar Vyriausybės aktai atitinka Konstituciją ir įstatymus, gali kreiptis taip pat ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, teismai bei Respublikos Prezidentas. 2019 m. buvo priimtas Konstitucijos 106 straipsnio pakeitimas[1792], įtvirtinantis individualaus konstitucinio skundo institutą, t. y. kiekvieno asmens teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl minėtų aktų, jeigu jų pagrindu priimtas sprendimas pažeidė šio asmens konstitucines teises ar laisves ir šis asmuo išnaudojo visas teisinės gynybos priemones[1793].

Neretai nagrinėjant įstatymo konstitucingumą, tiriamas ir jį lydintis Vyriausybės nutarimas, kuriuo yra įgyvendinamos įstatymo nuostatos. Tokiu atveju Konstituciniam Teismui konstatavus, kad vienas ar kitas įstatymas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijos nuostatoms, didelė tikimybė, kad tą įstatymą įgyvendinantis Vyriausybės nutarimas ar jo dalis taip pat bus pripažinta prieštaraujanti Konstitucijai.

Praktinis pavyzdys

Konstitucinis Teismas pripažino, kad Konstitucijai prieštarauja Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 6 straipsnio 5 dalis (2011 m. gruodžio 15 d. redakcija) tiek, kiek pagal ją motinystės pašalpa negali būti didesnė negu šioje dalyje nustatytas maksimalus dydis, ir Vyriausybės 2001 m. sausio 25 d. nutarimu Nr. 86 patvirtintų Ligos ir motinystės socialinio draudimo pašalpų nuostatų 7 punkto (2012 m. rugpjūčio 21 d. redakcija) ir 10 punkto (2011 m. gruodžio 28 d. redakcija) nuostatos, kuriomis buvo įgyvendinama ši įstatymo nuostata.

Taip Konstitucinis Teismas nusprendė dėl to, kad padarė išvadą, jog anksčiau įvardytų teisės aktų nuostatos nustatė tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį jeigu per tam tikrą įstatymo nustatytą laiką iki nėštumo ir gimdymo atostogų dirbančios moters gauto atlyginimo vidurkis viršija maksimalų kompensuojamąjį uždarbį motinystės pašalpoms apskaičiuoti, jai nėštumo ir gimdymo atostogų metu yra skiriama ir mokama pagal ginčijamą teisinį reguliavimą apskaičiuota maksimali motinystės pašalpa, kurios dydis nėra susietas su tos moters per nustatytą laiką iki atostogų gautu atlyginimu ir gali būti gerokai mažesnis už jo vidurkį.

[1791] Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. vasario 6 d. nutarimą.

[1792] Lietuvos Respublikos Konstitucijos 106 ir 107 straipsnių pakeitimo įstatymas (TAR, 2019-04-02, Nr. 5330).

[1793] Konstitucinis Teismas dėl individualaus konstitucinio skundo pažymėjo, kad „individualaus konstitucinio skundo instituto įtvirtinimas Konstitucijoje nėra savitikslis. Juo siekiama sudaryti galimybes veiksmingai apginti asmens konstitucines teises ar laisves, kurios galėjo būti pažeistos sprendimais, priimtais Konstitucijai prieštaraujančių teisės aktų (jų dalių) pagrindu“. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutarimas.

Konstitucinis Teismas nutarė, kad tokiu teisiniu reguliavimu yra ribojamas motinystės pašalpos dydis ir nėra tinkamai įgyvendinama Konstitucijos 39 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos dirbančioms motinoms mokamų atostogų iki gimdymo ir po jo palankios darbo sąlygos ir lengvatos, pagal kurias dirbančioms motinoms iki gimdymo ir po jo garantuojamų atostogų metu mokamų išmokų dydis turi atitikti per protingą laikotarpį iki šių atostogų gauto atlyginimo vidurkį.[1794]

Šiuo pavyzdžiu norima taip pat pabrėžti, kokią įtaką daro viešojo administravimo subjektams Konstitucinio Teismo nutarimai, net jeigu jais nėra tiriamas ministrų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų ar kitų viešojo administravimo subjektų vadovų priimtų teisės aktų teisėtumas. Paskelbus aptartą nutarimą dėl maksimalaus motinystės pašalpos dydžio Teisės aktų registre, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, nelaukdama Konstitucinio Teismo paskelbtų prieštaraujančiais Konstitucijai įstatymo ir Vyriausybės nutarimo nuostatų pakeitimo, motinystės išmokai, nebetaikė maksimalaus ribojimo.

Akcentuokime, kokių viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų Konstitucinis Teismas nevertina.

Konstitucinis Teismas nenagrinėja, nesprendžia, nevertina:

„<...> Konstitucinis Teismas nesprendžia ministerijų, kitų valdymo institucijų teisės aktų teisėtumo klausimų.“[1795]

“<…> ministerijų įsakymų atitikimo Konstitucijai bei įstatymams klausimai nėra žinybingi Konstituciniam Teismui.“[1796]

„Vertinti ministrų teisės aktų <...> atitiktį Konstitucijai ir (arba) įstatymams nėra Konstitucinio Teismo kompetencijos dalykas.“[1797]

<...> Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalis, 105 straipsnis <...> nesuteikia Konstituciniam Teismui teisės nagrinėti ir spręsti, ar prokuroro priimami teisės aktai atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus.

<...> Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalis, 105 straipsnis <...> nesuteikia Konstituciniam Teismui teisės spręsti teisės normų konkurencijos klausimų – tai įstatymų leidėjo prerogatyva, bei įstatymų taikymo klausimų – tai valstybės institucijos, taikančios įstatymą, pareiga <...>.“[1798]

„Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams Vyriausybės aktai. Taigi pagal Konstituciją <...> Konstitucinis Teismas netiria Vyriausybės akto atitikties kitam Vyriausybės aktui.“[1799]

Konstitucinis Teismas netiria „valstybės institucijų (Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės) teisėkūros sprendimų nepriėmimo – vengimo, delsimo priimti tokius sprendimus, taip pat kokių nors kitų motyvų nulemto neveikimo.“[1800]

[1794] Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. kovo 15 d. nutarimą.

[1795] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. gruodžio 18 d. nutarimas.

[1796] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 9 d. sprendimas.

[1797] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 24 d. nutarimas.

[1798] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. rugsėjo 29 d. sprendimas.

[1799] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. kovo 31 d. sprendimas.

[1800] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas, 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas.

Vadovaujantis Konstitucijos 107 straipsniu, įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio Teismo sprendimai klausimais, kuriuos Konstitucija priskiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje pažymėta:

„<...> Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalis reiškia, jog kiekvienas Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės išleistas arba referendumu priimtas teisės aktas (jo dalis), pripažintas prieštaraujančiu kuriam nors aukštesnės galios teisės aktui, *inter alia* (ir pirmiausia) Konstitucijai, yra visam laikui pašalinamas iš Lietuvos teisės sistemos, jis niekada nebegalės būti taikomas.“[1801]

Pagal Konstitucinio Teismo įstatymo 84 straipsnio 1 dalį, Konstitucinio Teismo nutarimai, sprendimai dėl Konstitucinio Teismo nutarimo išaiškinimo oficialiai skelbiami Teisės aktų registre. Jie įsigalioja jų oficialaus paskelbimo Teisės aktų registre dieną.

6. PROKURORO, KITŲ TEISĖSAUGOS INSTITUCIJŲ KONTROLĖ

Konstitucijos 118 straipsnyje esančiame skirsnyje, skirtame teismams, įtvirtintas prokurorų, prokuratūros konstitucinis statusas.

Konstitucinis Teismas apie prokuroro, prokuratūros konstitucinį statusą

„1992 m. priimtoje Konstitucijoje prokurorų funkcijos nustatytos Konstitucijos IX skirsnio, pavadinto „Teismas“, 118 straipsnyje. Vadinasi, prokurorai traktuojami kaip teisminės valdžios sudedamoji dalis.“[1802]

„<…> Nors pagal Konstituciją prokurorai yra teisminės valdžios sudedamoji dalis, tačiau jų negalima tapatinti su teismu. Esminis prokuroro ir teismo konstitucinio statuso skirtumas yra tai, kad prokuroras negali vykdyti teismams priskirtų teisingumo vykdymo funkcijų.“[1803] „<...> teisingumas taip pat nėra vykdomas ikiteisminio tyrimo etape.“[1804]

„<...> pagal Konstitucijos 118 straipsnio 4 dalį Generalinė prokuratūra yra atskirta nuo Aukščiausiojo Teismo (kaip ir visa prokuratūros sistema yra atskirta nuo teismų sistemos).“[1805]

„Pagal Konstituciją Lietuvos Respublikos prokuratūra – tai centralizuota, specifinius valdingus įgaliojimus turinti valstybės institucija, ji nepriskiriama Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytoms valstybės valdžią vykdančioms institucijoms ir nėra teisminės valdžios sudedamoji dalis; prokuroras yra specifinius valdingus įgaliojimus turintis valstybės pareigūnas, jo funkcijos yra kitokios nei teisingumo

[1801] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas.

[1802] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutarimas.

[1803] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d., 1997 m. spalio 1 d. nutarimai.

[1804] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas.

[1805] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas.

> vykdymas; niekas kitas, išskyrus prokurorą, negali organizuoti ikiteisminio tyrimo ir jam vadovauti.“[1806]

Prokurorai vykdo konstitucijos nustatytą funkciją – baudžiamąjį persekiojimą, įskaitant ir persekiojimą už korupcinius nusikaltimus. Prokuroras taip pat gina viešąjį interesą:

> „Pagal Konstitucijos 118 straipsnį prokurorai vykdo šias funkcijas: organizuoja ikiteisminį tyrimą ir jam vadovauja, palaiko valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose (1 dalis); įstatymo nustatytais atvejais gina asmens, visuomenės ir valstybės teises bei teisėtus interesus (2 dalis).“[1807]

Prokuratūros įstatymo[1808] 3 straipsnyje nustatyti prokuratūros veiklos principai, tarp kurių nurodyta, kad teisėti prokuroro reikalavimai ir nutarimai yra privalomi visoms valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, pareigūnams, tarnautojams ir darbuotojams, fiziniams bei juridiniams asmenims ir turi būti vykdomi visoje Lietuvos valstybės teritorijoje. Taigi, teisėti prokuroro reikalavimai yra privalomi ir viešojo administravimo subjektams, antraip už prokuroro reikalavimų ir nutarimų nevykdymą kyla teisinė atsakomybė.

Pagal BPK 164 straipsnį, ikiteisminiam tyrimui vadovauja ir jį organizuoja prokuroras. Konstitucinis Teismas yra ne kartą pabrėžęs, kad pagal Konstituciją niekas kitas, išskyrus prokurorą, negali organizuoti ikiteisminio tyrimo ir jam vadovauti.[1809] Prokuroras gali nuspręsti pats atlikti ikiteisminį tyrimą. Apygardų prokuratūrų organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo departamento skyrių prokurorai organizuoja ikiteisminį tyrimą bylose dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų ir jam vadovauja. Itin svarbiose bylose ikiteisminiam tyrimui dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų vadovauja Generalinės prokuratūros Organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo departamento prokurorai. Ikiteisminius tyrimus bylose dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų paprastai atlieka Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai, tačiau tyrimą gali atlikti ir prokurorai. Bylose dėl policijos pareigūnų ir darbuotojų galimai padarytų korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų ikiteisminį tyrimą atlieka Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Imuniteto valdybos pareigūnai arba apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų imuniteto padalinių pareigūnai. Tyrimą gali atlikti ir prokurorai. Jeigu prokuroras neatlieka ikiteisminio tyrimo, jis kontroliuoja, kaip vyksta ikiteisminis tyrimas. Vadovaudamas ikiteisminiam tyrimui prokuroras ne tik prižiūri, bet ir duoda nurodymus ikiteisminio tyrimo pareigūnams, pavyzdžiui, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnams arba anksčiau minėto Policijos departamento Imuniteto valdybos ar imuniteto padalinių pareigūnams.

[1806] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. balandžio 7 d. nutarimas.

[1807] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 15 d. nutarimas.

[1808] Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (Žin., 1994, Nr. 81-1514).

[1809] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimai.

Korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos reikšmė yra apibrėžta Korupcijos prevencijos įstatymo[1810] 2 straipsnyje. Tai – kyšininkavimas, prekyba poveikiu, papirkimas, kitos veikos, padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudos. Detalesni šių sąvokų apibrėžimai yra įtvirtinti BK straipsniuose (pavyzdžiui, BK XXXIII „Nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiems interesams“) bei išaiškinti kasacinėje jurisprudencijoje. Apie baudžiamąją valstybės tarnautojų atsakomybę (žr. vadovėlio IX dalies 9 skyrių).

Kaip minėta, be baudžiamojo persekiojimo, prokurorai įstatymo nustatytais atvejais gina asmens, visuomenės ir valstybės teises bei teisėtus interesus. Prokuratūros įstatymo 19 straipsnyje detalizuojamas *viešojo intereso gynimas*. Prokurorai gina viešąjį interesą, kai nustato teisės akto pažeidimą, kuriuo pažeidžiamos asmens, visuomenės, valstybės teisės ir teisėti interesai, o valstybės ar savivaldybių institucijos, įstaigos ar įmonės, kurių veiklos srityse buvo padarytas teisės akto pažeidimas, nesiėmė priemonių jam pašalinti arba kai tokios kompetentingos institucijos nėra.

Praktinis pavyzdys

„Administracinėje byloje Nr. A822-1622/2008 prokuroras įgyvendino pareigą kreiptis į teismą ginant viešąjį interesą, kai Neringos savivaldybės taryba, privalanti užtikrinti, kad jos veikla bei visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai atitiktų įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus <...>, nesiėmė įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų priemonių, kad nebūtų priimti ginčijami sprendimai. Prokuroras kreipėsi į teismą, prašydamas panaikinti Neringos savivaldybės tarybos sprendimą, patvirtinantį detalųjį planą, kuriame numatyta penkių naujų pastatų – rūkyklų komplekso – statyba Kuršių nerijos nacionaliniame parke. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad šioje byloje Neringos savivaldybės taryba dalyvavo kaip atsakovas, nors ji ir privalo užtikrinti, jog jos priimami sprendimai neprieštarauja įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimams. Konstatuota, kad Klaipėdos apygardos vyriausiasis prokuroras, susiklosčius tokiai situacijai, kai viešąjį interesą netinkamai įgyvendina kitos institucijos, turėjusios tai daryti pagal įstatymą, turėjo teisę kreiptis į teismą gindamas viešąjį interesą.“[1811]

Pagal Prokuratūros įstatymo 19 straipsnį, atlikdami tyrimą dėl viešojo intereso gynimo, prokurorai turi įgaliojimus reikalauti iš viešųjų ir privačių asmenų pateikti dokumentus ir informaciją, reikalauti atlikti patikrinimus, auditą, pateikti išvadas, kviesti asmenis ir gauti jų paaiškinimus, gauti iš teismo išnagrinėtą bylą, reikalauti iš viešų ir privačių asmenų paskirti specialistus, kurie padėtų prokurorui nustatyti viešojo intereso galimus pažeidimus ir jį ginti. Jeigu prokurorai pagrįstai mano, kad yra pažeisti teisės aktų reikalavimai, gindami viešąjį interesą, jie turi teisę kreiptis į teismą su ieškiniu, pareiškimu, prašymu, įstoti į bylą trečiuoju asmeniu, pareiškiančiu savarankiškus reikalavimus dėl ginčo dalyko, reikalauti iš viešų ir privačių asmenų jų veiklos srityse spręsti dėl priemonių

[1810] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297).

[1811] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimas Nr. 16, 2009, p. 344, taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-1622/2008.

teisės pažeidimams pašalinti taikymo ir informuoti prokuratūrą apie priimtą sprendimą, apie jo vykdymo rezultatus, sankcionuoti fizinių asmenų iškeldinimą, įspėti valstybės tarnautoją ar jiems prilygintą asmenį, kad nedarytų teisės pažeidimų, reikalauti atlikti veiklos tarnybinį patikrinimą.

ABTĮ taip pat yra nuostatų, susijusių su prokuroro vaidmeniu administraciniame teisminiame procese. Antai Įstatymo 5 straipsnio 3 dalies 2 punkte įtvirtinta, kad administracinis teismas imasi nagrinėti bylą pagal prokuroro pareiškimą dėl viešojo intereso arba valstybės, savivaldybės ir asmenų teisių bei įstatymų saugomų interesų gynimo. Pagal ABTĮ 55 straipsnio 2 dalį, prokuroras, ginantis viešąjį interesą, turi ginčo šalies procesines teises ir pareigas. ABTĮ 157 straipsnio 1 dalis numato galimybę prokurorui prašyti atnaujinti procesą, kad būtų apgintas viešasis interesas ar apgintos valstybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai. Vadovaujantis civilinio proceso tvarka, prokurorai taip pat gali ginti viešąjį interesą (žr. CPK 5, 49, 50 straipsniai) (apie viešojo intereso apsaugos sistemą žr. vadovėlio IX dalies 10 skyrių, detaliau apie Lietuvos Respublikos prokuratūrą žr. vadovėlio III dalies 2.2.1 poskyrį).

Viešojo administravimo subjektų kontrolės kontekste paminėtinos ir kitos teisėsaugos institucijos, pavyzdžiui, *Specialiųjų tyrimų tarnyba*. Ši Seimui atskaitinga institucija, vadovaujantis Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo[1812] 7 straipsniu, vykdo baudžiamąjį persekiojimą dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų, kriminalinę žvalgybą, korupcijos prevenciją ir t. t. Tarnyba turi įtakos viešojo administravimo subjektų kontrolei, nes korupcija yra laikoma valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens neteisėta veika, kuria siekiama asmeninės naudos, privilegijų ir t. t. (žr. vadovėlio žodyne „Korupcija“, detaliau apie Specialiąją tyrimų tarnybą žr. vadovėlio III dalies 2.2.9 poskyrį). Pateikiame pavyzdį iš 2019 m. Tarnybos veiklos ataskaitos.

Praktinis veiklos pavyzdys

„Buvusi Visagino merė nuteista už tai, kad per Visagino savivaldybės darbuotojus savo naudai iš įvairių bendrovių vadovų priėmė kyšius, kad Visagino savivaldybės administracijos organizuojamuose viešuosiuose pirkimuose būtų priimti palankūs sprendimai minėtoms bendrovėms. Buvusi merė pripažinta kalta dėl prekybos poveikiu stambiu mastu, piktnaudžiavimo bei dokumentų klastojimo, jai skirta 3 metų laisvės atėmimo bausmė, kurios vykdymas atidėtas 3 metams, 15 tūkst. eurų bauda, atimta teisė 3 metus jai būti paskirtai į valstybės ar savivaldybės bei jų įstaigų, įmonių ar nevalstybinių organizacijų skiriamas pareigas ir konfiskuoti 9,3 tūkst. eurų kaip nusikalstamų veikų rezultatas.“[1813]

„Įmonės vadovas pripažintas kaltu už tai, kad pas jį kratą vykdžiusiems FNTT pareigūnams pasiūlė didelės vertės kyšį – pasidalinti kratos metu rastus 1 030 000 Eur grynais, kad šie pinigai kratos protokole nebūtų oficialiai fiksuoti kaip rasti. Kyšį pasiūlęs įmonės vadovas teismo baudžiamuoju įsakymu buvo pripažintas kaltu dėl papirkimo, jam skirta 50 tūkst. eurų dydžio bauda.“[1814]

[1812] Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 41-1162).

[1813] Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2019 m. veiklos ataskaita, p. 25 <https://stt.lt/doclib/q5vucprizb4ycxer61agkd7nrzbbxpck>.

[1814] *Ibid.*

Šiame poskyryje minėjome Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos *Imuniteto valdybos pareigūnus* ir apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų imuniteto padalinių pareigūnus. Šiame kontekste paminėtinas ir Imuniteto skyrius Kalėjimų departamente prie Teisingumo ministerijos. Šių skyrių, padalinių tikslas – užtikrinti korupcijos prevencijos įgyvendinimą, darbuotojų apsaugą nuo galimo neteisėto poveikio, kuriuo siekiama paveikti sąžiningą ir objektyvų pareigų atlikimą Policijos departamente, komisariatuose, Kalėjimų departamente, atlikti darbuotojų korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų ikiteisminį tyrimą.

7. VYRIAUSYBĖS ATSTOVAI

Vyriausybės atstovo institutas įtvirtintas Konstitucijos 123 straipsnyje, nustatančiame, kad Vyriausybės atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos, įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Vyriausybės atstovas reiškia subjektą, vykdantį savivaldybių priežiūrą ir veikiantį Vyriausybės vardu bei esantį jai pavaldų. Pasak minėto Teismo, Konstitucijos 123 straipsnio 2–3 dalys įtvirtina savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą, suteikiant jam konstitucinę reikšmę:

> „Pagal turinį ir reikšmę ypač svarbi yra Konstitucijos 123 straipsnio antroji dalis. Būtent joje yra užfiksuota savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto esmė: 1) priežiūros objektai – savivaldybės; 2) priežiūros dalykai – ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai; 3) priežiūros subjektai – Vyriausybės skiriami atstovai.“ [1815]

Konstitucijos 123 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.[1816] Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo normomis įtvirtinta, kad Vyriausybės atstovą skiria penkerių metų kadencijai (ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės) Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu, kad jis veikia Vyriausybės vardu ir yra jai pavaldus bei atskaitingas. Pagal Įstatymo 4 straipsnį, Lietuvoje yra penki Vyriausybės atstovai Vilniaus ir Alytaus apskrityse, Kauno ir Marijampolės apskrityse, Panevėžio ir Utenos apskrityse, Klaipėdos ir Tauragės apskrityse, Šiaulių ir Telšių apskrityse.

Įstatyme yra įtvirtintos nuostatos dėl nesuderinamos su Vyriausybės atstovo pareigomis veiklos, pavyzdžiui, Vyriausybės atstovo pareigos nesuderinamos su jokiomis kitomis renkamomis ar skiriamomis pareigomis valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose. Antai ir oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje akcentuota, kad Vyriausybės atstovai tuo pat metu negali būti savivaldybių

[1815] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas.

[1816] Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (Žin., 1998, Nr. 51-1392).

tarybų nariais, nes tai būtų priešinga Konstitucijos nuostatoms, nustatančioms savivaldybių veikimo laisvę ir savarankiškumą ir pan.[1817]

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 7–8 straipsniai nustato Vyriausybės atstovų įgaliojimus.

Vyriausybės atstovų įgaliojimai

- Prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, Vyriausybės atstovas tikrina, ar savivaldybės administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams. Jeigu Vyriausybės atstovas nustato, kad savivaldybės administravimo subjekto priimtas teisės aktas galimai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės nutarimų, jis *motyvuotu teikimu* pasiūlo savivaldybės administravimo subjektui pakeisti ar panaikinti teisės aktą. Vyriausybės atstovo teikimas turi būti apsvarstytas. Jeigu savivaldybės administravimo subjektas atsisako ginčijamą teisės aktą pakeisti ar panaikinti, Vyriausybės atstovas šį aktą skundžia atitinkamos kompetencijos teismui.
- Vyriausybės atstovas reikalauja, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės nutarimai įvykdyti. Jeigu savivaldybės administravimo subjektas neįgyvendina įstatymų, nevykdo Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės atstovas *pateikia rašytinį reikalavimą* neatidėliojant įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą. Vyriausybės atstovo rašytinis reikalavimas savivaldybės kolegialaus administravimo subjekto turi būti apsvarstytas. Jeigu atsisakoma įvykdyti rašytinį reikalavimą, Vyriausybės atstovas ABTĮ nustatyta tvarka kreipiasi į teismą dėl šio savivaldybės administravimo subjekto neveikimo.
- Vyriausybės atstovas gali kreiptis į teismus ir dėl viešojo intereso gynimo (plačiau žr. vadovėlio IX dalies 10 skyriuje).
- Vyriausybės atstovas yra įgaliotas atlikti išankstinę savivaldybės rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą. Tai darydamas Vyriausybės atstovas turi teisę tikrinti savivaldybės kolegialiems administravimo subjektams priimti pateiktus teisės aktų projektus, dalyvauti savivaldybės kolegialių administravimo subjektų posėdžiuose ir, kai yra pagrindas, pranešti savivaldybės tarybos nariams, kad svarstomi projektai galimai neatitinka Konstitucijos, įstatymų ar Vyriausybės nutarimų.
- Vyriausybės atstovas, pagal ABTĮ 112 straipsnio 2 dalį, su abstrakčiu prašymu gali kreiptis į administracinį teismą, kad šis ištirtų savivaldybės administravimo subjekto priimto norminio administracinio akto teisėtumą.

Vyriausybės atstovai nenagrinėja asmenų skundų dėl savivaldybės administravimo subjektų neveikimo ar priimtų individualių teisės aktų, jeigu apskundimo tvarka yra numatyta ABTĮ ar kitų įstatymų normomis. Tačiau į Vyriausybės atstovą gali kreiptis Vyriausybės įgaliotinis, jeigu jis mano, kad savivaldybės institucijų sprendimai, priimti iki laikino tiesioginio valdymo įvedimo, arba jų pagrindu sudaryti sandoriai neatitinka Konstitucijos ar įstatymų (apie Vyriausybės įgaliotinius žr. vadovėlio VII dalies 8 skyrių).

[1817] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas.

Praktiniai veiklos pavyzdžiai

„Vilniaus apygardos administracinis teismas 2020 m. balandžio 21 d. sprendimu patenkino Vyriausybės atstovo Vilniaus ir Alytaus apskrityse pareiškimą ir pripažino, kad Ukmergės rajono savivaldybės tarybos patvirtinti Ukmergės rajono savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą nuostatai, ta apimtimi, kuria kintamoji rinkliavos dedamoji nustatoma pagal gyventojų skaičių, nekilnojamojo turto plotą, nekilnojamojo turto objektų skaičių bei atliekų surinkimo normą gyventojui, neatsižvelgiant į tai, ar ji taikoma nekilnojamojo turto objektams, kurių savininkai naudojasi kolektyviniais konteineriais, ar tiems, kurie naudojasi individualiais konteineriais, prieštarauja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatyme numatytiems proporcingumo bei „teršėjas moka" principams bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. liepos 24 d. nutarimu Nr. 711 patvirtintų Vietinės rinkliavos ar kitos įmokos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio nustatymo taisyklių nuostatoms."[1818]

Iš Vyriausybės atstovų apskrityse 2019 metų veiklos ataskaitos[1819]:

Vietos savivaldos įstatymas buvo pažeistas 27 kartus.

Per 2019 m. buvo patikrinti 19 905 savivaldybių tarybų sprendimų projektai. Vykdant išankstinę savivaldybių administracinę priežiūrą nustatyta, kad 1639 savivaldybių tarybų sprendimų projektų nuostatos neatitiko įstatymų ir Vyriausybės nutarimų reikalavimų. Dėl neteisėtų sprendimų projektų rengėjai ir savivaldybių tarybų nariai buvo informuoti iš anksto arba savivaldybių tarybų posėdžių metu.

Vyriausybės atstovai per 2019 m. į teismą kreipėsi 10 kartų.

8. VYRIAUSYBĖS ĮGALIOTINIAI

Konstitucijos 123 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą. Pagal Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo[1820] (toliau – Įstatymas) 2 straipsnio 3 dalį, gali būti laikinai įvedamas tiesioginis valdymas savivaldybės teritorijoje, esant tam tikroms sąlygoms.

Tiesioginis valdymas savivaldybės teritorijoje įvedamas, jeigu:

- savivaldybės taryba savo veiksmais kėsinasi į valstybės teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką, remdamasi teismų sprendimais; Vyriausybė konstatuoja, kad savivaldybės taryba šiurkščiai pažeidinėja Konstituciją ir įstatymus; savivaldybės taryba per Vietos savivaldos įstatyme nustatytą laiką nepaskiria mero pavaduotojo (pavaduotojų), savivaldybės administracijos direktoriaus, nesudaro savivaldybės tarybos Kontrolės komiteto, nepaskiria šio komiteto pirmininko, nesudaro Vietos

[1818] Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų įstaigos interneto svetainėje pateiktą informaciją. Prieiga internetu: <http://vaistaiga.lrv.lt/lt/naujienos/vietine-rinkliava-uz-atlieku-tvarkyma-ukmerges-rajono-savivaldybeje-is-dalies-priestarauja-istatymams>.

[1819] Vyriausybės atstovų apskrityse 2019 m. veiklos ataskaita. Prieiga internetu: <http://vaistaiga.lrv.lt/uploads/vaistaiga/documents/files/Apibendrinta%20VA%20%C4%AESTAIGOS%202019%20m%20veiklos%20ataskaita.pdf >.

[1820] Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas (Žin., 1995, Nr. 31-701).

savivaldos įstatyme nustatytų savivaldybės tarybos komisijų, nepaskiria šių komisijų pirmininkų; du ketvirčius iš eilės nevyksta savivaldybės tarybos posėdžiai; savivaldybės administracijos direktorius nevykdo Lietuvos Respublikos karo padėties įstatyme nustatytų funkcijų ar jas vykdo neatsižvelgdamas į ginkluotųjų pajėgų poreikius ir savivaldybės taryba, gavusi Karo padėties įstatyme nustatytų subjektų siūlymą atleisti savivaldybės administracijos direktorių iš pareigų, jo neatleidžia, – *motyvuotą pasiūlymą laikinai įvesti tiesioginį valdymą Seimui teikia Vyriausybė*;

- VRK pakartotinių rinkimų į savivaldybės tarybą rezultatus pripažino negaliojančiais – *pasiūlymą laikinai įvesti tiesioginį valdymą Seimui teikia Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas*;
- savivaldybės taryba negali vykdyti savo įgaliojimų dėl aplinkybių, susijusių su nepaprastosios ar karo padėties įvedimu savivaldybės teritorijoje – *pasiūlymą laikinai įvesti tiesioginį valdymą dėl aplinkybių, susijusių su nepaprastosios padėties įvedimu, Seimui teikia Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas arba Respublikos Prezidentas savo dekrete dėl nepaprastosios padėties įvedimo*. Dėl aplinkybių, susijusių karo padėties įvedimu savivaldybės teritorijoje, *pasiūlymą Seimui teikia Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas ar Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas, taip pat Respublikos Prezidentas savo dekrete dėl karo padėties įvedimo*.

Laikiną tiesioginį valdymą savivaldybės teritorijoje įgyvendina Vyriausybė[1821] per Vyriausybės vidaus reikalų ministro teikimu paskirtą Vyriausybės įgaliotinį ir jo pavaduotoją, kurie yra politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai.

Vyriausybės įgaliotinis įgyvendina savivaldybės tarybos ir mero kompetencijai priskirtus įgaliojimus, būtinus vykdyti Vietos savivaldos įstatymo nustatytoms savivaldybių funkcijoms. Tačiau Vyriausybės įgaliotinis nevykdo funkcijų, kurios galimos tik tuo atveju, kai veikia savivaldybės taryba, pavyzdžiui, negali tvirtinti savivaldybės tarybos veiklos reglamento, skirti mero pavaduotojo, sudaryti savivaldybės tarybos komitetų, komisijų ir kolegijos, skirti Kontrolės komiteto pirmininko ir jo pavaduotojo (detaliau apie Vyriausybės įgaliotinių įgaliojimus žr. Įstatymo 5 straipsnį).

9. OMBUDSMENAI

Skandinavijos šalyse ombudsmeno institutas žinomas nuo XIX a. pradžios. Šis institutas ėmė plisti kitose Europos valstybėse XX a. antroje pusėje. Maža to, Europos ombudsmeno tarnyba buvo įsteigta 1995 m.[1822], o 1999 m. Europos Taryba įsteigė Žmogaus teisių komisaro instituciją[1823]. Lietuvoje Seimo kontrolierių įstaiga buvo įsteigta 1994 m. Seimo kontrolierių teisinį statusą,

[1821] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 138 „Dėl Vyriausybės įgaliotinių tiesioginio valdymo funkcijoms įgyvendinti Prienų mieste ir Trakų rajono Grigiškių gyvenvietėje paskyrimo“ (Žin., 1991, Nr. 13-355).

[1822] Europos Parlamento 1994 m. kovo 9 d. sprendimas Nr. 94/262/EAPB, EB, Euratomas dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų, OL *L 113, 1994.*

[1823] Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999 at its 104th Session.

kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos 73 straipsnis, Seimo kontrolierių įstatymas[1824, 1825].

Skirtingose valstybėse ombudsmenai skirtingai ir vadinami, pavyzdžiui, Lietuvoje – Seimo kontrolieriai, Prancūzijoje, Lenkijoje, Čekijoje, Slovakijoje – žmogaus teisių gynėjai (pranc. *défenseur des droits*, lenk. *Rzecznik Praw Obywatelskich*, ček. *veřejný ochránce práv, verejný ochranca práv*), Jungtinėje Karalystėje, Švedijoje, Norvegijoje – ombudsmenai (angl. *ombudsman*, šved. *Ombudsman*, norv. *ombudsmannen*). Pasaulinėje praktikoje ombudsmenas apibrėžiamas kaip organas, nepriklausomas nuo vykdomosios valdžios institucijų ir atsakingas išskirtinai parlamentui, tačiau nesantis jam pavaldus, kuris gyventojų skundų, prašymų pagrindu ar savo iniciatyva atlieka tyrimus, ir kuris esant pažeidimams teikia siūlymus (rekomendacijas) institucijoms koreguoti netinkamą elgesį.[1826] Paprastai ombudsmenas nedisponuoja teisinėmis priemonėmis, kuriomis galėtų tiesiogiai paveikti viešąjį administravimą, tačiau įprasta, kad institucijos gerbia šalies ombudsmeno nuomonę, siūlymus. Pagaliau kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Čekijoje, Slovakijoje, ombudsmenai turi teisę kreiptis į konstitucinį teismą, siūlydami šiam patikrinti vienų ar kitų teisės aktų atitiktį konstitucijai, kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Lietuvoje, ombudsmenas gali perduoti medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai ar prokurorui, kai aptinkami nusikalstamos veikos požymiai, kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų ir t. t. Didžiausiu ombudsmeno pranašumu teorijoje laikoma tai, kad ombudsmenas gali greitai, pigiai, neformaliai ir lanksčiai išspręsti kilusius ginčus. Paprastai žyminio mokesčio kreipiantis į ombudsmeną mokėti nereikia. Ombudsmenas gali imtis tirti ir tokius dalykus, kurių nesiimtų nagrinėti teismai, pavyzdžiui, nemalonus bendravimas, kerštas, pavydas ir pan.

Pasaulyje egzistuoja viešame ir privačiame sektoriuose įsteigti ombudsmenai, pavyzdžiui, privataus ombudsmeno pavyzdys Jungtinėje Karalystėje yra Britų parkavimo aikštelių asociacijos ombudsmeno tarnyba (angl. *British Parking Association Ombudsman Services*). Kalbant apie viešajame sektoriuje įsteigtus ombudsmenus valstybėse taip pat egzistuoja didelė įvairovė, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje yra vietos valdžios ombudsmenas (angl. *Local Government Ombudsman*), viešųjų paslaugų ombudsmenai Velse, Škotijoje, Šiaurės Airijoje (angl. *Public Services Ombudsman*), ombudsmenai prie ministerijų, pavyzdžiui, teisės klausimų ombudsmenas (angl. *Legal Ombudsman*), nagrinėjantys ginčus tarp smulkaus verslo atstovų ir Anglijos bei Velso atitinkamų teisininkų (notarų, advokatų, registruotų Europos teisininkų ir t. t.), bendruomenių ir vietos valdymo valstybės sekretoriaus skiriamas būsto ombudsmenas

[1824] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas (Žin., 1994, nr. 110-3024).

[1825] Plačiau apie Seimo kontrolierius žr. Vidrinskaitė, Saulė. Seimo kontrolieriai Lietuvos Respublikos žmogaus teisių gynimo sistemoje: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolo Romerio universitetas, 2003.

[1826] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 429.

(angl. *Housing Ombudsman*), kalėjimų ir probacijos ombudsmenas Anglijoje ir Velse (angl. *Prisons and Probation Ombudsman*), pensijų ombudsmenas (angl. *Pensions Ombudsman*), parlamentinis ir sveikatos paslaugų ombudsmenas (angl. *Parliamentary and Health Service Ombudsman*).[1827] Kai kuriose valstybėse atskirai įsteigti vaiko teisių, lygių galimybių ombudsmenai, pavyzdžiui, Lietuvoje yra Seimo kontrolieriai, Vaiko teisių apsaugos kontrolierius, Lygių galimybių kontrolierius, Lenkijoje atskirai įsteigtas Vaiko teisių gynėjas (lenk. *Rzecznik Praw Dziecka*). Tačiau Prancūzijoje *défenseur des droits* apima anksčiau atskirai veikusių įstaigų – Respublikos mediatoriaus, vaikų teisių gynėjo, institucijos dėl diskriminacijos ir lygybės, nacionalinės etikos komisijos – funkcijas. Čekijoje tam pačiam ombudsmenui priskirta prižiūrėti lygių galimybių sritį.

Lietuvoje yra du Seimo kontrolieriai: vieno iš jų veikla nukreipta į valstybinio administravimo subjektus, kito – į savivaldybių administravimo subjektus. Seimo kontrolierius į pareigas skiria Seimas penkerių metų kadencijai ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės. Seimo kontrolierių įstatymo 5 straipsnyje įtvirtinta, kad Seimo kontrolierius yra valstybės pareigūnas, ginantis žmogaus teises ir laisves, tiriantis pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo bei siekiantis gerinti viešąjį administravimą.

Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnio 1 ir 4 dalyse apibrėžtos biurokratizmo ir piktnaudžiavimo sampratos.

Biurokratizmas, piktnaudžiavimas

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

Piktnaudžiavimas – tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai jam suteikti įgaliojimai naudojami ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais ar dėl kitokių asmeninių paskatų (naudojimosi tarnybine padėtimi, kerštо, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama.

Taigi, jei asmenys mano, kad valstybės įstaigos ar institucijos, vykdydamos savo pareigas piktnaudžiauja įgaliojimais, vilkina sprendimų priėmimą, jie gali kreiptis į Seimo kontrolierių. Seimo kontrolierių veikla yra nukreipta į pareigūnus. Pareigūno sąvoka nustatyta Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje.

Pareigūno sąvoka Seimo kontrolierių įstatymo prasme

- valstybės ir savivaldybių institucijos ar įstaigos tarnautojas, taip pat kitas darbuotojas, atliekantis viešojo administravimo funkcijas;

[1827] Plačiau žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 119–121.

- viešosios įstaigos bei nevyriausybinės organizacijos, kurioms įstatymų nustatyta tvarka suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, darbuotojas, turintis administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims;
- valstybės įgaliotas asmuo, atliekantis įstatymų nustatytas valstybės suteiktas funkcijas.

Apibendrintai tvirtintina, kad Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl viešojo administravimo subjektų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje.

Seimo kontrolierių įstatyme pasakyta, kokių skundų Seimo kontrolieriai netiria – jie netiria Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės, valstybės kontrolieriaus, teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų veiklos, prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų procesinių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo. Bet Seimo kontrolieriai tiria skundus dėl prokurorų, ikiteisminio tyrimo pareigūnų veiksmų, pažeidžiančių žmogaus teises ir laisves. Taip pat Seimo kontrolieriai netiria skundų dėl darbo teisinių santykių, netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo.

Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsniu, Seimo kontrolierių veiklos pagrindiniai tikslai yra trys ir jie visi susiję su žmogaus teisių gynimu valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų atžvilgiu. Įstatyme veiklos tikslai apibrėžti taip:

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;
3) vykdyti nacionalinę kankinimų prevenciją laisvės apribojimo vietose pagal Konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą fakultatyvų protokolą.

Pirmąjį tikslą apžvelgėme. Aptarkime kitus du. Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 19^2 straipsnį, Seimo kontrolierių įstaiga, *kaip nacionalinė žmogaus teisių institucija*, atlieka žmogaus teisių stebėseną Lietuvoje ir rengia žmogaus teisių padėties ataskaitas, vykdo informacijos apie žmogaus teises sklaidą ir visuomenės švietimą žmogaus teisių klausimais, pristato žmogaus teisių padėties Lietuvoje vertinimą tarptautinėse organizacijose ir teikia joms informaciją pagal tarptautinėse sutartyse nustatytus įsipareigojimus, teikia siūlymus valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms žmogaus teisių klausimais, siekia nacionalinių teisės aktų suderinimo su Lietuvos Respublikos tarptautiniais įsipareigojimais žmogaus teisių srityje, inicijuoja tyrimus dėl esminių žmogaus teisių problemų.

Vadovaujantis Įstatymo 19^1 straipsniu, Seimo kontrolierių įstaiga laikoma *nacionaline prevencijos institucija*. Siekdami užkirsti kelią kankinimui ir kitokiam žiauriam, nežmoniškam ar žeminančiam elgesiui ar baudimui, Seimo kontrolieriai prevencijos tikslais turi nuolat lankytis laisvės apribojimo vietose (pataisos įstaigose, tardymo izoliatoriuose, areštinėse, psichiatrijos įstaigose, užkrečiamųjų ligų gydymo įstaigose, globos namuose, pasienio kontrolės

punktuose, užsieniečių registracijos centre). Čia jie turi teisę tikrinti, kaip elgiamasi su asmenimis, kurių laisvė apribota, gauti informaciją apie elgesį su jais, jų laikymo sąlygas, taip pat apie tokių asmenų skaičių, apie laisvės apribojimo vietų skaičių ir jų buvimo vietą, patekti į visas laisvės apribojimo vietas ir visas jose esančias patalpas, susipažinti su jų įrengimu ir infrastruktūra, apklausti be liudininkų asmenis, kurių laisvė apribota, taip pat bet kokius kitus asmenis, kurie galėtų suteikti reikiamos informacijos, teikti atitinkamoms valdžios įstaigoms siūlymus (rekomendacijas), kaip pagerinti elgesį su asmenimis, kurių laisvė apribota, šių asmenų laikymo sąlygas, taip pat kaip užkirsti kelią kankinimui ir kitokiam žiauriam, nežmoniškam ar žeminančiam elgesiui ar baudimui ir t. t.

Seimo kontrolieriai, pagal Seimo kontrolierių įstatymo 19, 20 straipsnius, vykdydami savo pareigas turi atitinkamų teisių, kurias galima suskirstyti į tam tikras grupes.

Seimo kontrolierių teisės

- vykdydamas savo pareigas Seimo kontrolierius turi teisę reikalauti pateikti informaciją, medžiagą ir dokumentus, būtinus savo funkcijoms atlikti, susipažinti su valstybės, tarnybos, komercinę ar banko paslaptį sudarančiais dokumentais, taip pat dokumentais, kuriuose yra informacijos apie įstatymų saugomus asmens duomenis, įeiti į institucijų ir įstaigų patalpas, o į patalpas, kuriose visą parą laikomi asmenys, – bet kuriuo paros metu, ir nekliudomai matytis bei kalbėtis su jose esančiais asmenimis, apklausti be liudininkų asmenis, kurių laisvė apribota, taip pat bet kokius kitus asmenis, kurie galėtų suteikti reikiamos informacijos, reikalauti, kad pareigūnai, kurių veikla tiriama, pasiaiškintų raštu ar žodžiu, apklausti pareigūnus ir kitus asmenis. Pareigūnai savo ruožtu privalo Seimo kontrolieriams pateikti jų reikalaujamą informaciją, dokumentus ir kitą medžiagą, būtinus jų funkcijoms atlikti. Nagrinėdamas skundą Seimo kontrolierius turi teisę kreiptis į pareigūną, kurio veikla nagrinėjama, prašydamas šį pasiaiškinti per nustatytą terminą. Jeigu pasiaiškinimas nepateikiamas, Seimo kontrolierius turi teisę kreiptis į aukštesnįjį pareigūną ir šis privalo užtikrinti, kad pasiaiškinimas būtų pateiktas arba pats paaiškinti per Seimo kontrolieriaus nustatytą terminą;
- Seimo kontrolierius pateikia siūlymus, kaip pagerinti elgesį su asmenimis, kurių laisvė apribota, šių asmenų laikymo sąlygas, kaip užkirsti kelią kankinimui ir kitokiam žiauriam, nežmoniškam ar žeminančiam elgesiui ar baudimui, siūlymus valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms žmogaus teisių klausimais, siūlymus dėl viešojo administravimo gerinimo, kad nebūtų pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės. Tokį siūlymą atitinkama institucija, kuriai jis yra adresuojamas, privalo nagrinėti ir apie nagrinėjimo rezultatus bei sprendimus dėl priemonių, kurių bus imamasi, atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus siūlymą, informuoti Seimo kontrolierių ne vėliau kaip per trisdešimt dienų nuo siūlymo gavimo dienos;
- jeigu Seimo kontrolierių reikalavimai nėra vykdomi ar kitaip trukdoma jiems įgyvendinti jų teises, jie turi teisę surašyti administracinio nusižengimo protokolą dėl Seimo kontrolieriaus reikalavimų nevykdymo ar kitokio trukdymo Seimo kontrolieriui įgyvendinti jam suteiktas teises. Seimo kontrolieriai turi teisę pranešti Seimui, Respublikos Prezidentui ar Ministrui Pirmininkui apie ministrų ar kitų Seimui, Respublikos Prezidentui ar Vyriausybei atskaitingų pareigūnų padarytus pažeidimus;
- taip pat Seimo kontrolierius turi teisę informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas;

- Seimo kontrolieriai turi teisę kreiptis į teismus arba siūlyti kreiptis į juos, pavyzdžiui, Seimo kontrolierius gali kreiptis į administracinį teismą prašydamas ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą, siūlyti Seimui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų atitikties Konstitucijai ir įstatymams, kreiptis į teismą dėl kaltų piktnaudžiavimu ar biurokratizmu pareigūnų atleidimo iš einamų pareigų, siūlyti prokurorui įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo;
- jei aptinkami nusikalstamos veikos požymiai, Seimo kontrolierius turi teisę perduoti medžiagą ikiteisminio tyrimo įstaigai ar prokurorui;
- siūlo VTEK įvertinti, ar pareigūnas nepažeidė Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo;
- jei Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą, nustato, kad tirti sprendimai prieštarauja teisės aktams, tai jis siūlo kolegialiai institucijai ar pareigūnui panaikinti, sustabdyti ar pakeisti tokius sprendimus, siūlo kolegialiai institucijai, įstaigos vadovui ar aukštesniajai pagal pavaldumą institucijai ir įstaigai skirti nusižengusiems pareigūnams tarnybines (drausmines) nuobaudas, atkreipia pareigūnų dėmesį į aplaidumą darbe, įstatymų ar kitų teisės aktų nesilaikymą, tarnybinės etikos pažeidimą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą ar žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlo imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos, siūlo atlyginti turtinę ir neturtinę žalą, kurią patyrė pareiškėjas dėl pareigūnų padarytų pažeidimų.

Pareiškėjais, kurie kreipiasi į Seimo kontrolierius dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, gali būti ir fiziniai, ir juridiniai asmenys. Vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsniu, Skundai paprastai paduodami raštu, tačiau gali būti pateikti ir žodžiu, įskaitant ir Seimo narių teikiamą informaciją apie pareigūnų biurokratizmą ar piktnaudžiavimą pareigomis. Tokiu atveju Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva. Seimo kontrolierius turi imtis iniciatyvos ir atvejais, kai gauna informaciją telefonu, arba pats Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių. Kartais asmenys kreipiasi su prašymais pateikti informaciją, paaiškinti, bet neskundžia pareigūnų veiksmų. Tokiais atvejais tokie kreipimaisi nelaikomi skundais.

Pagal Seimo kontrolierių įstatymo 15 straipsnį, skundą galima paduoti per vienus metus nuo skundžiamo veiksmo padarymo. Jeigu skundai paduodami praleidus šį terminą, jie netiriami. Anoniminiai skundai netiriami, nebent Seimo kontrolierius nuspręstų kitaip.

Vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo 18 straipsniu, skundas turi būti ištirtas ir pareiškėjui atsakyta per tris mėnesius nuo skundo gavimo dienos, išskyrus atvejus, kai dėl skunde nurodytų aplinkybių sudėtingumo, informacijos gausos ar skundžiamų veiksmų tęstinio pobūdžio būtina skundo tyrimą pratęsti.

Seimo kontrolieriai privalo informuoti visuomenę apie savo veiklą, periodiškai apie ją skelbdami visuomenės informavimo priemonėse. Kasmet Seimui jie turi pateikti praėjusių kalendorinių metų veiklos ataskaitą, kuri yra nagrinėjama Seime ir yra skelbiama Seimo kontrolierių įstaigos interneto tinklalapyje. Jeigu Seimo kontrolierių veiklos ataskaitoje yra duomenų, susijusių su

žvalgybos institucijų veikla, ji yra nagrinėjama atitinkamame Seimo komitete ir ši Seimo kontrolierių veiklos ataskaitos dalis nėra skelbiama.

Iš Seimo kontrolierių veiklos apžvalgos 2019 metais[1828]:

Metinėje Seimo kontrolierių veiklos ataskaitoje pastebėta, kad per metus buvo surengta apie 50 vizitų į laisvės apribojimo vietas.[1828]

2019 metais Seimo kontrolierių įstaiga gavo ir pradėjo naujas bylas pagal 1569 skundus. 2019 metais buvo priimti 533 sprendimai (siūlymai, rekomendacijos).

Valstybinio administravimo srityje daugiausia rekomendacijų pateikta Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijoms. Tačiau daugiausia skundų buvo sulaukta dėl Teisingumo ministerijos ir jos valdymo sričiai priskirtų institucijų veiklos.

Savivaldybių administravimo srityje daugiausia skundų sulaukta dėl Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybių ir joms pavaldžių įstaigų.

Skundžiamasi dėl įvairiausių klausimų – nuo komunalinių atliekų tvarkymo, šilumos tiekimo, vartojimo ir apskaitos aiškumo trūkumo iki triukšmo prevencijos valdymo ir t. t.

Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba priskirtina prie ombudsmeno instituto. Pagal Lygių galimybių kontrolės įstatymo[1829] 17 straipsnio 2 dalį, Lygių galimybių kontrolierius teikia išvadas ir rekomendacijas bet kokiais su diskriminacija susijusiais klausimais dėl šio įstatymo įgyvendinimo, taip pat pasiūlymus valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms dėl teisės aktų tobulinimo ir lygių teisių įgyvendinimo politikos prioritetų. 2019 metų Tarnybos veiklos ataskaitoje pažymėta, kad Tarnybos paskirtis yra ne tik nagrinėti skundus dėl galimos diskriminacijos, bet ir užtikrinti, kad visi teisės aktai, viešosios politikos priemonės ir valstybės ar savivaldos lygmeniu priimami sprendimai nepažeistų nediskriminavimo ir lygių galimybių principų.[1830]

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga taip pat priskirtina prie ombudsmeno instituto. Iš funkcijų, kurias galima traktuoti kaip kontrolės funkcijas, pagal Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymą[1831], verta paminėti kontrolieriaus teisę dalyvauti valstybės, Seimo, Vyriausybės, valstybės ir savivaldybių įstaigų posėdžiuose, pasitarimuose, taip pat komisijų ir darbo grupių veikloje, kai svarstomi klausimai, susiję su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga, su vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veikla arba vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus atliekamu tyrimu, ir pareikšti savo nuomonę, informuoti apie teisės aktų pažeidimus arba teisės (administracinių) aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas, koordinuoti valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų veiksmus sprendžiant su vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsauga ir užtikri-

[1828] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių nacionalinės žmogaus teisių institucijos 2019 m. veiklos ataskaita. Prieiga internetu: <http://www.lrski.lt/images/dokumentai/Ataskaita-2019-LT_03_10.pdf>.

[1829] Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas (Žin., 2003, Nr. 114-5115).

[1830] Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolieriaus 2019 m. veiklos ataskaita, p. 10. Prieiga internetu: <https://www.lygybe.lt/data/public/uploads/2020/03/lr_lygiu_galimybiu_kontrolieriaus_2019_m._veiklos_ataskaita.pdf>

[1831] Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo pakeitimo įstatymas (Žin., 2007, Nr. 140-5756).

nimu susijusius klausimus bei skatinti bendradarbiavimą tarp žinybų, taip pat ministerijų, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės ir savivaldybių įstaigų, įmonių pareigą teikti vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus sudarytoms darbo grupėms, komisijoms jų prašymu reikiamą informaciją ir kitą medžiagą darbo grupių, komisijų nagrinėjamais klausimais (daugiau apie ombudsmenus žr. vadovėlio III dalies 2.2.2. poskyrį).

10. KITŲ INSTITUCIJŲ, PROFESINIŲ SĄJUNGŲ, SUSIVIENIJIMŲ VYKDOMA KONTROLĖ

Prie korupcijos prevencijos institucijų, pagal Korupcijos prevencijos įstatymo[1832] 12 straipsnį, priskirtina *VTEK*, kuriai, siekiant užkirsti kelią atsirasti ir plisti korupcijai, pavesta analizuoti valstybės tarnautojų etikos problemas, teikti pasiūlymus dėl kovos su korupcija programų, teisės aktų priėmimo bei tobulinimo ir t. t. Taip pat Komisija atlieka privačių interesų deklaravimo stebėseną, interesų konfliktų rizikos vertinimą ir valdymą, pažeidimų prevenciją valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose (daugiau apie VTEK žr. vadovėlio III dalies 2.2.4 poskyrį).

Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos kontrolės funkcija, pagal Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymą[1833], įžvelgtina Inspekcijos teisėje gauti iš duomenų valdytojų ir duomenų tvarkytojų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų juridinių ir fizinių asmenų visą reikalingą informaciją, dokumentų kopijas ir nuorašus, duomenų kopijas, taip pat susipažinti su visais duomenimis ir dokumentais, reikalingais atliekant priežiūros institucijos užduotis ir funkcijas, teisėje dalyvauti Seimo, Vyriausybės, kitų valstybės institucijų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai yra susiję su asmens duomenų, privatumo apsauga, teisėje skirti administracines baudas valdžios institucijai ar įstaigai, pažeidusiai Reglamento (ES) 2016/679[1834] nuostatas (plačiau žr. vadovėlio VIII dalies 8 skyrių).

Valstybinės darbo inspekcijos veikloje įžvelgtina tam tikra kontrolės funkcija viešojo administravimo subjektų atžvilgiu, kai juose dirba darbuotojai pagal darbo sutartis.

Pagal valstybės tarnybą reglamentuojančius teisės aktus valstybės tarnautojai, pareigūnai turi teisę būti profesinių sąjungų nariais. *Profesinės sąjungos* atlieka tam tikras kontrolės funkcijas, pavyzdžiui, pagal Valstybės tarnybos įstatymo 17 straipsnio 6 dalį, valstybės tarnautojai, kurie yra profesinių sąjungų atstovai, turi teisę dalyvauti sprendžiant valstybės tarnautojų vertinimo,

[1832] Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 57-2297).

[1833] Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (TAR, 2018-07-11, Nr. 11733).

[1834] 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas), OL L119/1, 2016.

tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus, vadovaujantis Įstatymo 27 straipsnio 15 dalimi, jeigu valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įsteigta profesinė sąjunga ir vertinamas valstybės tarnautojas yra profesinės sąjungos narys, vienas vertinimo komisijos narys turi būti šios profesinės sąjungos atstovas. Profesinės sąjungos sudaro kolektyvines sutartis su įstaigų vadovais, kuriose nustatomos valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos valstybės tarnautojų tarnybos (darbo) ir kitos socialinės ir ekonominės sąlygos.

Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga, kurios tikslas, pagal Sąjungos įstatus, yra atstovauti darbuotojų profesinėms darbo, ekonominėms, socialinėms teisėms ir teisėtiems interesams ir juos ginti, tenkinti viešuosius interesus, vykdant visuomenei naudingą veiklą. Sąjungos valdybos nariai yra įstaigų profesinių sąjungų nariai, pavyzdžiui, Šiaulių miesto savivaldybės tarnautojų profesinės sąjungos arba Alytaus miesto savivaldybės administracijos profesinės sąjungos. Pateikiame Sąjungos veiklos vieną iš pavyzdžių:

> 2020 m. birželis: „Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga inicijavo susitikimą su Muitinės departamento vadovais, kuris įvyko š. m. gegužės 20 d. Susitikimo metu buvo diskutuojama trimis klausimais: dėl kolektyvinės sutarties derybų ir pasirašymo, dėl darbo stažo skaičiavimo tvarkos muitinės pareigūnams bei dėl Nacionalinės kolektyvinės sutarties 2020 m. nuostatų taikymo."[1835]

Nacionalinio pareigūnų profesinių sąjungų susivienijimo tikslas yra identiškas prieš tai aptartos profesinės sąjungos. Susivienijimo 2020 m. prioritetiniai ir šakinių profesinių sąjungų darbai yra:

> teisėkūra, Vidaus tarnybos statuto ir kitų teisės aktų tobulinimas, 2020 m. biudžeto įgyvendinimas ir 2021 m. Lietuvos biudžeto projektas bei jo priėmimas (tolimesnis „Programos 1000" įgyvendinimas), valstybinių pensijų tobulinimas (pasiūlymų teikimas 2020–2024 m. Seimui ir Vyriausybei), derybos dėl kolektyvinių sutarčių (su Policijos departamentu, Aplinkos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija bei Vyriausybe dėl nacionalinės kolektyvinės sutarties), finansavimo įsisavinimas (eiliniai ir neeiliniai tarnybinės veiklos vertinimai), pokyčių skaidrumas (įstaigose), 0,6 proc. GPM kampanija, Tarptautinio bendradarbiavimo („EuroCop" ir kt.) veiklos galimybės ir t. t.[1836]

11. VISUOMENĖS KONTROLĖ

Teisinėje valstybėje piliečiai, asmenys be pilietybės, užsieniečiai, privatūs juridiniai asmenys taip pat gali atlikti kontrolę viešojo administravimo subjektų atžvilgiu. Antai Konstitucijos 33 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtinta piliečių teisė apskųsti valstybės įstaigų ar pareigūnų sprendimus.

[1835] Pagal Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinės sąjungos interneto svetainę: <https://vtarnautojai.lt/inicijuotas-susitikimas-su-muitines-departamento-vadovais/>.

[1836] Pagal Nacionalinio pareigūnų profesinių sąjungų susivienijimo interneto svetainę: <https://pareigunai.lt/files/user/2019%20m.%20NPPSS%20veiklos%20ataskaita%20ir%20ateities%20planai.pdf>.

Viena iš visuomenės kontrolės formų yra *skundų teikimas*. Skundų nagrinėjimo tvarkos pagrindai įtvirtinti VAĮ[1837], Vyriausybės nutarimu patvirtintose prašymų ir skundų nagrinėjimo taisyklėse[1838] (žr. vadovėlio V dalies 4, 6 skyriuose).

Peticijų, pasiūlymų, pranešimų teikimas taip pat priskirtinas prie visuomenės galimybės kontroliuoti viešąją administraciją (žr. vadovėlio IX dalies 2, 3 skyriuose).

Kita kontrolės forma slypi *teisėje į informaciją, žiniasklaidos laisvėje*. Čia svarbios taisyklės, reglamentuojančios viešojo administravimo subjektų santykį su žiniasklaida, asmens teisę į informaciją[1839] (žr. vadovėlio V dalies 5 skyriuje, IX dalies 1 skyriuje).

Kitą kontrolės formą galima įžvelgti *vietos savivaldoje*, pavyzdžiui, renkant savivaldybių tarybų narius, merus, organizuojant seniūnaičių sueigas (žr. vadovėlio III dalies 4.2.1 poskyryje).

Asociacijų, visuomeninių organizacijų, susivienijimų, konfederacijų, sąjungų, draugijų veikla taip pat priskirtina prie viešojo administravimo subjektų kontrolės formų, pavyzdžiui, Teisininkų draugija siūlo du kandidatus į VRK, Lietuvos radijo ir televizijos komisijos tris narius skiria Lietuvos meno kūrėjų asociacija, vieną narį – Žurnalistų sąjunga, vieną narį – Žurnalistų draugija. Arba antai viena iš Lietuvos miško ir žemės savininkų asociacijos misijų yra daryti įtaką rengiant teisės aktus dėl miškų grąžinimo, ūkininkavimo juose ir kitais svarbiais miško savininkams klausimais (žr. vadovėlio III dalies 4.3 poskyrį).

IŠVADOS

- Viešojo administravimo kontrolė yra administracinės teisės institutas, apimantis teisinius santykius, susiklostančius Seimui atliekant parlamentinę kontrolę, aukščiausiai audito institucijai atliekant finansinį ir veiklos auditą, administraciniams teismams, išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijoms tiriant viešojo administravimo subjektų aktų, veiklos, neveikimo teisėtumą, Konstituciniam Teismui nagrinėjant Vyriausybės nutarimų ar jų dalies teisėtumą, teisėsaugos institucijoms vykdant baudžiamąjį persekiojimą už korupcinius nusikaltimus, ginant viešąjį interesą, ombudsmenams (Seimo, vaiko teisių apsaugos, lygių galimybių kontrolieriams), profesinėms sąjungoms, susivienijimams vykdant savo funkcijas, visuomenės atstovams rašant peticijas, teikiant skundus, prašymus, pasiūlymus, pranešimus, renkant savivaldybių tarybų narius, merus ir t. t.

[1837] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

[1838] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 94-3779).

[1839] Pavyzdžiui, Visuomenės informavimo įstatymas, Teisės į informaciją įstatymas.

- Reikšmingiausią viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolę atlieka administraciniai teismai. Kaip tik jie nagrinėja viešojo administravimo ir kitų subjektų priimtų sprendimų, kitokių veiksmų, neveikimo viešojo administravimo srityje teisėtumą, norminių administracinių aktų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams.

VIII dalis

Viešosios administracijos atsakomybė

1. BENDRIEJI KLAUSIMAI

Administracinės teisės teorijoje teigiama[1840], kad šiuolaikinis valstybės pareigos atlyginti žalą institutas yra sudėtingų teorinių požiūrių į valstybės, valstybės tarnautojų statusą teisėkūros rezultatas. Valstybės atsakomybės institutas yra susijęs su demokratinės teisinės valstybės atsiradimu. Vokietijoje XVIII amžiuje egzistavo tam tikras kompensavimo dėl institucijų neteisėtų veiksmų institutas. Pagal jį, valstybė buvo dalijama į du skirtingus juridinius asmenis – nuo aukščiausios valdžios priimtų sprendimų nebuvo teisinės apsaugos, tačiau skundą buvo galima pateikti dėl viešojo sektoriaus veiksmų, jeigu aktu buvo pažeistos įgytos nuosavybės teisės. Tokia situacija buvo vadinama *dulde und liquidiere* (vok. toleruoti / kentėti ir likviduoti). Jungtinėje Karalystėje ir JAV galiojo kita teorija ir teisinis reguliavimas, kuris išplaukė iš monarcho ar valstybės neklystamumo teorijos. Tokiose valstybėse už žalą atsako ne valstybė, o valstybės tarnautojas civiline tvarka.

Tačiau administracinės teisės teorijoje[1841] akcentuojama, kad XIX amžiuje teorijos kito ir kai kuriose valstybėse įsigalėjo nuostata, kad valstybė taip pat turi atsakyti už žalą, padarytą valstybės tarnautojo, pareigūno veiksmais. *Privatinės teisės teorija* buvo grindžiama tuo, kad valstybė atsako už savo valstybės tarnautojus lygiai taip, kaip, pavyzdžiui, įmonė už savo organus, kurių veikla išeina už korporacijos ribų. *Subjektinė teorija* grindžiama visapusiška ir tiesiogine valstybės atsakomybe. Pagal *garantijos teoriją*, valstybė prisiima atsakomybę už valstybės tarnautojo veiksmus (veikimą ar neveikimą) ir subsidiariai atsako už žalą, kurią šis padarė. *Reprezentacinė teorija* grindžiama tuo, kad valstybės tarnautojo veiksmai prilygsta valstybės veiksmams, todėl ji atsako tiesiogiai, o ne subsidiariai, t. y. atsakomybė ne už kažkieno kito padarytą žalą.

Pasaulyje pirmoji administracinė byla *Blanco* buvo išspręsta 1873 m. Ją sprendė Prancūzijos Ginčų teismas. Ši byla buvo susijusi su valstybės atsakomybe. Nagrinėjant bylą pirmąkart atskirta viešoji teisė nuo privatinės. Pagrindinė bylos mintis yra tokia: valstybės atsakomybė už žalą, padarytą asmenų, dirbančių viešojoje tarnyboje, reguliuojama specialiomis normomis, o ginčai, kylantys iš tokių santykių, yra teismingi tik administraciniams teismams.[1842]

Skirtingose valstybėse vartojami skirtingi terminai: valstybės atsakomybė (pranc. *responsabilité de l'état*[1843], angl. *state liability*, *state responsibility*[1844], vok. *Staatshaftung*[1845]), biuro atsakomybė (vok. *Amtshaftung*[1846]), viešosios

[1840] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 433–435.

[1841] *Ibid*.

[1842] Plačiau Deviatnikovaitė, I. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 15–16.

[1843] Pavyzdžiui, 1873 m. *Blanco* byloje.

[1844] Pavyzdžiui, Fairgrieve, Duncan. *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003.

[1845] *Staatshaftungsrecht*.

[1846] Pagrindinis Vokietijos valstybės atsakomybės įstatymo institutas.

administracijos atsakomybė (ček. *odpovědnost veřejné správy*[1847]), viešoji atsakomybė[1848].

Kadangi valstybės atsakomybė apima platų subjektų ratą, įskaitant įstatymų leidžiamąją ir teisminę valdžias, o tai peržengia vadovėlio ribas, vartojame ne sąvoką „valstybės atsakomybė“, o vartojame – „viešojo administravimo subjektų atsakomybė“ arba „viešoji atsakomybė“, turėdami mintyje ne tik viešojo administravimo subjektus, bet ir teismus, kitas teisėsaugos institucijas.

Viešajai atsakomybei reglamentuoti vadovaujamasi ne tik nacionaline teise, bet ir ES teise, „švelniąja“ teise. Antai Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės“, skirtoje viešųjų institucijų pareigai atlyginti žalą, sukeltą jų aktais, yra nustatyti žalos, kurią sukelia viešosios institucijos savo veiksmais, atlyginimo principai.

Žalos, kurią sukelia viešosios institucijos savo veiksmais, atlyginimo principai

- viešosios valdžios institucijos aktu sukeltos žalos atlyginimas turi būti užtikrinamas, jei žala atsirado dėl to, kad viešoji institucija nukentėjusiojo asmens atžvilgiu neveikė tokiu būdu, kuris yra pagrįstai tikėtinas jos veikloje,
- žalos atlyginimas turi būti užtikrinamas, net jeigu nėra neteisėto neveikimo, t. y. žala atlyginama, jeigu būtų aiškiai neteisinga, kad žalos riziką prisiimtų tik nukentėjusysis,
- jei nukentėjęs asmuo pats kaltas dėl atsiradusios žalos arba dėl nepasinaudojimo teisinėmis gynybos priemonėmis prisidėjo prie žalos atsiradimo, atlygintinos žalos dydis gali būti mažinamas arba gali būti visai atsisakyta ją atlyginti,
- jei yra nustatyta išankstinė neteisminė administracinė taikinimo sistema, tai kreipimasis į šią sistemą neturėtų užkirsti kelio kreiptis į teismą,
- kiti principai yra susiję su sprendimų atlyginti žalą vykdymo terminais, nediskriminavimu.[1849]

Lietuvos vidaus teisėje viešąją atsakomybę reglamentuoja keli teisės aktai. LVAT ne kartą pažymėjo, kad turtinės (kaip ir neturtinės) žalos, padarytos neteisėtais valstybės ar savivaldybės institucijų veiksmais, atlyginimo imperatyvas kyla iš Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalies, įtvirtinančios, kad asmeniui padarytos materialinės ir moralinės (neturtinės) žalos atlyginimą nustato įstatymas.[1850] VAĮ 39 straipsnyje įtvirtinta, kad turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų administracinių aktų, atlyginama CK ir Žalos įstatymo nustatytais pagrindais bei tvarka. CK 6.271 straipsnyje reglamentuojamas valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimas. Minėtame straipsnyje įtvirtinta valstybės atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, ir savivaldybės atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, nepaisant konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios ins-

[1847] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 433.

[1848] Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (84) 15 „Dėl viešosios atsakomybės“.

[1849] *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys*, Justitia, 2004, p. 375–388.

[1850] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-2204-12.

titucijos darbuotojo ar savivaldybės darbuotojo kaltės. CK 6.272 straipsnyje nustatyta atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų. Yra ir kitų CK normų, pagal kurias civilinė atsakomybė gali būti taikoma valstybės ar savivaldybių institucijoms ar įstaigoms (pavyzdžiui, CK 6.267, 6.283 straipsniai). Viešoji atsakomybė gali kilti ir kitų teisės aktų pagrindu, pavyzdžiui, Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo ir pan.

Viešoji atsakomybė, pareiga atlyginti, kompensuoti žalą gali kilti ir dėl teisėtų valstybės ar savivaldybės institucijų veiksmų. Tokia galimybė, pavyzdžiui, numatyta Policijos įstatyme[1851], Žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatyme[1852].

Viešosios atsakomybės kontekste aktuali ne tik oficialioji administracinė, bet ir konstitucinė doktrina[1853], EŽTT[1854], ESTT[1855] jurisprudencija, ES sutarties 4 straipsnyje įtvirtintas lojalaus bendradarbiavimo principas, taip pat teisės į veiksmingą teisminę gynybą principas, ES reglamentai[1856].

Paminėtini moksliniai tyrimai, atlikti viešosios atsakomybė tema[1857]. Remiantis U. Gailiūnienės, kuri nagrinėjo viešojo administravimo subjektų atsakomybę dėl neteisėtais veiksmais padarytos žalos, tyrimu, viešojo administravimo subjektų atsakomybė apibrėžta „kaip deliktinės viešosios atsakomybės dalis, kai valstybė arba savivaldybė privalo atlyginti žalą asmenims, padarytą neteisėtais viešojo administravimo veiksmais“[1858]. Tačiau praktikoje esama atvejų, kai viešojo administravimo subjektai atlygina žalą, kilusią dėl teisėtų veiksmų. Todėl viešojo administravimo subjektų atsakomybę laikysime deliktinės viešosios atsakomybės dalimi, kai valstybė arba savivaldybė privalo atlyginti žalą asmenims, padarytą viešojo administravimo teisėtais ir neteisėtais veiksmais.

1851 Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 90-2777).

1852 Lietuvos Respublikos žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatymas (Žin., 2011, Nr. 49-2362).

1853 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2016 m. rugpjūčio 19 d. nutarimai.

1854 Pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. sausio 9 d. sprendimas byloje *Tumeliai prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 25545/14 (žr. vadovėlio I dalies 4.12 poskyryje).

1855 Pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas *Gerhard Köbler* v. *Republik Österreich* byloje C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513; Judgment of the Court of 19 November 1991 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*. Joined cases C-6/90 and C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

1856 Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. balandžio 27 d. reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas), OL L119/1, 2016.

1857 Selelionytė–Drukteinienė, Simona. *Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos:* daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Mykolos Romerio universitetas, 2008; Gailiūnienė, Ugnė. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje, supra note 1509*.

1858 Gailiūnienė, Ugnė. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*, supra note 1509, p. 34–35.

2. PARAMA ATSIRADUS ŽALAI

Moderni valstybė atlieka socialines funkcijas, pavyzdžiui, privalomasis sveikatos draudimas[1859], draudimas senatvės pensijai gauti[1860] ir kitas asmens interesų apsaugai reikalingas funkcijas. Prie valstybės socialinių funkcijų priskirtina ir jos pareiga nepalikti gyventojų be pagalbos jiems atsidūrus nepalankiose socialinio gyvenimo sąlygose, pavyzdžiui, valstybės pagalba netekus darbo ar mažas pajamas gaunančioms šeimoms[1861], pagalba netekus būsto ar jaunai šeimai norint įsigyti būstą[1862], pagalba teikiant civilinę saugą ir gelbėjimą, apsaugant gyventojus nuo nelaimių karo ir taikos metu, katastrofų, gaivalinių nelaimių, ekstremalių situacijų, ginkluoto užpuolimo atvejais krašto gyventojus perspėjant, informuojant, saugant jų gyvybę ir turtą, evakuojant iš pavojingų rajonų[1863], remiant karius jų sveikatos sutrikimo atvejais[1864].

Į viešosios administracijos veiksmų atsiradus žalai kategoriją patenka ir valstybės parama, išmokant darbo užmokestį asmenims, kurių darbdavys nebėra pajėgus pakelti finansinių įsipareigojimų[1865], valstybės pagalba, kurios teikimą prižiūri Konkurencijos taryba. SESV 107 straipsnio prasme tai yra parama, kurią valstybė iš savo išteklių teikia ūkio subjektams arba prekėms gaminti ar paslaugoms teikti.

Paminėtinas ir kai kurių atsakomybės už žalą sričių draudimo institutas[1866], kuriuo valstybė palengvina žalą patyrusių asmenų statusą, kai asmuo, atsakingas už žalą, nėra pajėgus jos atlyginti.

Čia įvardijome kai kuriuos atvejus, kai valstybė ar savivaldybė atlygina žalą be savo pačios kaltės.

3. ATSAKOMYBĖ PAGAL CK 6.271 STRAIPSNĮ

ABTĮ 17 straipsnio 1 dalies 3 punkte įtvirtinta, kad administracinių teismų kompetencijai priskirta spręsti bylas dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo pagal CK 6.271 straipsnį.

[1859] Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 55-1287).

[1860] Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas (TAR, 2016-07-15, Nr. 20649).

[1861] Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (Žin., 2003, Nr. 73-3352).

[1862] Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas (TAR, 2014-10-30, Nr. 15180).

[1863] Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (Žin., 1997, Nr. 2-16).

[1864] Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas (Žin., 1998, Nr. 49-1325).

[1865] Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas (TAR, 2016-09-19, Nr. 23708).

[1866] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymas (TAR, 2016-07-05, Nr. 18827).

Viešojo administravimo subjektų atsakomybės kontekste CK 6.271 straipsnis taikomas tada, kai žala padaroma įgyvendinant viešojo administravimo veiklą.

Taip pat CK 6.271 straipsnio 1 dalis nustato, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš *valstybės biudžeto*, žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė *iš savivaldybės biudžeto*, nepaisant konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios ar savivaldybės institucijos darbuotojo kaltės.

Minėto straipsnio 2 ir 3 dalyse aiškinami terminai „valdžios institucija" ir „aktas". Valdžios institucija CK prasme reiškia bet kokį viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją, taigi – ir viešojo administravimo subjektus), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas. Terminas „aktas" reiškia bet kokį valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtaką asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fiziniai aktai ir t. t., išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis).

Aiškinant CK 6.271 straipsnį administracinės teisės doktrinoje konstatuota, kad „visuotinai pripažįstama, kad viešojo administravimo srityje neteisėtais veiksmais padaryta žala privalo būti atlyginta valstybės"[1867]. Antai ir LVAT nustatė, kad, nagrinėjant administracinius ginčus dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo, taikytinos CK normos, reglamentuojančios deliktinę atsakomybę, ir normos, reglamentuojančios ieškinio senatį.[1868]

Taigi, viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo institutas reglamentuojamas ne specialiomis viešosios teisės normomis, bet civilinėmis. LVAT konstatavo, kad nors CK 6.271 straipsnyje įtvirtinta speciali viešosios atsakomybės sistema, skirta žalai, kurią asmuo patyrė būdamas administracinių teisinių santykių subjektas, atlyginti, ir nors ginčus, kylančius dėl žalos, padarytos viešojo administravimo srityje, pagal šį straipsnį sprendžia specializuoti administraciniai teismai, santykiai, susiję su tokios žalos atlyginimu, yra civiliniai, o ne administraciniai. Dėl to svarbu atsižvelgti į bendrąsias civilinę atsakomybę reglamentuojančias teisės normas.[1869]

Tai taip pat reiškia, kad pagal CK 6.271 straipsnį atsako tik valdžios institucija, įskaitant viešojo administravimo subjektus. Vienoje byloje buvo nagrinėjamas ginčas dėl Vėliučionių vaikų socializacijos centro padarytų veiksmų ir konstatuota, kad ši institucija yra biudžetinė įstaiga, kurios savininkė – valstybė, tačiau be šių požymių, tam, kad biudžetinė įstaiga būtų pripažįstama

[1867] Selelionytė, Simona. „Valstybė kaip civilinės deliktinės atsakomybės subjektas", *Jurisprudencija* 59 (51), 2004, p. 129.

[1868] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-450-575/2020.

[1869] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1485/2009.

viešojo administravimo subjektu, būtina, jog ji atliktų viešojo administravimo veiklą VAĮ prasme. Vaikų socializacijos centrai teismų jurisprudencijoje apibūdinami kaip specialios auklėjimo ir drausmės įstaigos, tačiau tokia veikla nėra priskiriama viešojo administravimo subjektams, dėl kurių veiklos padarytą žalą atlygina valstybė. Taigi, LVAT konstatavo, kad Vėliučionių vaikų socializacijos centras nėra viešojo administravimo subjektas CK 6.271 straipsnio prasme, todėl vien dėl šios priežasties valstybei nekyla pareiga atlyginti Centro, kaip teigiama, neteisėta veika padarytą žalą.[1870] Tokiu atveju minėtos institucijos civilinę atsakomybę reglamentuoja kiti CK straipsniai, bet ne CK 6.271 straipsnis.

Civilinė atsakomybė yra apibrėžta CK 6.245 straipsnyje kaip turtinė prievolė, kurios viena šalis turi teisę reikalauti atlyginti nuostolius (žalą) ar sumokėti netesybas (baudą, delspinigius), o kita šalis privalo atlyginti padarytus nuostolius (žalą) ar sumokėti netesybas (baudą, delspinigius). Civilinė atsakomybė yra dviejų rūšių – sutartinė ir deliktinė. Viešojo administravimo subjektų atsakomybė yra deliktinė.

CK nustato keturias civilinės atsakomybės sąlygas – neteisėtus veiksmus (CK 6.246 straipsnis), priežastinį ryšį (CK 6.247 straipsnis), kaltę (CK 6.248 straipsnis), žalą ir nuostolius (CK 6.249 straipsnis). Tačiau viešojo administravimo subjektų pareiga atlyginti žalą pagal CK 6.271 straipsnio nuostatas atsiranda dėl valstybės ir savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų nepriklausomai nuo konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. LVAT konstatavo, kad CK 6.271 straipsnyje nustatyta viešoji (valstybės ar savivaldybės) atsakomybė atsiranda esant trims sąlygoms: neteisėtiems veiksmams ar neveikimui, žalai ir priežastiniam ryšiui tarp neteisėtų veiksmų (neveikimo) ir žalos. Vadinasi, reikalavimas dėl žalos (tiek turtinės, tiek neturtinės) atlyginimo gali būti patenkinamas, nustačius visumą deliktinės atsakomybės sąlygų, t. y. valdžios institucijos neteisėtus veiksmus ar neveikimą, žalos padarymo faktą ir priežastinį ryšį tarp valdžios institucijos neteisėtų veiksmų ar neveikimo ir atsiradusios žalos. Nenustačius bent vienos iš minimų trijų deliktinės atsakomybės sąlygų, valstybei ar savivaldybei pagal CK 6.271 straipsnį nekyla turtinė prievolė atlyginti žalą.[1871] Taigi, turi būti nustatyti ne tik neteisėti viešojo administravimo subjektų veiksmai ar neveikimas, bet ir žala, atsiradusi dėl tų veiksmų ar neveikimo, bei priežastinis ryšys tarp neteisėto veiksmo ar neveikimo ir atsiradusios žalos.

CK 6.263 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kiekvieno asmens (taip pat ir valstybės bei savivaldybės valdžios institucijų) pareiga laikytis tokių elgesio taisyklių,

[1870] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. birželio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1764-624/2019.

[1871] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A5-665/2005, 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A[444]-619/2008, 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-1355/2010, 2019 m. liepos 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1066-520/2019, 2019 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4349-415/2019, 2019 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2123-1062/2019, 2020 m. balandžio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Nr. eA-1803-1062/2020.

kad savo veiksmais (veikimu, neveikimu) nepadarytų kitam asmeniui žalos. Tokios pareigos nevykdymas užtraukia civilinę atsakomybę, o padaryta turtinė žala ir / ar neturtinė žala turi būti visiškai atlyginama atsakingo asmens.[1872] Vadovaujantis CK 6.271 straipsnio 4 dalimi, viešojo administravimo subjektų atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu šie subjektai neveikė taip, kaip pagal įstatymus jie turėjo veikti.

> „*Neteisėtumo* CK 6.271 straipsnio prasme konstatavimui reikia nustatyti, kad valdžios institucijos darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti, neįvykdė jiems teisės aktais priskirtų funkcijų arba nors ir vykdė šias funkcijas, tačiau veikė nepateisinamai aplaidžiai, pažeisdami bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai. Sprendžiant dėl atitinkamos valstybės valdžios institucijos (jos pareigūnų) veikos neteisėtumo, kiekvienu atveju yra būtina nustatyti, kokios konkrečios teisės normos, kurios reglamentuoja skundžiamos institucijos veiklą, buvo pažeistos, kaip būtent šie pažeidimai pasireiškė asmens, teigiančio, kad jis dėl tokių veiksmų (neveikimo) patyrė žalą, atžvilgiu, taip pat tai, ar atitinkamos pasekmės (jei jos nustatomos) atsirado būtent dėl tų valstybės institucijų, pareigūnų neteisėtų veiksmų.“[1873]

CK 6.271 straipsnis įtvirtina viešojo administravimo subjektų atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų. CK 6.246 straipsnis apibrėžia *neteisėtus veiksmus* ir šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad civilinė atsakomybė atsiranda neįvykdžius įstatymuose ar sutartyje nustatytos pareigos (*neteisėtas neveikimas*) arba atlikus veiksmus, kuriuos įstatymai ar sutartis draudžia atlikti (*neteisėtas veikimas*), arba pažeidus bendro pobūdžio pareigą *elgtis atidžiai ir rūpestingai*. Administracinės teisės doktrinoje neteisėtu aktu laikomas neatitinkantis įstatymo ar poįstatyminio teisės akto normų veikimas ar neveikimas (žr. vadovėlio V dalies poskyrį 2.5.6.2), t. y. prieštaraujantis įstatymams, norminiams administraciniams aktams veikimas arba neveikimas, pagal administracinę jurisprudenciją, pažeidžiantis imperatyviuosius teisės aktų reikalavimus.[1874] Kaip matyti iš CK 6.246 straipsnio, viešojo administravimo subjektų deliktinė atsakomybė nustatoma pagal tai, ar viešojo administravimo subjektas turėjo teisinę pareigą veikti ir ją vykdė.

Neteisėti veiksmai kaip civilinės atsakomybės pagal CK 6.271 straipsnį pagrindas

> „<...> neteisėti veiksmai – tai veikimas arba neveikimas, bet abiem atvejais jie turi būti neteisėti – prieštarauti teisės aktų (įstatymų, kitų norminių aktų) nuostatoms. Neteisėti veiksmai, kaip civilinės atsakomybės pagal CK 6.271 straipsnį pagrindas, nustatomi pagal tai, ar asmuo turėjo teisinę pareigą ir ar objektyviai ją įvykdė. Neteisėtais veiksmais, dėl kurių atsiranda civilinė atsakomybė, gali būti ne tik tiesiogiai įstatyme ar sutartyje numatytų pareigų nevykdymas ar draudžiamųjų veiksmų atlikimas, bet ir bendro pobūdžio pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai pažeidimas (CK 6.246 str. 1 d.).“[1875]

[1872] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-578-556/2015.

[1873] Pavyzdžiui, Vilniaus apygardos administracinio teismo 2016 m. kovo 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-3634-281/2016.

[1874] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-294-14.

[1875] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3123-520/2019.

Kadangi žalos atlyginimas yra vienas iš civilinių teisinių santykių gynimo būdų, asmenys, patyrę žalą dėl neteisėtų viešojo administravimo veiksmų ar neveikimo, gali reikalauti turtinės ir / ar neturtinės žalos atlyginimo.

CK 6.249 straipsnis nustato, kad žala yra asmens turto netekimas, sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų. Taigi, žala turtui yra ne tik asmens turto netekimas, sužalojimas, bet ir su tuo susijusios išlaidos. Žala (nuostoliai) gali būti tiesioginė (tiesioginiai nuostoliai) ir netiesioginė (negautos pajamos). Tiesioginė žala yra neteisėtų veiksmų ar neveikimo tiesioginis rezultatas (turto netekimas arba sužalojimas, turėtos išlaidos). Netiesioginė žala (nuostoliai) civilinės teisės doktrinoje apibrėžiama kaip dėl neteisėtų veiksmų patiriamos išlaidos arba turto sumažėjimas (negautos pajamos), atsirandantis kaip žalos padarymo tam tikram turtui, turtinės teisės įgyvendinimui papildomas rezultatas.[1876]

Pateikiame praktinį pavyzdį, susijusį su turtine žala, padaryta viešojo administravimo subjektų neteisėtais veiksmais ar neveikimu.

Praktinis pavyzdys

Įmonės atstovas kreipėsi į teismą prašydamas priteisti solidariai iš atsakovų Neringos savivaldybės, atstovaujamos Neringos savivaldybės tarybos ir Neringos savivaldybės administracijos, ir Lietuvos valstybės, atstovaujamos Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos, 4 997 800,22 Lt žalai atlyginti ir 5 procentus metinių palūkanų nuo priteistos sumos. Pareiškėjas paaiškino, kad žalą sieja su pastato – jachtklubo, žuvų restorano griovimo darbais, kuriuos teismo sprendimu jis buvo įpareigotas nugriauti, nepaisant to, kad iš kompetentingų institucijų buvo gauti visi reikalingi dokumentai, sudarantys prielaidas statyboms vykdyti, ir kurie buvo teismo pripažinti neteisėtai išduotais. Įvertinusi bylos medžiagą, teisėjų kolegija konstatavo, kad pareiškėjui priteistina 3 968 475, 09 Lt (atitinka 1 149 349, 83 Eur) suma, kurią sudarė negautos pajamos, susijusios su negalėjimu įgyvendinti ketinimų pastatytą objektą parduoti, ir tiesioginiai nuostoliai, kuriuos sudarė pastatų griovimo išlaidos. Apskaičiuojant šią sumą buvo įvertintos ir aplinkybės, sumažinusios pareiškėjo nuostolius. Pareiškėjui taip pat priteistos 5 procentų dydžio metinės palūkanos iki teismo sprendimo visiško įvykdymo.[1877]

Pavyzdžiai, kai nebuvo priteista turtinė žala, nors ir buvo padaryti neteisėti viešosios administracijos veiksmai.

Praktinis pavyzdys

V. L. kreipėsi į VĮ „Regitra" Vilniaus filialą su prašymu dėl transporto priemonės registracijos ir pateiktuose dokumentuose nurodė, kad automobilį pirko iš UAB „X". VĮ „Regitra" įregistravo automobilį V. L. vardu. Tada V. L. automobilį pardavė UAB „Y", o ši automobilį pardavė T. S. Vilniaus miesto apylinkės teismas sprendimu konstatavo, kad V. L. suklastojo pirkimo–pardavimo sutartį ir įgaliojimą. Teismas priteisė iš UAB „Y" T. S. naudai automobilio įsigijimo išlaidas. Tada UAB „Y" kreipėsi į teismą,

[1876] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. lapkričio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-480-687/2016.

[1877] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-578-556/2015.

prašydama priteisti turtinės žalos atlyginimą iš Lietuvos valstybės, atstovaujamos valstybės įmonės „Regitra“ Vilniaus filialo. Pirmosios instancijos teismas sprendė, kad VĮ „Regitra“ Vilniaus filialas nesilaikė Kelių transporto priemonių registravimo taisyklių reikalavimų ir nepareikalavo iš V. L. notariškai patvirtinto transporto priemonės įsigijimą patvirtinančio dokumento. Todėl teismas padarė išvadą, kad VĮ „Regitra“ neveikė taip, kaip pagal teisės aktus privalėjo veikti. Taigi, buvo konstatuotas neteisėtų veiksmų faktas. Tačiau teismas nustatė, kad tiesioginio priežastinio ryšio tarp nepadaryto VĮ „Regitra“ veiksmo ir žalos nėra, t. y. žala neatsirado tiesiogiai dėl VĮ „Regitra“ teisinės pareigos pažeidimo. Taip pat teismas nustatė, kad nėra faktinio priežastinio ryšio, kuris patvirtintų, kad būtent dėl VĮ „Regitra“ veiksmo atsirado konkretūs neigiami padariniai. Nagrinėjamoje byloje nebuvo nustatytas ir netiesioginis priežastinis ryšys, nes negalima tvirtinti, kad VĮ „Regitra“ veiksmai (neveikimas), nebūdami vienintele žalos atsiradimo priežastimi, tik prisidėdami prie sąlygų šiai žalai kilti sudarymo, kartu su kitomis neigiamų padarinių atsiradimo priežastimis (suklastotų dokumentų pateikimu) pakankamu laipsniu lėmė šių padarinių atsiradimą. Taigi nagrinėjamoje byloje nuspręsta, kad negalima tvirtinti, kad VĮ „Regitra“ veiksmai (neveikimas) buvo žalos priežastis, kuri pakankamai prisidėjo prie turtinės žalos atsiradimo, kad valstybei tektų atsakomybė dėl tokių veiksmų (neveikimo).[1878]

Būtinas civilinės atsakomybės taikymo elementas yra priežastinis ryšys (CK 6.247 straipsnis). Taigi, civilinei atsakomybei kilti turi būti nustatyti ne tik neteisėti viešojo administravimo subjektų veiksmai ar neveikimas, žala, atsiradusi dėl tų veiksmų ar neveikimo, bet ir priežastinis ryšys tarp neteisėto veiksmo ar neveikimo ir atsiradusios žalos. CK 6.247 straipsnyje pateikta priežastinio ryšio samprata. Teismų jurisprudencijoje konstatuota, kad priežastinis ryšys gali būti tiesioginis, kai dėl teisinę pareigą pažeidusio asmens veiksmų žala atsirado tiesiogiai, ir netiesioginis, kai asmens veiksmais tiesiogiai nepadaryta žalos, tačiau sudarytos sąlygos žalai atsirasti ar jai padidėti.

Priežastinis ryšys – civilinės atsakomybės taikymo elementas

„*Netiesioginis priežastinis ryšys* yra tada, kai asmens veiksmai (veikimas, neveikimas) nėra vienintelė žalos atsiradimo priežastis, jie tik prisideda prie sąlygų šiai žalai kilti sudarymo, t. y. kartu su kitomis neigiamų padarinių atsiradimo priežastimis pakankamu laipsniu lemia šių padarinių atsiradimą. Priežastinio ryšio nustatymo procese sąlygiškai išskiriami du etapai. Pirma, nustatomas *faktinis priežastinis ryšys*, kai sprendžiama, ar konkretūs neigiami padariniai būtų atsiradę, jeigu nebūtų buvę neteisėto veiksmo (*conditio sine qua non* (būtina sąlyga) testas). Antra, nustatomas *teisinis priežastinis ryšys*, kai sprendžiama, ar žalingi padariniai teisine prasme nėra pernelyg nutolę nuo neteisėto veiksmo. <...>. Nustačius, kad teisinę pareigą pažeidusio asmens elgesys pakankamai prisidėjo prie žalos atsiradimo, jam tenka civilinė atsakomybė pagal deliktinę prievolę. Priežastinio ryšio nustatymo ypatumas neveikimo atveju yra tas, kad šiuo atveju nėra veiksmo, dėl kurio galėtų būti sprendžiama, ar jis pripažintinas *conditio sine qua non* konkrečių neigiamų padarinių atžvilgiu, todėl nėra ir faktinio priežastinio ryšio. Tačiau teisine prasme pripažįstama, kad priežastinis ryšys yra, jeigu asmuo turėjo pareigą ką nors atlikti, kokiu nors būdu veikti, tačiau neveikė, ir toks, neadekvatus susiklosčiusiai faktinei situacijai, jo

[1878] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 27d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1045-602/2018.

> elgesys pakankamai prisidėjo prie žalos atsiradimo, tiesiogiai sukeldamas žalingus padarinius arba sukurdamas sąlygas tokiems padariniams atsirasti. Taigi net ir nesant faktinio priežastinio ryšio, teisinis priežastinis ryšys gali būti nustatomas ir to gali pakakti civilinei atsakomybei taikyti."[1879]

CK 6.250 straipsnis reglamentuoja *neturtinę žalą*, kuri yra apibrėžiama kaip asmens fizinis skausmas, dvasiniai išgyvenimai, nepatogumai, dvasinis sukrėtimas, emocinė depresija, pažeminimas, reputacijos pablogėjimas, bendravimo galimybių sumažėjimas ir kita, teismo įvertinti pinigais. Vienas iš veiksnių, reikšmingų neturtinės žalos atlyginimo dydžiui nustatyti ir teisingai atlyginti, yra teisinis gėris (pavyzdžiui, teisė į sveikatą), į kurį kėsintasi ir dėl kurio pažeidimo padaryta prašoma atlyginti neturtinė žala.[1880] Taikant CK 6.250 straipsnį, oficialiojoje administracinėje doktrinoje[1881] ne kartą išaiškinta, kad neturtinė žala gali būti konstatuojama tik tada, kai nustatoma, kad padarytas neigiamas poveikis buvo pakankamai intensyvus, kai nustatoma, kad asmuo tikrai patyrė dvasinius, fizinius išgyvenimus, realiai pajautė emocinę depresiją, pažeminimai buvo apčiuopiami, reputacijos pablogėjimas juntamas ir ši dvasinė skriauda, pasireiškusi vienu arba keletu iš išvardytų elementų, buvo ne vienkartinio pobūdžio ar momentinė, o tęstinė. LVAT pažymėjo, kad neturtinės žalos atlyginimo taikymo apimtį ir bendrų civilinės atsakomybės sąlygų nustatymą pirmiausia lemia pažeistų asmens teisių pobūdis, t. y. kuo svarbesnė pažeista vertybė (kai net menkiausias jos pažeidimas netoleruojamas ir teisės saugomų asmens vertybių pažeidimas kelia neigiamus padarinius, pažeidimas akivaizdžiai daro įtaką asmens gyvenimui, pavyzdžiui, asmens sveikata laikoma viena fundamentaliausių neturtinių vertybių), tuo neturtinės žalos taikymo apimtis platesnė.[1882] Taigi teismų jurisprudencija šiame kontekste grindžiama tokiu principu – kuo aiškesnė ir svarbesnė vertybė, tuo ji yra labiau ginama: aukštesnio laipsnio, masto stiprumo ir intensyvumo fiziniai ir dvasiniai išgyvenimai kompensuotini didesne pinigų suma, o ne tokio stipraus sukrėtimo, mažesnio intensyvumo nepatogumams atlyginti skirtina mažesnė suma.[1883] Kitame savo sprendime LVAT, remdamasis EŽTT jurisprudencija[1884], nustatė, kad atlyginti-

[1879] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-345/2007, 2007 m. gruodžio 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-554/2007, 2008 m. birželio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-322/2008, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-3034/2011, 2018 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1045-602/2018.

[1880] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. vasario 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-80-706/2015.

[1881] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[63]-1343/2012, 2017 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2428-520/2017, 2017 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1005-756/2017.

[1882] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-464-520/2018.

[1883] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1734-552/2016.

[1884] Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. lapkričio 6 d. sprendimas byloje *Meilus prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 53161/99.

nos neturtinės žalos dydžio nustatymas yra teismo prerogatyva ir teismas turi patikrinti reikalavimo pagrįstumą bei, jei jis pripažįstamas pagrįstu, nuspręsti, kokia suma pinigais gali būti teisinga ir protinga satisfakcija padarytai žalai atlyginti, jei asmens teisės pažeidimo pripažinimas teismo sprendimu nėra pakankama ir teisinga satisfakcija už patirtą skriaudą. Neturtinės žalos atlyginimas pinigais priteisiamas, jeigu konkrečiu atveju nustatoma, kad teisės pažeidimo pripažinimo nepakanka pažeistai teisei apginti.[1885] CK 6.250 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad teismas, nustatydamas neturtinės žalos dydį, turi atsižvelgti į žalos pasekmes, šią žalą sukėlusio asmens elgesį, jo turtinę padėtį bei kitas bylai reikšmingas aplinkybes, sąžiningumo, protingumo, teisingumo kriterijus.

Pateikiame praktinių pavyzdžių, susijusių su *neturtine žala*, padaryta viešojo administravimo subjektų veikimu ar neveikimu.

Praktiniai pavyzdžiai

Kalėjimų departamentui prie Teisingumo ministerijos pavaldžios laisvės atėmimo vietų įstaigos (pataisos namai) yra atsakingos už pataisos įstaigoje gydomų ligonių aprūpinimą vaistais ir medicinos priemonėmis. LVAT konstatavo, kad vaistų negavimas nustatytu laikotarpiu yra kalinio teisių ribojimas ir sukelti nepatogumai sudarė prielaidas pareiškėjui patirti neigiamus išgyvenimus, t. y. kilti neturtinei žalai. Konkrečiu atveju buvo priteista 500 Eur suma už pataisos namų padarytą pažeidimą.[1886]

Pataisos namuose pareiškėjas dėl jį ištikusių priepuolių iškrito iš dviaukštės lovos antro aukšto ir susižeidė. Paaiškėjo, kad pareiškėjui nebuvo duoti jam paskirti vaistai. Buvo nustatyta, kad pataisos namų pareigūnams buvo žinoma, jog pareiškėjui nebuvo duodami jo nuolat vartoti vaistai, kad pareiškėjui kartojasi priepuoliai, kad dieną prieš priepuolius pareiškėjo apžiūros metu slaugytoja pastebėjo, kad pareiškėjas jau yra neseniai patyręs priepuolį, yra vangus, sunkiai atsakinėja į klausimus. Teismas konstatavo, kad atsakovas nesiėmė priemonių užtikrinti pareiškėjo saugumą – nuo vaikystės sergančiam ir periodiškai patiriančiam priepuolius asmeniui nesudarė sąlygų nemiegoti dviaukštės lovos antrame aukšte. Teismas turėjo faktinį ir teisinį pagrindą konstatuoti, kad pataisos namai veikė nepateisinamai aplaidžiai, pažeisdami bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai.[1887]

Ginčas kilo dėl neturtinės žalos, kurią pareiškėjas kildino iš to, kad pataisos namai neužtikrino privatumo naudojantis dušu. Teismas, norėdamas nustatyti pažeidimo trukmę, turėjo apskaičiuoti pažeidimo laikotarpį. Teisėjų kolegijos vertinimu, pareiškėjo privatumo teisė naudojantis dušu galėjo būti pažeista 162 dienas (kartus). Atsižvelgiant į tai, buvo priteista 150 Eur neturtinės žalos.[1888]

[1885] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A444-619/2008, 2012 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A756-143/2012, 2016 m. rugpjūčio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-575-836/2016, 2018 m. spalio 24 d. sprendimas Nr. A-2513-1062/2018.

[1886] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-513-1062/2020.

[1887] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-464-520/2018.

[1888] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3067-662/2019.

Ginčas kilo dėl Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo, nes Departamentas atsisakė perkelti pareiškėją į kitą įkalinimo įstaigą ir pareiškėjas pataisos namuose buvo kalinamas neįgaliesiems nepritaikytomis sąlygomis. Pataisos namų neteisėti veiksmai (neveikimas) pasireiškė tuo, kad turėdami informaciją apie pareiškėjo sveikatos būklę, atsižvelgdami į jo ribotas galimybes judėti, privalėjo sudaryti atitinkamas gyvenamąsias sąlygas, tačiau to nepadarė. LVAT, įvertinęs nacionalinių ir tarptautinių teisės aktų nuostatas, EŽTT, LVAT, atsižvelgęs į ilgą pažeidimo laikotarpį (daugiau nei pusantrų metų), į tai, su kokiomis kliūtimis pareiškėjas susidūrė įkalinimo įstaigoje dėl jo apsunkinto judėjimo (sunkumai siekiant patenkinti pagrindinius fiziologinius poreikius), ir į pareiškėjo skunde nurodytus patirtus neigiamus išgyvenimus ir nepatogumus, sutiko su pirmosios instancijos teismo pozicija, jog dėl to pareiškėjas patyrė neturtinę žalą, kuri turi būti atlyginta pinigais. Pareiškėjui buvo priteistas 4500 Eur neturtinės žalos atlyginimas.[1889]

LVAT yra suformavęs praktiką, kad neturtinės žalos gali reikalauti ne nukentėjusysis, bet kitas asmuo.

Praktinis pavyzdys

„Panevėžio rajone du vyrai iššagino nepilnametę ir uždarė į bagažinę. Pagrobta ir uždaryta automobilio bagažinėje mergina dešimt kartų skambino Bendrajam pagalbos centrui prašydama pagalbos, tačiau įranga nerodė nukentėjusiosios mobiliojo ryšio telefono numerio, be jo įstaigos darbuotojai negalėjo nustatyti skambinančiosios tikslios buvimo vietos. Po valandos gelbėtojai gavo pranešimą apie miške atvira liepsna degantį automobilį. Atvykus į įvykio vietą ir užgesinus automobilį, jo bagažinėje rastas sudegęs kūnas."[1890] Nužudytosios E. D. artimieji kreipėsi į teismą, prašydami atlyginti patirtą žalą. LVAT pripažino, kad „valstybės institucijų neveikimas, t. y. nukentėjusiosios E. D. buvimo vietos nenustatymas pagal Paslaugų direktyvos reikalavimus ir dėl šios aplinkybės negalėjimas suteikti pagalbos nukentėjusiajai, jai prisiskambinus bendruoju Europos skubios pagalbos iškvietimo telefono ryšio numeriu 112, pakankamai prisidėjo prie neturtinės žalos pareiškėjams atsiradimo. Teismas, nustatęs netiesioginį ryšį tarp valstybės institucijų neteisėtų veiksmų ir pareiškėjų patirtos neturtinės žalos, konstatavo, kad atsakovui Lietuvos valstybei, atstovaujamai Bendrojo pagalbos centro, Ryšių reguliavimo tarnybos ir Vidaus reikalų ministerijos, kyla pareiga atlyginti pareiškėjams neturtinę žalą."[1891]

Taigi, iš atsakovo Lietuvos valstybės buvo priteista du šimtai penkiasdešimt tūkstančių eurų pareiškėjos nepilnametės dukters E. D. patirtai neturtinei žalai atlyginti, tvirtinant, kad „teisėjų kolegija pritaria apeliacinio skundo argumentams, kad nagrinėjamos bylos specifika – valstybė, neteisėtai neveikdama per atsakingas institucijas, nevykdė pareigos užtikrinti žmogaus (nepilnametės) teisių ir laisvių apsaugą, byloje esant išsamių tiesioginių įrodymų, atspindinčių išskirtinius nukentėjusiosios tiesiogiai patirtus dvasinius išgyvenimus ir kančias – sudaro prielaidas pripažinti motinai I. K. reikalavimo teisę į nepilnametės dukters patirtos neturtinės žalos atlyginimą."[1892]

[1889] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A-2428-520/2017.

[1890] Interneto nuoroda: https://www.alfa.lt/straipsnis/50400211/es-teismas-apie-dembavos-byla-skambinanciojo-vieta-privaloma-nustatyti-ir-be-sim-korteles

[1891] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3669-756/2020.

[1892] *Ibid.*

Pavyzdžiai, kai nebuvo priteista neturtinė žala, nors ir buvo padaryti neteisėti viešosios administracijos veiksmai.

Praktiniai pavyzdžiai

Vienoje iš bylų pareiškėjo reikalavimas dėl neturtinės žalos atlyginimo pinigais atmestas kaip nepagrįstas, nes įvertinus tardymo izoliatoriaus pareigūnų padaryto pareiškėjo teisių pažeidimo pobūdį, mastą ir trukmę (atskirais trumpais periodais mažiau nei 3 parų laikotarpiu buvo laikomas ligoninėje naudojant specialiąsias priemones – antrankius), pareiškėjo patirto diskomforto dydį ir kitas byloje nustatytas aplinkybes, buvo pripažinta, kad nėra pagrindo priteisti neturtinės žalos atlyginimo pinigais, o pareiškėjo teisės pažeidimo pripažinimas kaip pakankama satisfakcija laikytinas adekvačiu atsakovo padarytam teisės pažeidimui.[1893] Taigi, nepaisant to, kad nagrinėjamoje byloje egzistuoja visos valstybės civilinės atsakomybės sąlygos (neteisėti pareigūnų veiksmai – antrankių panaudojimas, žala – pareiškėjas dėl to patyrė nepatogumų ir diskomfortą, tiesioginis priežastinis ryšys tarp neteisėtų veiksmų ir patirtos žalos), neturtinės žalos atlyginimas pinigais nebuvo priteistas.

Tardymo izoliatoriuje pareiškėjas negavo jam adresuotų laiškų, nors tie laiškai buvo gauti ir gulėjo tardymo izoliatoriaus administracijoje. Šie laiškai po dviejų mėnesių buvo grąžinti jų siuntėjai. Atliekant tyrimą, tardymo izoliatoriaus pareigūnai nenurodė jokių objektyvių priežasčių, dėl kurių laiškai pareiškėjui negalėjo būti įteikti. Todėl konstatuota, kad izoliatoriaus administracija pažeidė atitinkamas vidines taisykles, pagal kurias pareiškėjas turėjo gauti laiškus ne vėliau kaip per tris darbo dienas nuo laiško gavimo dienos, nes jie turėjo būti persiųsti įstaigai, į kurią nuteistasis perkeltas. Tačiau, pasak Teismo, neperdavus laiškų izoliatoriaus administracija pažeidė pareiškėjo teisę į susirašinėjimą, įtvirtintą Bausmių vykdymo kodekso normose. Tačiau LVAT nuomone, pareiškėjo patirta neturtinė žala nebuvo tokio sunkaus pobūdžio, kad buvo galima priteisti neturtinės žalos atlyginimą.[1894]

Pareiškėjas prašė priteisti neturtinę žalą dėl to, kad Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba nevykdė įsiteisėjusio teismo sprendimo. Tarnyba buvo įpareigota iš naujo įvertinti pareiškėjo darbingumo lygį, tačiau darbingumo lygio pažymą išdavė po daugiau nei metų nuo teismo sprendimo priėmimo. LVAT konstatavo, kad Tarnybos neveikimas ne tik šiurkščiai pažeidė iš konstitucinio teisinės valstybės principo reikalavimų kildinamus įstatymo viršenybės bei teismo sprendimų privalomumo principus, bet ir sukrėtė pareiškėją, lėmė jo pasitikėjimo valstybės institucijomis praradimą. Taigi, nuspręsta palikti pirmosios instancijos teismo priteistą 1000 litų sumą kaip protingą ir adekvačią kompensaciją už pareiškėjo patirtą dvasinę skriaudą ir pažemintą orumą.[1895]

Daugiau pavyzdžių žr. išnašoje nurodytoje byloje[1896].

Asmenys, patyrę žalą dėl neteisėtų viešojo administravimo subjektų veiksmų ar neveikimo, gali reikalauti ir turtinės, ir neturtinės žalos.

[1893] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2513-1062/2018.

[1894] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1035-442/2016.

[1895] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502-685/2014.

[1896] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-842-822/2018.

Praktinis pavyzdys

Kilo ginčas dėl žalos atlyginimo, kuri, pareiškėjo nuomone, atsirado dėl laidojimo paslaugas teikiančios bendrovės netinkamai suteiktų laidojimo paslaugų bei netinkamai savivaldybės vykdytų šių paslaugų kontrolės funkcijų. Byloje konstatuota, kad laidojimo paslaugas teikianti bendrovė suteikė pareiškėjui netinkamas ritualines (laidojimo) paslaugas, t. y. karstą su pareiškėjo motinos palaikais palaidojo už kapo ribų, takeliui tarp kapų skirtoje vietoje. Taip pat pripažinta, kad savivaldybė neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti – nepakankamai kontroliavo ir prižiūrėjo laidojimo paslaugų teikėją ir jo teikiamas paslaugas. Ši savivaldybės pareiga pagrįsta Vietos savivaldos įstatymo, Žmonių palaikų laidojimo įstatymo normomis. Be to, ir savivaldybės administracijos direktorius patvirtino Miesto ūkio departamento miesto tvarkymo skyriaus nuostatus, kuriuose nustatyta, kad Miesto priežiūros ir Kapinių priežiūros poskyriai, vykdydami skyriui priskirtas užduotis, kontroliuoja kapavietės duobės iškasimą, užkasimą ir aplinkos sutvarkymą. LVAT padarė išvadą, kad savivaldybė neveikė taip, kaip pagal įstatymus privalėjo veikti. Dėl to savivaldybei buvo taikyta civilinė atsakomybė, o pareiškėjui priteista turtinė žala dėl netinkamo jo motinos palaikų palaidojimo. Kadangi pareiškėjas turėjo inicijuoti savo motinos ekshumaciją ir perlaidojimą, dėl to patyrė dvasinius išgyvenimus ir sukrėtimus, tai, vadovaujantis teisingumo ir protingumo kriterijais, pareiškėjui buvo priteista ir neturtinės žalos atlyginimo suma. Teismas pripažino, kad laidojimo paslaugas teikusios bendrovės veiksmai yra tiesioginė pareiškėjui atsiradusios žalos priežastis, o savivaldybės veiksmų neatlikimas – netiesioginė. Todėl buvo pagrįstas dalinės atsakomybės taikymas. Savivaldybės atsakomybė dėl žalos įvertinta 30 proc., laidojimo paslaugas teikiančios bendrovės – 70 proc.[1897, 1898]

Jeigu kyla tarnybinių ginčų ir prašoma atlyginti žalą, žala negali būti atlyginama pagal CK 6.271 straipsnį.[1899] Žalos įstatymo 2 straipsnio 8 dalyje nustatyta, kad iš šiame įstatyme numatytų asignavimų neatlyginama žala, valdžios institucijų neteisėtais veiksmais padaryta šių valdžios institucijų darbuotojams, valstybės tarnautojams, taip pat valstybės politikams, teisėjams ir valstybės pareigūnams tais atvejais, jei buvo taikomi darbo santykius, valstybės tarnybą ar specialūs jų statusą reglamentuojantys teisės aktai. Paprastai žala tarnybiniuose ginčuose atlyginama remiantis valstybės tarnybą reglamentuojančiais teisės aktais arba Darbo kodeksu, netaikant viešosios atsakomybės.[1900]

Valstybės biudžete kasmet numatomi asignavimai žalai, atsiradusiai dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų ar neveikimo, atlyginti. Asignavimų valdytojas yra Teisingumo ministerija, t. y. ji vykdo teismų sprendimus dėl žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (aktų), atlyginimo. Šiuos dokumentus Teisingumo ministerija turi įvykdyti ne vėliau kaip per 3 mėnesius nuo jų gavimo. Asignavimų valdytojo

[1897] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3394-502/2015.

[1898] Apie skolininkų ir kreditorių daugetą žr. CK 6.5 ir 6.6 straipsnius.

[1899] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{261}-369/2010, 2019 m. rugpjūčio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1490-520/2019.

[1900] Gailiūnienė, Ugnė. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje, supra note 1509,* p. 100.

veiksmus, vykdant minėtus teismų sprendimus nustato Žalos įstatymas.[1901] Kai teismo sprendimui įvykdyti reikalinga suma viršija valstybės biudžete numatytus asignavimus žalai priteisti, sprendimo įvykdymas gali būti atidėtas kitiems biudžetiniams metams.[1902]

Pagal CK 6.273 straipsnio 1 dalį, bylose dėl žalos atlyginimo, kai žalą privalo atlyginti valstybė, valstybei atstovauja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Šį CK straipsnį detalizuoja jau minėto Žalos įstatymo 5^1 straipsnio nuostatos.

4. ATSAKOMYBĖ PAGAL CK 6.272 STRAIPSNĮ

Atsakomybė už žalą dėl neteisėto nuteisimo, neteisėto suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarka, neteisėto sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo yra numatyta CK 6.272 straipsnyje.

Kasacinė jurisprudencija apie CK 6.272 straipsnį

Kasacinėje jurisprudencijoje CK 6.272 straipsnis išaiškintas taip:
„Pagal CK 6.272 straipsnį, valstybės civilinė atsakomybė atsiranda, kai žala padaroma procesiniais teisiniais aktais, kuriais remiantis taikomos procesinės prievartos priemonės, taip pat teismų sprendimais, nuosprendžiais, nutarimais, nutartimis ar kitais procesiniais dokumentais.“[1903]

Ikiteisminio tyrimo institucijos, prokuratūros pareigūnai ir teismai, atlikdami tokius veiksmus, neveikia kaip viešojo administravimo subjektai. Taigi, atsakomybė pagal CK 6.272 straipsnį nėra priskirtina prie viešojo administravimo subjektų civilinės atsakomybės. Vis dėlto atsakomybė pagal CK 6.271 ir 6.272 straipsnius priskirtina viešajai (valstybės) atsakomybei, todėl trumpai ją apžvelkime.

CK 6.272 straipsnio 1 dalyje pateikiamas nebaigtinis ikiteisminio tyrimo, prokuratūros pareigūnų ir teismo neteisėtų veiksmų sąrašas (neteisėtas nuteisimas, neteisėto suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarka, neteisėtas sulaikymas, neteisėtas procesinės prievartos priemonių pritaikymas). Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje akcentuojama, kad reglamentuojant žalos atlyginimo klausimus, kai žalą padaro valstybės pareigūnai, įstatymų leidėjo diskrecija nesuteikia teisės laisva nuožiūra nustatyti išsamų baigtinį atvejų, kuriais ta žala turi būti atlyginama, sąrašą, nes tai prieštarauja konstituciniam principui, pagal kurį padaryta žala turi būti atlyginta.[1904] Todėl valstybės civilinė

[1901] Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatymas (Žin., 2002, Nr. 56-2228).

[1902] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-578-556/2015.

[1903] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. gruodžio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-528-706/2016.

[1904] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas.

atsakomybė gali atsirasti ir tuo pagrindu, kai pareigūnai nevykdė bendros pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai – laikytis tokio elgesio taisyklių, kad savo veiksmais ar neveikimu nepadarytų kitam asmeniui žalos, kaip tai numatyta CK 6.263 straipsnio 1 dalyje (ta pati nuostata galioja ir viešojo administravimo subjektams atsakant už savo neteisėtus veiksmus ar neveikimą).[1905] Tokiais atvejais taikomos ir bendrosios kasacinėje jurisprudencijoje suformuluotos atsakomybės taikymo sąlygos, ir specialus tokioms byloms būdingas kriterijus, pavyzdžiui, pareigūnų klaidos esminė reikšmė asmens teisių pažeidimui[1906], nepateisinamai ar nepagrįstai ilga baudžiamojo proceso trukmė[1907], procesinis delsimas[1908] ir pan.

Žalą, atsiradusią dėl neteisėtų nuteisimo, suėmimo, sulaikymo, neteisėto procesinės prievartos priemonių pritaikymo, atlygina valstybė visiškai, nesvarbu, kokia buvo ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuratūros pareigūnų ir teismo kaltė. Taigi, valstybės civilinei atsakomybei pagal CK 6.272 straipsnio 1 dalį kilti yra pakankamos trys sąlygos (lygiai taip pat kaip ir pagal CK 6.271 straipsnį): neteisėti veiksmai (CK 6.246 straipsnis), žala (6.247 straipsnis) bei priežastinis neteisėtų veiksmų ir žalos ryšys (6.249 straipsnis)[1909]. Pasak LAT, pagrindas taikyti valstybei deliktinę civilinę atsakomybę pagal CK 6.272 straipsnio 1 dalį yra tik tada, kai nustatomas pirmiau išskirtų civilinės atsakomybės sąlygų visetas. Jei nėra bent vienos kurios sąlygos civilinės atsakomybės taikymo galimybė negalima[1910].

Teismine tvarka ginčus dėl žalos, atsiradusios dėl neteisėtų nuteisimo, suėmimo kardomosios priemonės taikymo tvarkos, sulaikymo, procesinės prievartos priemonių pritaikymo, nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai. Tačiau kreipimosi į teismą galima išvengti, kreipiantis į Teisingumo ministeriją, pagal Žalos įstatymo 3 straipsnį, su prašymu atlyginti žalą. Ne teismo tvarka atlyginamos turtinės žalos dydis negali viršyti 2 900 eurų, o neturtinės žalos dydis – 1500 eurų.

5. ATSAKOMYBĖ PAGAL KITUS CK STRAIPSNIUS

Viešojo administravimo subjektų civilinė atsakomybė kyla ir pagal kitus CK straipsnius. Tačiau ši atsakomybė klostosi viešojo administravimo subjek-

[1905] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. lapkričio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-353-313/2019.

[1906] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. spalio 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-414/2012.

[1907] Žr. Gušauskienė, Marina. „Per ilga baudžiamojo proceso trukmė kaip valstybės civilinės atsakomybės pagrindas (teismų praktikos analizė)“, *Jurisprudencija* 26 (2), 2019, p. 370–386.

[1908] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. gruodžio 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-425-219/2018.

[1909] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. liepos 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-364/2008; 2010 m. gegužės 3 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-200/2010; 2014 m. birželio 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-346/2014.

[1910] Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. kovo 29 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-124-403/2018.

tui nevykdant viešojo administravimo veiklos, todėl ir ginčai nagrinėjami ne administracinių, o bendrosios kompetencijos teismų. Antai CK 6.266 straipsnis nustato statinių savininko (valdytojo) atsakomybę, kai už žalą, padarytą dėl pastatų, statinių, įrenginių ar kitokių konstrukcijų, įskaitant kelius, sugriuvimo ar dėl kitokių jų trūkumų, privalo atlyginti šių objektų savininkas (valdytojas), jeigu neįrodo, kad buvo šio kodekso 6.270 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos aplinkybės (nenugalima jėga, nukentėjusio asmens tyčia ar didelis neatsargumas). Šioje normoje yra nustatyta „griežtoji" atsakomybė – atsakomybė be kaltės:

> „Tai reiškia, kad šiai normai taikyti būtina nustatyti įstatyme nurodyto objekto, kuris sugriuvo ar turėjo kitokių trūkumų, valdymo faktą, žalos asmeniui padarymą ir objekto sugriuvimo ar kitokių trūkumų bei padarytos žalos priežastinį ryšį, tačiau nenustatinėjami neteisėti statinio valdytojo veiksmai ir jo kaltė. Toks reglamentavimas suponuoja išvadą, kad statinių savininkai ir teisėti valdytojai turi prisiimti riziką ir atlyginti dėl statinių sugriovimo ar kitokių trūkumų padarytą žalą net ir tais atvejais, kai ėmėsi visų prieinamų priemonių, buvo rūpestingi ir atidūs, kad žalos neatsirastų, bet ji vis dėlto atsirado, be to, skatinami tiek statinių statybos proceso, tiek jų naudojimo bei priežiūros metu, ypač atidžiai laikytis statybą reglamentuojančių ir kitų teisės aktų reikalavimų."[1911]

Neretais atvejais statinių savininkai gali būti ir valstybė, ir savivaldybė, taigi, kilus ginčams, joms ir bus taikoma civilinė atsakomybė. Esant nesandariam savivaldybei priklausančio pastato stogui ir užliejus pastato viduje esančią nuomininkui priklausančią biuro įrangą, kitą turtą, draudikui išmokėjus draudimo išmoką, draudikui pereina teisė reikalauti išmokėtų sumų iš atsakingo už padarytą žalą asmens, t. y. pastato savininko ar valdytojo.[1912]

CK 6.267 straipsnis nustato atsakomybę už naminių gyvūnų arba asmeniui priklausančių laukinių gyvūnų padarytą žalą, kurią turi atlyginti jų savininkas (valdytojas), jeigu neįrodo, kad buvo šio kodekso 6.270 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos aplinkybės (nenugalima jėga, nukentėjusio asmens tyčia ar didelis neatsargumas).

Praktinis pavyzdys

Draudimo sutarties galiojimo metu įvyko eismo įvykis: automobilis susidūrė su staiga į kelią išbėgusiu briedžiu, buvo apgadinta apdrausta transporto priemonė. Ieškovas išmokėjo draudėjui 37 622,82 Lt draudimo išmokos ir įgijo teisę reikalauti išmokėtų sumų iš atsakingo už padarytą žalą asmens – valstybės, kuri yra gyvūnijos savininkė ir turi pareigą rūpintis, kad laukiniai gyvūnai nedarytų žalos. Įstatymo nenustatyta žalos atlyginimo iš valstybės tvarkos, todėl valstybė pagal CK 6.267 straipsnio 2 dalį privalo visiškai atlyginti laukinių gyvūnų padarytą žalą. Ieškovas prašė priteisti iš atsakovo 37 622,82 Lt nuostolių atlyginimo ir 6 proc. metinių palūkanų už priteistą sumą nuo bylos iškėlimo teisme dienos iki teismo sprendimo visiško įvykdymo. LAT konstatavo, kad laukinio žvėries išbėgimas į kelią prieš valstybiniu keliu važiuojantį automobilį kelia grėsmę žmogaus gyvybei, sveikatai, turtui, taip pat kad nebuvo nustatyta transporto priemonės valdytojo kaltės dėl eismo įvykio.

[1911] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. spalio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-563-687/2015.
[1912] *Ibid.*

Maža to, LAT atkreipė dėmesį į statistinius duomenis, iš kurių paaiškėjo, kad kelyje Biržai–Pandėlys–Rokiškis nuo 2004 iki 2007 m. pabaigos įvyko 33 eismo įvykiai, kurių priežastis – susidūrimas su laukiniais žvėrimis. Teisėjų kolegija vertino, kad rūpestingas ir apdairus savininkas turėjo reaguoti į kelyje vykusius eismo įvykius ir jų skaičių bei imtis priemonių, kad jiems būtų užkirstas kelias. Taigi, LAT nuomone, valstybė, kaip rūpestinga ir apdairi savininkė, galėjo ir privalėjo numatyti laukinių gyvūnų išbėgimą į kelią ir turėjo pakankamų priemonių tai kontroliuoti, statyti specialius kelio ženklus ir užtvarus, taip užkirsti kelią neigiamoms pasekmėms atsirasti. Todėl iš atsakovės Lietuvos Respublikos, atstovaujamos Vyriausybės, buvo priteista 37 622,82 Lt nuostolių atlyginimo ir 6 proc. metinių palūkanų už priteistą sumą nuo bylos iškėlimo teisme dienos iki teismo sprendimo visiško įvykdymo.[1913]

Kartais reikalavimas atlyginti žalą kildinamas ne iš neteisėtų pareigūnų veiksmų pagal CK 6.271 straipsnį, o remiantis bendraisiais civilinės atsakomybės pagrindais, pavyzdžiui, CK 6.246 straipsniu, apibrėžiančiu neteisėtus veiksmus, sudarančius pagrindą atsakomybei kilti.

Praktinis pavyzdys

Ieškovo F. P. (nepilnamečio, šešerių metų amžiaus) atstovė V. P. kreipėsi į teismą prašydama priteisti iš atsakovo Vilniaus miesto savivaldybės administracijos neturtinės žalos atlyginimą. Ieškovo atstovė nurodė, kad F. P. ir V. P., kuri yra F. P. motina, grįžo į savo namus Vilniuje. Sūnus F., kuris tuo metu buvo ketverių metų, užkliuvo ir krito ant metalinio strypo. Metaliniai strypai sustatyti kaip apsauga nuo automobilių statymo prie gyvenamojo namo. Krisdamas vaikas išsimušė priekinius dantis bei patyrė kitų sužalojimų. Reikėjo siūti dantenas ir lūpos plėštinę žaizdą burnos viduje. Reikalaujamos priteisti neturtinės žalos dydis nustatytas, atsižvelgiant į mažamečio vaiko patirtą skausmą, stresą, nepatogumus bei padarinius ir į tai, jog vaikui augant bus reikalingos papildomos procedūros ir medicininės paslaugos. Vilniaus miesto apylinkės teismas 2013 m. vasario 12 d. sprendimu priteisė iš atsakovės Vilniaus miesto savivaldybės administracijos ieškovo F. P. naudai 3000 Lt neturtinės žalos atlyginimą, 90 Lt žyminio mokesčio ir 1500 Lt išlaidoms advokato pagalbai atlyginti, iš viso 4590 Lt. Teismas pažymėjo, kad metaliniai strypai buvo įrengti prie gyvenamojo namo esančio šaligatvio pakraštyje, šalia važiuojamosios dalies, surūdiję, nepaženklinti, matyti įlenkimų. Teismas nustatė, kad mažametis F. P. krito ir susižalojo dėl atsakovo Vilniaus miesto savivaldybės administracijos kaltės – pareigų nevykdymo (neteisėto neveikimo), nes atsakovas nevykdė pareigos prižiūrėti savivaldybės teritoriją ir nepavedė to vykdyti kitiems asmenims. Neteisėtai įrengti atitvarai (metaliniai strypai) nebuvo pašalinti. Teismas konstatavo, kad dėl atsakovės Vilniaus miesto savivaldybės administracijos kaltės mažametis F. P. patyrė sužalojimus.[1914]

Viešoji atsakomybė galima ir žalos atlyginimo sveikatos sužalojimo atveju. Antai Konstitucijos 53 straipsnis skelbia, kad valstybė rūpinasi žmonių sveikata ir laiduoja medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus. CK 6.283 straipsnyje nustatyta, kad jeigu fizinis asmuo suluošintas ar kitaip sužalota jo sveikata, už žalą atsakingas asmuo privalo nukentėjusiajam asmeniui atlyginti šio as-

[1913] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. lapkričio 23 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-509/2009.
[1914] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. birželio 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-309/2014 (S).

mens patirtus nuostolius (negautas pajamas, gydymo, papildomo maitinimo, vaistų įsigijimo, protezavimo, sužaloto asmens priežiūros, specialių transporto priemonių įsigijimo, sužaloto asmens perkvalifikavimo, kitas išlaidas) ir neturtinę žalą. CK 6.283 straipsnis taikomas tik tais atvejais, kai nukentėjęs asmuo nėra apdraustas nuo nelaimingų atsitikimų darbe socialinių draudimu.

Praktinis pavyzdys

Pareiškėjas nurodė, kad atvyko į darbą Rinktinės „Aras" patalpose. Jam perimant pamainos budėjimą (privalėjo apžiūrėti ir suskaičiuoti perduodamus ankstesnės pamainos detonatorius), įvyko savaiminis nekontroliuojamas EDP-r tipo detonatorių sprogimas, kurio metu pareiškėjas buvo sužalotas. Darbdavys pareiškėjui išmokėjo draudimo išmoką, tačiau tai patirtos žalos neatlygino. Pareiškėjo sveikata nuolat blogėjo, todėl jis buvo pripažintas netinkamu tarnybai ir iš jos atleistas. Buvusiam Rinktinės „Aras" pareigūnui teismas priteisė turtinę žalą pagal CK 6.283 straipsnį, nes rėmėsi LAT jurisprudencija, skelbiančia, kad „jeigu darbuotojas buvo sužalotas dėl nelaimingo atsitikimo darbe dėl darbdavio kaltės ar neteko dalies ar viso darbingumo dėl profesinės ligos ir jam paskirta socialinio draudimo išmoka visiškai neatlygina patirtos žalos, likusią dalį bendraisiais pagrindais turi atlyginti darbdavys"[1915].

Viešojo administravimo subjektams gali kilti atsakomybė ir pagal CK 6.284 straipsnį, kai atsiranda žala dėl gyvybės atėmimo. Fizinio asmens mirties atveju asmenys turi teisę į žalos atlyginimą, jei jie buvo mirusiojo išlaikomi arba mirties dieną turėjo teisę gauti iš jo išlaikymą. Antai vienoje byloje administracinis teismas nustatė, kad dėl savivaldybės neteisėto neveikimo (moteris buvo mirtinai prispausta nukritusio ant jos medžio ir buvo nustatyta, kad savivaldybė netinkamai vykdė želdinių priežiūrą) buvo pažeista aukščiausia vertybė – žmogaus gyvybė, ir priteisė pareiškėjoms iš atsakovo – savivaldybės – turtinės ir neturtinės žalos atlyginimą.[1916]

6. REGRESO (ATGRĘŽTINIO REIKALAVIMO) TEISĖ

Taikant civilinę atsakomybę gali kilto regreso (atgręžtinio reikalavimo) taikymas. Regresas iš esmės reiškia, kad asmuo, atlyginęs žalą, turi teisę reikalauti ją atlyginti iš kito žalą sukėlusio asmens.

Konstitucinis Teismas pažymėjo:

„įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi pareigą teisės aktais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad valstybės pareigūnai, vykdantys funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visi asmenys, priimantys visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, galėtų tinkamai vykdyti savo įgaliojimus, kad būtų išvengta viešųjų ir privačių

[1915] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-103/2005, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4197-756/2018.

[1916] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{602}-2313/2012.

> interesų supriešinimo, kad nebūtų sudarytos teisinės prielaidos valstybės pareigūnams, vykdantiems funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visiems asmenims, priimantiems visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, veikti ne Tautos ir Lietuvos valstybės, bet savo asmeniniais ar grupiniais interesais, naudotis savo statusu savo ar sau artimų asmenų arba kitų asmenų privačiai naudai gauti, kad būtų galima veiksmingai kontroliuoti, kaip valstybės pareigūnai, vykdantys funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visi asmenys, priimantys visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, laikosi šių reikalavimų, ir kad nurodyti valstybės pareigūnai ir kiti asmenys, jeigu jie nepaiso minėtų reikalavimų, būtų traukiami atsakomybėn pagal Konstituciją ir įstatymus."[1917]

Taigi, teisės aktuose, be visų kitų priemonių (baudžiamosios, tarnybinės atsakomybės, viešų ir privačių interesų deklaravimo), numatytas regreso teisės institutas, kuris reglamentuojamas CK 6.280 straipsnyje, Žalos įstatymo 5 straipsnyje, Valstybės tarnybos įstatymo 39 straipsnyje, Vidaus tarnybos statuto 44 straipsnyje.

Remiantis CK 6.280 straipsniu, atlyginęs kito asmens padarytą žalą asmuo turi į padariusį žalą asmenį regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę tokio dydžio, kiek sumokėjo žalos atlyginimo, jeigu įstatymai nenustato kitokio dydžio. Šioje normoje nėra detalizuojama, ar asmuo, turintis regreso teisę, gali būti viešojo administravimo subjektas. Tačiau Žalos įstatymo 5 straipsnyje yra reglamentuojama valstybės regreso teisė į žalą padariusį asmenį, tai reiškia ir viešojo administravimo subjektą, o Valstybės tarnybos įstatymo ir Vidaus tarnybos statuto nuostatose įtvirtinta valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų, statutinių įstaigų regreso teisė į žalą padariusį valstybės tarnautoją ir pareigūną. Antai VTĮ 39 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybės tarnautojo padarytą žalą atlyginusi valstybės arba savivaldybės institucija ar įstaiga, o kai žala padaryta neteisėtais įstaigos vadovo veiksmais, – įstaigos vadovą į pareigas priimantis asmuo turi regreso tvarka reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo tokio dydžio žalos atlyginimo, kiek ji sumokėjo, bet ne daugiau kaip 9 vidutinių valstybės tarnautojo darbo užmokesčių. Jeigu valstybės tarnautojas žalą padarė tyčia, valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga į padariusį žalą valstybės tarnautoją turi tokio dydžio regreso teisę, kiek ji sumokėjo žalos atlyginimo. Analogiška nuostata yra VTS 44 straipsnio 2 dalyje. Regreso institutas taikomas, kai valstybė turi atlyginti žalą pagal CK 6.271, 6.272 ir kitus CK straipsnius.

Regreso teisė viešajame administravime yra susijusi ne su tarnybine, o su materialine valstybės tarnautojų atsakomybe, todėl VTĮ 38 straipsnio 1 dalyje ir VTS 43 straipsnyje įtvirtinta, kad valstybės tarnautojas, pareigūnas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės, savivaldybės institucijoms, įstaigoms, statutinėms įstaigoms padarytą tiesioginę materialinę žalą. Oficialiojoje administracinėje doktrinoje materialinė valstybės tarnautojų, pareigūnų atsakomybė siejama su gero administravimo, objektyvumo, proporcingumo,

[1917] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas.

nepiktnaudžiavimo valdžia principais. Tai reiškia, kad šių principų pažeidimas valstybės tarnautojui gali sukelti materialinę atsakomybę:

> „Viešojoje teisėje kalbant apie valstybės institucijų tarnautojų ir vadovų materialinę atsakomybę būtina pabrėžti atsakingo valdymo ir gero viešojo administravimo standartus. Valstybės institucijoms, įstaigoms, pareigūnams ir kitiems atitinkamus įgaliojimus turintiems asmenims kyla pareiga vadovautis Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintais gero viešojo administravimo, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia principais."[1918]

LVAT apie valstybės tarnautojų materialinę atsakomybę

> „Materialinė atsakomybė – tai savarankiška atsakomybės rūšis, kurios tikslas yra atlyginti turtinę žalą, susijusią su tarnybinių pareigų vykdymu, padarytą kitam tarnybinio teisinio santykio subjektui. Bendriausia prasme materialinė atsakomybė atsiranda dėl teisės pažeidimo, kuriuo vienas tarnybinio santykio subjektas padaro žalą kitam subjektui, neatlikdamas savo pareigybės aprašyme nurodytų funkcijų arba netinkamai jas atlikdamas. Šios atsakomybės taikymo galimybė yra saistoma būtinumo neabejotinai nustatyti materialinės atsakomybės sąlygas, t. y. turi būti įrodinėjami visi valstybės tarnautojo materialinės atsakomybės elementai."[1919]

Pagal Žalos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį, valstybė regreso teisę įgyja po to, kai atlygina žalą, padarytą valstybės tarnautojo ar pareigūno ir jeigu valstybės tarnautojas ar pareigūnas sukėlė žalą dėl kaltų veiksmų. Taigi, materialinei valstybės tarnautojo ar pareigūno atsakomybei kilti, būtina nustatyti kaltus jo veiksmus:

> „Kaip matyti iš Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinto teisinio reguliavimo, regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisė į žalą padariusį kitą valdžios institucijų pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitą darbuotoją, byloje nagrinėjamu atveju – į vidaus reikalų ministrą, atsiranda, jeigu žala padaryta kaltais šių asmenų veiksmais, t. y. pakankama bet kuri kaltės forma – tiek tyčia, tiek neatsargumas, ir rūšis – tiesioginė ar netiesioginė tyčia, neatsargumas dėl per didelio pasitikėjimo ar nerūpestingumo."[1920]

Kitaip tariant, valstybė regreso teisės neįgis ir materialinė atsakomybė valstybės tarnautojui ar pareigūnui nekils, jeigu bus sukelta žala nesant kaltų valstybės tarnautojo ar pareigūno veiksmų. Antai vienoje iš bylų LVAT konstatavo:

> „Išplėstinė teisėjų kolegija, <...> atlikusi atsakovo elgesio vertinimą jo kaltės dėl Lietuvos valstybės žalos, kilusios iš vidaus reikalų ministro R. P. veiksmų, vykdant vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, įstaigų prie ministerijos atžvilgiu, *inter alia* skiriant tarnybines nuobaudas įstaigos prie ministerijos vadovui O. Š., konstatuoja, jog byloje nenustatytas pakankamas buvusio vidaus reikalų ministro R. P. kaltės laipsnis jo materialinei atsakomybei kilti. <...> byloje nėra teisinio pagrindo konstatuoti atsakovo kaltę neatsargumo forma skiriant ir parenkant tarnybines nuobaudas Valstybės tarnybos departamento direktoriui O. Š. (vidaus reikalų ministras, skirdamas tarnybines nuobaudas O. Š., laikėsi procedūrinių

[1918] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2995-492/2018.

[1919] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2407-662/2020.

[1920] *Ibid.*

taisyklių, reglamentuojančių tarnybinių nuobaudų skyrimą, O. Š. tarnybinių nusižengimų padarymas buvo nustatytas kompetentingų organų – Komisijos galimam tarnybiniam nusižengimui tirti, Personalo departamento – aut. past.). Nenustačius pakankamo R. P. kaltės laipsnio jo materialinei atsakomybei kilti, nėra pagrindo konstatuoti kaltus vidaus reikalų ministro veiksmus Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies prasme. Nenustačius kaltų atsakovo veiksmų, nėra nustatytos visos valstybės pagal Civilinio kodekso 6.280 straipsnio 1 dalį ir Žalos atlyginimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalį regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės į buvusį vidaus reikalų ministrą R. P. sąlygos, dėl to nėra pagrindo tenkinti pareiškėjo regresinį (atgręžtinį) reikalavimą dėl atsakovo neteisėtais veiksmais sukeltų materialinio pobūdžio pasekmių."[1921]

Žala, atsiradusi dėl valstybės, savivaldybės institucijos, įstaigos valstybės tarnautojo ir statutinės įstaigos pareigūno neteisėtų veiksmų, atlyginama CK nustatyta tvarka. Ginčus dėl valstybės tarnautojo, pareigūno atsakomybės nagrinėja administraciniai teismai. Lėšos, kurias valstybė išieškojo regreso (atgręžtinio reikalavimo) tvarka, sumokamos į valstybės biudžetą.

7. ATSAKOMYBĖ (KOMPENSACIJOS) UŽ TEISĖTAIS VEIKSMAIS PADARYTĄ ŽALĄ

Prancūzų mokslininkai[1922] pabrėžia, kad būna atvejų, kai viešajai administracijai net ir teisėtai veikiant gali atsirasti žala. Tai įvardijama atsakomybe be kaltės ir išskiriamos dvi teorijos – rizikos sukėlimo ir lygybės pažeidimo.

Rizikos sukėlimo teorija grindžiama keturiomis situacijomis. Pirma, kai administracinė veikla yra pavojinga, pavyzdžiui, policijos veiksmai naudojant ginklus, kai nuo to nukenčia pašalinis asmuo, arba netinkamo kraujo naudojimas ligoninėse. Antra, atsakomybė be kaltės kils, kai administracijos padėjėjai, t. y. asmenys, kurie nėra viešieji tarnautojai, gelbėdami žmones, susižeidžia ir pan. Prancūzijoje dar 1799 m. įstatymu buvo nustatyta valstybinė administracijos atsakomybė, atliekant viešuosius darbus, pavyzdžiui, tiesiant kelius. Trečia situacija yra susijusi su viešaisiais darbais, dėl kurių kyla pavojus sveikatai, aplinkai. Pavyzdžiui, išsilieję cheminiai produktai ant taisomo kelio teršia kaimyninių fermų žemes. Ketvirta, demonstracijų, protesto akcijų metu demonstrantų, protestuotojų sukeliama žala stebėtojams ar parduotuvių, kurios yra demonstracijos maršrute, savininkams, išskyrus, jei jie pripažįstami padarę baudžiamąjį nusikaltimą.

Lygybės pažeidimo teorija grindžiama trimis situacijomis. Pirma, viešieji darbai, dėl kurių tam tikram laikui tampa nebeprieinamos parduotuvės, viešbučiai. Antra, žala, kylanti dėl teisėtų administracinių sprendimų, pavyzdžiui, kai administracija dėl rizikos sukelti grėsmę viešajai tvarkai atsisako policijos

[1921] *Ibid.*

[1922] Daugiau apie tai žr. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 65–68.

pagalbos, kad būtų įgyvendintas teismo sprendimas. Trečia, žala sukelta įstatymais ar tarptautinėmis sutartimis.

Taigi, individui atlyginama žala, kurią padaro viešoji administracija teisėtai vykdydama savo veiklą dėl viešojo intereso apsaugos (pavyzdžiui, karinės pratybos, veiksmai su branduolinėmis ar cheminėmis medžiagomis, policijos reidai ir t. t.). Tačiau vertinant viešosios administracijos atsakomybės taikymą, šiomis teorijomis Lietuvoje nėra remiamasi.

CK 6.246 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad teisėtais veiksmais padaryta žala turi būti atlyginama tik įstatymų nustatytais atvejais.

Viena iš teisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo situacijų gali būti nuosavybės paėmimas visuomenės poreikiams. Konstitucijos 23 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama. Aiškinant žmogaus teisę į nuosavybę, konstatuota, kad, pagal Konstituciją, riboti žmogaus teises ir laisves galima, jeigu laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu, ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus, ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė, laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.[1923] CK 4.100 straipsnis nustato nuosavybės paėmimo visuomenės poreikiams normas, pagal kurias paimti daiktą ar kitą turtą, priklausantį asmeniui privačios nuosavybės teise, visuomenės poreikiams leidžiama tik išimtiniais atvejais ir tik įstatymų nustatyta tvarka, o savininkui, iš kurio buvo paimtas daiktas ar kitas turtas atlyginama pinigais to daikto ar turto rinkos kaina, o šalių sutarimu – perduodamas kitas daiktas ar turtas. CK 4.93 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad nuosavybė visuomenės poreikiams gali būti paimama tik teisingai atlyginant. Čia aktualus yra Žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatymo[1924] 13 straipsnis, reglamentuojantis, kad paimant privačią žemę visuomenės poreikiams, žemės savininkui turi būti teisingai atlyginama už žemę pinigais pagal rinkos vertę. Pinigais taip pat atlyginama paimamoje visuomenės poreikiams žemėje esančių sodinių, medynų tūrio, negauto derliaus, įdėtų lėšų žemės ūkio produkcijai ir miškui auginti vertė, visi kiti savininko ir (ar) kito naudotojo nuostoliai, patirti dėl žemės sklypo ir jame statomų ar jau pastatytų statinių, įrenginių, dėl žemės sklype esančių želdinių paėmimo visuomenės poreikiams, taip pat iškėlimo iš visuomenės poreikiams paimamo turto išlaidos.

Viešojo administravimo subjektams gali tekti atlyginti ir žemės servitutų valstybinės žemės sklypams, išnuomotiems ar perduotiems neatlygintinai naudotis valstybinės žemės sklypams, savivaldybių ir kitiems žemės sklypams nustatymo atvejais. Servituto institutą detalizuoja CK 4.111 straipsnis, žemės

[1923] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas.

[1924] Lietuvos Respublikos žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatymas (Žin., 2011, Nr. 49-2362).

servituto – Žemės įstatymo[1925] 23 straipsnis, Vyriausybės patvirtintos žemės servitutų nustatymo administraciniu aktu taisyklės[1926].

Administracinių teismų praktikoje taip pat pasitaiko atvejų, kai sprendžiama dėl viešosios atsakomybės pagal CK 6.270 straipsnį.

Praktinis pavyzdys

Pareiškėja skunde nurodė, kad Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Tarnyba) pareigūnams tarnybiniu automobiliu persekiojant kitą automobilį Tarnybos Lazdijų rinktinės kriminalinės žvalgybos skyriaus vyresnysis tyrėjas T. B., panaudojęs tarnybinį šaunamąjį ginklą, mirtinai sužalojo pareiškėjos sūnų E. B. Dėl šio įvykio buvo pradėtas ikiteisminis tyrimas dėl neatsargaus gyvybės atėmimo, kuris buvo nutrauktas, nes nepadaryta veika, turinti nusikaltimo požymių. Pareiškėja skunde tvirtino, kad žala, kuri buvo padaryta panaudojus didesnio pavojaus šaltinį šaunamąjį ginklą, turi būti atlyginta civiline tvarka. Generalinės prokuratūros Organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo departamento prokuroro nutarime buvo užfiksuota, kad nagrinėjamu atveju ginklas buvo panaudotas mėginant sulaikyti sunkiu nusikaltimu įtariamą asmenį G. V., kuris nepakluso pareigūnų reikalavimui sustoti. Nutarime nurodyta, kad T. B., vykdydamas pareigas ir laikydamasis teisės aktų reikalavimų, iššovė įspėjamuosius šūvius į automobilio tolimesnį nuo vairuotojo ratą, nes automobilį vairavęs G. V. nepakluso pareigūnų reikalavimui sustoti. Taip pat nutarime nurodyta, kad T. B. nežinojo ir negalėjo žinoti, kad automobilyje buvo E. B., kuris patyrė šautinį sužalojimą. Baudžiamosiose bylose buvo konstatuotos tokios aplinkybės: G. V., E. B. iš Baltarusijos Respublikos į Lietuvos Respubliką per Lietuvos Respublikos valstybės sieną, išvengdami muitinės kontrolės, ne per muitinės kontrolės postą gabeno 250 MGL dydžio sumą viršijančios vertės prekes – cigarečių pakelių, kurių bendra vertė yra 42 408 Eur. Aplinkybės, kad nukentėjęs asmuo E. B. dalyvavo nusikalstamoje veikoje, kad jis slėpėsi automobilyje, turėjo esminę įtaką dėl Tarnybos pareigūno T. B. priimto sprendimo panaudoti tarnybinį ginklą stabdant G. V. vairuojamą automobilį bei darė įtaką žalos atsiradimui. Esant šioms aplinkybėms, Tarnybai nekyla pareiga atlyginti žalą CK 6.270 straipsnio pagrindu.[1927]

Valstybė privalo kompensuoti išlaidas ir tokiais atvejais, kai visuomenės poreikiams laikinai pasinaudojama daiktu, pavyzdžiui, Policijos įstatymo[1928] 22 straipsnio 1 dalies 5 punkte nustatyta, kad pareigūnas, atlikdamas jam nustatytas funkcijas, turi teisę važiuodamas į įvykio vietą, persekiodamas asmenį, padariusį nusikalstamą veiką ar įtariamą jos padarymu, vežtis asmenį, kuriam būtina neatidėliotina medicinos pagalba, į sveikatos priežiūros įstaigą ar kitais neatidėliotinais atvejais nekliudomai ir nemokamai naudotis visomis transporto ir ryšių priemonėmis, priklausančiomis fiziniams ar juridiniams asmenims, organizacijoms, neturinčioms juridinio asmens statuso, šių organizacijų ir juridinių asmenų padaliniams (išskyrus diplomatinių ar konsulinių

[1925] Lietuvos Respublikos žemės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 34-620).

[1926] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1289 „Dėl Žemės servitutų nustatymo administraciniu aktu taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 153-5579).

[1927] Vilniaus apygardos administracinio teismo 2019 m. gegužės 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1388-789/2019.

[1928] Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 90-2777).

įstaigų transportą). Transporto ar ryšio priemonės savininko reikalavimu policija vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka atlygina jam padarytus nuostolius.[1929] Savininkas, kuris patyrė nuostolių dėl to, kad policijos pareigūnas, atlikdamas jam pavestas funkcijas, teisėtai pasinaudojo savininkui priklausančiomis transporto ar ryšio priemonėmis, turi teisę pateikti reikalavimą atlyginti nuostolius. Ginčai dėl tokių nuostolių atlyginimo yra nagrinėjami ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo komisijose arba administraciniuose teismuose.

Priešgaisrinės saugos įstatymo[1930] 10 straipsnio 2 dalies 7 punkte nustatyta gyventojų pareiga leisti naudotis gaisrui gesinti ar gaisro gesinimui organizuoti jiems priklausančiais vandens telkiniais, vandens tiekimo sistemomis, gamtiniais ištekliais (smėliu, žvyru ir kt.), transporto, ryšio priemonėmis bei kitais gaisro gesinimui ar jo organizavimui būtinais daiktais, neatsižvelgiant į gaisro kilimo vietą. Atitinkamai tame pačiame straipsnyje yra įtvirtinta gyventojų teisė į gaisro metu padarytos žalos atlyginimą. Manytina, kad tokia situacija yra vienas iš atsakomybės už teisėtais veiksmais padarytą žalą priešgaisrinės saugos srityje pavyzdžių.

Teisingumo ministerijos sudaryta darbo grupė yra pateikusi Žalos įstatymo papildymo 2^1 straipsniu projektą[1931], kuriame numatytas kompensavimas už kardomosios priemonės – suėmimo taikymą, t. y. piniginio kompensavimo mechanizmas asmenims, kuriems ikiteisminio tyrimo ar baudžiamosios bylos nagrinėjimo metu buvo taikoma griežčiausia kardomoji priemonė – suėmimas, tačiau jų atžvilgiu buvo priimtas galutinis išteisinamasis nuosprendis. Jeigu ši nuostata įsigalios, tai bus dar vienas viešosios atsakomybės už teisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo pavyzdys.

Pagal Civilinės saugos įstatymo[1932] 32 straipsnį, esant ekstremalioms aplinkybėms, gyventojams, ūkio subjektams, kitoms įstaigoms, kurie dėl ekstremaliosios situacijos patyrė žalą, gali būti teikiama valstybės parama. Šio įstatymo normas detalizuoja Vyriausybės patvirtintos tvarkos[1933]. Antai materialinių išteklių teikimo ir kompensavimo už jų teikimą tvarkos apraše įtvirtinta ūkio subjektų ir kitų įstaigų pareiga ekstremaliųjų situacijų atvejais teikti jiems nuosavybės teise priklausančius materialinius išteklius, kai gelbėjimo darbų vadovo arba ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo žinioje ir Lietuvos valstybės rezerve esančių materialinių išteklių nepakanka. Kompensacijos už

[1929] Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. birželio 14 d. įsakymas Nr. 1V-441 „Dėl Nuostolių atlyginimo transporto ar ryšio priemonės savininkui tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2016-06-14, Nr. 16594).

[1930] Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 123-5518).

[1931] Lietuvos Respublikos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo ir atstovavimo valstybei ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei įstatymo Nr. IX-895 1, 3 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 2-1 straipsniu įstatymo projektas. Reg. Nr. 19-15591(3).

[1932] Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (Žin., 1998, Nr. 115-3230).

[1933] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. 1107 „Dėl Materialinių išteklių teikimo ir kompensavimo už jų teikimą tvarkos aprašo ir Valstybės paramos už žalą, patirtą dėl ekstremaliosios situacijos, teikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Žin., 2010, Nr. 90-4765).

materialiųjų išteklių teikimą mokamos iš Lietuvos valstybės rezervo piniginių išteklių, Vyriausybei priėmus nutarimą, kurį parengia Finansų ministerija, dėl kompensacijos už materialinių išteklių teikimą išmokėjimo atitinkamam ūkio subjektui ar kitai įstaigai.

Valstybė skiria ir kitokias kompensacijas, pavyzdžiui, pagal Pranešėjų įstatymą[1934] pripažintiems pranešėjams už pateiktą pranešimą[1935]. Tačiau šio skyrelio kontekste šis atvejis nėra visai tinkamas, nes žala, galinti kilti pranešėjui, nebus padaryta teisėtais veiksmais (pavyzdžiui, pranešėjos iš darbo ar tarnybos atleidimas, perkėlimas į žemesnes pareigas ar kitą darbo vietą, bauginimas, priekabiavimas, diskriminavimas, grasinimas susidoroti, karjeros galimybių apribojimas, abejonių dėl kompetencijos kėlimas. Plačiau apie pranešimus žr. vadovėlio IX dalies 3 skyrių).

8. ATSAKOMYBĖ UŽ PAŽEIDIMUS ASMENS DUOMENŲ TEISIŲ APSAUGOS SRITYJE

Viešąją atsakomybę reglamentuojančių nuostatų yra ir kituose teisės aktuose, pavyzdžiui, Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo[1936] 33 straipsnyje, reglamentuojančiame administracines baudas valdžios institucijoms ar įstaigoms. Įstatymo paskirtis yra saugoti žmogaus pagrindines teises ir laisves, pirmiausia žmogaus teisę į asmens duomenų apsaugą, ir užtikrinti aukštą asmens duomenų apsaugos lygį.

Minėtas įstatymas taikomas kartu su Reglamentu (ES) 2016/679 ir jo įgyvendinamaisiais teisės aktais. Reglamente nustatyta:

> asmens duomenys – tai bet kokia informacija apie fizinį asmenį, kurio tapatybė nustatyta arba kurio tapatybę galima nustatyti (duomenų subjektas); fizinis asmuo, kurio tapatybę galima nustatyti, yra asmuo, kurio tapatybę tiesiogiai arba netiesiogiai galima nustatyti, visų pirma pagal identifikatorių, kaip antai vardą ir pavardę, asmens identifikavimo numerį, buvimo vietos duomenis ir interneto identifikatorių arba pagal vieną ar kelis to fizinio asmens fizinės, fiziologinės, genetinės, psichinės, ekonominės, kultūrinės ar socialinės tapatybės požymius.

Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymu reglamentuojami ir tie atvejai, kai viešojo administravimo subjektai bei kitos valdžios institucijos ir įstaigos tvarko asmens duomenis. Tai reiškia, kad šis įstatymas yra susijęs su įvairiausių duomenų tvarkymu: rinkėjų sąrašai, vairuotojų registras, automobilių, lėktuvų, laivų registrai, administracinių nusižengimų registras, įtariamųjų, kaltinamųjų, nuteistųjų registras, verslo registras, juridinių asmenų registras, nekilnojamojo turto registras, paveldėjimo registras, testamentų registras,

[1934] Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymas (TAR, 2017-12-07, Nr. 19743).

[1935] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 1133 „Dėl Atlyginimo už vertingą informaciją tvarkos aprašo“ (TAR, 2018-11-21, Nr. 18760).

[1936] Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (TAR, 2018-07-11, Nr. 11733).

neveiksnių ir ribotai veiksnių asmenų registras, ekspertų sąrašai, teroristų ar asmenų, įtariamų terorizmu, sąrašai, informacijos rinkimas apie mokėjimų istoriją (kreditingumo vertinimas) ir t. t.

Pagal Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo 33 straipsnį, valdžios institucijai ar įstaigai, pažeidusiai minėto reglamento nuostatas, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija turi teisę skirti administracines baudas. Ši Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos teisė nėra taikytina visais atvejais. Vienoje byloje buvo pripažinta, kad įrodymų teikimas teismui negali būti vertinamas kaip asmens duomenų teikimas.

Praktinis pavyzdys

Teisėjų kolegija nurodė, kad vykdydama savo funkcijas bei atskleisdama ir tirdama administracinius nusižengimus policija neišvengiamai susiduria su pažeidėjų bei su jais susijusių duomenų tvarkymu. Atsižvelgdama į policijos veiklos tikslus ir uždavinius, asmens duomenis, gaunamus iš žinybinių registrų ir informacinių sistemų, policija tvarko vadovaudamasi administracinių nusižengimų teiseną reglamentuojančiomis teisės normomis, susijusiomis su įrodymų rinkimu, jų pakankamumu bei perdavimu administracinio nusižengimo bylą nagrinėjančiam teismui, kuris pateiktus įrodymus vertina pagal vidinį savo įsitikinimą, pagrįstą visapusišku ir objektyviu bylos aplinkybių viseto išnagrinėjimu (reikia nustatyti ir asmens gimimo datą, vietą, pažeidėjo lytį, šeimines aplinkybes ir t. t.). Taigi rinkdamas duomenis apie K. D. bei kartu su administracinio nusižengimo byla pateikdamas juos Trakų rajono apylinkės teismui, Vilniaus apskrities vyriausiasis policijos komisariatas veikė kaip įrodymus byloje teismui teikiantis subjektas. LVAT praktikoje laikomasi pozicijos, kad Įstatymo 36 straipsnio 4 dalis (naujoje Įstatymo redakcijoje šio straipsnio nebėra) nesuteikia Inspekcijai teisės kontroliuoti bet kurių su asmens duomenimis teismuose atliekamų veiksmų, t. y. asmens duomenų tvarkymo veiksmų, kuriuos atlieka teismai.[1937]

Teisėsaugos institucijų kontekste paminėtinas Reglamento (ES) 2016/679 preambulės 20 punktas, kuriame įtvirtinta, kad siekiant apsaugoti teismų bei kitų teisminių institucijų nepriklausomumą vykdant jų teismines užduotis, įskaitant jų sprendimų priėmimo nepriklausomumą, priežiūros institucijų kompetencijai neturėtų priklausyti asmens duomenų tvarkymas teismams vykdant jų teismines funkcijas. Atsižvelgiant į asmens duomenų apsaugos tikslus ir teismų atliekamų funkcijų pobūdį, darytina išvada, kad teismams vykdant teismines funkcijas, t. y. nagrinėjant ginčus, Reglamento (ES) 2016/679 reikalavimai netaikomi, nes priešingu atveju tai pažeistų imperatyvų teismų nepriklausomumo principą. Visa teismo byloje esanti medžiaga (pateikta šalių ar surinkta teismo) yra savaime teisėta ir susijusi išimtinai su teismo funkcijų atlikimu. Tik bylą nagrinėjantis teismas turi teisę spręsti dėl bylai nagrinėti reikalingų duomenų pateikimo ir rinkimo.

[1937] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. gegužės 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-511-822/2019.

9. ATSAKOMYBĖ PAGAL KONKURENCIJOS ĮSTATYMĄ

Viešojo administravimo subjektai, jeigu jie vykdo ūkinę veiklą, laikytini ūkio subjektais kaip ir kiti privataus sektoriaus subjektai. Taigi, Konkurencijos taryba yra įgaliota prižiūrėti ne tik privačių asmenų, bet ir viešojo administravimo subjektų veiklą.

Taip pat viešojo administravimo subjektai gali priimti teisės aktus, kuriais gali pažeisti sąžiningai konkurencijai keliamus reikalavimus. Taigi, jie turi užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę. Tai nustato ir Konkurencijos įstatymo 4 straipsnis.

Pagal Konkurencijos įstatymo 18 straipsnio 1 dalį, Konkurencijos taryba yra įpareigota nagrinėti, ar viešojo administravimo subjektų, išskyrus Vyriausybės priimtus teisės aktus, priimti teisės aktai, sprendimai atitinka sąžiningos konkurencijos laisvei keliamus reikalavimus, t. y. ar viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami pavestus uždavinius, susijusius su ūkinės veiklos reguliavimu, užtikrina sąžiningos konkurencijos laisvę, ar jie nepriima tokių teisės aktų, sprendimų, kuriais teikia privilegijas arba diskriminuoja atskirus ūkio subjektus ar jų grupes ir dėl kurių atsiranda ar gali atsirasti konkurencijos sąlygų skirtumų atitinkamoje rinkoje konkuruojantiems ūkio subjektams.

Vadovaujantis Konkurencijos įstatymu, Konkurencijos taryba, atlikdama jai pavestas užduotis, gali duoti privalomų nurodymų viešojo administravimo subjektams pateikti finansinius ir kitus dokumentus, taip pat ir turinčius komercinių paslapčių, bei kitą informaciją, reikalingą Tarybos funkcijoms atlikti, gali įpareigoti viešojo administravimo subjektą nutraukti neteisėtą veiklą, atlikti tam tikrus veiksmus, jeigu jų neatlikimas padarytų kitiems ūkio subjektams ar visuomenės interesams esminę žalą ar atsirastų nepataisomų pasekmių, gali skirti baudą, taikyti sankcijas. Konkurencijos įstatymo 35 straipsnyje įtvirtinta, kad jeigu viešojo administravimo subjektai padarė Konkurencijos įstatymu draudžiamus veiksmus, jiems taikomos sankcijos.

Taigi, viešojo administravimo subjektams gali būti skiriamos laikinosios priemonės, piniginės baudos, sankcijos. Pagal Konkurencijos įstatymo 26 straipsnį, Konkurencijos taryba gali pareikalauti viešojo administravimo subjektą nutraukti neteisėtą veiklą, įpareigoti atlikti tam tikrus veiksmus, jeigu jų neatlikimas padarytų kitiems ūkio subjektams ar visuomenės interesams esminės žalos ar atsirastų nepataisomų pasekmių. Vadovaujantis Įstatymo 36 straipsnio 5 dalimi, už informacijos, reikalingos tyrimui atlikti, nepateikimą, taip pat ne visos ar neteisingos informacijos pateikimą viešojo administravimo subjektams gali būti skiriama piniginė bauda iki šešių tūkstančių eurų. Remiantis Įstatymo 36 straipsnio 6 dalimi, jeigu viešojo administravimo subjektas per nustatytą terminą nepakeičia ar nepanaikina teisės aktų, prieštaraujančių sąžiningos konkurencijos reikalavimams, neatlieka šiuos pažeidimus šalinančių veiksmų, Konkurencijos taryba gali skirti piniginę baudą iki

šešių šimtų eurų už kiekvieną pažeidimo vykdymo dieną po termino įvykdyti įpareigojimus pašalinti pažeidimą pabaigos. Pagal Konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 7 dalį, viešojo administravimo subjektams gali būti skiriama piniginė bauda iki 0,5 procento viešojo administravimo subjekto metinio biudžeto einamaisiais metais ir kitų praėjusiais metais gautų bendrųjų metinių pajamų, bet ne daugiau kaip šešiasdešimt tūkstančių eurų, jeigu viešojo administravimo subjektai neužtikrina sąžiningos konkurencijos laisvės, priimta teisės aktus, kuriais teikiamos privilegijos arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai.

Praktinis pavyzdys

„2019 m. birželį Konkurencijos taryba paskelbė, kad savivaldybė, nusprendusi perduoti Fabijoniškėse pastatytą baseiną patikėjimo teise valdyti ir naudoti savo viešajai įstaigai „Sveikas miestas", privilegijavo ją kitų ūkio subjektų atžvilgiu ir sudarė rinkoje skirtingas konkurencijos sąlygas. Savivaldybei buvo skirta 31 500 Eur bauda, taip pat ji įpareigota per artimiausius 6 mėnesius nutraukti pažeidimą ir suorganizuoti konkurencingą procedūrą paslaugos teikėjui atrinkti."[1938]

Viešojo administravimo subjektas, pagal Konkurencijos įstatymo 39 straipsnį, Tarybos paskirtą baudą privalo sumokėti į valstybės biudžetą ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo nutarimo paskelbimo Konkurencijos tarybos interneto svetainėje dienos. Jeigu viešojo administravimo subjektas nesumoka baudos per nustatytą terminą, skaičiuojamos CK 6.210 straipsnio 2 dalyje nustatyto dydžio palūkanos.

10. ES VALSTYBĖS NARĖS ATSAKOMYBĖ

Skyrius parašytas, remiantis R. Ortlep, R. Widdershoven „European Administrative Law", p. 344–348; T. Tridimas. Liability for Breach of Community Law; Growing up and Mellowing Down?", *Common Market Law Review*, 2001: 301–332.

Lietuva yra ES valstybė narė, todėl jai taikoma atsakomybė už bet kurį ES teisės pažeidimą, pavyzdžiui, neperkeliama arba ne laiku perkeliama direktyva, netinkamai perkeliama direktyva, priimami įstatymai ar administraciniai aktai, prieštaraujantys pirminei ES teisei, netinkamai įgyvendinamas reglamentas, pažeidžiama ES teisė galutinės instancijos teismui priimant sprendimą.

Valstybės narės atsakomybės asmenims bendrasis principas buvo suformuluotas *Francovich* byloje[1939], kurioje Teisingumo Teismas konstatavo, kad ES valstybė narė turi būti atsakinga už žalą, nuostolius, kilusius dėl Sąjungos teisės pažeidimo.

[1938] Pagal Konkurencijos tarybos oficialius pranešimus spaudai. Prieiga internetu: <https://kt.gov.lt/lt/naujienos/vaat-vilniaus-miesto-savivaldybe-pagristai-nubausta-uz-konkurencijos-ribojima>.

[1939] Judgment of the Court of 19 November 1991 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*. Joined cases C-6/90 and C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

ESTT yra nustatęs minimalias sąlygas kilti atsakomybei už ES teisės pažeidimus (plačiau apie tai žr. vadovėlio X dalies 7 skyrių):

- pažeista teisės norma turi būti skirta suteikti asmenims teises;
- pažeidimas turi būti pakankamai akivaizdus;
- turi būti tiesioginis ryšys tarp ES teisės pažeidimo ir padarytos žalos.

Pateikiame praktinių pavyzdžių (atvejai, kai buvo remtasi CK 6.271 straipsniu).

Praktinis pavyzdys

Pareiškėjai su kelionių organizatoriumi UAB „XY" sudarė turizmo paslaugų sutartis. Kelionių organizatorius tapo nemokus ir dėl to kelionės nesuorganizavo, o pareiškėjams buvo grąžinta tik dalis už įsigytus kelionės paketus sumokėtos sumos, todėl jie patyrė nuostolių. Pirmosios instancijos teismas nustatė, kad nagrinėjamu atveju valstybė atliko neteisėtus veiksmus ir, vadovaudamasis CK 6.271 straipsniu, konstatavo, kad yra teisinis pagrindas priteisti pareiškėjams iš atsakovo jų nurodyto dydžio turtinę žalą. Teismas konstatavo, kad Lietuvos valstybėje nustatytas teisinis reguliavimas aptariamu atveju neužtikrino Direktyvos tikslų, susijusių su turistų teisių apsauga kelionės organizatoriaus nemokumo atveju, pasiekimo, todėl yra pagrindas negrąžintas I. Š. 880,29 Eur ir V. K. 1 320,45 Eur sumas priteisti kaip turtinės žalos atlyginimą. Teisėjų kolegija, įvertinusi visas minėtas aplinkybes, daro išvadą, kad nagrinėjamu atveju susidarė situacija, jog, kelionių organizatoriui tapus nemokiam, jo organizuota kelionė neįvyko, o pareiškėja gavo tik dalį už kelionę sumokėtų pinigų, nes Turizmo įstatymo 8 straipsnio nustatytos prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės buvo nepakankamos. Taigi, nacionaliniais teisės aktais nustatytas teisinis reguliavimas neužtikrino Direktyvos 7 straipsnyje įtvirtinto visiško turisto patirtų nuostolių atlyginimo kelionių organizatoriui tapus nemokiam. Lietuvos valstybė netinkamai perkėlė ir įgyvendino Direktyvos 7 straipsnį.[1940]

IŠVADOS

- Viešojo administravimo subjektų atsakomybė yra deliktinės viešosios atsakomybės dalis, kai valstybė arba savivaldybė privalo atlyginti žalą asmenims, padarytą viešojo administravimo subjektų teisėtais ir neteisėtais veiksmais.
- Išskirtina viešojo administravimo subjektų atsakomybė, kylanti dėl žalos, padarytos *neteisėtais* viešojo administravimo subjekto veiksmais.
- Bendroji norma, nustatanti viešąją atsakomybę dėl žalos, padarytos neteisėtais viešojo administravimo subjekto veiksmais, yra įtvirtinta CK 6.271 straipsnyje. Pagal šią normą civilinė atsakomybė taikoma, kai viešojo administravimo subjektai sukelia žalą jiems įgyvendinant teisės aktais suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus. Ginčus, kylančius iš viešosios atsakomybės pagal CK 6.271 straipsnį, nagrinėja administraciniai teismai.
- Bendroji norma, nustatanti viešąją atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ir teismo neteisėtų veiksmų,

[1940] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-771-662/2019; 2017 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-990-502/2017.

yra įtvirtinta CK 6.272 straipsnyje. Pagal šią normą taikoma civilinė atsakomybė teismams ir teisėsaugos institucijoms, kai jos žalą padaro procesiniais dokumentais, kuriais remiantis taikomos procesinės prievartos priemonės, taip pat teismų sprendimais, nuosprendžiais, nutarimais, nutartimis ar kitais procesiniais dokumentais. Tokių institucijų veikla nėra viešojo administravimo veikla, todėl ginčus, kylančius iš viešosios atsakomybės pagal CK 6.272 straipsnį, nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai.

- Viešojo administravimo subjektams atsakomybė gali kilti ir pagal kitus CK straipsnius, pavyzdžiui, už žalą, padarytą dėl pastatų, statinių, įrenginių ar kitokių konstrukcijų, įskaitant kelius, sugriuvimo ar dėl kitokių jų trūkumų (CK 6.266 straipsnis), už laukinių gyvūnų padarytą žalą (CK 6.267 straipsnis), sveikatos sužalojimo atveju (CK 6.283 straipsnis), gyvybės atėmimo atveju (CK 6.684 straipsnis).
- Viešosios atsakomybės institutas susijęs su regreso (atgręžtinio reikalavimo) teise reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo žalos atlyginimo. Valstybė regreso teisę įgyja po to, kai atlygina žalą, padarytą valstybės tarnautojo ar pareigūno, ir jeigu valstybės tarnautojas ar pareigūnas sukėlė žalą kaltais veiksmais. Tokiu atveju valstybės tarnautojui ar pareigūnui kils materialinė atsakomybė, apibrėžta valstybės tarnybą reglamentuojančiuose teisės aktuose.
- Išskirtina viešojo administravimo subjektų atsakomybė, kylanti dėl žalos, padarytos *teisėtais* viešojo administravimo subjekto veiksmais. CK 6.246 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad teisėtais veiksmais padaryta žala turi būti atlyginama tik įstatymų nustatytais atvejais. Žala gali kilti imant nuosavybę visuomenės poreikiams, nustatant žemės servitutus, laikinai pasinaudojant svetimu daiktu, pavyzdžiui, persekiojant nusikaltėlį ar naudojantis vandens tiekimo sistemomis gesinant gaisrą ir pan.
- Valstybė turi atlyginti žalą, atsiradusią dėl kardomosios priemonės – suėmimo taikymą. Gali *teikti paramą* tiems, kas dėl ekstremalios situacijos patyrė žalą.
- Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas numato atsakomybę viešojo administravimo subjektams bei kitoms valdžios institucijoms ir įstaigoms, kurios, tvarkydamos asmens duomenis, pažeidžia Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2016/679.
- CK 6.271 straipsnis taikomas viešojo administravimo subjektui, kuris netinkamai ir ne laiku perkėlė ar įgyvendino ES teisę.

IX dalis

Teisinės garantijos viešajame administravime

1. TEISĖ Į INFORMACIJĄ

Teisinėje valstybėje viešoji administracija nėra atsiribojęs nuo visuomenės ar atskirų gyventojų darinys. Tai yra sistema institucijų, kurios turi tarnauti visuomenei (Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis), kurių veikla grindžiama viešumu (VAĮ 3 straipsnio 11 punktas). Su viešosios administracijos veiklos viešumu, skaidrumu nesiderintų teisinis reguliavimas, sudarantis kliūtis gyventojams sužinoti, kokia veikla viešoji administracija užsiima, kaip ji įgyvendina savo funkcijas ir pan.

Konstitucijos 25 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtinta, kad žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas. Tačiau to paties straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad laisvė reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją gali būti ribojama įstatymu, jei tai būtina žmogaus sveikatai, garbei ir orumui, privačiam gyvenimui, dorovei apsaugoti ar konstitucinei santvarkai ginti. Taigi, atitinkamuose įstatymuose yra nuostatų, kurios riboja galimybę gauti, skleisti, sužinoti tam tikrą informaciją.

BK yra nuostatų, įtvirtinančių baudžiamąją atsakomybę už valstybės ir tarnybos paslapties atskleidimą, praradimą, pagrobimą, neteisėtą disponavimą informacija, kuri yra valstybės paslaptis. *Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo*[1941] 2 straipsnyje yra pateikti tarnybos ir valstybės paslapčių apibrėžimai. *Tarnybos paslaptis* yra įslaptinta informacija, kurios praradimas arba neteisėtas atskleidimas gali pakenkti valstybės institucijų interesams arba sudaryti prielaidas pavojui žmogaus sveikatai kilti, o *valstybės paslaptis* yra įslaptinta informacija, kurios praradimas arba neteisėtas atskleidimas gali sukelti grėsmę Lietuvos Respublikos suverenitetui, teritorijos vientisumui, gynybinei galiai, padaryti žalos valstybės interesams, sukelti pavojų žmogaus gyvybei ar sveikatai arba sudaryti prielaidas pavojui žmogaus gyvybei kilti. Valstybės ir tarnybos paslaptys laikomos įslaptinta informacija. Įslaptintos informacijos apsauga yra užtikrinama įvairiais būdais, numatytais minėtame įstatyme. Viena iš institucijų, atliekančių valstybinį administravimą valstybės ir tarnybos paslapčių srityje, yra Valstybės saugumo departamentas, Seimui ir Respublikos Prezidentui atskaitinga institucija.[1942]

Kai kuriuose įstatymuose valstybės pareigūnams, valstybės tarnautojams, statutiniams valstybės tarnautojams yra numatyta *pareiga saugoti paslaptis*, įskaitant valstybės, tarnybos, komercines, profesines ir pan. Lietuvos banko įstatymo[1943] 19 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Lietuvos banko tarnautojai bei kiti asmenys, kuriems suteikta teisė susipažinti su valstybės, tarnybos ir banko paslaptis sudarančia informacija arba kurie sužino ją be tokios teisės, privalo saugoti valstybės, tarnybos ir banko paslaptis sudarančią informaciją. Ši pareiga išlieka ir pasibaigus Lietuvos banko tarnautojų darbo santykiams su

[1941] Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymas (Žin., 1999, Nr. 105-3019).

[1942] Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (Žin., 1997, Nr. 2-16).

[1943] Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas (Žin., 1994, Nr. 99-195).

Lietuvos banku ar kitų asmenų bet kokiems kitiems ryšiams, susijusiems su Lietuvos banku. Konkurencijos įstatymo 21 straipsnio 1 dalyje Konkurencijos tarybai ir jos administracijos darbuotojams nustatyta pareiga saugoti sužinotas ūkio subjektų komercines ir profesines paslaptis. Panašių normų rasime Elektroninių ryšių įstatyme[1944], Pašto įstatyme[1945] ir kituose teisės aktuose. Specifinė tvarka dėl informacijos slaptumo nustatyta Mokesčių administravimo įstatymo[1946] 38 straipsnyje, įtvirtinančiame mokesčių administratoriaus pareigą laikyti paslaptyje sužinotą informaciją apie mokesčių mokėtoją.

Tam tikrais atvejais įstatymai nustato viešojo administravimo subjektams pareigą informuoti apie atitinkamų priemonių ėmimąsi sprendžiant vieną ar kitą klausimą. Vietos savivaldos įstatymo[1947] 51 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad savivaldybės turi sudaryti sąlygas gyventojams reglamento[1948] nustatyta tvarka svarstyti savivaldybės biudžeto projektą. Atitinkamai Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento 48 straipsnyje nustatyta, kad gyventojų pastabos ir pasiūlymai priimami per septynias dienas nuo savivaldybės tarybos sprendimo projekto dėl savivaldybės biudžeto tvirtinimo paskelbimo žiniasklaidos priemonėse dienos. Pagal minėto reglamento 11 straipsnį, savivaldybės taryba yra įpareigota ne rečiau kaip vieną kartą per metus pateikti savivaldybės bendruomenei viešą savo veiklos ataskaitą, kurią skelbia savivaldybės interneto tinklapyje, jos santrauką gali skelbti vietinėje spaudoje ar kitu būdu. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 47 straipsniu, konkretaus teritorijų planavimo proceso dalyviai ir visuomenė turi teisę gauti informaciją apie teritorijų planavimo proceso eigą pasinaudodami Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacine sistema. Deja, tai sudėtinga sistema, apie kurią dažniausiai gyventojai nieko nežino, todėl nereikėtų stebėtis, kai netikėtai šalia jūsų daugiabučio namo „išdygsta“ kitas daugiabutis, nenumačius, neapsvarsčius automobilių stovėjimo aikštelių, atstumo tarp gyvenamųjų namų ir kitų infrastruktūros klausimų.

Pagal savo kompetenciją policija yra įpareigota teikti informaciją visuomenei. Antai Policijos įstatymo[1949] 7 straipsnyje įtvirtintas policijos veiklos viešumas įpareigoja policiją apie savo veiklą informuoti valstybės ir savivaldybių institucijas ir visuomenę, policijos generalinį komisarą vieną kartą per pusmetį pateikti visuomenei informaciją apie policijos veiklą Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos interneto svetainėje, o kai yra galimybių, – ir per kitas visuomenės informavimo priemones. Policijos teikiama informacija

---

[1944] Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas (Žin., 2004, Nr. 69-2382).

[1945] Lietuvos Respublikos pašto įstatymas (Žin., 1999, Nr. 36-1070).

[1946] Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (Žin., 2004, Nr. 63-2243).

[1947] Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Žin., 1994, Nr. 55-1049).

[1948] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento tvirtinimo“ (TAR, 2011-04-06, Nr. 00533).

[1949] Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 90-2777).

turi nepažeisti įstatymais ginamų asmens ir visuomenės interesų, taip pat policija negali teikti ir viešai skelbti informacijos, kuri yra valstybės, tarnybos, komercinė, pramoninė ar banko paslaptis. Be to, negali būti skelbiama tarnybinės veiklos metu gauta informacija, kuri pažeistų asmens nekaltumo prezumpciją, pakenktų žmogaus garbei, orumui ar saugumui, fizinių ir juridinių asmenų teisėtiems interesams, sutrukdytų užtikrinti nusikalstamų veikų ar administracinių nusižengimų prevenciją, išaiškinimą arba lemtų jų padarymą.

Seimo statuto[1950] 131 straipsnyje nustatyta, kad Seimo posėdžiai transliuojami Seimo interneto svetainėje. Panašią nuostatą rasime ir Vyriausybės įstatymo[1951] 42 straipsnyje, kuriame įtvirtinta, kad Vyriausybės posėdžiai ir pasitarimai tiesiogiai transliuojami internetu, tačiau su išlygomis, t. y. tokių transliacijų nebūna, kai posėdžiuose ar pasitarimuose yra klausimų, susijusių su valstybės, tarnybos, komercine paslaptimi ir pan. Taip pat Vyriausybės pasitarimo, vykusio nuotoliniu būdu, vaizdo įrašas gali būti viešinamas atsižvelgiant į technines galimybes ir svarstomų klausimų pobūdį. Jeigu nuotoliniu būdu vykęs Vyriausybės posėdis arba pasitarimas nebuvo transliuojamas internetu ir neviešinamas jo vaizdo įrašas, Vyriausybė turi nedelsdama informuoti visuomenę apie šio posėdžio metu priimtus sprendimus. Kitų viešojo administravimo institucijų posėdžių, pavyzdžiui, ministerijų kolegijų, savivaldybių tarybų, Lietuvos banko valdybos, Konkurencijos tarybos ir kitų, transliacija nėra numatyta įstatymuose.

Praktinis pavyzdys

Pateikiame pavyzdį bylos dėl žurnalistų teisės gauti Vyriausybės pasitarimo garso įrašą:

Pareiškėjai (žurnalistai) kreipėsi į teismą dėl atsakovės (Vyriausybės kanceliarijos) atsisakymo pateikti Vyriausybės pasitarimo garso įrašą. Vyriausybės kanceliarija prašomą pasitarimo garso įrašą atsisakė pateikti, tvirtindama, kad tokie garso įrašai ir jų tvarkymas nėra Vyriausybės kanceliarijai pavesta viešoji funkcija, todėl jie neskelbtini ir neteiktini. Teismas akcentavo, kad nei Visuomenės informavimo įstatymas, nei Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas nenustatė jokių draudimų atsakovei pateikti turimą informaciją apie Vyriausybės pasitarimą, kuri buvo užfiksuota jos disponuojamame garso įraše. Byloje nebuvo pateikti teisiškai pagrįsti argumentai, kuriais remiantis turėtų būti konstatuota, kad ribojimas pareiškėjoms pateikti minėtą informaciją buvo būtinas demokratinėje visuomenėje, siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus. Nagrinėjant bylą, pastebėta, kad posėdis nebuvo uždaras, nebuvo pateikti įrodymai, kad Vyriausybės posėdyje svarstomi klausimai, apie kuriuos suteikus pareiškėjoms informaciją, būtų pakenkta valstybės saugumo ir gynimo interesams, būtų atskleista privataus pobūdžio informacija, kt.

LVAT teisėjų kolegija nesutiko su pirmosios instancijos teismo pozicija, kad pareiškėjoms pateiktas Vyriausybės pasitarimo protokolas, kuris atitiko teisės akte nurodytus protokolui surašyti taikomus reikalavimus, užtikrino pareiškėjų teisę gauti

[1950] Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Žin., 1994, Nr. 15-249).

[1951] Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (Žin., 1994, Nr. 43-772).

informaciją bei skleisti teisingą informaciją, nes pareiškėjoms pateikto pasitarimo protokolo turinys buvo labai lakoniškas ir neinformatyvus prašomos pateikti informacijos aspektu. Protokole tik nurodyta, kad nuspręsta „klausimą svarstyti Vyriausybėje, Susiekimo ministerijai įvertinus Vyriausybės pasitarime išsakytas pastabas ir atitinkamai patikslinus teikiamą įstatymo projektą".

Įvertinus tai, kad atsakovės atsisakymais buvo pažeista pareiškėjų teisė gauti, rinkti ir skleisti informaciją apie Vyriausybės pasitarimą, atsakovės atsisakymai turėtų būti panaikinti ir tenkinti pareiškėjų reikalavimai įpareigoti atsakovę pateikti garso įraše užfiksuotą informaciją apie Vyriausybės pasitarimą. Taigi, buvo pripažinta, kad Vyriausybės kanceliarija atsisakymais pateikti pareiškėjoms informaciją apie Vyriausybės pasitarimą, pažeidė pareiškėjų teisę gauti, rinkti ir skleisti informaciją. Tuo labiau, kad tokia veikla yra tiesiogiai susijusi su pareiškėjų profesine veikla (LVAT 2020 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1639-520/2020).

Priešingai nei administracinis teisminis procesas, viešojo administravimo procesas nėra visada viešas, nors VAĮ 30 straipsnio 1 dalies 4 punkte yra įtvirtintas viešumo principas, atliekant ūkio subjekto veiklos priežiūrą. Šio principo įgyvendinimas apsiriboja apibendrintos formos informacija. Kita vertus, šis principas atitinkamais atvejais negalioja mokesčių administratoriams, finansų rinkos, konkurencijos priežiūrą atliekančioms institucijoms.

Kadangi viešoji administracija registruoja įvairiausius duomenis, tvarko apskaitas, registrus, kadastrus (gyventojų skaičiaus, motorinių transporto priemonių, civilinių orlaivių, vidaus vandenų, jūrų laivų registravimas, nekilnojamojo turto kadastras), įstatymai, kiti teisės aktai[1952] nustato būdus asmenims susipažinti su juose esama informacija.

Su statistiniais duomenimis visuomenę supažindinti privalo Lietuvos statistikos departamentas. Departamento interneto svetainėje rasime duomenų apie gyventojų skaičius, migraciją, darbo užmokestį, sąnaudas, nusikalstamumą, baudžiamąją teiseną ir t. t.:

2019 m. gyventojų Lietuvoje – 2 794184.
2019 m. sudarytos 19 502 santuokos, išsituokė – 8683.[1953]
2018 m. teismų nuteistų asmenų – 19 779.

Statistinius duomenis įpareigotos teikti savivaldybės, kiti viešojo administravimo subjektai, pavyzdžiui, Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Užimtumo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, ministerijos, viešos bibliotekos.[1954]

[1952] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas (Žin., 2011, Nr. 163-7739); Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas (Žin., 2000, Nr. 58-1704); Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2015 m. lapkričio 27 d. įsakymas Nr. 1R-325 „Dėl Lietuvos Respublikos gyventojų registro duomenų teikimo taisyklių patvirtinimo" (TAR, 2015-11-27, Nr. 18927).

[1953] Duomenys pagal Lietuvos statistikos departamento informaciją, pateiktą interneto svetainėje: <https://osp.stat.gov.lt/gyventojai1>.

[1954] Visą sąrašą žr.: Lietuvos Respublikos finansų ministro 2019 m. gruodžio 20 d. įsakymas Nr. 1K-397 „Dėl Oficialiosios statistikos 2020 m. programos i dalies patvirtinimo" (TAR, 2019-12-23, Nr. 21074).

Viešojo administravimo subjektai, kaip ir kitos valstybės institucijos ar įstaigos, privalo saugoti dokumentus, juos archyvuoti. Antai Dokumentų ir archyvų įstatymo[1955] 10 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad valstybės ar savivaldybės institucijos, įstaigos ar įmonės veiklos dokumentai turi būti efektyviai valdomi ir prieinami jos pačios ir kitų asmenų poreikiams tenkinti, apsaugoti nuo sugadinimo, praradimo, neteisėto naudojimo, pakeitimo, sunaikinimo. Šios institucijos turi perduoti valstybės archyvams nuolat saugomus dokumentus ir ilgai saugomus elektroninius dokumentus, sprendimus naikinti dokumentus derina su valstybės archyvu. Viena iš institucijų, atliekančių archyvų ir dokumentų valstybinį administravimą yra Archyvaro tarnyba.

Paminėtina informacija, susijusi su *valstybės biudžetu*. Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Tai atlikdama Valstybės kontrolė, pagal Valstybės kontrolės įstatymo[1956] 23 straipsnį, yra įpareigota skelbti valstybinio audito ataskaitas ir audito išvadas, sprendimus ir kitą informaciją apie Valstybės kontrolės veiklą Valstybės kontrolės interneto svetainėje ir platinti per kitas visuomenės informavimo priemones.

Teisė gauti, skleisti informaciją, idėjas valdžios institucijoms nekliudant, netrukdant ir nepaisant valstybių sienų yra numatyta EŽTK 10 straipsnyje, Chartijos 11 straipsnyje. Konstitucijoje taip pat įtvirtinta asmenų teisė laisvai reikšti savo įsitikinimus, ieškoti, gauti ir skleisti informaciją, idėjas (Konstitucijos 25 straipsnis). Maža to, Konstitucijos 44 straipsnyje įtvirtintas ir masinės informacijos cenzūros draudimas. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje ne kartą pabrėžta, kad Konstitucija garantuoja ir saugo visuomenės interesą būti informuotai, *inter alia* žiniasklaidos laisvę.[1957] Tačiau Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad informacijos laisvė nėra absoliuti, t. y. informacijos laisvės samprata neapima karo propagandos, konstitucines vertybes iš esmės paneigiančių tariamų laisvių – skleisti tokias mintis, pažiūras, kuriomis kurstoma tautinė, rasinė, religinė ar socialinė neapykanta, prievarta bei diskriminacija, asmenys yra šmeižiami arba kitaip yra dezinformuojama visuomenė ar atskiri jos nariai.[1958] Tokiais pagrindais remiantis sukurtas ir Visuomenės informavimo įstatymas.[1959] Antai šio įstatymo 19 straipsnyje įtvirtinta, kad visuomenės informavimo priemonėse draudžiama skelbti informaciją, kurioje raginama prievarta pažeisti Lietuvos Respublikos suverenitetą, skatinami, kurstomi teroristiniai nusikaltimai, skleidžiama karo propaganda, kurstomas karas ar neapykanta, tyčiojimasis, niekinimas, kurstoma diskriminuoti, smurtauti, fiziškai susidoroti su žmonių grupe ar jai priklausančiu asmeniu dėl amžiaus, lyties, lytinės orientacijos, etninės priklausomybės, rasės, tautybės, pilietybės,

[1955] Lietuvos Respublikos dokumentų ir archyvų įstatymas (Žin., 1995, Nr. 107-2389).

[1956] Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (Žin., 1995, Nr. 51-1243).

[1957] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d., 2004 m. sausio 26 d. nutarimai.

[1958] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d., 2007 m. gegužės 15 d. nutarimai.

[1959] Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (Žin., 1996, Nr. 71-1706).

kalbos, kilmės, socialinės padėties, negalios, tikėjimo, įsitikinimų, pažiūrų ar religijos pagrindu, platinama, propaguojama ar reklamuojama pornografija ir t. t. Minėtame straipsnyje įtvirtinta, kad draudžiama platinti dezinformaciją ir informaciją, šmeižiančią, įžeidžiančią žmogų, žeminančią jo garbę ir orumą, taip pat skleisti informaciją, pažeidžiančią nekaltumo prezumpciją.

Viešojo administravimo subjektai yra įpareigoti skleisti informaciją spontaniškai, t. y. nepriklausomai nuo įprastų darbo valandų. Aplinkos oro apsaugos įstatymo[1960] 9 straipsnyje įtvirtinta Aplinkos ir Sveikatos apsaugos ministerijų įgaliotų institucijų pareiga kuo skubiau informuoti visuomenę, jeigu yra viršijamas pavojaus slenkstis, pavyzdžiui, padidėja ore tvyrančių teršalų kiekis (smogo atveju). Civilinės saugos įstatymo[1961] 11 straipsnyje įtvirtinta, kad ekstremalių situacijų komisijos teikia visuomenei informaciją apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją, padarinių šalinimą ir vykdomas priemones gyventojų ir turto apsaugai užtikrinti, pavyzdžiui, gaisro, teršalų išsiliejimo, pramoninės avarijos ir kitais atvejais. Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo 20 straipsnyje nustatyta, kad informaciją apie teritorijų paskelbimą užkrėstomis ypač pavojingų užkrečiamųjų ligų sukėlėjais, šių teritorijų dydį ir ribas, tokio paskelbimo atšaukimą Sveikatos apsaugos ministerija per tris valandas turi perduoti Lietuvos nacionaliniam radijui ir televizijai, taip pat visoms užsienio valstybių diplomatinėms atstovybėms ir konsulinėms įstaigoms Lietuvos Respublikoje ir per 24 valandas – Pasaulio sveikatos organizacijai bei ES įgaliotai institucijai. Panašios nuostatos nustatytos ir dėl informacijos pateikimo karantino paskelbimo, atšaukimo atvejais.

Teisės į informaciją dalimi laikytinas ir viešosios administracijos anonimiškumo, t. y. galimybės identifikuoti konkretų asmenį, veikiantį viešosios administracijos vardu, klausimas. Paprastai kai viešojo administravimo subjektai veikia už viešojo administravimo institucijos ribų, jie turi prisistatyti, parodyti tarnybinį pažymėjimą. Antai, pagal Valstybinės darbo inspekcijos įstatymo[1962] 9 straipsnį, Valstybinės darbo inspekcijos inspektoriai turi teisę pateikę valstybės tarnautojo pažymėjimą ir įgaliojimą, laisvai ir be išankstinio perspėjimo bet kuriuo paros metu įeiti į bet kurią darbo vietą tikrinti, ar laikomasi darbuotojų saugą ir sveikatą bei darbo santykius reglamentuojančių įstatymų ar kitų norminių teisės aktų reikalavimų. Policijos įstatymo[1963] 25 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad, atlikdamas tarnybines pareigas, pareigūnas privalo prisistatyti. Kai pareigūnas neturi skiriamųjų ženklų (pareigūno tarnybinio ženklo ar yra be tarnybinės uniformos) arba kai asmuo reikalauja, pareigūnas privalo parodyti tarnybinį pažymėjimą. Taip nustatomas konkretus asmuo. Kai kuriose situacijose tai padaryti sudėtingiau, todėl, pavyzdžiui, prie

[1960] Lietuvos Respublikos aplinkos oro apsaugos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 98-2813).
[1961] Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (Žin., 1998, Nr. 115-3230).
[1962] Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymas (Žin., 2003, Nr. 102-4585).
[1963] Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 90-2777).

ugniagesių savanorių drabužių tvirtinami atpažinimo ženklai. Taip pat kitokia situacija susiklosto, kai yra vykdomas kontrolinis pirkimas (detaliau apie kontrolinį pirkimą žr. vadovėlio V dalies 9.1. skyrių). Jo metu valstybės tarnautojas ar pareigūnas nerodo jokių skiriamųjų ženklų, kurie galėtų atskleisti jo tapatybę ir veiklą. Tačiau įvykdžius kontrolinį pirkimą ir paaiškėjus, kad yra daromi pažeidimai, pareigūnas turi prisistatyti.

Administraciniai sprendimai turi būti pasirašomi jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens, todėl identifikuoti jį priėmusį asmenį nėra sunku. Kartais gali susiklostyti kitokia situacija, kai viešojo administravimo procesas vyksta žodžiu. Tokiu atveju nustatyti atsakingo valstybės tarnautojo ar pareigūno tapatybę gali pagelbėti posėdžių metu pildomi protokolai. Kita vertus, viešojo administravimo institucijose protokolai gali būti pildomi formaliai – nurodomas klausimas ir sprendimas, nefiksuojant konkrečiai, kas ir kaip buvo svarstoma, sakoma (pavyzdžiui, Lietuvos mokslo tarybos organizuojamų konkursų metu, kai vyksta projektų aptarimai, nedaromi posėdžių įrašai, o protokoluose tik formaliai nurodoma, kad buvo svarstomas X projektas ir priimtas X sprendimas, nedetalizuojant konkrečių komisijos narių nuomonės). Detalus protokolų pildymas, daromi įrašai įpareigotų asmenis, priimančius sprendimus arba dalyvaujančius priimant sprendimus, apgalvoti savo žodžius, aiškiau motyvuoti savo sprendimus, mažintų šališko sprendimo priėmimo riziką.

VAĮ 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad visi viešojo administravimo subjektai teikia įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją asmenims. Informacijos gavimo iš viešojo administravimo subjektų tvarką nustato Teisės gauti informaciją įstatymas[1964] (žr. vadovėlio V dalies 5 skyrių). Tačiau šis įstatymas netaikomas dokumentams, į kuriuos trečiosios šalys turi intelektinės nuosavybės teises, dokumentams, kuriuos teikti draudžia įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti norminiai teisės aktai, įskaitant dokumentus, kurie nėra prieinami dėl nacionalinio ar visuomenės saugumo, šalies gynybos interesų, statistinių duomenų slaptumo, komercinio konfidencialumo arba kurie sudaro valstybės, tarnybos, banko, komercinę, profesinę paslaptį, dokumentams, kuriuos teikti riboja įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti norminiai teisės aktai, taip pat kai pareiškėjai turi pagrįsti dokumentų, kurių prašo, panaudojimo tikslą, dokumentams, kuriuos sudaro tik logotipai, ornamentai ir (arba) emblemos, dokumentams, kuriais disponuoja Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija, kiti iš valstybės ar savivaldybės biudžeto išlaikomi radijo ar televizijos programų transliuotojai, dokumentams, kuriais disponuoja valstybės ir savivaldybių švietimo įstaigos, valstybinės aukštosios mokyklos, išskyrus aukštųjų mokyklų bibliotekas, ir valstybiniai mokslinių tyrimų institutai, dokumentams, kuriais disponuoja teatrai, koncertinės įstaigos, išskyrus bibliotekas, muziejus ir t. t.

[1964] Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 10-236).

2. PETICIJOS TEISĖ

Peticijos teisė Lietuvoje yra reglamentuojama Konstitucijos, Peticijų įstatymo[1965], Seimo statuto[1966], Vyriausybės peticijų nuostatų[1967], savivaldybių tarybų reglamentų[1968] nuostatomis.

Peticijos teisė suteikiama fiziniams asmenims.

Konstitucijos 33 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad piliečiams laiduojama peticijos teisė. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje[1969] pažymėta, kad konstitucinė peticijos teisė yra viena iš teisių, kurias įgyvendindami piliečiai gali dalyvauti valdant savo šalį. Peticija paprastai suprantama kaip individualus ar kolektyvinis kreipimasis į viešosios valdžios institucijas, kuriame išdėstytas reikalavimas (siūlymas) spręsti tam tikrą ne tik pareiškėjui, bet ir visai visuomenei ar jos daliai svarbų klausimą, kai reikia pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį arba priimti naują teisės aktą. Pagal Peticijos įstatymo 2 straipsnio 4 dalį, peticija (*petitio* – reikalavimas) yra rašytinis arba elektroninis pareiškėjo kreipimasis į Seimą, Vyriausybę ar savivaldybės institucijas su reikalavimais ar siūlymais spręsti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo, valstybės ar savivaldybės institucijų reformavimo, kitus svarbius visuomenei, savivaldybėms ar valstybei klausimus, kai tam reikia priimti naują teisės aktą, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį teisės aktą ir kai peticijų komisijos tokį kreipimąsi pripažįsta peticija.

Kreipimasis, kuris gali būti pripažintas peticija, turi būti rašomas norint, kad būtų priimtas naujas teisės aktas, pakeistas, papildytas ar pripažintas netekusiu galios galiojantis teisės aktas tik dėl tokių klausimų:

- žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo,
- valstybės ar savivaldybės institucijų reformavimo,
- kitų svarbių visuomenei, savivaldybėms ar valstybei klausimų.

Su peticija galima kreiptis į Seimą, Vyriausybę ir savivaldybės institucijas (savivaldybės tarybą ir administracijos direktorių). Pagal Peticijų įstatymo 6 straipsnį, Lietuvoje yra sudarytos Seimo Peticijų komisija[1970], Vyriausybės Peticijų komisija[1971]

[1965] Lietuvos Respublikos peticijų įstatymas (Žin., 1999, Nr. 66-2128).

[1966] Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Žin., 1994, Nr. 15-249).

[1967] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Peticijų komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 1999, Nr. 84-2498).

[1968] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 1-2070 2011-04-06 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“ (2019 m. birželio 21 d. redakcija).

[1969] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 26 d. nutarimas, 2016 m. birželio 28 d. sprendimas.

[1970] Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. lapkričio 25 d. nutarimas Nr. X-16 „Dėl Seimo Peticijų komisijos sudarymo“ (Žin., 2004, Nr. 173-6380).

[1971] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. 1098 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Peticijų komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“.

ir savivaldybių Peticijų komisijos[1972] (kiekvienoje savivaldybėje turi būti sudaryta nuolatinė Peticijų komisija[1973]). Tai yra nuolatinės komisijos, kurios sprendžia kreipimosi pripažinimo peticija bei peticijų priėmimo nagrinėti klausimus, jas nagrinėja ir pateikia išvadas. Seimo Peticijų komisija priima išvadas dėl peticijų, susijusių su reikalavimais priimti, pakeisti, papildyti įstatymus, Seimo nutarimus, kitus Seimo priimamus teisės aktus. Vyriausybės Peticijų komisija priima išvadas dėl peticijų, susijusių su reikalavimais priimti, pakeisti, papildyti vykdomosios valdžios institucijų sprendimus (ministrų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų įsakymus). Savivaldybių peticijų komisijos priima išvadas dėl peticijų, susijusių su reikalavimais priimti, pakeisti, papildyti savivaldybių administravimo subjektų priimamus sprendimus (savivaldybės tarybos sprendimus, savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymus).

Kreipimasis įgyja peticijos statusą tik tuomet, kai jis yra tokiu pripažįstamas Peticijos komisijos.
Nepakanka parašyti raštą ir įkelti jį į sistemą peticijos.lt
Peticijos.lt – neoficialus interneto portalas, todėl ten esantis raštas ar kreipimasis nebus nagrinėjamas kompetentingų institucijų.

Remiantis Peticijų įstatymo 8 straipsniu, visi kreipimaisi įregistruojami peticijų registravimo žurnale institucijoje, kuriai paduotas (persiųstas) kreipimasis.

Vadovaujantis Peticijų įstatymo 9 straipsniu, peticijų komisijos sprendžia, ar kreipimąsi galima pripažinti peticija, ar jame keliami klausimai patenka į atitinkamos peticijos komisijos kompetenciją. Kad kreipimasis būtų pripažintas peticija, jis turi atitikti tam tikras sąlygas. Pirmiausia kreipimasis turi būti dėl žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo, valstybės ar savivaldybės institucijų reformavimo, kitų svarbių visuomenei, savivaldybėms ar valstybei klausimų, kai tam reikia priimti naują teisės aktą, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį teisės aktą ir kai peticijų komisijos tokį kreipimąsi pripažįsta peticija. Peticijų įstatymo 9 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad kreipimasis nebus pripažintas peticija, jei reikalavimams ir siūlymams tenkinti nereikia priimti naujo teisės akto, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojančio teisės akto, tas pats pareiškėjas dėl tų pačių reikalavimų ir siūlymų per kalendorinius metus tai pačiai institucijai padavė daugiau kaip vieną kreipimąsi, jei pareiškėjas visiškai nepagrindžia kreipimesi išdėstytų reikalavimų ir siūlymų ar kitaip piktnaudžiauja peticijos teise, jei peticijų komisija per kalendorinius metus dėl tų pačių reikalavimų ir siūlymų, išdėstytų kreipimesi, jau yra priėmusi sprendimą, jei kreipimąsi paduoda jaunesnis kaip 16 metų Lietuvos Respublikos pilietis, ne Lietuvos Respublikos pilietis ar užsienietis, nuolat gyvenantis Lietuvos Respublikoje, arba jų grupė.

[1972] Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2019 m. gegužės 15 d. sprendimas Nr. 1-17 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Peticijų komisijos sudarymo“.

[1973] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1756-08.

Peticijų įstatymo 4 straipsnyje įtvirtinti reikalavimai kreipimosi formai ir turiniui. Tarp šių reikalavimų paminėtini: pareiškėjo vardas, pavardė (anoniminis kreipimasis iš karto atmetamas), prašymas pripažinti kreipimąsi peticija, kreipimosi padavimo tikslai, priežastys, reikalavimai siūlymai ir t. t.

Pagal Peticijų įstatymo 9 straipsnio 11 dalį, jei kreipimosi pripažinimo peticija ir peticijų priėmimo nagrinėti klausimui išspręsti nereikalingi papildomi dokumentai, kreipimosi pripažinimo peticija ir peticijų priėmimo nagrinėti klausimą peticijų komisija išsprendžia ne vėliau kaip per dvidešimt darbo dienų nuo kreipimosi įregistravimo dienos.

Peticijų komisijos, išnagrinėjusios peticijas, teikia išvadas dėl peticijose išdėstytų reikalavimų ir siūlymo tenkinimo. Šių išvadų pagrindu galutinius sprendimus dėl peticijų priima arba Seimas (Seimo protokoliniu nutarimu), arba Vyriausybė (Vyriausybės nutarimu), arba savivaldybės taryba (savivaldybės tarybos sprendimu), t. y. tie subjektai, kurie šias komisijas ir steigia.

Sprendimų pavyzdžiai peticijų komisijų išvadų pagrindu

Vilniaus miesto savivaldybės taryba pritarė Vilniaus miesto savivaldybės tarybos Peticijų komisijos išvadai – tenkinti Lietuvos žaliųjų partijos peticijoje „NE“ automobilių transportui skirto tilto statybai per Vingio parką“ išdėstytus reikalavimus ir siūlymus.[1974]

Vyriausybė nutarimu pritarė Vyriausybės Peticijų komisijos išvadai tenkinti A. M. peticijoje išdėstytus reikalavimus ir siūlymus dėl aplinkos ministro 2004 m. balandžio 15 d. įsakymo Nr. D1-187 „Dėl Aplinkosaugos sąlygų plaukioti paviršiniuose vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis ir plūduriuojančių priemonių įrengimo ir naudojimo, jų statymo ir (arba) švartavimo aplinkosauginių reikalavimų patvirtinimo“ pakeitimo ir pavedė Aplinkos ministerijai pakeisti Aplinkosaugos sąlygų plaukioti paviršiniuose vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis ir plūduriuojančių priemonių įrengimo ir naudojimo, jų statymo ir (arba) švartavimo aplinkosauginių reikalavimų, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 15 d. įsakymu Nr. D1-187 priedo „Vandens telkiniai, kuriuose plaukiojimas tam tikromis plaukiojimo priemonėmis leidžiamas“ 22 punktą.[1975]

Seimas protokoliniu sprendimu pritarė Seimo Peticijų komisijos išvadai ir nutarė tenkinti A. A. peticijoje pateiktą pasiūlymą griežtai reglamentuoti gyvūnų savininkų atsakomybę už savo augintinių (šunų, kačių) keliamą triukšmą, į Triukšmo valdymo įstatymą įrašant nuostatą, kad triukšmo ribiniai dydžiai gyvenamuosiuose pastatuose taikomi ir žmonių bei gyvūnų keliamo triukšmo vertinimo atvejais.[1976]

Kai kreipimasis yra pripažįstamas peticija, jis turi būti išnagrinėtas ne vėliau kaip per 90 kalendorinių dienų nuo sprendimo priimti peticiją nagrinėti priėmimo dienos. Šis terminas apima ir peticijų komisijos išvados parengimą, ir Seimo, Vyriausybės ar savivaldybės tarybos sprendimo priėmimą.

[1974] Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2016 m. liepos 5 d. sprendimas Nr. 1-537.

[1975] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 384 „Dėl A. Marčiukonio ir kitų asmenų peticijoje išdėstytų reikalavimų ir siūlymų“ (TAR, 2020-04-17, Nr. 8062).

[1976] Seimo 2018 m. balandžio 14 d. protokolinis nutarimas Nr. SPP-160.

Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną[1977], Seimas, Vyriausybė, savivaldybių tarybos turi teisę savarankiškai spręsti, kokie piliečių peticijoje iškelti reikalavimai (siūlymai) tenkinami, o kokie netenkinami. Todėl Peticijų įstatymo 16 straipsnyje nustatyta, kad Seimo, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimai dėl peticijose išdėstytų reikalavimų ir siūlymų tenkinimo yra galutiniai ir neskundžiami.

Tačiau oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje konstatuota, kad konstitucinė piliečio peticijos teisė turi būti ginama ne formaliai, o realiai ir veiksmingai. Todėl, pagal Konstituciją, įstatymų leidėjas, reglamentuodamas peticijų santykius, įstatyme privalo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį galutinį institucijos, kuriai gali būti paduodama peticija, sprendimą atsisakyti pripažinti kreipimąsi peticija ar peticiją priimti nagrinėti būtų galima apskųsti teismui, jei minėtas sprendimas nėra grindžiamas įstatymuose nustatytais pagrindais arba yra grindžiamas tokiais pagrindais, kurie nėra nustatyti įstatymuose.[1978]

Taigi, Peticijų įstatymo 10 straipsnis numato galimybę skųsti peticijų komisijų sprendimus, kai kreipimasis yra nepripažįstamas peticija ir kai yra atsisakoma priimti peticiją nagrinėti. Tokie peticijų komisijų sprendimai per mėnesį nuo pranešimo apie sprendimą nepripažinti kreipimosi peticija ar atsisakyti priimti peticiją nagrinėti gavimo dienos gali būti apskųsti Seimui dėl Seimo Peticijų komisijos sprendimo, Vyriausybei dėl Vyriausybės Peticijų komisijos sprendimo, savivaldybės tarybai dėl savivaldybės peticijų komisijos sprendimo. Toks skundas išnagrinėjamas ne vėliau kaip per 30 dienų. Jeigu Seimo, Vyriausybės ar savivaldybės tarybos sprendimu atsisakoma tenkinti skundą, nepagrindžiant šio sprendimo Peticijų įstatyme ar kituose įstatymuose nustatytais pagrindais, toks sprendimas gali būti skundžiamas administraciniam teismui. LVAT pažymėjo:

> „Teisminės kontrolės galimybę <...> Peticijų įstatymas suteikia tik Peticijų komisijos sprendimams, priimtiems pirminėje piliečių kreipimosi padavimo stadijoje, t. y. tik dėl kreipimosi pripažinimo peticija ir jos priėmimo nagrinėti klausimų. <...> teisminė kontrolė Seimo Peticijų komisijos veiksmų atžvilgiu vertintina kaip itin ribota ir sietina tik su esminiais konstitucinių teisių ir laisvių pažeidimais. Nagrinėjamu atveju pareiškėjo kreipimasis buvo pripažintas peticija ir buvo nuspręsta ją nagrinėti. Pareiškėjo norimas teisme inicijuoti ginčas yra susijęs su pareiškėjo siekiu, kad Seimo Peticijų komisija iki peticijos nagrinėjimo atsiųstų pareiškėjui Teisės komiteto išvadą, kad pareiškėjas galėtų tinkamai pasiruošti paneigti prieštaravimus peticijos siūlymams. Taigi, *pareiškėjo keliamas ginčas kyla iš tolesnių Peticijų komisijos procedūrų, susijusių su peticijos nagrinėjimu, o ne su Peticijų komisijos atsisakymu nagrinėti peticiją, užkertančiu galimybę piliečiui realizuoti savo konstitucinę peticijos teisę, todėl galinčiu būti administracinės bylos dalyku.*“[1979]

[1977] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. birželio 28 d. sprendimas.

[1978] *Ibid*.

[1979] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-309-415/2018.

3. TEISĖ PADUOTI PRAŠYMUS, SKUNDUS, PRANEŠIMUS

Peticijomis nėra laikomi prašymai, skundai ir pranešimai. Prašymus ir skundus apibrėžia VAĮ[1980], Teisės gauti informaciją įstatymas (žr. vadovėlio V dalies 4–6 skyrius), pranešimus – Pranešėjų apsaugos įstatymas[1981].

Pagal Vyriausybės patvirtintas Taisykles[1982], prašymai būna dėl administracinės paslaugos, institucijos turimos informacijos suteikimo, administracinio sprendimo priėmimo, kitų dalykų. Tie kiti dalykai yra, pavyzdžiui, savo nuomonės, pozicijos, nuostatų išreiškimas tam tikru klausimu, pranešimas apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus, pasiūlymų pateikimas, kaip trūkumus ištaisyti. Atsakymams į tokius prašymus, pasiūlymus, įžvalgas, nuomones nėra taikomi bendrieji individualiems administraciniams aktams keliami reikalavimai. Tai reiškia, kad atsakoma laisvos formos raštu, nes tokiu atsakymu viešojo administravimo subjektas nesprendžia dėl pareiškėjo teisių ar teisėtų interesų. Taigi, tokiems raštams nagrinėti, atsakyti nėra įstatymais ar poįstatyminiais teisės aktais nustatytos specialios tvarkos. Remiamasi aukščiau įvardytais teisės aktais arba viešojo administravimo institucijų vadovų patvirtintomis vidaus administravimo taisyklėmis, reglamentuojančiomis asmenų aptarnavimo tvarką.[1983]

Skundams, prašymams, net jeigu jie ir nėra pripažįstami peticijomis, turi galioti šios taisyklės:

- kiekvienas turi teisę pateikti skundą, pasiūlymą, prašymą, o viešojo administravimo subjektas privalo į jį atsakyti. Tai savaime išplaukia iš viešojo administravimo esmės, kurios fundamentalus pagrindas yra įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ bei VAĮ nustatytas viešojo administravimo subjektų veiklos viešumo principas;
- dėl skundo, pasiūlymo, prašymo padavimo pareiškėjas negali būti persekiojamas, nebent iš skundo paaiškėtų, kad yra padarytas nusikaltimas, nusižengimas arba būtina atlikti administracinę priežiūrą.

Asmenų siunčiami skundai, pasiūlymai gali tapti pagrindu viešojo administravimo subjektui atlikti administracinę, techninę priežiūrą, pavyzdžiui, jeigu skundžiamasi dėl statinio būklės, požeminių komunikacijų, priešgaisrinių sistemų gedimų ir t. t. Antai tarp VAĮ 33 straipsnio 12 dalyje įtvirtintų neplaninių patikrinimų pagrindų yra turima informacija dėl ūkio subjekto vei-

[1980] Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (TAR, 2020-06-11, Nr. 12819).

[1981] Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymas (TAR, 2017-12-07, Nr. 19743).

[1982] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 94-37).

[1983] Pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos 2014 m. gegužės 8 d. nutarimas Nr. 03-76 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Lietuvos banke taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2014-05-12, Nr. 2014-05285).

klos, kuri gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms. Tokį pagrindą rasime ir poįstatyminiuose teisės aktuose[1984] (plačiau žr. vadovėlio V dalies 9.1 skyrių).

Panašiai yra su pranešimais dėl nusižengimų. Antai ANK 590 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad vienas iš administracinių nusižengimų teisenos pradėjimo pagrindų yra gautas pranešimas, aktas ar kitoks dokumentas, kuriuo asmuo, kuris nėra pareigūnas, užfiksavo administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą (žr. vadovėlio VI dalies 4.5.3 poskyrį).

Detaliau yra reglamentuojamas skundų nagrinėjimas *teisminėje srityje*. Pagal Teismų įstatymo[1985] 83 straipsnį ir Teisėjų etikos ir drausmės komisijos nuostatų[1986] 17 punktą (toliau – Nuostatai), teisėjo drausminės atsakomybės pagrindai yra teisėjo vardą žeminantis poelgis, įskaitant pareiginį nusižengimą (aiškiai aplaidus konkrečios teisėjo pareigos atlikimas arba jos neatlikimas be pateisinamos priežasties), kitų Teisėjų etikos kodekso[1987] reikalavimų pažeidimas, įstatymuose numatytų teisėjų darbinės ar politinės veiklos apribojimų nesilaikymas. Remiantis Nuostatų 19 punktu, asmenų prašymai iškelti drausmės bylą, kuriuose nurodytas teisėjas, padaręs konkretų nusižengimą ir šį nusižengimą pagrindžiantys argumentai, laikomi teikimais dėl drausmės bylos iškėlimo. Šiame punkte nėra detalizuojama, kokie asmenys, todėl reikia suprasti, kad tai gali būti ir teisminio proceso dalyviai, ir asmenys, nesusiję su procesu. Teismų įstatymo 84 straipsnio 4 dalyje taip pat reglamentuojama, kad be Teisėjų tarybos, Teisėjų etikos ir drausmės komisijos, teismo pirmininko siūlyti iškelti drausmės bylą gali ir kitas asmuo. Anoniminiai asmenų prašymai iškelti teisėjui drausmės bylą yra nenagrinėjami. Kai Teisėjų etikos ir drausmės komisija, išnagrinėjusi teikimą dėl drausmės bylos iškėlimo, priima sprendimą iškelti teisėjui drausmės bylą, tokią bylą imasi nagrinėti Teisėjų garbės teismas. Teisėjų garbės teismo sprendimai gali būti apskųsti LAT. Pagal Teismų įstatymo 86 straipsnio 4 dalį, tai gali padaryti ir asmuo, kuris buvo padavęs siūlymą kelti teisėjui drausmės bylą. Teisėjų etikos ir drausmės komisijos, Teisėjų garbės teismo sprendimai skelbiami Nacionalinės teismų administracijos interneto tinklalapio skiltyje.

Viešąjį administravimą reguliuojančiuose teisės aktuose numatytos nuostatos, reglamentuojančios asmenų teisę paduoti skundą dėl viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padaryto asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimo. Tokio skundo nagrinėjimas vadinamas administracine procedūra. Administracinė

[1984] Pavyzdžiui, VĮ „Lietuvos prabavimo rūmų“ direktoriaus 2017 m. balandžio 21 d. įsakymas Nr. (1.6)1-18 „Dėl Planinių ir neplaninių patikrinimų atlikimo aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2017-05-09, Nr. 7809).

[1985] Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 46-851).

[1986] Teisėjų tarybos 2019 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Teisėjų etikos ir drausmės komisijos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2019-01-30, Nr. 1346).

[1987] Visuotinio teisėjų susirinkimo 2006 m. birželio 28 d. sprendimu Nr. 12 P-8 patvirtintas Lietuvos Respublikos teisėjų etikos kodeksas.

procedūra turi būti baigiama priėmus administracinės procedūros sprendimą. Pagal VAĮ 10 straipsnio 4 dalį, viešojo administravimo subjektas administracinį sprendimą dėl asmens prašymo ar skundo turi priimti per 20 darbo dienų nuo tokio prašymo ar skundo gavimo dienos. Dėl objektyvių priežasčių šis terminas gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Asmeniui, kuris kreipėsi dėl administracinės procedūros pradėjimo, per 3 darbo dienas nuo administracinės procedūros sprendimo priėmimo dienos raštu pateikiama informacija apie priimtą administracinės procedūros sprendimą.

Valstybės tarnautojai taip pat gali paduoti skundus dėl jų atžvilgiu priimtų tarnybinių nuobaudų ar kitų su tarnyba susijusių dalykų. Šiems skundams nagrinėti netaikomi viešąjį administravimą, valstybės tarnybą, skundų ir prašymų nagrinėjimo tvarką reglamentuojantys teisės aktai. Tarnybiniai ginčai nagrinėjami ABTĮ nustatyta tvarka.

Prie teisinių garantijų viešajame administravime priskirtume ir Pranešėjų apsaugos įstatyme įtvirtintą *pranešimo institutą*. Pranešimas, remiantis Pranešėjų apsaugos įstatymo 2 straipsnio 5, 7 dalimis, yra nustatytos formos kreipimasis į kompetentingą instituciją, kuriame pateikiama konkreti informacija apie įstaigoje galbūt rengiamą, daromą ar padarytą nusikalstamą veiką, administracinį nusižengimą, tarnybinį nusižengimą ar darbo pareigų pažeidimą, taip pat šiurkštų privalomų profesinės etikos normų pažeidimą ar kitą grėsmę viešajam interesui keliantį arba jį pažeidžiantį teisės pažeidimą, apie kuriuos pranešėjas sužino iš savo turimų ar turėtų tarnybos, darbo santykių arba sutartinių santykių su šia įstaiga. Pranešėjas gali būti ir valstybės tarnautojas, ir statutinis valstybės tarnautojas, ir darbuotojas. Tai taip pat reiškia, kad pranešėjas gali būti ir asmuo, dirbantis privačioje įstaigoje, ir asmuo, dirbantis viešojo juridinio asmens statusą turinčioje įstaigoje.

Pranešimas Pranešėjų apsaugos įstatymo prasme reiškia teikiamą informaciją apie pažeidimus, siekiant apsaugoti viešąjį, o ne asmeninį, privatų interesą. Jeigu asmuo kreipsis dėl privataus intereso, toks kreipimasis nebus laikomas pranešimu Pranešėjų apsaugos įstatymo prasme. Įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas nebaigtinis sąrašas atvejų, dėl kurių gali būti pateiktas pranešimas: dėl pavojaus visuomenės saugumui ar sveikatai, asmens gyvybei ar sveikatai, aplinkai, kliudymo arba neteisėto poveikio teisėsaugos institucijų atliekamiems tyrimams ar teismams vykdant teisingumą, neteisėtos veiklos finansavimo, neteisėto ar neskaidraus viešųjų lėšų ar turto naudojimo, neteisėtu būdu įgyto turto, padaryto pažeidimo padarinių slėpimo, trukdymo nustatyti padarinių mastą, kitų pažeidimų. Asmenims, kurie pateikia tokią informaciją, yra taikomos apsaugos ir pagalbos priemonės, pavyzdžiui, asmens konfidencialumo užtikrinimas, draudimas daryti neigiamą poveikį (pavyzdžiui, atleisti jį iš darbo ar tarnybos, perkelti į žemesnes pareigas ar kitą darbo vietą, bauginti, priekabiauti, diskriminuoti, grasinti susidoroti, apriboti karjeros galimybes, sumažinti darbo užmokestį, pakeisti darbo laiką, kelti abejones dėl kompeten-

cijos, perduoti neigiamą informaciją apie jį tretiesiems asmenims, panaikinti teisę dirbti su valstybės ir tarnybos paslaptį sudarančia informacija), gauti nemokamą teisinę pagalbą ir t. t. Pranešėjų apsaugos įstatymą lydi jį įgyvendinantys teisės aktai.[1988]

Įstatymai, reglamentuojantys profesinių savivaldų teisinį statusą, įgalioja profesines savivaldas užtikrinti, kad jų nariai savo funkcijas atliktų profesionaliai, vadovaudamiesi profesinės etikos normomis, įstatymais, kitais teisės aktais. Todėl numatyti atitinkami profesinių sąjungų organai – revizijos komisijos (pavyzdžiui, Notarų rūmų revizijos komisija), garbės teismai (pavyzdžiui, Advokatų garbės teismas), profesinės etikos komisijos (pavyzdžiui, Notarų profesinės etikos komisija). Šie organai gali nagrinėti skundus dėl profesinių savivaldų narių elgesio ir jų atsakomybės. Kai kada tokių skundų nagrinėjimas gali baigtis profesinės savivaldos nario pašalinimu iš profesinės savivaldos.

Išskirtinę reikšmę užima asmenų, kurių laisvės yra apribotos, skundai, raštai, prašymai. Skirtingų pavadinimų, turinio ir teisinės reikšmės tokių asmenų skundai, raštai, laiškai yra jiems vienas iš būdų susisiekti su išoriniu pasauliu. Todėl nemenką reikšmę tokių asmenų skundams, raštams turi cenzūros klausimas, jų pristatymo adresatams užtikrinimo tvarka. Nuteistieji atlieka bausmes pataisos namuose, tardymo izoliatoriuose – įstaigose, pavaldžiose Kalėjimų departamentui prie Teisingumo ministerijos. Bausmių vykdymo kodekso[1989] (toliau – Kodeksas) 99 straipsnyje įtvirtinta nuteistųjų teisė į susirašinėjimą. Jų laiškų išsiuntimo ir gavimo tvarką nustato teisingumo ministro įsakymu patvirtinta tvarka.[1990] Kodekso 100 straipsnyje nustatyta nuteistųjų teisė kreiptis su pasiūlymais, prašymais (pareiškimais), peticijomis ir skundais į valstybės ir savivaldybių institucijų pareigūnus, tarnautojus, nevyriausybines organizacijas, tarptautines institucijas. Tokie pasiūlymai, prašymai, pareiškimai, skundai nėra tikrinami ir išsiunčiami per vieną darbo dieną nuo jų gavimo momento. O atsakymai į nuteistųjų pasiūlymus, prašymus (pareiškimus), peticijas ir skundus per dvi darbo dienas nuo jų gavimo momento turi būti įteikiami nuteistiesiems pasirašytinai. Tarptautinių institucijų atsakymai nuteistiesiems įteikiami ne vėliau kaip per vieną darbo dieną nuo jų gavimo momento. Nuteistieji turi teisę tiesiogiai kreiptis į Respublikos Prezidentą, Seimo ar Vyriausybės narį, prokurorą, Seimo skiriamą kontrolierių arba Teisingumo ministerijos atstovą šių asmenų lankymosi pataisos įstaigose metu.

[1988] Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 1133 „Dėl Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymo įgyvendinimo“ (TAR, 2018-11-21, Nr. 18760); Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus 2019 m. gruodžio 23 d. įsakymas „Dėl Informacijos pagal Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymą teikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-12-30, Nr. 21654); Lietuvos banko valdybos 2019 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 03-125 „Dėl Informacijos apie pažeidimus teikimo ir tvarkymo Lietuvos banke tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2019-06-26, Nr. 10217).

[1989] Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo įstatymas (Žin., 2002, Nr. 73-3084).

[1990] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2020 m. sausio 21 d. įsakymas Nr. 1R-25 „Dėl Pataisos įstaigų ir tardymo izoliatorių vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2020-01-21, Nr. 911).

Nuo skundų ir įvairių iniciatyvų, pasiūlymų reikia atskirti tam tikrų įsipareigojimų vykdymą, t. y. tokius veiksmus, kuriuos galima pavadinti bendradarbiavimu su viešąja administracija. Čia pateiktini tokie pavyzdžiai – darbdavių pareiga pateikti informaciją apie nelaimingus atsitikimus darbe, įvykius darbe, statinio avarijas, pavojingo objekto, įrenginių avarijas, gaisrus, sprogimus, branduolinės energetikos objekto veiklos sutrikimus, energijos tiekimo sutrikimus, kai darbuotojas patiria žalą sveikatai[1991], pareiga informuoti apie asmens gimimą, mirtį, mirusiojo kūno radimą[1992], archeologinį radinį[1993], pareiga pranešti apie gaisrą[1994], pareiga atiduoti rastą svetimą tapatybės kortelę ar pasą[1995], pareiga informuoti apie eismo įvykį[1996], pareiga pranešti teisėsaugos įstaigai arba teismui apie jam žinomą daromą ar padarytą labai sunkų nusikaltimą[1997], ūkio subjektų pareiga informuoti apie nesaugų ar galimai nesaugų maistą[1998] ir pan. Tokių pareigų nevykdymas užtraukia administracinę ar netgi baudžiamąją teisinę atsakomybę.

4. APSAUGA NUO NETEISĖTŲ NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ

Teisės normos Lietuvoje numato tam tikrą apsaugos nuo neteisėtų norminių administracinių aktų mechanizmą.

Konstitucijoje įtvirtinta, kad Vyriausybės nutarimai turi atitikti Konstituciją, įstatymus (106 straipsnio 3 dalis), VAĮ nustatyta, kad administraciniai sprendimai turi būti pagrįsti įstatymais (3 straipsnio 4 punktas). Taigi, Vyriausybės, ministerijų, kitų vykdomosios valdžios institucijų, savivaldybių administravimo subjektų norminiai administraciniai aktai turi būti „pagrįsti įstatymais“, priimti „pagal įstatymą“. Maža to, norminiai administraciniai aktai yra skirti įstatymams vykdyti ir įgyvendinti. Jie negali prieštarauti įstatymams (*contra leges*) ir jų normomis reguliuojamas dalykas negali būti tiesiogiai ne-

[1991] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas Nr. 1118 „Dėl Nelaimingų atsitikimų darbe tyrimo ir apskaitos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2004, Nr. 136-4945).

[1992] Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2016 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 1R-334 „Dėl Civilinės būklės aktų registravimo taisyklių ir Civilinės būklės aktų įrašų ir kitų dokumentų formų patvirtinimo“ (TAR, 2016-12-28, Nr. 29705); Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2015 m. gegužės 26 d. įsakymas Nr. V-657 „Dėl Elektroninės sveikatos paslaugų ir bendradarbiavimo infrastruktūros informacinės sistemos naudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (TAR, 2015-05-29, Nr. 8275).

[1993] Lietuvos Respublikos nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymas (Žin., 2004, Nr. 153-5571).

[1994] Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas (Žin., 2002, Nr. 123-5518).

[1995] Lietuvos Respublikos asmens tapatybės kortelės ir paso įstatymas (TAR, 2014-12-31, Nr. 21281).

[1996] Lietuvos Respublikos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas (Žin., 2001, Nr. 56-1977).

[1997] Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 89-2741).

[1998] Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos 2015 m. balandžio 1 d. įsakymas Nr. B1-308 „Dėl Pranešimų apie nesaugų ar galimai nesaugų maistą, suklastotą maistą, su maistu besiliečiančius gaminius ir medžiagas ar pašarus teikimo reikalavimų patvirtinimo“ (TAR, 2015-04-01, Nr. 4904).

susijęs su įstatymu (*praeter legem*). Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjektai administracinį reglamentavimą gali vykdyti tik įstatymų nustatytais atvejais ir būdais (apie santykį tarp įstatymų ir poįstatyminių aktų žr. vadovėlio V dalies 2.3.1 poskyrį).

Nors tarp įstatymų ir norminių administracinių aktų yra glaudus ryšys, įstatymų leidėjas negali keisti, naikinti, skelbti negaliojančiais viešojo administravimo subjektų priimtų norminių administracinių aktų. Tai prieštarautų valdžių padalijimo principui ir Konstitucijai. Tačiau kiek kitaip situacija klostosi tarp pačių viešojo administravimo institucijų. Konstitucijos 94 straipsnio 3 punkte nustatyta, kad Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą. Vienas iš koordinavimo veiklos pavyzdžių įtvirtintas Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje – Vyriausybės teisė pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams, Seimo nutarimams, valstybės vadovo dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams. Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta savivaldybės tarybos teisė sustabdyti, pakeisti ar panaikinti savo pačios bei kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtus norminius administracinius aktus, savivaldybės administracijos direktoriaus teisė sustabdyti, pakeisti ar panaikinti savo priimtus teisės aktus arba savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo. Pastarajam taip pat įtvirtinta teisė naikinti savo priimtus teisės aktus.

Norminių administracinių aktų teisėtumą kontroliuoja administraciniai teismai, Vyriausybės nutarimų konstitucingumą – Konstitucinis Teismas.

Oficialioji administracinė doktrina apie norminių administracinių bylų nagrinėjimą[1999]

- „administraciniai teismai, nagrinėdami normines administracines bylas, sprendžia, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka *įstatymą* ar *Vyriausybės norminį aktą*, t. y. savo kompetencijos ribose užtikrina konstitucinio teisinės valstybės principo, suponuojančio teisės aktų hierarchiją, įgyvendinimą viešojo administravimo srityje“;[2000]
- LVAT turi įgaliojimus vertinti poįstatyminio norminio akto, kurio teisėtumo tyrimas nepriskirtinas Konstitucinio Teismo kompetencijai, atitiktį *Konstitucijai*[2001];
- „bylų dėl norminių administracinių aktų nagrinėjimo proceso paskirtis yra ne pažeistų subjektinių teisių apsauga, o abstrakti viešojo administravimo subjektų veiklos, priimant norminius administracinius aktus, teisėtumo kontrolė“[2002];
- „Kvestionuojamas aktas gali būti tyrimo objektas norminėje administracinėje byloje tik tuo atveju, jeigu jis atitinka norminio administracinio teisės akto

[1999] Remiamasi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apibendrinimu Nr. 36, 2019, p. 333–391.

[2000] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A442-1503/2012.

[2001] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I575-3/2011.

[2002] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1128-13.

požymius“[2003] (apie norminių administracinių aktų požymius žr. vadovėlio V dalies 2.3 poskyryje);

- tam, kad būtų tikrinamas norminio administracinio akto teisėtumas, būtina, kad skundžiamas aktas galiotų, t. y. būtų taikomas[2004]; analogiškai – nepaskelbtas teisės aktas negali būti administracinio teisinio ginčo objektas[2005], maža to, norminiai administraciniai aktai turi būti tinkamai paskelbti[2006];
- „kitaip nei abstraktaus pareiškimo (prašymo) atveju vertintini atvejai, kai norminio administracinio akto teisėtumo bylos išsprendimas yra susijęs su individualių asmenų teisių gynimu. Tokiu atveju administracinis teismas privalo priimti ir tirti nebegaliojančio arba jau pakeisto teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams su sąlyga, kad prašomas ištirti norminis administracinis aktas (ar jo dalis) taikomas nagrinėjant individualią bylą ir šio akto teisėtumo ištyrimas padės teismui teisingai išspręsti ginčą.“[2007]

5. TEISMINĖ APSAUGA NUO NETEISĖTO INDIVIDUALAUS ADMINISTRACINIO AKTO

Konstitucijos 30 straipsnis nustato, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Teisme turi būti ginamos asmenų pažeistos teisės ir teisėti interesai, nepriklausomai nuo to, ar jie yra tiesiogiai įtvirtinti Konstitucijoje. Be to, asmens teisės turi būti ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų neteisėtų veiksmų.[2008] Teisė kreiptis į teismą yra įtvirtinta ne tik Konstitucijoje, bet ir Teismų įstatymo[2009] 4 straipsnyje, ABTĮ[2010] (toliau – ABTĮ) 5 straipsnyje, taip pat ES teisėje (Chartijos 47 straipsnyje), tarptautinėje teisėje (Konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje, 13 straipsnyje).

LVAT pažymėjo, kad administracinių teismų kompetencijai priskiriami visi ginčai, kilę iš administracinių teisinių santykių, kurie atsiranda valstybės institucijoms (taip pat ir savivaldybių institucijoms – aut. past.) atliekant viešąjį administravimą[2011]. Antai ir ABTĮ 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad administracinis teismas sprendžia viešojo administravimo srities ginčus. Kitaip tariant,

[2003] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. liepos 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-13-438/2019.

[2004] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-558-556/2017.

[2005] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I143-24/2013.

[2006] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-603/2008; 2012 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-1809/2012.

[2007] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apibendrinimas Nr. 36, 2019, p. 354.

[2008] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas.

[2009] Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (Žin., 1994, Nr. 46-851).

[2010] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-308).

[2011] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1216-552/2015.

administraciniai teismai sprendžia viešojo administravimo srities ginčus arba ginčus, kylančius iš viešosios administracijos veiklos. Administraciniai teismai nesprendžia ginčų, kylančių iš kitų, ne administracinių teisinių santykių (detaliau apie administracinių teismų kompetenciją žr. VII dalies 1.3 poskyrį).

Nemažai viešosios administracijos priimamų sprendimų, jai veikiant viešojo administravimo srityse, yra individualaus pobūdžio, nes ir atliekant ūkio subjektų kontrolę, ir teikiant administracines paslaugas, ir atliekant vidaus administravimą priimami individualaus pobūdžio administraciniai aktai, įskaitant tarnybinius aktus.

ABTĮ 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. LVAT ne vienoje byloje yra akcentavęs, kad teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos yra fundamentali asmens teisė, tačiau ji nėra absoliuti.[2012] Kreipiantis teisminės gynybos, būtina, kad besikreipiantis asmuo būtų ja suinteresuotas. Ką reiškia „suinteresuotas subjektas"? Teisminės gynybos kontekste „suinteresuotas subjektas" reiškia administracinio akto adresatą ar kitokiu būdu dalyvaujantįjį administracinių aktų sukurtuose teisiniuose santykiuose. Pavyzdžiui, asmeniui, jo nuomone, yra neteisėtai nesuteikiama tam tikros ūkinės komercinės veiklos licencija. Toks atvejis asmeniui sukelia teisines pasekmes, nes jis negali užsiimti atitinkama veikla.

ABTĮ 3 straipsnio 2 dalimi įstatymų leidėjas apibrėžia administracinių bylų nagrinėjimo ribas[2013], taip pat tai, kad „šis teisinis reguliavimas lemia, kad politinis ar ekonominis tikslingumas negali būti motyvu, kuriuo remdamasis teismas išsprendžia bylą"[2014]. Jeigu pareiškėjas savo skunde pateiks argumentus, susijusius, pavyzdžiui, su „bendrovės galimai patiriamais kaštais administruojant darbuotojų siuntimą (komandiravimą) dirbti į kitas valstybes nares"[2015], su „maršrutinių taksi integracijos į bendrąją viešojo transporto sistemą vykdymo ekonominiu pagrįstumu"[2016], su pasirinkto verslo modelio pagrįstumu, naudingumu, pelningumu, sumokamomis mokesčių sumomis[2017], su policijos

[2012] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-109-662; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-222-662; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-208-146; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-577-624 ir t. t.

[2013] ABTĮ 3 straipsnio 2 dalyje įstatymų leidėjo apibrėžtos administracinių bylų nagrinėjimo ribos yra taikytinos nagrinėjant ir individualaus, ir norminio administracinio akto teisėtumą.

[2014] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugsėjo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1044-09.

[2015] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-146-1750-14.

[2016] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. rugpjūčio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-1139-14.

[2017] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-346-525/2015.

reformos efektyvumo vertinimu[2018], su administracinių aktų ekonominiu tikslingumu[2019], su „autoįvykių skaičiumi Lietuvoje, aplinkos tarša, kitų valstybių praktika“[2020], su „vertinimu, ar pagrįstai buvo skirtos savivaldybės biudžeto lėšos tam tikrų pagrindinių Panevėžio miesto gatvių tvarkymui, o ne o ne naujų gatvių tiesimui“, su tuo, ar pagrįstai pareiškėjas skirstė savo biudžeto lėšas, susijusias su gatvių tiesimu ar jų priežiūra[2021], su sunkia savivaldybės finansine padėtimi, „kurią dar labiau pablogintų visuomeninės administracinių ginčų komisijos veikla“[2022], su investicijų atsipirkimu „per nusidėvėjimo (amortizacijos) sąnaudas“[2023], su metiniu rinkliavų dydžių teisingumu[2024], su aplinkybėmis „dėl Šiaulių Didždvario gimnazijos dalyvavimo paprojektyje bei finansavimo perkėlimo“[2025], su institucijos vidinės organizacijos struktūros projektavimu[2026], su tuo, ar „atskiros sportinės akrobatikos mokyklos buvimas yra naudingas visai Lietuvai, ar ne“[2027], su geriausiu nuotekų valymo klausimo sprendimu, panaudojant privačias ir ES lėšas, o ne statant naujus valymo įrenginius[2028], su projekto finansavimu padarytomis investicijomis[2029], su įmonės ekonominės padėties bei licencijos panaikinimo pasekmėmis[2030], su Vyriausybės nutarimais, kuriais nebuvo didinama minimali mėnesinė alga valstybės tarnautojams[2031], tai administracinis teismas tokių argumentų nevertins. ABTĮ 3 straipsnio 2 dalyje

[2018] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4761-575/2017

[2019] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-953-14.

[2020] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-234-14.

[2021] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-266-14.

[2022] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-1438-13.

[2023] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Iv-2453-624/2012.

[2024] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-3654-11.

[2025] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-63-3304-11.

[2026] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. vasario 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-348-12; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-2891-12; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-662-3051-12; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. lapkričio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-662-1889-13 ir t. t.

[2027] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1453-11.

[2028] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-756-2428-11.

[2029] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-492-2653-11.

[2030] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-525-1474-10; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-484-09.

[2031] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-409-08; panašiai argumentų bylų 2007 ir 2008 m. buvo išspręsta per 500.

įtvirtinta, kad „ne teismo paskirtis yra perimti viešojo administravimo funkciją iš vykdomosios valdžios“[2032], kad „teismas neatlieka to ekonominio tyrimo ir vertinimo, kuris įstatymu yra pavestas atsakovui (viešojo administravimo subjektui – aut. past.), ir nepriiminėja tų sprendimų, kuriuos priimti, atlikus atitinkamą tyrimą ir vertinimą, įstatymu yra priskirta atsakovui“[2033].

Praktinis pavyzdys

„Prekyba alkoholiniais gėrimais yra ūkinė veikla. Tačiau, kaip savo aktuose yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, ūkinės veiklos laisvė gali būti ribojama, kai yra būtina ginti viešąjį interesą, šalinti tuos padarinius, kuriuos alkoholio vartojimas gali sukelti žmonių sveikatai, viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui. Todėl įstatymų leidėjas nustatė įgaliojimus savivaldybių taryboms dalyvauti koordinuojant valstybės alkoholio kontrolės politiką ir, esant reikalui, riboti prekybą alkoholiniais gėrimais savivaldybės teritorijoje.

Pirmosios instancijos administracinis teismas, įvertinęs ištirtus teismo posėdyje įrodymus, priėjo prie teisingos išvados, kad atsakovas, apribodamas pareiškėjui prekybos alkoholiniais gėrimais laiką, galiojančių teisės normų nepažeidė. Teismo sprendimas yra teisėtas ir pagrįstas. Todėl pareiškėjo apeliacinis skundas atmestinas. Pažymėtina, kad teismas nevertina ginčijamo administracinio teisės akto politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu (ABTĮ 3 str. 2 d.).“[2034]

Pateikiant skundą (prašymą, pareiškimą) administraciniam teismui, svarbu atkreipti dėmesį į skundo formai ir turiniui keliamus reikalavimus, įtvirtintus ABTĮ 24 straipsnyje. Įstatymo 24 straipsnio 2 dalies 7 punkte nustatytas *skundo pagrindas* – aplinkybės, kuriomis pareiškėjas grindžia savo reikalavimą, ir tai patvirtinantys įrodymai, liudytojų pavardės, vardai ir gyvenamosios vietos, kitų įrodymų buvimo vieta. ABTĮ 24 straipsnio 2 dalies 8 punkte nurodytas *skundo dalykas* – pareiškėjo reikalavimas. Skundo dalykas (ko gali reikalauti pareiškėjas) yra įtvirtintas ABTĮ 88 straipsnyje, nustatančiame, kokius sprendimus administracinis teismas priima. Taigi, pareiškėjas gali administracinio teismo reikalauti, kad šis patenkintų skundą ir panaikintų skundžiamą teisės aktą (ar jo dalį) arba įpareigotų jį priėmusį viešojo administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą ar įvykdyti kitokį teismo patvarkymą, patenkintų skundą ir įpareigotų savivaldybių administravimo subjektą įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą ar kitą teisės aktą, patenkintų skundą ir išspręstų ginčą kitu įstatymų nustatytu būdu, patenkintų skundą ir priteistų atlyginti žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, pagal CK 6.271 straipsnį.

Ne visus ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių, nagrinėja administraciniai teismai. Administracinių nusižengimų bylų administraciniai teismai nenagrinėja, nes juos, pagal Teismų įstatymo 12 straipsnio 3 dalį, nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai – apylinkių, apygardų teismai ir LAT.

[2032] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4761-575/2017.

[2033] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1390-525/2017.

[2034] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-39-409-09.

6. APSAUGA NUO NETEISĖTŲ PRIEVARTOS PRIEMONIŲ PANAUDOJIMO

Gyvenime būna įvairiausių situacijų, kai viešojo administravimo subjektai gali paveikti asmenų teises ir nepriimdami administracinio akto. Taip atsitinka tada, kai veikti reikia operatyviai, neatidėliotinai, pavyzdžiui, gaisras, asmens, įtariamo padarius priešingą teisei veiką, persekiojimas. Taip pat taip gali atsitikti netikėtai, pavyzdžiui, vykdant kontrolinį pirkimą (antraip, administracinis veiksmas prarastų savo prasmę).

Tokiais atvejais asmenys turi pareigą atlikti tam tikrą veiksmą arba nuo kokio nors veiksmo susilaikyti ir tam gali pakakti įstatymų įgalioto asmens žodinio reikalavimo, įsakymo, draudimo, pavyzdžiui, sustoti ir likti vietoje, susilaikyti ir neįeiti į kokią nors patalpą, sustabdyti vairuojamą motorinę transporto priemonę, parodyti asmens tapatybės dokumentą, leistis būti patikrinamam, patikrinti blaivumą ar apsvaigimą, leisti įgaliotam asmeniui įeiti į patalpas, asmeniui priklausantį namą, butą, apžiūrėti daiktus, juos paimti ir t. t. Šie veiksmai Lietuvos administracinės teisės doktrinoje[2035] yra vadinami kardomosiomis administracinės prievartos priemonėmis. Tarp jų išsiskiria specialiosios administracinės kardomosios prievartos priemonės, kurios Policijos įstatyme[2036] vadinamos specialiosiomis priemonėmis, pavyzdžiui, nustumiant arba išsklaidant minią, sulaikant administracinius nusižengimus ar nusikalstamas veikas padariusius asmenis, agresyvius ar linkusius žalotis asmenis sutramdant ir pristatant į atitinkamą įstaigą, priverstinai sustabdant transporto priemones, patenkant į teritorijas, patalpas ar transporto priemones, atremiant kėsinimąsi į asmenį ar turtą, taip pat ardant šiems veiksmams kliudančius objektus.

Administracinės prievartos priemonių teisėtumo pagrindai gali būti:

- Dokumento, įrodančio pareigūno statusą, įgaliojimus taikyti administracinės prievartos priemones, pateikimas, pavyzdžiui, tarnybinio pažymėjimo. Policijos, pasienio, muitinės, finansinių nusikaltimų tyrimo pareigūno statusą taip pat įrodo tarnybinė uniforma, pareigūno tarnybinis ženklas. Policijos, pasieniečio, Lietuvos transporto saugos administracijos pareigūno, muitinės pareigūno reikalavimas gali būti išreikštas įjungus specialiomis spalvomis nudažyto ir atitinkamos institucijos ženklu pažymėto automobilio šviesų lentę su užrašu „STOP POLICIJA“ arba „STOP“.[2037] Tamsiuoju paros metu transporto priemonės stabdomos laikantis atitinkamų reikalavimų: policijos pareigūnai turi vilkėti uniformą su šviesą atspindinčiais elementais, dirbti tik specialiomis spal-

[2035] Šedbaras, Stasys. Administracinė atsakomybė, *supra* note 8, p. 32.
[2036] Lietuvos Respublikos policijos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 90-2777).
[2037] Žr. ANK 426 straipsnio 6 dalis.

vomis dažytu ir policijos skiriamaisiais ženklais pažymėtu tarnybiniu automobiliu ar motociklais[2038] ir t. t.;

- Prievartos priemonė savo turiniu, apimtimi, tikslu neprieštarauja įstatymui bei pareigūno įgaliojimams;
- Prievartos priemonės taikomos įstatymų pagrindu. Taikant prievartos priemonę nepakanka vadovautis bendra taisykle, kad pareigūno veikla yra grindžiama pagarbos žmogaus teisėms, humanizmo, visuomenės moralės principais ar bendrai suformuota taisykle „pareigūnas privalo gerbti ir ginti žmogaus orumą, užtikrinti ir saugoti jo teises ir laisves“, „užtikrinti sulaikyto ar pristatyto į policijos įstaigą asmens teises ir teisėtus interesus“ ir t. t. Tam asmeniui, kurio teisės yra suvaržomos, turi būti paaiškintas sulaikymo pagrindas, atsakomybė, kylanti už pareigūno teisėtų nurodymų ar reikalavimų nevykdymą, asmuo turi būti įspėtas apie ketinimą panaudoti specialiąsias priemones[2039], kai apžiūra yra susijusi su asmens kūno apnuoginimu, ją turi atlikti tos pačios lyties pareigūnas arba gydytojas[2040], darant kratas, poėmius kviečiami kviestiniai arba tai atliekama savivaldybės institucijos atstovo akivaizdoje, kai nedalyvauja buto, namo ar kitų patalpų, kuriose daroma krata, savininkas, nuomotojas, valdytojas, pilnametis jų šeimos narys ar artimasis giminaitis, o darant kratą įmonėje, įstaigoje ar organizacijoje, – tos įmonės, įstaigos ar organizacijos atstovas[2041].

Konstitucijos 6 straipsnyje įtvirtinta, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija, 20 straipsnyje nustatyta, kad niekas negali būti savavališkai sulaikytas arba laikomas suimtas, kad niekam neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokias yra nustatęs įstatymas, 23 straipsnyje įtvirtinta prigimtinė nuosavybės neliečiamumo teisė. Viešajame administravime, valstybės ir vidaus tarnyboje galioja įstatymų viršenybės principas. Tai reiškia, kad jeigu pareigūnai, tarnautojai taiko administracinės prievartos priemones, jos turi būti taikomos taip, kad pareigūno veiksmai neprieštarautų įstatymų ir kitų teisės aktų normoms, pavyzdžiui, krata ar poėmis daromi be kviestinių, apžiūrą, susijusią su asmens kūno apnuoginimu, atlieka ne tos pačios lyties pareigūnas ir ne gydytojas ir pan.

Šiame kontekste gali pasirodyti aktualus *būtinosios ginties* institutas. Pagal ANK 13 straipsnio 2 dalį, būtinoji gintis yra veika, padaryta ginant savo ar kito asmens teises ar laisves, visuomenės ar valstybės interesus nuo pradėto ar tiesiogiai gresiančio pavojingo ir priešingo teisei kėsinimosi.

[2038] Lietuvos policijos generalinio komisaro 2020 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. 5-V-420 „Dėl Policijos pajėgų vienetų veiklos organizavimo aprašo patvirtinimo" (TAR, 2020-05-28, Nr. 96-11367).

[2039] Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Specialiųjų priemonių specifikacijos ir Specialiųjų priemonių panaudojimo tvarkos aprašo patvirtinimo" (TAR, 2016-11-28, Nr. 27588).

[2040] ANK 598 straipsnio 3 dalis.

[2041] BPK 145 straipsnio 5 dalis.

Praktiniai pavyzdžiai

Jeigu motorinės transporto priemonės vairuotojas, vengdamas patikrinimo, vairuoja į policininko uniformą dėvintį pareigūną, kuris jam teisės aktus atitinkančiais ženklais nurodo sustoti, o vairuotojas tokiu veiksmu priverčia policininką pasitraukti, kad šiam nekiltų grėsmė sveikatai ir gyvybei, ir išvengia patikrinimo, toks vairuotojas veikia priešingai teisei. Tokio vairuotojo veiksmo negalima vadinti būtinąja gintimi, nes policininkas atliko įstatymais jam suteiktus įgaliojimus. Maža to, vairuotojo veiksmas nebuvo nukreiptas į savo, visuomenės ar valstybės interesų gynimą nuo gresiančio pavojingo ir priešingo teisei kėsinimosi.

Asmuo priešindamasis teisėtam pareigūno veiksmui, kuriuo yra apribojamos tam tikros asmens teisės, užpuola pareigūną – toks asmens veiksmas nebus laikomas būtinąja gintimi, atvirkščiai – tai gali sukelti asmeniui administracinę ar baudžiamąją atsakomybę.

Administracinės teisės doktrinoje[2042] manoma, kad būtinoji gintis yra galima, jeigu pareigūnas atlieka veiksmus, neturėdamas tam įgaliojimų, arba toks veiksmas pareigūno atliekamas, nesilaikant teisės aktuose nustatytų reikalavimų ir yra grindžiamas išskirtinai asmeniniais interesais, antipatijomis ir pan. Vis dėlto praktikoje tai sunkiai įgyvendinama, nes Lietuvos teisėje būtinosios ginties panaudojimas prieš patį pareigūną sunkiai įsivaizduojamas. Antai Policijos įstatymo 21 straipsnyje įtvirtinta:

> Įgyvendindamas policijos uždavinius, pareigūnas turi teisę duoti sau nepavaldiems asmenims teisėtus nurodymus ar pateikti reikalavimus, o jeigu asmenys jų nevykdo ar priešinasi, panaudoti prievartą. Pareigūno reikalavimai ir nurodymai turi būti vykdomi nedelsiant. Teisėti ir pagrįsti pareigūnų reikalavimai ar nurodymai yra privalomi visiems fiziniams ir juridiniams asmenims, organizacijoms, neturinčioms juridinio asmens statuso, šių organizacijų ir juridinių asmenų padaliniams. Už šių reikalavimų ar nurodymų nevykdymą asmenys atsako įstatymų nustatyta tvarka.

Nustatant, ar pareigūnas atlieka savo įgaliojimus tinkamai, gali būti svarbios ir kitos aplinkybės, pavyzdžiui, teritorija, kurioje pareigūnas įgaliotas atlikti savo funkcijas, ir įgaliojimų vykdymas tarnybos ir ne tarnybos metu. Dėl teritorinių įgaliojimų atkreipiame dėmesį į savivaldybių viešosios tvarkos skyriuose dirbančius tarnautojus. Jie taiko administracinę atsakomybę pagal atitinkamus ANK straipsnius, tačiau tik atitinkamos savivaldybės teritorijoje, pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybės administracijos Viešojo skyriaus tarnautojai negali vykdyti savo įgaliojimų Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje. Tačiau policijos pareigūnų atveju yra kiek kitaip. Normų, nustatančių, kokioje teritorijoje pareigūnas turi veikti, nėra, išskyrus ANK 616 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą taisyklę, kad administracinių nusižengimų bylos ne teismo tvarka nagrinėjamos rašytinio proceso tvarka, nekviečiant administracinių bylų teisenoje dalyvaujančių asmenų į bylos nagrinėjimą pagal administracinio nusižengimo padarymo vietą. Kai administracinis nusižengimas užfiksuotas stacionariomis ar mobiliosiomis teisės pažeidimų fiksavimo sistemomis, byla gali būti nagrinėjama pagal admi-

[2042] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 487.

nistracinio nusižengimo padarymu įtariamo asmens gyvenamąją vietą (transporto priemonės registracijos vietą). Tam, kad policijos pareigūnas veiktų kitos apskrities teritorijoje, jis turi būti komandiruojamas savo vadovo įsakymu ar generalinio komisaro įsakymu. Kitų policijos įstaigų pareigūnų pagalba pasitelkiama renginių metu, vasaros sezono metu kurortiniuose miestuose ir pan.

Pareigų atlikimas ne darbo metu savivaldybių viešosios tvarkos skyrių tarnautojams nėra niekaip reglamentuojamas. Kitaip yra statutinių valstybės tarnautojų atveju. Policijos įstatymo 22 straipsnyje ir Vidaus tarnybos statuto 21 straipsnyje įtvirtintos bendrosios pareigūnų pareigos. Pavyzdžiui, sužinoję apie rengiamą ar daromą teisės pažeidimą, taip pat patys būdami teisės pažeidimo liudytojais pareigūnai turi imtis neatidėliotinų priemonių, kad užkirstų kelią rengiamam arba daromam teisės pažeidimui. Panašu, kad šių pareigų turi būti laikomasi ir ne darbo metu. Tačiau atitinkamos teisės, pavyzdžiui, uždrausti eksploatuoti transporto priemones, kurių konstrukcija arba techninė būklė neatitinka galiojančių Kelių eismo taisyklių, normatyvų ar standartų, priverstinai nuvežti transporto priemones, yra suteiktos tik vykdant funkcijas darbo metu, pavyzdžiui, atliekant nusikalstamų veikų, administracinių nusižengimų tyrimą, nusižengimų, nusikaltimų prevenciją ir t. t.

Be čia suminėtų aspektų, yra ir kitų apsigynimo nuo neteisėtų administracinės prievartos priemonių būdų, pavyzdžiui, dėl pareigūnų veiksmų galima kreiptis skundo, pranešimo forma į pareigūno vadovą, teismą, reikalauti žalos, padarytos neteisėtais pareigūnų veiksmais, atlyginimo (žr. vadovėlio VIII dalį). Antai S. Šedbaras pastebėjo, kad administracinės prievartos priemonių taikymo teisėtumo kontrolė gali būti trejopa: žinybinė, kvaziteisminė, teisminė.[2043]

Tokių administracinių nusižengimų teisenos užtikrinimo prievartos priemonių, kaip administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens pristatymas ir paieška, asmenų atvesdinimas, administracinis sulaikymas, asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas, daiktų ir dokumentų paėmimas, poėmis, administracinį nusižengimą tiriančio pareigūno teisė susipažinti su informacija, specialiąją administracinę teisę patvirtinančio dokumento paėmimas, priverstinis transporto priemonės nuvežimas, neteisėtai pastatytų, laikomų ar apgyvendinimui, nakvynei, maitinimui ar kitiems tikslams naudojamų vagonėlių, kitų kilnojamųjų objektų arba įrenginių priverstinis nuvežimas, vairuotojo nušalinimas nuo transporto priemonių vairavimo, patikrinimas dėl neblaivumo ar apsvaigimo nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų, atidavimas į sveikatos priežiūros įstaigą teismo psichiatrijos ekspertizei atlikti, taikymą, pagal ANK 607 straipsnį, galima apskųsti aukštesniajai institucijai (pareigūnui) ar apylinkės teismui. Ši institucija (pareigūnas) ar teismas skundą turi išnagrinėti per penkias darbo dienas nuo skundo gavimo.

Dėl pareigūno veiksmų gali būti atliekamas tarnybinis patikrinimas (žr. vadovėlio IV dalies 3 skyrių). Jeigu bus nustatyta nusikalstamos veikos požymių,

[2043] Šedbaras, Stasys. Administracinė atsakomybė, *supra* note 8, p. 55.

bus pradėtas ir ikiteisminis tyrimas. Ginčai, kilę iš šių teisinių santykių gali būti nagrinėjami abiejų rūšių teismuose – dėl tarnybinio patikrinimo administraciniame teisme, dėl nusikalstamos veikos – bendrosios kompetencijos teisme.

7. APSAUGA NUO VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS NEVEIKIMO

Tarp viešojo administravimo subjektų neveikimo priežasčių gali būti netinkamai organizuotas viešojo administravimo institucijos darbas, per mažas valstybės tarnautojų skaičius arba nepakankama viešojo administravimo subjektų kvalifikacija. Aptarkime teisinius šios problematikos aspektus, ypač teisinę viešojo administravimo proceso dalyvių, kurie siekia būtino jų tikslams įgyvendinti sprendimo, apsaugą. Apskritai kalbant, aptarkime *denegatio iustitiae* problemą.

Viešojo administravimo procesą reglamentuojančios normos nustato ir terminus sprendimams priimti. Šie terminai yra procesinio teisinio tikrumo pagrindas. Teismų praktikoje pripažįstama, kad viešojo administravimo subjektui nustatomi procedūriniai terminai sprendimui priimti yra skirti norint užtikrinti, kad administracinis procesas nebūtų pernelyg užtęsiamas, o viešojo administravimo subjektai įvykdytų jiems pavestą kompetenciją.[2044] Suprantama, kad sprendimo priėmimo trukmė gali ir nepriklausyti nuo viešojo administravimo subjekto valios, pavyzdžiui, gali būti prašoma panaikinti skundo trūkumus, pateikti daugiau ar patikimesnių įrodymų ir pan. Tokiu atveju sprendimo priėmimo trukmė gali būti pratęsta, pavyzdžiui, VAĮ 10 straipsnyje 4 dalyje įtvirtinta, kad administracinis sprendimas turi būti priimtas per dvidešimt darbo dienų nuo asmens prašymo ar skundo gavimo dienos. Tačiau šis terminas dėl objektyvių priežasčių gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip dešimčiai darbo dienų.

Oficialiojoje administracinėje doktrinoje viešojo administravimo subjekto neveikimas tapatinamas su vilkinimu. LVAT yra paaiškinęs viešojo administravimo subjekto vilkinimo atlikti veiksmus sampratą: tai – „toks šio asmens neveikimas, kai viešojo administravimo subjektas nepriima sprendimo (teigiamo arba neigiamo) prašomu išspręsti klausimu per įstatymo nustatytą terminą“[2045]. Atsisakymas atlikti veiksmus ir vilkinimas nėra tapačios sąvokos. Atsisakymas atlikti veiksmus yra vienas iš viešojo administravimo subjektui leistinų veiksmų. O vilkinimas gali būti konstatuotas tada, kai viešojo administravimo subjektas neatlieka visų ar dalies veiksmų, kuriuos jam priskirta atlikti. Jeigu neveikimu asmeniui padaromas jo teisių ir teisėtų interesų pažeidimas, tokį neveikimą galima skųsti pagal VAĮ reglamentuojamą administracinę procedūrą (žr. V dalies 6 skyrių) arba pagal ABTĮ nustatytą tvarką.

[2044] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A602-1189/2013.

[2045] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS602-84/2012, 2019 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-394-520/2019;

Administracinės teisės doktrina apie administracinį tylėjimą

Administracinės teisės doktrinoje[2046] suformuotas pozityviosios ir negatyviosios taikymo administracinių sprendimų fikcijos institutas. *Pozityviosios fikcijos atveju* teisės aktas nustato, kad jeigu viešojo administravimo subjektas nepriima sprendimo per nustatytą laiką, tai reiškia, kad asmens kreipimuisi, pasiūlymui, reikalavimui yra pritarta. Pozityviosios fikcijos pavyzdžių galima aptikti Lietuvos teisės aktuose, pavyzdžiui, Elektros energetikos įstatymo[2047] 17 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad jeigu į tinkamai pateiktą prašymą išduoti licenciją ar leidimą neatsakoma per nurodytą terminą, laikoma, kad yra priimtas teigiamas sprendimas dėl licencijos ar leidimo išdavimo, Konkurencijos įstatymo[2048] 12 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad jeigu Konkurencijos taryba per nurodytą terminą nepriima nutarimų dėl koncentracijos, ūkio subjektai ar kontroliuojantys asmenys turi teisę vykdyti koncentraciją pagal pranešime apie koncentraciją nurodytas sąlygas, Visuomenės informavimo įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad asmenys, norintys verstis nelicencijuojama radijo, televizijos programų transliavimo veikla, kiti asmenys prieš pradėdami šią veiklą privalo nustatyta tvarka apie tai pranešti Lietuvos radijo ir televizijos komisijai. Po tokio pranešimo asmenys gali pradėti savo veiklą kitą dieną nuo atitinkamo pranešimo pateikimo Komisijai dienos, nelaukdami Komisijos atsakymo. Pozityviosios fikcijos atveju galioja toks teisinis statusas, koks būtų, jeigu viešojo administravimo subjektas priimtų sprendimą, kuriuo tenkintų asmens prašymą, reikalavimą.[2049] *Negatyviosios fikcijos atveju* („administracijos tylėjimas“) teisės aktas numato, kad jeigu per nustatytą terminą viešojo administravimo subjektas nepriima sprendimo, tai tokį neveikimą galima skųsti. Tokią nuostatą rasime VAĮ normose, reglamentuojančiose administracinę procedūrą, bei ABTĮ. Taigi, negatyviosios fikcijos atveju galioja toks teisinis statusas, koks būtų, jeigu viešojo administravimo subjektas priimtų sprendimą nepatenkinti asmens prašymo, reikalavimo, todėl tokiam fiktyviam sprendimui numatyta apskundimo galimybė. D. Hendrycho pastebėjimu, pozityviosios fikcijos atveju gali kilti grėsmė viešajam interesui, turint omenyje, kad viešojo administravimo subjektas gali nesiimti jokių veiksmų, kai turėtų jų imtis. Negatyviosios fikcijos atvejis yra palankesnis, nes įgalina viešojo administravimo proceso dalyvį apskųsti administracijos tylėjimą (neveikimą).

Kaip minėta, viešojo administravimo subjekto neveikimą galima apskųsti viešojo administravimo subjektui pagal VAĮ nustatytą administracinės procedūros tvarką. Remiantis šia tvarka, administracinę procedūrą pradeda viešojo administravimo subjekto vadovas arba jo įgaliotas pareigūnas ar 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. Atlikęs administracinę procedūrą, pareigūnas, valstybės tarnautojas ar darbuotojas surašo teikimą priimti administracinės procedūros sprendimą ir

[2046] Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 490.

[2047] Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 66-1984).

[2048] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Žin., 1999-, Nr. 30-856).

[2049] Doktrinoje yra pastebėta ir daugiau teisės aktų, kuriuose yra įtvirtinta pozityvaus taikymo administracinių sprendimų fikcijos atvejų: Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 89-2743); Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas (Žin., 2002, Nr. 13-467). Žr. Giedraitytė, Vidmantė; Andrijauskaitė, Agnė; Bileišis, Mantas. „Administrative Silence in Lithuania: Case Law and Data from the Administrative Oversight Institutions“, *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Palgrave, Macmillan, 2020, p. 459–492.

perduoda jį viešojo administravimo subjekto vadovui. Taigi, sprendimą priims viešojo administravimo subjekto, kurio neveikimas skundžiamas, vadovas.

Viešojo administravimo subjekto neveikimą galima apskųsti ABTĮ nustatyta tvarka – administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui (taip pat, pagal VAĮ 14 straipsnį, apskųsti galima ir tam pačiam viešojo administravimo subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui). LVAT konstatavo, kad viešojo administravimo subjektui praleidus įstatyme ar kitame teisės akte nustatytą administracinio sprendimo priėmimo terminą, galima konstatuoti viešojo administravimo subjekto neveikimą, ir tai suteikia teisę asmeniui kreiptis su skundu dėl neveikimo.[2050] Pagal ABTĮ 29 straipsnio 2 dalį, 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, administraciniam teismui. ABTĮ 92 straipsnyje įtvirtinta, kad bylose dėl viešojo administravimo subjekto neveikimo, tai yra pareigų nevykdymo, ar vilkinimo atlikti veiksmus, administracinis teismas savo sprendimu gali įpareigoti tą viešojo administravimo subjektą per teismo nustatytą laiką priimti reikiamą teisės aktą arba įvykdyti kitokį teismo patvarkymą. Tokia administracinių teismų kompetencija yra nustatyta dėl to, kad valdžių padalijimo principo esmė neleidžia administraciniam teismui perimti viešojo administravimo subjektų įgaliojimų ir pačiam priimti sprendimą. Viešojo administravimo subjekto neveikimo atveju administracinės bylos nagrinėjimo dalyką sudaro aplinkybių, ar viešojo administravimo subjektas buvo kompetentingas atlikti tam tikrus veiksmus, ar jam priskirtus klausimus sprendė įstatymų nustatyta tvarka ir laiku, nustatymas.[2051]

8. APSAUGA NUO KITOKIOS NETEISĖTOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS

Viešoji administracija dalyvauja ne tik administraciniuose teisiniuose santykiuose, bet ir privatinės teisės normomis reglamentuojamuose teisiniuose santykiuose. Tokiuose santykiuose viešoji administracija dalyvauja kaip ir visi kiti subjektai. Kitaip tariant, viešojo administravimo subjektai civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvauja neįgyvendindami viešojo administravimo įgaliojimų. Speciali teisėjų kolegija pažymėjo, kad viešojo administravimo institu-

[2050] Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525-2907/2012.

[2051] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A8-406/2003, 2020 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1658-502/2019; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Viešojo administravimo įstatymo normas, apibendrinimas Nr. 30, 2016, p. 296.

cijų veikla joms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose nėra viešasis administravimas ir kad tokiuose santykiuose administravimo institucija veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, bet kaip civilinių teisinių santykių subjektas.[2052] Taigi, ir ginčus, kylančius civiliniuose teisiniuose santykiuose, kai viena iš šalių yra viešojo administravimo subjektas, nagrinėja civiliniai teismai.

Speciali teisėjų kolegija apie viešosios administracijos dalyvavimą civiliniuose teisiniuose santykiuose

„Specialioji teisėjų kolegija savo nutartyse ne kartą yra pažymėjusi, kad be teisės aktais priskirtų valdžios, t. y. viešojo administravimo funkcijų, valstybė ir savivaldybės dalyvauja ir civiliniuose teisiniuose santykiuose kaip lygiateisiai šių teisinių santykių subjektai, įgyvendinantys atitinkamas turtines teises bei pareigas, susijusias su valstybei, kaip civilinės teisės subjektui, priklausančiu nekilnojamuoju turtu. Dalyvaudama šiuose santykiuose, valstybė ir savivaldybė atlieka veiksmus, kurie vertintini kaip juridiniai faktai, sukuriantys, pakeičiantys ar panaikinantys atitinkamas subjektines civilines teises ir pareigas. Taigi viešojo administravimo institucijų veikla šioms institucijoms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose nėra viešasis administravimas."[2053]

Valstybė (Lietuvos Respublika) ir savivaldybės *valdo turtą* (Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalis, 47 straipsnis, 128 straipsnio 2 dalis, 134 straipsnis). Valstybės turto savininko funkcijas įgyvendina Seimas ir Vyriausybė, turto valdytojais yra valstybės ar savivaldybių institucijos, Lietuvos bankas, valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga ar organizacija kiti juridiniai asmenys, kurie patikėjimo ar nuosavybės teise valdo, naudoja valstybės ar savivaldybės turtą ir disponuoja juo. Valstybės ir savivaldybių turto valdymą, naudojimą, disponavimą juo nustato įstatymas.[2054] Pagal Įstatymą, valstybės ir savivaldybių turtas turi būti valdomas, naudojamas ir juo disponuojama vadovaujantis visuomeninės naudos (rūpestingai, siekiant užtikrinti visuomenės interesų tenkinimą), efektyvumo (turi būti siekiama maksimalios naudos visuomenei), racionalumo (turi būti tausojamas, nešvaistomas, racionaliai valdomas ir naudojamas), viešosios teisės (sandoriai dėl valstybės ir savivaldybių turto turi būti sudaromi tik teisės aktų, reglamentuojančių disponavimą valstybės, savivaldybių turtu, nustatytais atvejais ir būdais) principais. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad valstybės turtas nėra savitikslis, jis turi duoti naudą visuomenei, todėl valstybės institucijos, veikdamos visuomenės interesais, turi tarnauti bendram tautos gėriui. Taigi, pagal Konstitucijos 134 straipsnio 1 dalį, valstybės turtas turi būti valdomas ir naudojamas teisėtai.[2055]

Valstybės turto apskaitą, valdymą, naudojimą ir disponavimą juo kontroliuoja valstybės institucijos, valstybės įmonės, įstaigos ar organizacijos vidaus

[2052] Specialios teisėjų kolegijos 2008 m. kovo 13 d. nutartis Nr. T-20-2008.

[2053] Pavyzdžiui, Specialios teisėjų kolegijos 2013 m. liepos 9 d. nutartis Nr. T-74; 2013 m. liepos 10 d. nutartis Nr. T-84.

[2054] Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas (TAR, 2014-04-03, Nr. 4025).

[2055] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas.

audito tarnyba ir Valstybės kontrolė (Konstitucijos 134 straipsnio 1 dalis), savivaldybės turto apskaitą, valdymą, naudojimą ir disponavimą juo kontroliuoja savivaldybės kontrolierius ir Valstybės kontrolė.

Vadovaujantis minėtu įstatymu, kai kuriems su valstybės turtu susijusiems veiksmams vykdyti reikalingas Finansų ministerijos pritarimas (pavyzdžiui, norint skolintis lėšų, kurių reikia valstybės nekilnojamajam turtui atnaujinti), Vyriausybės nutarimai (pavyzdžiui, perduodant valstybės turtą savivaldybėms) ir pan. Tokie aktai yra laikytini valstybės valios išraiška, tačiau juos priimant nesivadovaujama viešojo administravimo proceso normomis ir dėl tokių veiksmų kilusi žala nėra atlyginama remiantis CK 6.271 straipsniu.

Kita vertus, asmenims gali būti nuomojami valstybei ar savivaldybei priklausantys žemės sklypai, butai, kitas nekilnojamasis turtas. Tokiais atvejais klostosi civiliniai teisiniai santykiai tarp turto valdytojo ir asmens, o kilę ginčai nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose CK nustatyta tvarka.

Į valstybės turto valdymo santykius negali būti įtraukti fiziniai ar juridiniai asmenys, kurie teisiniu būdu, kaip mokesčių mokėtojai, kreipiasi į teismą ir prašo apginti viešąjį interesą arba privatizuoti viešosios nuosavybės objektus. Viešajam interesui ginti šiuo atveju galioja kiti teisiniai mechanizmai (Valstybės kontrolė, prokuroras, teismas), o asmens teisė privatizuoti valstybinį turtą atsiranda tik atitinkamo teisės akto pagrindu.[2056]

Kiek kitaip vertintina situacija dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo, pradėto atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę. Antai Speciali teisėjų kolegija ne vienoje savo nutartyje yra akcentavusi, jog nuosavybės teisių atkūrimą reglamentuoja viešosios teisės normos, o atitinkama valstybės ir jos institucijų veikla, susijusi su nuosavybės teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimu ir nacionalizuoto turto grąžinimu, yra viešojo administravimo sritis.[2057] Taigi, ginčai, kylantys atkuriant nuosavybės teises į nekilnojamąjį turtą, yra teismingi administraciniams teismams.

Pagal Vietos savivaldos įstatymą, kiekvienoje savivaldybėje turi būti įkurti kontrolės komitetai, įsteigtos kontrolės ir audito tarnybos, kurios dalyvauja priežiūroje arba prižiūri, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas ir patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai. Valstybės kontrolė taip pat atlieka priežiūrą: ji audituoja valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą, audituoja savivaldybių biudžetų vykdymą ir turto valdymą, naudojimą, disponavimą juo. Visuomenė irgi yra įtraukta į savivaldybės turto valdymo kontrolę, pavyzdžiui, savivaldybės turi sudaryti sąlygas gyventojams svarstyti savivaldybės biudžeto projektą.

Konstitucijos 20–23 straipsniai įtvirtina žmogaus asmens, privataus gyvenimo, nuosavybės, būsto neliečiamumą, CK 2.23 straipsnyje – asmens teisės į

[2056] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas.

[2057] Specialios teisėjų kolegijos 2005 m. gegužės 4 d. nutartis Nr. T-2005-28.

privatų gyvenimą ir jo slaptumą apsauga, CK 2.24 straipsnyje – asmens garbės ir orumo gynimą. Šių teisių apsauga numatyta civilinį procesą reglamentuojančiose teisės normose. Kadangi Lietuvoje nebuvo tokio atvejo, koks buvo Čekijos Respublikoje, aprašysiu toje valstybėje susiklosčiusią situaciją: „jeigu fizinis asmuo mano, kad jo teisės yra pažeistos Vyriausybės nario ar kito subjekto viešuoju sprendimu, t. y. veikiant viešajam, o ne privačiam asmeniui, būtina nustatyti, ar tas asmuo gali reikalauti jį apginti teisme nuo viešojo subjekto kaip fizinio asmens, ar nuo juridinio viešosios administracijos asmens, kuriame skundžiamą sprendimą priėmęs asmuo tarnauja. Čekijos Respublikos Konstitucinis Teismas vienoje iš bylų konstatavo, kad Vyriausybės pirmininko sprendimas nebuvo susijęs su Vyriausybės kompetencija, todėl Vyriausybė nėra atsakinga, o atsakingas yra Vyriausybės narys, kaip fizinis asmuo.“[2058]

Panaši situacija gali susiklostyti, kai viešojo administravimo subjektas paskelbia informaciją, pavyzdžiui, kad konkretus juridinis asmuo pažeidė asmens duomenų apsaugos taisykles arba kad atitinkama prekė turi būti pašalinta iš prekybos, nes neatitinka higienos ar kitokių reikalavimų, o asmuo, dėl kurio veiklos buvo paskelbta tokia informacija (įspėjimas ar pasiūlymas), mano, kad paskelbti duomenys neatitinka tikrovės. Tokiais atvejais ginčai nagrinėjami taip pat civiline tvarka.

9. BAUDŽIAMOJI POLITIKŲ, VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ IR PAREIGŪNŲ ATSAKOMYBĖ

Pagal Konstitucijos 85 straipsnį, atsakomybė už Respublikos Prezidento dekretus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo ir atšaukimo, aukščiausių karinių laipsnių suteikimo, nepaprastosios padėties skelbimo, Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo, tenka juos pasirašiusiam Ministrui Pirmininkui ar ministrui. Atsakomybė už tokį dekretą tenka ne pačiam Respublikos Prezidentui, o Ministrui Pirmininkui arba atitinkamam ministrui. Pagal oficialiąją konstitucinę doktriną, tokia nuostata yra grindžiama tuo, kad valstybės vadovas, kol eina savo pareigas, nėra atsakingas už savo sprendimus, išskyrus Konstitucijos 74 straipsnyje tiesiogiai numatytus atvejus, t. y. už tuos sprendimus, kuriais Respublikos Prezidentas šiurkščiai pažeidžia Konstituciją, sulaužo priesaiką, padaro nusikaltimą. Tokiais atvejais yra sprendžiamas Respublikos Prezidento konstitucinės atsakomybės klausimas.[2059] Galimas tokios atsakomybės rezultatas – valstybės vadovo pašalinimas iš einamų pareigų. Konstitucijos 86 straipsnyje nustatytas valstybės vadovo imunitetas – šis asmuo, kol eina pareigas, negali būti suimtas, patrauktas baudžiamojon ar administracinėn atsakomybėn. Konstitucijos

[2058] *Ústavní soud České republiky nález sp. Zn. I 453/03;* Hendrych, Dušan; et al. *Správní právo. Obecná část, supra note 14,* p. 494.

[2059] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas.

100 straipsnyje yra analogiška nuostata, įtvirtinanti Ministro Pirmininko ir ministrų imunitetą – jie negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn, suimti, negali būti kitaip suvaržyta jų laisvė be išankstinio Seimo sutikimo, o tarp Seimo sesijų – be išankstinio Respublikos Prezidento sutikimo.

Kitaip yra su valstybės tarnautojais, pareigūnais, kurių teisinį statusą reglamentuoja valstybės tarnybą reguliuojantys teisės aktai. Jiems yra taikoma baudžiamoji atsakomybė. Prieš ją aptardami, apžvelkime, kokiuose kontekstuose valstybės tarnybą reguliuojančiuose teisės aktuose yra vartojama kategorija „baudžiamoji atsakomybė".

Vienas iš pagrindų tapti valstybės tarnautoju ar pareigūnu yra nepriekaištinga reputacija. Antai Valstybės tarnybos įstatymo[2060] 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad valstybės tarnautoją į pareigas priimantis asmuo privalo užtikrinti, kad į valstybės tarnautojo pareigas būtų priimti tik nepriekaištingos reputacijos reikalavimus atitinkantys asmenys. Pagal Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 4 punktą, valstybės tarnautojas, pripažintas kaltu dėl baudžiamojo nusižengimo valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio baudžiamojo nusižengimo, negali būti laikomas nepriekaištingos reputacijos. Taigi, toks asmuo negali tapti ir valstybės tarnautoju. Maža to, panašių normų dėl nepriekaištingos reputacijos rasime Vidaus tarnybos statute[2061], Žvalgybos įstatyme[2062]. Vienas iš valstybės tarnautojo nušalinimo nuo pareigų pagrindų yra gauta informacija apie tai, kad valstybės tarnautojas įtariamas ar kaltinamas padaręs tyčinį sunkų arba labai sunkų nusikaltimą arba įtariamas ar kaltinamas padaręs nusikaltimą arba baudžiamąjį nusižengimą valstybės tarnybai ar viešiesiems interesams. Remiantis Valstybės tarnybos įstatymo 51 straipsnio 1 dalies 16 punktu, vienas iš valstybės tarnautojo atleidimo pagrindų yra įsiteisėjęs teismo nuosprendis, kuriuo jam paskirta bausmė už sunkų ar labai sunkų nusikaltimą, nusikalstamą veiką valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams ar korupcinio pobūdžio nusikalstamą veiką arba bausmė, dėl kurios jis negali eiti savo pareigų. Pagal Vidaus tarnybos statuto 72 straipsnio 1 dalies 9 punktą, vienas iš pareigūno atleidimo pagrindų yra teismo nuosprendžio įsiteisėjimas, kuriuo pareigūnas nuteisiamas už tyčinio nusikaltimo ar tyčinio baudžiamojo nusižengimo padarymą arba jam atimama teisė dirbti teisėsaugos institucijose, arba dėl kurio vykdymo jis negali atlikti savo pareigų, arba kai buvo padaręs tyčinį nusikaltimą ir buvo teismo atleistas nuo baudžiamosios atsakomybės įstatymų nustatyta tvarka. Maža to, Vidaus tarnybos statuto 38 straipsnyje yra nustatyta, kad pareigūnai, kurie atlikdami pareigas pažeidė įstatymų reikalavimus, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, traukiami tarnybinėn, administracinėn, materialinėn ar baudžiamojon atsakomybėn. Žvalgybos įstatymo 53 straipsnio 3 punkte taip pat nustatyta,

[2060] Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12037).
[2061] Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas (TAR, 2018-07-16, Nr. 12049).
[2062] Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 64-1931).

kad vienas iš žvalgybos pareigūnų atleidimo pagrindų yra įsiteisėjęs teismo nuosprendis, kuriuo žvalgybos pareigūnas pripažintas kaltu dėl nusikaltimo, taip pat dėl baudžiamojo nusižengimo valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams, krašto apsaugos tarnybai, valdymo tvarkai padarymo. Akivaizdu, kad nusikalstama veika, už kurią taikoma baudžiamoji atsakomybė, yra sunkiai suderinama su valstybės tarnyba, vidaus tarnyba, tarnyba žvalgyboje.

Baudžiamojo kodekso[2063] (toliau – BK) XXXIII skyriuje yra įvardyti nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiems interesams – kyšininkavimas, prekyba poveikiu, papirkimas, piktnaudžiavimas, neteisėtas teisių į daiktą registravimas, tarnybos pareigų neatlikimas.

Pagal BK 230 straipsnį, sąvoka „valstybės tarnautojai" apima platesnį ratą asmenų nei asmenų ratą, kuriems yra taikomi valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai. Tai – valstybės politikai, valstybės pareigūnai, teisėjai, valstybės tarnautojai pagal Valstybės tarnybos įstatymą ir kiti asmenys, kurie, dirbdami ar kitais įstatyme numatytais pagrindais eidami pareigas valstybės ar savivaldybių institucijose ar įstaigose, atlieka valdžios atstovo funkcijas arba turi administracinius įgaliojimus, taip pat oficialūs kandidatai į šias pareigas. Be to, į šių asmenų sąvoką patenka asmenys, einantys pareigas viešajame arba privačiame juridiniame asmenyje ar kitoje organizacijoje arba besiverčiantys profesine veikla ir turintys atitinkamus administracinius įgaliojimus, arba turintys teisę veikti šio juridinio asmens ar kitos organizacijos vardu, teikiantys viešąsias paslaugas. Tai reiškia, kad, pavyzdžiui, mokyklų direktoriai, advokatai, notarai, antstoliai laikomi pareigūnais, valstybės tarnautojais Baudžiamojo kodekso prasme[2064, 2065].

Atitinkamai atsakomybė yra nustatyta ir tiems, kas kišasi į valstybės tarnautojų veiklą, nevykdo jų sprendimų. Tai reiškia, kad teisės aktuose nustatyta teisinė apsauga ir viešojo administravimo subjektams – visuomenės apsauga nuo asmenų, kurie priešinasi (BK 286 straipsnis), grasina (BK 287 straipsnis), kišasi (BK 288 straipsnis) į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą, savinasi valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą vardą (BK 289 straipsnis), įžeidžia valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekantį asmenį (BK 290 straipsnis), klaidina neteisėtai dėvėdami pareigūno uniformą (ANK 521 straipsnis), kliudo pareigūnams įgyvendinti jiems suteiktus įgaliojimus, nevykdo jų teisėtų sprendimų, nurodymų (ANK 505 straipsnis), nevykdo

[2063] Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (Žin., 2000, Nr. 89-2741).

[2064] Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. lapkričio 30 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-658/2004; 2007 m. vasario 13 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-243/2007; 2007 m. spalio 30 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-660/2007; 2010 m. kovo 30 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-102/2010; 2010 m. kovo 15 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-144/2011.

[2065] Plačiau Gruodytė, Edita. „Valstybės tarnautojo samprata nusikaltimų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams skyriuje", *Jurisprudencija* 7 (85), 2006, p. 86–94; Čaikovski, Andžej. „Valstybės tarnautojui prilygintas asmuo: funkcijos ir įgaliojimai", *Jurisprudencija* 6 (96), 2007, p. 90–96; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. praktikos baudžiamosiose bylose aktualijos, p. 27–37. Prieiga internetu: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=230+straipsnio+i%C5%A1ai%C5%A1kinimas>.

statutinių valstybės tarnautojų, karo policijos, žvalgybos pareigūnų teisėtų nurodymų, reikalavimų (ANK 506 straipsnis), pažemina valstybės politiko, pareigūno, valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens, statutinio valstybės tarnautojo, karo policijos, žvalgybos pareigūno garbę ir orumą (ANK 507, 508 straipsniai), nevykdo valstybės kontrolės sprendimų (ANK 510 straipsnis), nevykdo NTAKD direktoriaus sprendimų taikyti laikinąsias apribojimo priemones (ANK 510^1 straipsnis). Taigi, numatoma ir baudžiamoji, ir administracinė atsakomybė.

10. VIEŠOJO INTERESO APSAUGOS SISTEMA

Viešojo intereso apsauga turi būti kiekvieno viešojo administravimo subjekto pagrindinė misija. Bet kokį sprendimą priimdamas viešojo administravimo subjektas pirmiausia turi galvoti ir rūpintis viešuoju (visuomenės) interesu.

Įvardykime pagrindinius viešojo intereso apsaugos sistemos bruožus:

1. Iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusioje VAĮ redakcijoje buvo numatyta, kad viešojo administravimo subjektai dėl administracinių sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais, turi konsultuotis su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profesinių sąjungų, kitų nevyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais ar jų grupėmis. Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. šios nuostatos nebeliko. Vietoj jos nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai dėl rengiamų norminių teisės aktų projektų ir norminių administracinių aktų su visuomene turi konsultuotis, vadovaudamiesi Teisėkūros pagrindų įstatymu.
2. ABTĮ[2066] 5 straipsnio 3 dalies 2 punkte įtvirtinta, kad administracinis teismas imasi nagrinėti bylą pagal prokuroro, viešojo administravimo subjektų, organizacijų ar fizinių asmenų pareiškimą dėl viešojo intereso arba valstybės, savivaldybės ir asmenų teisių bei įstatymų saugomų interesų gynimo. Remiantis ABTĮ 36 straipsnio 1 dalies 7 punktu, tokie pareiškimai teismui nėra apmokestinami žyminiu mokesčiu. Vadovaujantis ABTĮ 55 straipsnio 2 dalimi, prokuroras, viešojo administravimo subjektas, organizacijos ar fiziniai asmenys, ginantys viešąjį interesą, turi ginčo šalies procesines teises ir pareigas. Pagal ABTĮ 50 straipsnio 2 dalį, pareiškėjas turi teisę atsisakyti skundo, prašymo, pareiškimo bet kurioje bylos nagrinėjimo stadijoje, iki teismas išeina į pasitarimų kambarį. Tačiau teismas tokio pareiškėjo skundo atsisakymo nepriims, jeigu tai prieštaraus imperatyvioms įstatymų nuostatoms ar viešajam interesui. Galioja bendra taisyklė, kad teismas negali peržengti pareikšto skundo reikalavimų ribų. Tačiau ABTĮ 80 straipsnio 2 dalyje, 140 straipsnio 2 dalyje yra įtvirtinta, kad teismas gali

[2066] Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (Žin., 1999, Nr. 13-308).

peržengti skundo reikalavimo ribas, jei to reikalauja viešasis interesas arba kai neperžengus skundo reikalavimo ribų būtų reikšmingai pažeistos valstybės, savivaldybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai. ABTĮ 157 straipsnio 1 dalis numato galimybę prokurorui ar viešojo administravimo subjektui prašyti atnaujinti procesą, kad būtų apgintas viešasis interesas ar apgintos valstybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai.

3. Prokuratūros įstatymo[2067] 8 straipsnyje tarp įtvirtintų prokuratūros funkcijų yra nustatytas viešojo intereso gynimas itin svarbiais atvejais. Įstatymo 19 straipsnis detalizuoja viešojo intereso gynimą (žr. vadovėlio VII dalies 6 skyrių). Lietuvos Respublikos prokuratūroje yra atitinkami padaliniai, kurių specializacija viešojo intereso gynimo klausimai. Pagal Prokuratūros ir prokurorų kompetencijos nuostatus[2068], Generalinėje prokuratūroje yra Viešojo intereso gynimo skyrius, kuriam vadovauja vyriausiasis prokuroras, ir apygardų prokuratūrų viešojo intereso gynimo skyriai, kuriems vadovauja prokurorai.
4. ABTĮ 112 straipsnyje nustatyta galimybė kreiptis dėl norminio administracinio akto teisėtumo. Tokia teisė yra suteikta Seimo nariams, Seimo kontrolieriams, vaiko teisių apsaugos kontrolieriui, lygių galimybių kontrolieriui, valstybės kontrolės pareigūnams, bendrosios kompetencijos ir specializuotiems teismams, prokurorams, Vyriausybės atstovams, profesinės savivaldos asociacijoms, įsteigtoms vykdyti viešąsias funkcijas, taip pat priskirtina prie viešojo intereso apsaugos sistemos.
5. Pagal CPK 5 straipsnį, ieškovais bylose dėl viešojo intereso gynimo gali būti prokuroras, valstybės ar savivaldybių institucijos, kiti asmenys. Vadovaujantis CPK 49 straipsniu, valstybės ir savivaldybių institucijos ir kiti asmenys gali pareikšti ieškinį ar pareiškimą viešajam interesui ginti. Bylą nagrinėjantis teismas, įžvelgdamas, kad joje gali būti reikalinga ginti viešąjį interesą, nutartimi apie tai praneša prokurorui. Valstybės ir savivaldybių institucijos įstatymų numatytais atvejais gali būti teismo įtraukiamos proceso dalyviais arba įstoti į procesą savo iniciatyva, kad duotų išvadą byloje, siekiant įvykdyti joms pavestas pareigas, jeigu tai yra susiję su viešojo intereso gynimu. CPK 50 straipsnyje įtvirtinta, kad prokuroras, valstybės ir savivaldybių institucijos bei kiti asmenys, pareiškę ieškinį viešajam interesui apginti, turi visas ieškovo procesines teises ir pareigas. Valstybės ir savivaldybių institucijos, dalyvaujančios procese išvadai duoti, turi teisę susipažinti su bylos medžiaga, duoti paaiškinimus, teikti įrodymus, dalyvauti įrodymų tyrime, pateikti prašymus.
6. Šioks toks viešojo intereso apsaugos mechanizmas matomas ir kituose įstatymuose, pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos įstatymo[2069] 7 straipsnio

[2067] Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (Žin., 1994, Nr. 81-1514).

[2068] Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro 2012 m. balandžio 17 d. įsakymas Nr. I-141 „Dėl Lietuvos Respublikos prokuratūros ir prokurorų kompetencijos nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2012, Nr. 46-2281).

[2069] Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas (Lietuvos aidas, 1992, Nr. 20-0).

2 dalyje nustatyta, kad suinteresuota visuomenė turi teisę kreiptis į teismą dėl viešojo intereso gynimo ir užginčyti sprendimų, veiksmų ar neveikimo aplinkos ir jos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje materialinį ar procesinį teisėtumą. Vandens įstatymo[2070] 27 straipsnyje įtvirtinta Aplinkos ministerijos ir (arba) jos įgaliotos įstaigos, kitų viešųjų juridinių asmenų, turinčių informacijos apie upių baseinų rajonus, aplinkos ministro nustatyta tvarka teikti informaciją apie upių baseinų rajonus visuomenei, vandens telkinių ir (arba) jų vandens naudotojams ir kitiems suinteresuotiems asmenims.

7. Subjektais, galinčiais ginti viešąjį interesą, yra pripažintos vartotojų asociacijos.[2071]
8. Seimo kontrolieriaus veiklos tikslai, įskaitant tikslą ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms, manytina, plačiąja prasme taip pat priskirtini prie viešojo intereso apsaugos sistemos.
9. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo[2072] 7 straipsnio 3–4 dalyse nustatyta, kad Vyriausybės atstovas, nustatęs, jog, remiantis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, galimai neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, yra sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir tas sandoris galimai pažeidžia viešąjį interesą, taip pat kai yra kitų įstatymų numatytų sandorių negaliojimo pagrindų, Vyriausybės atstovas bendrosios kompetencijos teismui pareiškia ieškinį dėl viešojo intereso gynimo CPK nustatyta tvarka. Taip pat nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjekto priimti teisės aktai ar veiksmai, neveikimas galimai pažeidžia viešąjį interesą, Vyriausybės atstovas ABTĮ tvarka kreipiasi į administracinį teismą su pareiškimu, kad būtų apgintas viešasis interesas. Tačiau jeigu galimai pažeidžiantis viešąjį interesą administracinis aktas dar nėra vykdomas, Vyriausybės atstovas stabdo jo vykdymą, taip pat savivaldybės administravimo subjektui motyvuotu teikimu pasiūlo teisės aktą pakeisti ar panaikinti. Jeigu savivaldybės administravimo subjektas atsisako pakeisti ar panaikinti teisės aktą, tuomet kreipiasi į teismą su pareiškimu arba ieškiniu prašydamas teismo imtis pareiškimo arba ieškinio užtikrinimo priemonių (detaliau apie Vyriausybės atstovų institutą žr. vadovėlio VII dalies 7 skyriuje).
10. Viešojo intereso apsaugos sistemos kontekste negalėtume nepaminėti VĮ Turto banko, kuris, vykdydamas jam patikėjimo teise perduotų valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių akcijų privatizavimą atstovauja Vyriausybės valstybės interesams valdydamas, naudodamas jam patikėjimo teise perduotas valstybei ar savivaldybėms nuosavybės

[2070] Lietuvos Respublikos vandens įstatymas (Žin., 1997, Nr. 104-2615).

[2071] Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 13 straipsnis. Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas. (Žin., 1994, Nr. 94-1833).

[2072] Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (Žin., 1998, Nr. 51-1392).

teise priklausančias akcijas ir jomis disponuodamas.[2073] Keista, tačiau nei šios institucijos įstatuose, nei jos teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose, kituose teisės aktuose beveik neakcentuojamas viešasis (visuomenės, valstybės) interesas – tik vienoje vietoje yra rasta norma, kuri skamba taip: „Įmonė valstybės turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo patikėjimo teise, nepažeisdama Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo, kitų įstatymų ir teisės aktų, kitų asmenų teisių ir teisėtų interesų."

Oficialioji administracinė doktrina apie viešąjį interesą ir jo gynimą

„<...> viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Lietuvos Respublikos Konstitucija. Todėl kiekvienu atveju, kai kyla klausimas, ar tam tikras interesas laikytinas viešuoju, būtina nustatyti aplinkybę, kad, nepatenkinus tam tikro asmens ar grupės asmenų intereso, būtų pažeistos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos, jos saugomos ir ginamos vertybės."[2074]

„Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 55 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta <...> nuostata suponuoja išvadą, kad viešieji interesai yra ginami tik įstatymų nustatytais atvejais ir tik įstatymuose numatytiems subjektams kreipiantis į teismą. Tokia išvada sietina su idėja, jog pareiškėjas, kuris kreipiasi į teismą dėl viešojo intereso gynimo, gina ne jam pačiam priklausančią subjektinę teisę, o Lietuvos Respublikos Konstitucijos saugomą interesą, priklausantį visuomenei ar jos daliai. Taigi, atsižvelgiant į tai, jog viešojo intereso gynimu galimai daroma intervencija į susiformavusius teisinius santykius bei kitų asmenų subjektines teises, viešojo intereso gynimas pasižymi tam tikra specifika, *inter alia* – baigtiniu sąrašu subjektų, galinčių kreiptis į teismą, kad būtų apgintas viešasis interesas. Tuo tarpu nustačius, jog įstatymai nesuteikia pareiškėjui teisės kreiptis į teismą dėl skunde (prašyme) nurodomo viešojo intereso gynimo, teisėjas privalo atsisakyti priimti tokį skundą (prašymą)."[2075]

IŠVADOS

- IX vadovėlio dalyje aptariama, kokias teisines garantijas turi asmenys santykiuose su viešąja administracija.
- *Teisė į informaciją* yra viena iš teisinių garantijų. Konstitucijos 25 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas. Tačiau informacijos teikimas gali būti ribojamas, kai tai nustatoma įstatymuose. Čia aktualios valstybės paslapties, tarnybos paslapties, pareigos saugoti paslaptis sąvokos. Teisė į informaciją apima viešojo administravimo subjektų pareigą teikti informaciją. Antai ir VAĮ 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektai privalo teikti įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją. Informacijos

[2073] Lietuvos Respublikos centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo įstatymas (TAR, 2014-04-03, Nr. 4033).

[2074] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-335/2008, 2017 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1418-575/2017, 2019 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje bylos Nr. eAS-612-822/2019.

[2075] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS[525]-91/2012, 2017 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-65-492/2017, 2019 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-631-492/2019.

gavimo iš viešojo administravimo subjektų tvarka nustatoma Teisės gauti informaciją įstatymu. Teisė į informaciją gali pasireikšti ir Vyriausybės posėdžių, pasitarimų tiesioginio transliavimo forma. Asmenys gali susipažinti su registruose, kadastruose esančia informacija, su statistiniais duomenimis, archyvuose saugomais dokumentais, valstybinio audito ataskaitomis, išvadomis, galimybe identifikuoti valstybės tarnautoją priėmusį sprendimą ir kt.

- *Peticijos teisė* taip pat yra viena iš teisinių garantijų. Su peticija galima kreiptis į Seimą, Vyriausybę ir savivaldybės institucijas. Kreipimasis, kuris gali būti pripažintas peticija, turi būti rašomas norint kad būtų priimtas naujas teisės aktas, pakeistas, papildytas ar pripažintas netekusiu galios galiojantis teisės aktas tik dėl tokių klausimų – žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo, valstybės ar savivaldybės institucijų reformavimo, kitų svarbių visuomenei, savivaldybėms ar valstybei klausimų. Kreipimasis įgyja peticijos statusą tik tuomet, kai jis yra tokiu pripažįstamas Peticijos komisijos.
- *Teisė paduoti prašymus, skundus, pranešimus* yra vienas iš būdų apsisaugoti nuo neteisėtos ar neteisingos viešojo administravimo subjekto veiklos. Aktualios Vyriausybės nutarimu patvirtintos Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklės. Skundams, prašymams, net jeigu jie ir nėra pripažįstami peticijomis ir apskritai nereguliuojami įstatymais, turi galioti šios taisyklės: kiekvienas turi teisę pateikti skundą, pasiūlymą, o viešojo administravimo subjektas privalo į jį atsakyti. Tai savaime išplaukia iš viešojo administravimo esmės, kurios fundamentalus pagrindas yra įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ bei VAĮ nustatytas viešojo administravimo subjektų veiklos viešumo principas; dėl skundo, pasiūlymo padavimo pareiškėjas negali būti persekiojamas, nebent iš skundo paaiškėtų, kad yra padarytas nusikaltimas, nusižengimas arba yra būtina atlikti administracinę priežiūrą.
- Yra numatytos teisinės garantijos, kreipiantis į teismus dėl viešojo administravimo subjektų priimtų norminių ar individualaus pobūdžio sprendimų teisėtumo kontrolės.
- Taip pat yra numatytos teisinės garantijos nuo neteisėtų prievartos priemonių.
- Kartais susiklosto situacijos, kai viešoji administracija nesiima jokių veiksmų. Toks neveikimas gali būti pripažintas neteisėtu. Kaip tik dėl šios priežasties yra numatyti įstatymuose viešojo administravimo subjektų sprendimų priėmimo terminai, kurie turi tarnauti kaip procesinio teisinio tikrumo pagrindas. Administracinės teisės doktrinoje suformuotas administracijos tylėjimo institutas, kuris skirstomas į pozityvųjį ir negatyvųjį.
- Įstatymuose numatytoji valstybės tarnautojų baudžiamoji atsakomybė taip pat priskirtina prie teisinių garantijų santykiuose su viešąja administracija. BK 33 skyriuje yra įvardyti nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiems interesams – kyšininkavimas, prekyba poveikiu, papirkimas, piktnaudžiavimas, neteisėtas teisių į daiktą registravimas, tarnybos pareigų neatlikimas.

X dalis

Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas

1. ES ADMINISTRACINĖ TEISĖ

Administracinės teisės teorijoje egzistuoja įvairiausių ES administracinės teisės, Europos administracinės teisės apibrėžimų.[2076] Vadovėlyje išskiriamos dvi ES administracinės teisės sampratos. Pirma, ES administracinė teisė kaip ES institucijų, agentūrų, kitų organų sistema, veikla, tos veiklos kontrolė – kitaip tariant, kaip teisė, skirta išskirtinai ES institucijoms, kitiems organams nustatyti, jų veiklai apibrėžti bei tos veiklos kontrolei įtvirtinti. Antra, ES administracinė teisė kaip teisė, kurioje vienas iš svarbiausių vaidmenų tenka nacionalinei administracijai – kitaip tariant, kaip teisė, skirta Sąjungos teisei perkelti į nacionalinę teisę, ją įgyvendinti ir taikyti. O kadangi tai dažniausiai yra daroma nacionalinių viešojo administravimo subjektų (kaip tik jie nustato nacionalinių teisės normų atitiktį ES teisei, pildydami reglamentų, direktyvų ir nacionalinių teisės aktų atitikties lenteles, rengdami įstatymų, kuriais įgyvendinamos ES teisės normos, projektus, norminiais administraciniais aktais detalizuodami reglamentų nuostatas) (detaliau žr. vadovėlio X dalies 6 skyrių), dėl to šią ES teisę vadiname ES administracine teise.

Vadovėlyje detalizuojame antrąją ES administracinės teisės koncepciją[2077], nes ES teisės įgyvendinimas dažniausiai yra atliekamas nacionalinių institucijų. Kaip minėta, nacionaliniu lygmeniu gausiausiai tai atlieka viešojo administravimo subjektai. Šioje vadovėlio dalyje, remdamiesi ES teisės normomis, juos vadiname nacionalinėmis institucijomis, valstybe nare, nacionaline administracija, administracine institucija, nacionaline administracine institucija, nors praktikoje šios sąvokos apima ne tik viešojo administravimo subjektus, bet ir įstatymų leidžiamąją bei teisminę valdžias.

2. ES KOMPETENCIJA

Prieš pradedant gilintis į ES teisės įgyvendinimą nacionalinėje teisėje, būtina susipažinti su ES kompetencijos sritimis. Jos suminėtos SESV 3, 4, 6 straipsniuose. SESV 3 straipsnis įvardija ES *išimtinės kompetencijos sritis*:

- muitų sąjunga,
- vidaus rinkos veikimui būtinų konkurencijos taisyklių nustatymas,
- pinigų politika valstybėms narėms, kurių valiuta yra euras,
- biologinių jūrų išteklių apsauga pagal bendrą žuvininkystės politiką,
- bendros prekybos politikos,
- tam tikromis aplinkybėmis tarptautinių susitarimų sudarymas.

[2076] Plačiau: Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 395–399.
[2077] Pirmoji yra išanalizuota žr. *Ibid.*, p. 386–541.

Pagal SESV 2 straipsnio 1 dalį, kai Sąjungai suteikiama išimtinė kompetencija, tik Sąjunga gali priimti teisiškai privalomus aktus, valstybės narės pačios tai daryti gali tik Sąjungai įgaliojus arba jei to reikia Sąjungos aktams įgyvendinti.

SESV 4 straipsnyje nustatyta ES *pasidalijamoji su valstybėmis narėmis kompetencija:*

- vidaus rinka,
- SESV apibrėžti socialinės politikos aspektai,
- ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda,
- žemės ūkis ir žuvininkystė, išskyrus biologinių jūrų išteklių apsaugą,
- aplinkosauga,
- vartotojų apsauga,
- transportas,
- transeuropiniai tinklai,
- energetika,
- laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė,
- SESV apibrėžti bendrų visuomenės sveikatos saugos problemų aspektai,
- moksliniai tyrimai, kosmosas,
- vystomasis bendradarbiavimas, humanitarinė pagalba.

Pagal SESV 2 straipsnio 2 dalį, kai konkrečioje srityje Sąjungai suteikiama kompetencija, kurią ji dalijasi su valstybėmis narėmis, Sąjunga ir valstybės narės gali toje srityje priimti teisiškai privalomus aktus. Valstybės narės naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nepasinaudojo savo kompetencija. Valstybės narės vėl naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nusprendė nesinaudoti savo kompetencija.

SESV 6 straipsnyje įtvirtintos ES *rėmimo, koordinavimo, valstybių narių veiksmų papildomoji kompetencija:*

- žmogaus sveikatos apsauga ir gerinimas,
- pramonė,
- kultūra,
- turizmas,
- švietimas,
- profesinis mokymas,
- jaunimas ir sportas,
- civilinė sauga,
- administracinis bendradarbiavimas.

Pagal SESV 2 straipsnio 5 dalį, Sąjungos kompetencijai priklauso atlikti veiksmus siekiant paremti, koordinuoti ar papildyti valstybių narių veiksmus nepanaikinant jų kompetencijos tose srityse.

Pagal čia suminėtas kompetencijas ES institucijos priima sprendimus (išimtinė kompetencija)[2078] arba gali priimti sprendimus (pasidalijamoji, papildomoji kompetencijos)[2079].

Taigi, šioje vadovėlio dalyje aptarkime minėtose srityse (pagal kompetencijas) priimamų sprendimų įgyvendinimą nacionaliniu lygmeniu.

3. ES TEISĖS PERKĖLIMAS, ĮGYVENDINIMAS, TAIKYMAS

ES teisės vykdymui reikšmingos perkėlimo, įgyvendinimo ir taikymo sąvokos. *Perkėlimas* reiškia ES teisės normų inkorporavimą į nacionalinę teisę. Dažniausiai perkėlimo kategorija vartojama direktyvų kontekste. ES teisę paprastai perkelia įstatymų leidėjas.

Praktinis pavyzdys	
Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva (ES) 2018 m. gruodžio 11 d. 2018/2001 dėl skatinimo naudoti atsinaujinančiųjų išteklių energiją	Lietuvos Respublikos atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymas
2 straipsnio 1 dalis: atsinaujinančiųjų išteklių energija arba atsinaujinančioji energija – atsinaujinančiųjų neiškastinių išteklių energija, būtent, vėjo, saulės (šilumos ir fotoelektros) energija, geoterminė energija, aplinkos energija, potvynių, bangų ir kitokia vandenynų energija, hidroenergija, energija iš biomasės, sąvartynų dujų, nuotekų valymo įrenginių dujų ir biodujų.	2 straipsnio 2 dalis: Atsinaujinančių išteklių energija – energija iš atsinaujinančių neiškastinių išteklių: vėjo, saulės energija, aeroterminiai, geoterminiai, hidroterminiai ištekliai ir vandenynų energija, hidroenergija, biomasė, biodujos, įskaitant sąvartynų ir nuotekų perdirbimo įrenginių dujas, taip pat kitų atsinaujinančių neiškastinių išteklių, kurių panaudojimas technologiškai yra galimas dabar arba bus galimas ateityje, energija.

Tačiau ne visos ES teisės normos turi būti perkeliamos, ypač tos, kurios yra taikomos visuotinai ir tiesiogiai, pavyzdžiui, ES pirminė teisė, reglamentai. Kai kurios iš tiesiogiai veikiančių normų gali būti detalizuojamos norminiais administraciniais aktais, pavyzdžiui, reglamento normos. Šis procesas yra vadinamas ES teisės *įgyvendinimu* (nors praktikoje pasitaiko, kad vienose perkėlimo lentelėse vartojama sąvoka reglamento perkėlimas, kitose – reglamento įgyvendinimas).

[2078] Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. spalio 9 d. reglamentas Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas, OL L 269, 2013.

[2079] Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. lapkričio 25 d. direktyva (ES) 2015/2302 dėl kelionės paslaugų paketų ir susijusių kelionės paslaugų rinkinių, kuria iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2011/83/ES bei panaikinama Tarybos direktyva 90/314/EEB, OL L 326/1, 2015.

Praktinis pavyzdys	
2014 m. birželio 25 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 702/2014, kuriuo skelbiama, kad tam tikrų kategorijų pagalba žemės bei miškų ūkio sektoriuose ir kaimo vietovėse yra suderinama su vidaus rinka pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnius.	Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 31 d. nutarimo Nr. 1706 „Dėl Nuostolių dėl fitosanitarijos priemonių naudojimo dalinio kompensavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas (toliau – nutarimo Nr. 1706 pakeitimo projektas) Augalų, augalinių produktų ir su jais susijusių objektų auginimo, gamybos, saugojimo, realizavimo ir išvežimo iš Lietuvos Respublikos, taip pat ir natūralių augaviečių augalų fitosanitarinės kontrolės taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. vasario 12 d. įsakymu Nr. 3D-57 (Žin., 2007, Nr. 22-845; 2010, Nr. 75-3824) ir t. t.

ES teisės normas perkelia ir įgyvendina įstatymų leidžiamoji valdžia, pasitelkdama viešojo administravimo subjektus arba patys viešojo administravimo subjektai.

Taikymas reiškia ES teisės normų taikymą, t. y. jų pritaikymą konkrečiose gyvenimo situacijose, pavyzdžiui atsakomybės (sankcijos skyrimas) taikymas asmenims už ES teisės pažeidimus. ES teisės normas taiko ES administracija (pavyzdžiui, Europos Komisija skirdama ekonominę sankciją už piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi ir kt.) ir nacionalinė administracija (apimanti viešojo administravimo subjektus, ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijas ir teismines institucijas). Taigi, jei ES teisę taiko viešojo administravimo subjektas, pagrindinė tokio taikymo teisinė forma yra individualus administracinis aktas.

Ir praktikoje, ir teorijoje ES teisės įgyvendinimo samprata apima ne tik ES teisės detalizavimą poįstatyminių teisės aktų normomis, bet ir ES teisės perkėlimą bei taikymą. Todėl apibendrintai vartojame sąvoką „ES teisės įgyvendinimas“.

4. ES TEISĖS ĮGYVENDINIMO PRIEMONĖS

Kai kuriose politinėse srityse ES institucijos yra įpareigotos taikyti ir įgyvendinti ES teisę asmenų atžvilgiu. ES kompetencijos srityje SESV 101 ir 102 straipsnių nuostatas yra įgaliota taikyti Europos Komisija (toliau – Komisija), už teisės pažeidimus nustatydama asmenims ekonomines sankcijas.[2080] Šie Komisijos sprendimai gali būti skundžiami ESTT.

Pavyzdžiui: „Europos Komisija skyrė 1 494 459 000 eurų (1,29 % bendrovės „Google“ 2018 m. apyvartos) baudą (1, 49 mlrd.) bendrovei „Google“ už ES antimonopoli-

[2080] Tarybos 2002 m. gruodžio 16 d. (EB) Nr.1/ 2003 reglamentas dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo, OL *L 001, 2003.*

nių taisyklių pažeidimą. „Google“ piktnaudžiavo savo dominavimu rinkoje, į sutartis su trečiųjų šalių svetainėmis įtraukdama keletą ribojančių sąlygų, neleidžiančių „Google“ konkurentams šiose svetainėse rodyti savo paieškos reklamų.“[2081]

Tačiau paprastai ES teisę įgyvendina valstybių narių nacionalinės institucijos. Tai reiškia, kad ES teisė daugiausia įgyvendinama nacionaliniu lygmeniu. Todėl valstybių narių pareiga yra užtikrinti veiksmingą ES teisės įgyvendinimą. Antai nacionalinės institucijos įpareigotos prižiūrėti nacionalinės teisės normų atitiktį ES teisei, tirti ES teisės pažeidimus ir taikyti prievartos priemones. Tai darydamos nacionalinės institucijos vadovaujasi *instituciniu valstybių narių autonomijos principu*, reiškiančiu, kad pačios valstybės narės nusprendžia, kurie nacionaliniai administravimo subjektai atsakingi už ES teisės įgyvendinimą ir kokiu būdu ji bus įgyvendinta. Šis principas arba dar kitaip vadinamas *procedūrinio autonomiškumo nacionalinėje teisėje principas* buvo konstatuotas ne vienoje ESTT byloje, kurioje pažymėta, kad nacionalinės institucijos turi įgyvendinti Bendrijos teisę, tačiau šio įgyvendinimo formos ir procedūros priklauso nuo konstitucinės valstybės narės sistemos, nacionalinės teisės, nors nacionalinės nuostatos, kurios neatitinka Bendrijos teisės, negali būti taikomos.[2082] Maža to, valstybės narės pačios renkasi ES teisės įgyvendinimo priemones – administracinės, baudžiamosios ar civilinės teisės normomis reglamentuojamas. Tokiu atveju nacionalinių institucijų taikomų priemonių, užtikrinant ES teisę, teisėtumą kontroliuoja nacionaliniai teismai – bendrosios kompetencijos, administraciniai ar kiti specializuoti teismai.

Tačiau, pasak R. Ortlepo ir R. Widdershoveno[2083], ES teisės įgyvendinimo autonomija yra vis labiau siaurinama. Taip atsitinka dėl dviejų priežasčių – pirma, dėl ESTT jurisprudencijos įtakos ir, antra, dėl ES legislatyvinių instrumentų.

Tačiau prieš tai trumpai apibūdinkime esminius ES teisinio reguliavimo principus – ES teisės viršenybės, lojalaus bendradarbiavimo ir subsidiarumo.

Konstitucinio akto dėl Lietuvos Respublikos narystės Sąjungoje 2 dalyje yra įtvirtinta, kad Sąjungos ir nacionalinės teisės normų kolizijos atveju *ES teisės normos turi viršenybę* prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės

---

[2081] Prieiga internetu: <https://ec.europa.eu/lithuania/news/europos-komisija-skiria-149-mlrd-eur%C5%B3-baud%C4%85-bendrovei-%E2%80%9Egoogle%E2%80%9C-u%C5%BE-piktnaud%C5%BEiavim%C4%85-internetin%C4%97s_lt>.

[2082] Judgment of 11/02/1971, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor / Hauptzollamt Hamburg St Annen (Rec.1971,p.49) (DK1971/00005 GR1969-1971/00679 P1971/00009); Judgment of 15 December 1971, International Fruit Company and others / Produktschap voor Groenten en fruit (51 to 54-71, ECR 1971 p. 1107) (DA1971/00331 EL1969-1971/01091 PT1971/00439 ES1971/00329) ECLI:EU:C:1971:128; Judgment of 12/06/1990, Germany / Commission (Rec.1990,p.I-2321); Apie tai plačiau žr. Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, VĮ Registrų centras, p. 69–73; Scott, Colin. „Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatized Sectors“, *European Law Journal*, Vol. 6 (4) 2000, p. 310–325; Handrlica, Jakub. *Nezávislé správní orgány*, ČVUT, p. 67–68; Deviatnikovaitė, Ieva. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*, *supra* note 629, p. 136; Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 403.

[2083] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *Comparative Administrative Law*, Intersentia, 2018, p. 293.

aktus. Tačiau ES teisės viršenybės principas neišplaukia iš nacionalinės konstitucinės teisės. Šį principą suformulavo Bendrijos Teisingumo Teismas dar 1964 m. *Costa prieš ENEL*[2084] byloje:

> „<...> savo nacionalinių teisės sistemų pakeitimas Bendrijos teisės sistema su joje numatytomis teisėmis ir pareigomis, kylančiomis iš sutarties, reiškia, kad valstybės narės visam laikui apribojo savo suverenias teises, už kurias negali būti viršesnis vienašališkas aktas, neatitinkantis Bendrijos esmės.“[2085]

Kodėl kalbame apie ES teisės viršenybės principą temos apie ES teisės įgyvendinimą nacionalinėje teisėje kontekste? Priežastį yra įvardijęs R. Widdershovenas[2086], tvirtindamas, kad ES teisės įgyvendinimas nacionalinėje teisėje yra reglamentuojamas ne nacionalinės teisės normomis, o Sąjungos teise. Mokslininkas cituoja *van Gend & Loos* bylą, kurioje Teisingumo Teismas konstatavo, kad Sąjungos sutartys yra inkorporuojamos į valstybės narės teisinį reguliavimą. R. Widdershovenas teigia, kad „dar daugiau – Sąjungos teisė yra nepriklausomas teisės šaltinis: būtent ES teisė, o ne nacionalinė teisė nustato sąlygas, kuriomis remiantis ES teisė yra įgyvendinama nacionaliniu lygmeniu. Dėl šios priežasties pirmumas teikiamas ES teisei Sąjungos ir nacionalinės teisės normų kolizijos atveju“[2087].

ES teisės viršenybės principas nacionalinėje teisėje realizuojamas ES teisės tiesioginio ir netiesioginio veikimo instrumentais: nacionaliniai teismai ir administracija turi taikyti tiesioginio veikimo ES teisės nuostatas, net ir prieštaraujančias nacionalinei teisei. Taigi, valstybė narė nedisponuoja diskrecija. *Tiesioginio veikimo ES nuostata* yra laikoma tokia, kuri suteikia asmenims tam tikrų teisių ir jie tomis teisėmis gali tiesiogiai remtis nacionaliniuose teismuose: „Tiesioginis veikimas lemia, kad individai gali apginti savo teises teismuose, valstybės institucijose ar santykių su kitais individais srityje tiesiogiai remdamiesi EB teisės norma.“[2088] Kalbant apie ES sutarčių ir reglamentų nuostatas, tiesioginio veikimo nuostatai keliamos tokios sąlygos – tiesioginio veikimo nuostata turi būti besąlygiška ir pakankamai aiški. Kalbant apie direktyvų nuostatas, be šių sąlygų, pridedama dar viena – turi būti praleistas direktyvos, kurioje yra tokia nuostata, perkėlimo terminas. Tiesioginis veikimas taikomas vertikaliam asmens ir administracijos santykiui, t. y. asmuo gali remtis ES jam suteiktomis teisėmis kilus ginčui su administracija, arba horizontaliam santykiui su kitais asmenimis. *Netiesioginio veikimo ES nuostatas* ESTT yra įvardijęs nuosekliu aiškinimu, taikomu ES direktyvų nuostatoms aiškinti. Jas aiškinti gali nacionalinė administracija ir nacionaliniai teismai. Jie tai daro atsižvelg-

[2084] Judgment of the Court of 15 July 1964. *Flaminio Costa v E.N.E.L.* Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64, ECLI:EU:C:1964:66.

[2085] *Ibid*.; Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 74.

[2086] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 269.

[2087] *Ibid*.

[2088] Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 79–80.

dami į direktyvos tikslus. Tokio aiškinimo tikslas – ištaisyti smulkius netikslumus, atsiradusius perkeliant ES teisę į nacionalinę.[2089] Šiomis priemonėmis nacionaliniame lygmenyje naudojamasi itin retai.

ES teisės viršenybės principas ir jo realizavimo instrumentai siejasi su lojalaus bendradarbiavimo ir subsidiarumo principais.

Lojalaus bendradarbiavimo principas įtvirtintas ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje:

> Vadovaudamosi lojalaus bendradarbiavimo principu, Sąjunga ir valstybės narės gerbia viena kitą ir viena kitai padeda vykdydamos iš Sutarčių kylančias užduotis.
>
> Kad užtikrintų pagal Sutartis ar Sąjungos institucijų aktus atsirandančių pareigų vykdymą, valstybės narės imasi bet kurių reikiamų bendrų ar specialių priemonių.
>
> Valstybės narės padeda Sąjungai įgyvendinti jos užduotis ir nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti Sąjungos tikslų.

Lietuvos administracinės teisės doktrinoje lojalaus bendradarbiavimo principas yra paaiškintas taip: 1) valstybė narė turi imtis priemonių tam, kad ES teisė nacionalinėje teisėje būtų įgyvendinta laiku ir tinkamai; 2) valstybė narė turi nesiimti veiksmų, kliudančių siekti ES pirminės teisės tikslų.[2090] R. Widdershovenas teigia, kad minėtas 4 straipsnis nustato valstybėms narėms dvi pozityvias ir vieną negatyvią pareigą: 1) valstybės narės turi imtis visų įmanomų bendrųjų ir specialiųjų priemonių, kad būtų užtikrintas įsipareigojimų, kylančių iš ES sutarčių arba kitų ES institucijų priimtų teisės aktų, vykdymas; 2) valstybės narės įpareigotos padėti siekti Sąjungos tikslų; 3) valstybės narės turi susilaikyti nuo bet kokių priemonių, galinčių pakenkti ES pirminės teisės tikslų įgyvendinimui. Maža to, kaip pastebi mokslininkas, minėto straipsnio nuostatos įpareigoja Sąjungą ir valstybes nares padėti viena kitai, atliekant uždavinius, išplaukiančius iš ES sutarčių nuostatų[2091]. Iš esmės visos šios taisyklės yra skirtos ES teisei nacionalinėje teisėje įgyvendinti.

ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis yra teisinis pagrindas:

- valstybių narių pareigai užtikrinti Sąjungos teisės įgyvendinimą, vadovaujantis lygiavertiškumo, veiksmingumo principais ir atgrasančiomis priemonėmis (*Greek Maize* byla[2092]);
- valstybių narių pareigai užtikrinti efektyvią teisminę gynybą (*Heylens* byla[2093] ir kitos);
- valstybių narių atsakomybei už ES teisės pažeidimus, kuriais buvo sukelta žala asmenims (*Francovich and Bonifaci* byla[2094])[2095]. Daugiau apie ES sutarties 4 straipsnio 3 dalies nuostatas žr. šios dalies 4.1 poskyryje.

[2089] Plačiau: Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 389–390.

[2090] Valančius, Virgilijus, Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje, supra* note 2082, p. 61.

[2091] Ortlep, Rolf. Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 270.

[2092] Judgment of the Court of 21 September 1989. Commission of the European Communities v Hellenic Republic. Case 68/88, ECLI:EU:C:1989:339.

[2093] Judgment of the Court of 15 October 1987 nion nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others. Case 222/86. ECLI:EU:C:1987:442.

[2094] Judgment of the Court of 19 November 1991. Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. Joined cases C-6/90 and C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428

[2095] Ortlep, Rolf. Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 270.

Subsidiarumo principas yra įtvirtintas ES sutarties 5 straipsnio 3 dalyje:

> Pagal subsidiarumo principą tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinei kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau.
>
> Sąjungos institucijos subsidiarumo principą taiko pagal Protokolą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Nacionaliniai parlamentai tame protokole nustatyta tvarka užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo.

Subsidiarumo principo turinys detalizuojamas Protokole Nr. 2, pagal kurio 2 straipsnį, prieš priimant ES institucijai teisės aktą, turi būti plačiai konsultuojamasi ir kad prireikus atsižvelgiama į regioninius ir vietinius numatomų veiksmų mastus. Kitaip tariant, subsidiarumo principas nėra taikomas, kai kalbama apie SESV 3 straipsnyje nustatytą išimtinę Sąjungos kompetenciją. Tačiau šis principas gali būti taikomas, kalbant apie SESV 4 ir 6 straipsniuose nustatytą pasidalijamąją ir papildomąją kompetencijas. Vis dėlto prieš imantis Sąjungos institucijoms iniciatyvos, turi būti apsvarstyta, ar sprendimą atitinkamoje srityje tinkamiau priimti vietos, regiono ar Sąjungos lygmeniu.[2096] R. Widdershovenas subsidiarumo principą vadina ideologiniu valstybių narių institucinio, procedūrinio autonomijos principo pagrindu.[2097] Vadovėlyje apie ES teisės viršenybės, lojalaus bendradarbiavimo, subsidiarumo principus žr. II dalies 4 skyrių.

4.1. ESTT taisyklės nacionaliniam ES teisės įgyvendinimui

Vadovėlio X dalies 4 skyriaus pradžioje minėta, kad ES teisės įgyvendinimo autonomija yra vis labiau siaurinama ir kad taip atsitinka dėl dviejų priežasčių – pirma, dėl ESTT jurisprudencijos įtakos[2098] ir, antra, dėl ES legislatyvinių instrumentų. Tolesniuose poskyriuose aptariame šiuos du aspektus, remdamiesi R. Ortlepo, R. Widdershoveno ir kitų atliktais tyrimais.[2099]

ESTT jurisprudencijoje yra konstatuota, kad nacionalinių institucijų atliekamas ES teisės įgyvendinimas turi atitikti tam tikrus reikalavimus. Šiuos reikalavimus administracinės teisės teoretikai išskirsto į dvi grupes – instrumentinio ir apsauginio pobūdžio reikalavimus. *Instrumentiniai reikalavimai* yra grindžiami ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu lojalaus bendradar-

[2096] Judgment of the Court of 13 May 1997. Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union. Case C-233/94, ECLI:EU:C:1997:231.

[2097] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 271.

[2098] ESTT įtaka pasireiškia ne tik sukurtomis taisyklėmis nacionaliniam ES teisės įgyvendinimui, bet ir kai kuriais kitokio pobūdžio sprendimais. Antai Teisingumo Teismas 2019 m. panaikino Latvijos Korupcijos prevencijos ir kovos su korupcija tarybos sprendimą, kuriuo buvo uždrausta atitinkamam asmeniui eiti Latvijos centrinio banko valdytojo pareigas (Teisingumo Teismo 2019 m. vasario 26 d. sprendimas sujungtose bylose C202/18 ir C238/18, ECLI:EU:C:2019:139).

[2099] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 291–299; Dougan, Michael. „Criminal Sanctions for the Enforcement of EU law“, *Compliance and the Enforcement of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p.74–132.

biavimo principu. ESTT savo praktikoje (atskirai paminėtina *Greek Maize* byla[2100]) pažymėjo, kad lojalaus bendradarbiavimo principas reiškia pareigą ne tik vykdyti ES teisę, bet ir ją įgyvendinti. Kitaip tariant, ES teisės įgyvendinimo priemonės turi atitikti lygiavertiškumo principą, turi būti efektyvios (veiksmingos), atgrasančios ir proporcingos.

Lygiavertiškumo, nediskriminavimo principas reiškia, kad valstybių narių taikomos ES teisės įgyvendinimo priemonės turi būti analogiškos toms, kurios naudojamos taikant nacionalines įgyvendinimo priemones:

> „ieškinių, skirtų užtikrinti iš Sąjungos teisės kylančių asmenų teisių apsaugą, procesinės taisyklės neturi būti mažiau palankios nei taikomos panašiems nacionaline teise grindžiamiems ieškiniams."[2101]

> „<…> pagal nusistovėjusią teismų praktiką juo (lygiavertiškumo principu) reikalaujama, kad visos ieškiniui taikytinos normos būtų vienodai taikomos tiek Sąjungos, tiek panašiems nacionalinės teisės pažeidimu grindžiamiems ieškiniams."[2102]

Maža to, valstybės narės pastangos įgyvendinti ES teisę turi būti lygiavertės, t. y. nacionalinės institucijos turi elgtis lygiai taip pat rūpestingai kaip ir taikydamos prievartos priemones asmenims, padariusiems nacionalinės teisės nusižengimus.

Veiksmingumo principas reiškia, kad procesinių taisyklių naudojimasis Sąjungos teisėje nustatytomis teisėmis neturi tapti praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas, t. y. nepakanka nacionalinėje teisėje nustatyti prievartos priemones už ES teisės pažeidimus, jos turi būti realiai taikomos. Lygiavertiškumo ir veiksmingumo principai yra labai susiję, todėl kartais nacionaliniai teismai ESTT prašo atskirti šiuos du principus. ESTT konstatavo:

> „Teisingumo Teismas taip pat ne sykį yra pabrėžęs, kad nepažeisdama teisės į žalos atlyginimą, kurios pagrindas tiesiogiai įtvirtintas Sąjungos teisėje, kai tik šios sąlygos yra patenkintos, valstybė privalo atlyginti padarytos žalos pasekmes remdamasi nacionaline teise dėl atsakomybės ir atsižvelgdama į tai, kad nacionalinės teisės aktais nustatytos žalos atlyginimo sąlygos negali būti mažiau palankios už tas, kurios susijusios su panašiais nacionaline teise grindžiamais reikalavimais (*lygiavertiškumo principas*), ir negali būti tokios, kad dėl jų taptų beveik neįmanoma arba pernelyg sudėtinga gauti žalos atlyginimą (*veiksmingumo principas*)."[2103]

> „Nesant Bendrijos teisės reglamentavimo neteisėtai surinktų nacionalinių mokesčių grąžinimo srityje, kiekviena valstybė narė savo nacionalinės teisės sistemoje turi paskirti kompetentingus teismus ir nustatyti ieškinių, skirtų užtikrinti iš Bendrijos teisės kylančių asmenų teisių apsaugą, procesines taisykles su sąlyga, kad, pirma, tokios taisyklės nebus mažiau palankios nei taikomos panašiems nacionaline teise grindžiamiems ieškiniams (*lygiavertiškumo principas*) ir, antra, kad dėl jų naudojimasis Bendrijos teisėje nustatytomis teisėmis netaps praktiškai

[2100] Judgment of the Court of 21 September 1989. Commission of the European Communities v Hellenic Republic. Case 68/88, ECLI:EU:C:1989:339.

[2101] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 18 d. sprendimas sujungtose bylose C317/08, C318/08, C319/08 ir C320/08, ECLI:EU:C:2010:146.

[2102] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. sausio 26 d. nutarimas byloje C-118/08, ECLI:EU:C:2010:39.

[2103] *Ibid.*

> neįmanomas arba pernelyg sudėtingas (*veiksmingumo principas*) (minėto sprendimo *Test Claimants in the FII Group Litigation* 203 punktas ir nurodyta Teisingumo Teismo praktika).“[2104]

R. Widdershoveno pastebėjimu, jeigu kyla konfliktas tarp veiksmingumo ir lygiavertiškumo reikalavimų, veiksmingumui teikiamas pirmumas. Tai reiškia, kad valstybės narės negali teisintis tuo, kad ES teisė neveiksmingai įgyvendinama, nes panašios nacionalinės priemonės taip pat yra neveiksmingai įgyvendinamos.[2105]

Įgyvendinimo priemonės turi būti *atgrasančios*. Tai reiškia, kad atsakomybė turi būti taikoma taip, kad asmenys būtų suinteresuoti nedaryti pažeidimų. Kitaip tariant, sankcijos turi būti pakankamai griežtos, atgrasančios.

Lygiavertiškumo, veiksmingumo ir atgrasymo reikalavimai taikomi ne tik reglamentų ir direktyvų įgyvendinimui, bet ir SESV įtvirtintoms laisvėms.[2106]

Apsauginio pobūdžio reikalavimai yra tokie, kuriais ESTT jurisprudencijoje pabrėžiama apsauginė teisės funkcija. Šie reikalavimai yra trijų grupių. *Pirmoji grupė* siejama su bendraisiais ES teisės principais – lygybės, proporcingumo, teisės į gynybą, teisėtų lūkesčių, pareigos motyvuoti, skaidrumo. Iš jų teoretikai akcentuoja proporcingumo ir teisės į gynybą principus. Proporcingumo principas, įgyvendinant ES teisę, reiškia, kad įgyvendinimo priemonės turi būti proporcingai griežtos padarytam ES teisės pažeidimui, o teisės į gynybą principas turi užtikrinti, kad asmeniui turi būti sudarytos galimybės būti išklausytam dėl faktų, kurių pagrindu taikoma atsakomybė. *Antroji* reikalavimų grupė sietina su pagrindinėmis teisėmis, įtvirtintomis Chartijoje bei EŽTK, kurioje įtvirtintos teisės, pagal ES sutarties 6 straipsnio 3 dalį, sudaro ES teisės bendruosius principus. Tai reiškia, kad nacionalinės įgyvendinimo priemonės gali būti apribotos dėl pagrindinių teisių apsaugos.[2107] Be to, teoretikai akcentuoja, kad Chartijos 48–50 straipsniai įtvirtina teisinės atsakomybės taikymo principus – nekaltumo prezumpcijos, teisėtumo ir *ne bis in idem*. *Trečioji* reikalavimų grupė siejama su ES pirminėje teisėje įtvirtintomis laisvėmis – laisvu prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimu.

4.2. ES legislatyviniai instrumentai įgyvendinant ES teisę

Kaip minėta, ES teisės įgyvendinimo autonomija yra vis labiau siaurinama arba „europeizuojama“. Tai vyksta ne tik dėl ESTT jurisprudencijos įtakos, bet ir dėl ES teisės legislatyvinės įtakos tam tikrose politikos srityse, kurios reguliuojamos ES teisės normomis, pavyzdžiui, antrinėse ES teisės normose

[2104] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2007 m. kovo 13 d. sprendimas *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* byloje Nr. C524/04, ECLI:EU:C:2007:161.

[2105] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 294.

[2106] Judgment of the Court of 9 December 1997 Commission of the European Communities v French Republic. Case C-265/95, ECLI:EU:C:1997:595.

[2107] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. spalio 22 d. sprendimas byloje C94/00, ECLI:EU:C:2002:603.

nustatoma, kad valstybės narės numato sankcijas, taikomas už nacionalinių nuostatų, priimtų pagal vieną ar kitą direktyvą, pažeidimus, ir imasi visų būtinų jų įgyvendinimą užtikrinančių priemonių, taip pat nurodo, kad numatytos sankcijos turi būti *veiksmingos, proporcingos ir atgrasomosios.*[2108] Taigi, antrinėje teisėje pakartojamos ESTT suformuluotos nuostatos *Greek Maize* byloje. Maža to, šios nuostatos buvo įtvirtintos ir pirminėje ES teisėje. Antai SESV 325 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Sąjunga ir valstybės narės Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms priešinasi taikydamos priemones, kurių paskirtis yra *atgrasyti* ir *užtikrinti veiksmingą apsaugą* valstybėse narėse ir Sąjungos institucijose, įstaigose ir organuose.

ES legislatyvinė įtaka pasireiškia nacionalinėms institucijoms stebint atitiktį ES teisei ir atliekant patikrinimus bei taikant atsakomybę. Todėl ES reglamentuose ir direktyvose yra nustatytų specialių reikalavimų, susijusių su atitikties ES teisei stebėjimu ir sankcijomis. Tokių normų tikslas yra užtikrinti tinkamą ir vienodą priežiūros lygį valstybėse narėse.

Kai kuriose priimtose antrinės teisės normose šie reikalavimai yra labai detalūs, kai kuriose – ne. Pavyzdžiui direktyvoje dėl viešojo sektoriaus institucijų interneto svetainių[2109] nustatomos detalios stebėsenos ir ataskaitų teikimo taisyklės valstybėms narėms stebint viešojo sektoriaus institucijų interneto svetainių ir mobiliųjų programų atitiktį nustatytiems prieinamumo reikalavimams. Šios direktyvos nuostatos ją įgyvendinant buvo perkeltos į Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymą[2110], taip pat buvo priimtas Informacinės visuomenės plėtros komiteto direktoriaus įsakymas[2111]. Antai reglamento dėl žmonėms skirtų vaistų klinikinių tyrimų[2112] nuostatose dėl valstybių narių vykdomos priežiūros yra detalizuojamos priemonių naudojimo, valstybinių narių atliekamų patikrinimų tvarka. Direktyvoje dėl maudyklų vandens kokybės valdymo[2113] detaliai nustatyta maudyklų vandens kokybės stebėsenos tvarka, kurią turi atlikti valstybės narės. Šios

[2108] Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/34/ES dėl tam tikrų rūšių įmonių metinių finansinių ataskaitų, konsoliduotųjų finansinių ataskaitų ir susijusių pranešimų, kuria iš dalies keičiama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/43/EB ir panaikinamos Tarybos direktyvos 78/660/EEB ir 83/349/EE, OL L 182/19, 2013; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. rugsėjo 16 d. reglamentas (EB) Nr. 924/2009 dėl tarptautinių mokėjimų Bendrijoje, panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 2560/2001, OL L 266/11, 2009.

[2109] Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. spalio 26 d. direktyva (ES) 2016/2102 dėl viešojo sektoriaus institucijų interneto svetainių ir mobiliųjų programų prieinamumo, OL L327/1, 2016.

[2110] Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (Žin., 2000, Nr. 10-236).

[2111] Informacinės visuomenės plėtros komiteto direktoriaus 2019 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. T-66 Dėl valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainių ir mobiliųjų programų stebėsenos atlikimo (TAR, 2019-07-04, Nr. 10999).

[2112] Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 536/2014 dėl žmonėms skirtų vaistų klinikinių tyrimų, kuriuo panaikinama Direktyva 2001/20/EB, OL L 158/1, 2014.

[2113] Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. vasario 15 d. direktyva Nr. 2006/7/EB dėl maudyklų vandens kokybės valdymo, panaikinanti Direktyvą 76/160/EEB, OL L 64/37, 2006.

direktyvos nuostatos ją įgyvendinant buvo perkeltos į biomedicininių tyrimų etikos įstatymą.[2114] Ne teisėkūros procedūra priimtuose ES teisės aktuose taip pat nustatomi stebėsenos reikalavimai, pavyzdžiui, Komisijos reglamente dėl SESV taikymo *de minimis* pagalbai žemės ūkio sektoriuje[2115] detaliai aprašyta stebėsena, kurią turi atlikti valstybė narė, ketinanti įmonei skirti *de minimis* pagalbą pagal tą reglamentą. Įgyvendinant šio teisės akto nuostatas žemės ūkio ministras įsakymu patvirtino taisykles.[2116]

Sąjungos antrinėje teisėje daugėja normų, detalizuojančių valstybės narės taikomų sankcijų už ES teisės pažeidimus tvarką. Antai reglamento dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos[2117] II dalies nuostatos skirtos administracinėms priemonėms ir nuobaudoms nustatyti, pavyzdžiui, Reglamento 5 straipsnyje nustatyta, kad padarius tyčinius pažeidimus arba pažeidimus dėl aplaidumo gali būti skiriamos:

> administracinė bauda; reikalavimas sumokėti didesnę sumą negu neteisėtai gautos arba vengiamos mokėti sumos, tam tikrais atvejais pridėjus palūkanas; ši papildoma suma nustatoma remiantis konkrečiose taisyklėse nurodytu procentu, bet ji negali būti didesnė nei yra būtina, kad darytų atgrasinančios priemonės poveikį; visiškai ar iš dalies panaikinant Bendrijos taisyklėmis suteiktą naudą, net jeigu ekonominės veiklos vykdytojas neteisėtai pasinaudojo tik dalimi šios naudos; nesuteikiant arba panaikinant naudą tam tikram laikotarpiui po pažeidimo; laikinai panaikinant patvirtintą ar pripažintą teisę dalyvauti Bendrijos pagalbos sistemoje; nusavinant užstatą ar depozitą, pateiktą, kad būtų laikomasi taisyklėse numatytų sąlygų arba atstatant neteisėtai grąžinto užstato sumą; kitos grynai ekonominės, savo pobūdžiu ir taikymo sritimi lygiavertės nuobaudos, numatytos atskirų sektorių taisyklėse, kurias priėmė Taryba, atsižvelgdama į atitinkamiems sektoriams keliamus konkrečius reikalavimus ir neviršydama Komisijai Tarybos suteiktų įgaliojimų.

ESTT vienoje iš bylų (*Bonda*)[2118] yra nusprendęs, jog bendrosios žemės ūkio politikos teisės aktuose nustatytos sankcijos, kaip, pavyzdžiui, laikinas ūkio subjektų pašalinimas iš paramos skyrimo schemos, nėra baudžiamojo pobūdžio, nes sankcija yra specifinė administracinė priemonė, kuri yra sudėtinė paramos schemos dalis ir skirta užtikrinti viešųjų Sąjungos lėšų tinkamam administravimui užtikrinti. Be to, ši sankcija savo teisine prigimtimi skiriasi nuo baudžiamosios dar ir dėl to, kad jos skirtos vien ūkio subjektams, kurie laisva valia nusprendė pasinaudoti paramos schema žemės ūkio sektoriuje. Atitinkamai principas *ne bis in idem* nėra taikomas skiriant vieną iš Bendrijos finansinių interesų apsaugos reglamente nustatytų sankcijų ir nacionalinę baudžiamąją sankciją.

[2114] Lietuvos Respublikos biomedicininių tyrimų etikos įstatymas (TAR, 2015-09-25, Nr. 14272).

[2115] Europos Komisijos 2013 m. gruodžio 18 d. reglamentas (ES) Nr. 1408/2013 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai žemės ūkio sektoriuje, OL L 352/9, 2013.

[2116] Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl Portfelinių garantijų teikimo dėl paskolų trumpalaikiam ir (ar) biologiniam turtui įsigyti įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo".

[2117] Tarybos 1995 m. gruodžio 18 d. reglamentas Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, OL L 312/1, 1995.

[2118] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. birželio 5 d. sprendimas byloje C 489/10, ECLI:EU:C:2012:319.

Reglamento dėl piktnaudžiavimo rinka[2119] 5 skyriuje taip pat nustatytos normos dėl administracinių priemonių ir sankcijų, pavyzdžiui:

> nustatyta, kad už prekybą ar mėginimą prekiauti vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija, už patarimą kitam asmeniui ar kito asmens skatinimą užsiimti prekyba vertybiniais popieriais naudojantis viešai neatskleista informacija, už neteisėtai atskleistą informaciją, už manipuliavimą rinka ar bandant ja manipuliuoti fiziniams asmenims taikomos piniginės sankcijos, kurių dydis bent 5 000 000 eurų, juridiniams asmenims už tą pačią veiką – bent 15 000 000 eurų.

Šis reglamentas buvo įgyvendintas priimant Finansinių priemonių rinkų įstatymą.[2120]

Reglamento dėl informacijos, teikiamos pervedant lėšas, IV skyrius[2121] taip pat yra skirtas administracinėms sankcijoms, priemonėms ir stebėsenai. Šis reglamentas buvo įgyvendintas priimant Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymą.[2122]

R. Ortlepas ir R. Widdershovenas[2123] atkreipia dėmesį, kad ES teisės įgyvendinimo autonomijos siaurinimas arba „europeizavimas“ susijęs ir su baudžiamųjų sankcijų taikymo reglamentavimu ES teisėje. Be to, kad ESTT 2005 m. vienoje iš bylų[2124] patvirtino Bendrijos kompetenciją nustatyti valstybėms narėms Bendrijos teisės įgyvendinimui baudžiamųjų sankcijų taikymą, SESV 83 straipsnio 2 dalyje buvo įtvirtinta, kad direktyvose galima nustatyti būtiniausias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo atitinkamoje srityje[2125]. Pagal to paties straipsnio 1 dalį, ES legislatyvinė valdžia, priimdama direktyvas gali nustatyti minimalias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo ypač sunkių nusikaltimų srityse (terorizmas, prekyba žmonėmis, seksualinis moterų ir vaikų išnaudojimas, neteisėta prekyba narkotikais, ginklais, pinigų plovimas, korupcija, mokėjimų priemonių klastojimas, kompiuteriniai nusikaltimai, organizuotas nusikalstamumas).[2126] Tokių

[2119] Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. balandžio 16 d. reglamentas (ES) Nr. 596/2014 dėl piktnaudžiavimo rinka ir kuriuo panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/6/EB ir Komisijos direktyvos 2003/124/EB, 2003/125/EB ir 2004/72/EB, OL L 173/1, 2014.

[2120] Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas (Žin., 2007, Nr. 17-627).

[2121] Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. gegužės 20 d. reglamentas (ES) 2015/847 dėl informacijos, teikiamos pervedant lėšas, ir kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1781/2006, OL L 141/1, 2015.

[2122] Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas (Žin., 1997, Nr. 64-1502.

[2123] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 298–299.

[2124] „Vis dėlto ši išvada neturėtų trukdyti Bendrijos teisės aktų leidėjui imtis su valstybių narių baudžiamąja teise susijusių priemonių, kurios, jo manymu, yra būtinos, kad užtikrintų visišką jo priimamų teisės normų aplinkos apsaugos srityje veiksmingumą, jei valdžios institucijų taikomos veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios baudžiamosios sankcijos yra būtinos kovos su sunkiais nusikaltimais aplinkai priemonės“. Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. rugsėjo 13 d. sprendimas byloje C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542.

[2125] Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2017 m. liepos 5 d. direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis, OL L 198/29, 2017.

[2126] Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2017 m. kovo 15 d. direktyva (ES) 2017/541 dėl kovos su terorizmu, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičianti Tarybos sprendimą 2005/671/TVR, OL L 88/6, 2017.

direktyvų nuostatos, norint jas įgyvendinti, gali būti perkeliamos į nacionalinį BK, BPK, Prokuratūros įstatymą, Valstybės kontrolės įstatymą ir kt.[2127]

5. ES TEISĖS NORMOS IR PRINCIPAI ĮGYVENDINANT ES TEISĘ

Nacionalinė administracija, įgyvendindama ES teisę, turi vadovautis ES teisės normomis, principais, nacionaliniais teisės aktais. Egzistuoja tam tikra teisės aktų, kuriais turi vadovautis viešoji administracija, hierarchija. Antai R. Widdershovenas tvirtina, kad aukščiausia vieta hierarchijoje priklauso ES pirminei teisei (Sutartys, Chartija), bendriesiems ES teisės principams, tiesiogiai veikiančioms tarptautinių sutarčių, kurių šalimi yra ES, nuostatoms. Žemesnėje hierarchijos pozicijoje yra antrinė ES teisė – reglamentai, direktyvos, sprendimai, kurie turi atitikti ES pirminės teisės normas, neprieštarauti ES bendriesiems principams. Sprendimai turi atitikti pirminę ES teisę, neprieštarauti bendriesiems ES teisės principams, reglamentų ir direktyvų nuostatoms. Žemiausioje pozicijoje yra nacionaliniai teisės aktai, kuriais įgyvendinama ES teisė.[2128]

Administracinės teisės doktrinoje[2129] išskiriami bendrieji ES teisės principai, kuriais nacionalinės institucijos turi vadovautis, įgyvendindamos ES teisę. Tai – lygybės, proporcingumo, procesinių teisių pagarbos, teisėtų lūkesčių, pareigos motyvuoti, skaidrumo principai. Vieni iš šių principų yra kodifikuoti pirminėje teisėje, įskaitant Chartiją, kai kurie įtvirtinti antrinėje teisėje.

Pagrindinės teisės, pasak R. Ortlepo ir R.Widdershoveno[2130], sudaro atskirą bendrųjų ES teisės principų grupę. Šie principai kilo pirmiausia iš valstybių narių teisės, EŽTT jurisprudencijos. Galiausiai ES sutarties 6 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad pagrindinės teisės, kurias garantuoja EŽTK ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus.

Kadangi dauguma bendrųjų ES teisės principų yra kilę nacionalinėje teisėje, tai jie suprantami ir traktuojami panašiai ir nacionalinėje, ir ES teisėje. Tačiau administracinės teisės doktrinoje[2131] yra aprašyta situacijų, kai nacionalinėje teisėje teisės principas yra skirtingai traktuojamas negu ES teisėje. Susiklosčius tokiai situacijai nacionalinė administracija turi rinktis vieną iš principų ar jų sampratų. R. Ortlepas ir R. Widdershovenas tvirtina, kad renkantis galimos dvi situacijos:

[2127] Direktyvos (ES) 2017/1371 ir nacionalinių teisės aktų atitikties lentelės prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/a7b934b0786a11e99ceae2890faa4193/>.

[2128] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 299–300.

[2129] *Ibid.*, p. 300–316; Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 94–189.

[2130] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 301–302.

[2131] *Ibid.*, p. 302.

- jeigu Sąjungos principas suteikia daugiau asmenų teisių apsaugos negu nacionalinis atitikmuo, tokiu atveju taikytinas Sąjungos principas;
- jeigu Sąjungos principas suteikia mažiau asmenų teisių apsaugos negu nacionalinis atitikmuo, tokiu atveju galima taikyti nacionalinį atitikmenį, tačiau privalu atitikti lygiavertiškumo ir veiksmingumo reikalavimus. Autoriai pateikia valstybės teikiamos pagalbos susigrąžinimo atvejus, kai valstybės pagalba suteikiama pagal SESV 107 straipsnį, o vėliau paaiškėja, kad ji buvo suteikta neteisėtai paskyrus ES subsidijas. Vienais atvejais ESTT nustatė, kad nebūtina grąžinti neteisėtai išmokėtas subsidijas[2132], kitais – būtina[2133]. Tai priklauso nuo laiko trukmės, praėjusio nuo momento, kai buvo išmokėtos neteisėtos subsidijos, iki momento, kai paaiškėjo, kad neteisėtai buvo išmokėtos subsidijos. Taip pat nuo nacionalinės administracijos aplaidumo bei nuo pagalbos gavėjo sąžiningumo. Šie atvejai buvo susiję su teisėtų lūkesčių principais.

Kitas svarbus teisės šaltinis nacionalinėms administracijoms, įgyvendinant ES teisę, yra Chartija. Joje yra nemažai įtvirtinta pagrindinių žmogaus teisių, į kurias nacionalinė administracija privalo atsižvelgti. Antai ir Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos administracijai, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę. Teisingumo Teismas akcentavo, kad šio straipsnio 1 dalis apibrėžia Chartijos taikymo sritį tiek, kiek tai susiję su valstybių narių veiksmais, t. y. ji taikoma nacionalinėms administracijoms, tik jei jos įgyvendina Sąjungos teisę (*Åkerberg Fransson* byla[2134]):

> „<…> remiantis Chartijos 51 straipsnio 1 dalimi, jos nuostatos skirtos valstybėms narėms tik tais atvejais, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę.“[2135]

R. Ortlepas ir R. Widdershovenas, analizuodami minėtas bylas, padarė išvadą, kad Chartijos garantuojamų teisių spektras yra identiškas Sąjungos bendrųjų teisės principų spektrui.[2136] Mokslininkai, vadovaudamiesi ESTT oficialiąja doktrina, išskyrė tris nacionalinių priemonių kategorijas ir situacijas, kurios patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, todėl yra saugomos Chartijos nuostatų:

- *valstybės narės kaip ES teisės agentai*: valstybės narės veikia pagal Sąjungos teisę, kai įgyvendina specialius Sąjungos įpareigojimus, kurie dažniausiai yra nustatyti antrinėje ES teisėje. Valstybės narės kaip ES teisės agento kategorija apima specialių ES reglamentų ir sprendimų nuostatų taikymą, direktyvų perkėlimą, nacionalinių teisės aktų, į kuriuos buvo perkeltos ES teisės normos, taikymą[2137]. Be to, valstybės narės veikia kaip ES teisės agentai, kai jos įgyvendina tam tikrus Sutarčių įpareigojimus, pavyzdžiui, SESV 101–102, 107–108 straipsniuose įtvirtintus ir susijusius su konkurencija bei valstybės pagalba. Visais šiais atvejais nacionalinė administracija turi vadovautis Chartija ir bendraisiais ES teisės principais;

2132 Judgement of the Court (Fifth Chamber)12 May 1998 in Case C-366/95, ECLI:EU:C:1998:216.

2133 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. birželio 20 d. sprendimas byloje C-568/11, ECLI:EU:C:2013:407.

2134 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

2135 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2014 m. liepos 10 d. sprendimas byloje C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055.

2136 Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 303.

2137 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2008 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje C-349/07, ECLI:EU:C:2008:746; 2013 m. birželio 20 d. sprendimas byloje C-568/11, ECLI:EU:C:2013:407; Judgement of the Court (Fifth Chamber) of 11 July 2002 Case C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435.

- *nukrypimas nuo laisvo judėjimo teisės ir Sąjungos pilietybės teisių*: kai valstybės narės, priimdamos aktus, kuriais nukrypstama nuo laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo teisės, taip pat nuo Sąjungos pilietybės teisių (SESV 20 ir 21 straipsniai), tokie nacionaliniai aktai patenka į Sąjungos teisės ribas. Tai reiškia, kad nacionalinė administracija, priimdama sprendimą dėl šių teisių apribojimo, turi vadovautis ES teisės principais, Chartija:
- „Akivaizdu, kad Sąjungos piliečio – kurio, kaip ir pareiškėjo pagrindinėje byloje, atžvilgiu valstybės narės institucijos priima sprendimą dėl pilietybės suteikimo natūralizacijos būdu akto panaikinimo, dėl kurio jis, netekęs iš pradžių turėtos kitos valstybės narės pilietybės, atsiduria situacijoje, galinčioje lemti EB 17 straipsniu suteikto statuso ir su juo susijusių teisių praradimą, – situacija pagal savo pobūdį ir pasekmes priklauso Sąjungos teisės sričiai."[2138]
- Kad patektų į Sąjungos teisės taikymo sritį, laisvo judėjimo apribojimas neturi būti pernelyg neapibrėžtas ir netiesioginis.[2139]
- Mokslininkai akcentuoja, kad situacijos dėl laisvo judėjimo ir Sąjungos pilietybės yra susijusios su tarpvalstybinėmis situacijomis, t. y. su daugiau nei viena valstybe. Lygiai taip pat yra ir su Chartijos garantuojamomis teisėmis bei bendraisiais ES teisės principais: į juos gali būti neatsižvelgiama, kai sprendžiama grynai valstybės vidinė situacija, kurioje visi ginčo elementai yra susitelkę vienoje valstybėje narėje[2140];
- dar viena nacionalinės administracijos veiksmų kategorija patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį – tai valstybių narių procedūrinė ar ES teisės įgyvendinimo autonomija, t. y. nacionalinės taisyklės, kuriomis turi būti užtikrintas ES teisės veiksmingas įgyvendinimas. *Åkerberg Fransson* byloje[2141] Teisingumo Teismas konstatavo, kad nacionalinių mokestinių sankcijų taikymas už pridėtinės vertės mokesčio vengimą patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, nepaisant to, kad Sąjungos teisėje už tokio pobūdžio veiką nėra nustatytos specialios atsakomybės. Teisingumo Teismas savo sprendimą grindė ES sutarties 4 straipsnio 3 dalimi, įtvirtinančia, kad valstybės narės imasi bet kurių reikiamų bendrų ir specialių priemonių, kad užtikrintų pagal Sutartis ar Sąjungos institucijų aktus atsirandančių pareigų vykdymą, SESV 325 straipsniu, nustatančiu, kad Sąjunga ir valstybės narės Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms priešinasi taikydamos pagal šį straipsnį nustatytas priemones, kurių paskirtis yra atgrasinti ir užtikrinti veiksmingą apsaugą valstybėse narėse ir Sąjungos institucijose, įstaigose ir organuose. Beje, atgrasančios, veiksmingos ES teisės įgyvendinimo priemonės yra numatytos ir antrinėje ES teisėje, o tai reiškia, kad nacionalinės ES teisės įgyvendinimo priemonės patenka į ES teisės taikymo sritį.[2142]

Pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį, Chartijos garantuojamos teisės ir laisvės gali būti ribojamos, tačiau, remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Maža to, pagal minėtą straipsnį, toks apribojimas turi būti nustatytas įstatymu.

[2138] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 2 d. sprendimas byloje C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

[2139] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2014 m. gegužės 8 d. sprendimas byloje C-483/12, ECLI:EU:C:2014:304.

[2140] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimas byloje C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874.

[2141] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

[2142] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 304–306.

Praktikoje kyla klausimų ir dėl to, ar nacionalinė fundamentali teisė, kuri nukrypsta nuo ES pagrindinių teisių, gali būti taikoma situacijose, patenkančiose į ES teisės taikymo sritį. Čia R. Ortlepas ir R. Widdershovenas cituoja Teisingumo Teismo *Melloni* bylą:

> „Žinoma, Chartijos 53 straipsniu patvirtinama, kad kai įgyvendinant Sąjungos teisės aktą reikalinga imtis nacionalinių įgyvendinimo priemonių, nacionalinėms valdžios institucijoms ir teismams leidžiama taikyti nacionalinius pagrindinių teisių apsaugos standartus, jeigu šis taikymas nepažeidžia Chartijoje, kaip ją aiškina Teisingumo Teismas, numatyto apsaugos lygio, ir Sąjungos teisės viršenybės, vieningumo ir veiksmingumo."[2143]

Aptarkime principus, kurie yra svarbūs nacionalinei administracijai įgyvendinant ES

teisę. Taip yra daroma ir administracinės teisės doktrinoje[2144], kuria remiamės aptardami proporcingumo, lygybės, procesinių teisių pagarbos, teisėtų lūkesčių, pareigos motyvuoti, skaidrumo principus.

Proporcingumo principo esmė įtvirtinta ES sutarties 5 straipsnio 4 dalyje – Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Sutarčių tikslų. Administracinės teisės doktrinoje tvirtinama, kad „proporcingumo principas turėtų apsaugoti, kad tam tikrais atvejais pernelyg griežtas ir mechaniškas įstatymo taikymas neiškreiptų tuo įstatymu siekiamo tikslo ir nenulemtų piktnaudžiavimo administraciniais įgaliojimais"[2145]. Taigi, proporcingumo principo esmė administracinėje teisėje pasireiškia draudimu viešojo administravimo subjektams imtis priemonių asmenų atžvilgiu, kurios būtų neproporcingos siekiamiems tikslams. Maža to, proporcingumo principas itin aktualus tose srityse, kuriose viešojo administravimo subjektams suteikta plati diskrecijos teisė[2146]. Nuo diskrecijos teisės platumo priklausys ir teisminio ginčo nagrinėjimo intensyvumas.

R. Ortlepas ir R. Widdershovenas, išanalizavę ESTT jurisprudenciją, išgrynino tris klausimus, į kuriuos reikia atsakyti, norint įsitikinti, ar proporcingumo principas buvo pažeistas / nepažeistas:

- Ar priemonė tinkama priemonės tikslui pasiekti?
- Ar priemonė yra būtina siekiant tikslo, ar tikslas gali būti pasiektas naudojant kitą priemonę, mažiau apsunkinančią asmenų teisinę padėtį?
- Ar priemonė yra proporcinga *sensu stricto*? Atsakydamas į šį klausimą, teismas turi išnagrinėti, ar tinkama ir būtina priemonė gali neproporcingai pažeisti atitinkamų asmenų grupės interesus.[2147]

[2143] *Ibid.*, p. 307; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107.

[2144] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 308–317; Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 93–189.

[2145] Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 134.

[2146] *Ibid.*, p. 129

[2147] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 308.

Administracinės teisės doktrinoje tvirtinama, kad proporcingumo principas taikomas trijose situacijose: pirma, ES institucijoms priimant legislatyvinius sprendimus, antra, nacionalinėms administracijoms ribojant judėjimo laisves, trečia, vertinant ES institucijų ir valstybių narių sprendimus, taikant ekonomines sankcijas.[2148]

Lygybės arba nediskriminavimo principas yra įtvirtintas Chartijos III antraštinėje dalyje – lygybė prieš įstatymą, diskriminacijos uždraudimas, kultūrų, religijų ir kalbų įvairovė, moterų ir vyrų lygybė, vaiko, pagyvenusių žmonių teisės, neįgaliųjų asmenų integravimas. Šie principo aspektai yra svarbiausi. Tačiau lygybės principo apraiškų įžvelgtina ir SESV nuostatose dėl pilietybės (18 straipsnis, 45 straipsnio 2 dalis, 49 straipsnis), lyties (157 straipsnis). Antrinės teisės aktuose taip pat rasime nuostatų dėl lygybės arba nediskriminavimo principo.[2149] ES teisės teorijoje tvirtinama, kad nediskriminavimo teisė gali būti kaip rinkos reguliavimo (ekonominė) priemonė ir kaip pagrindinė žmogaus teisė.[2150]

Lygybės principas draudžia diskriminaciją, t. y. nevienodai elgtis panašiose situacijose ir vienodai elgtis skirtingose situacijose, nebent toks elgesys būtų objektyviai pateisinamas, atsižvelgiant į priimtinus teisinius argumentus.[2151] Taigi, nacionalinė administracija, įgyvendindama ES teisę, turi laikytis lygybės ar nediskriminavimo principo.

Keliose direktyvose[2152] įtvirtintos dvi diskriminacijos formos – tiesioginė ir netiesioginė:

a) *tiesioginė diskriminacija* yra tada, kai vienam asmeniui taikomos prastesnės sąlygos (taikomos mažiau palankios sąlygos), nei panašioje situacijoje yra, buvo ar galėjo būti taikomos kitam asmeniui;

b) *netiesioginė diskriminacija* yra tada, kai dėl akivaizdžiai neutralių sąlygų, kriterijų ar praktikos tam tikros rasės ar etninės priklausomybės asmenys, tam tikrą religiją ar įsitikinimus išpažįstantys, tam tikrą negalią turintys, tam tikro amžiaus ar tam tikros seksualinės orientacijos asmenys gali patekti tam tikru atžvilgiu į prastesnę padėtį nei kiti asmenys, nebent tas sąlygas, kriterijus ar praktiką objektyviai pateisina teisėtas tikslas, o šio tikslo siekiama atitinkamomis ir būtinomis priemonėmis ir t. t.

2148 *Ibid.*, p. 309.

2149 Pavyzdžiui, Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. rugsėjo 23 d. direktyva 2002/73/EB iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 76/207/EEB dėl vienodo požiūrio į vyrus ir moteris principo taikymo įsidarbinimo, profesinio mokymo, pareigų paaukštinimo ir darbo sąlygų atžvilgiu, OL L 269, 2002; Tarybos 1992 m. spalio 19 d. direktyva 92/85/EEB dėl priemonių, skirtų skatinti, kad būtų užtikrinta geresnė nėščių ir neseniai pagimdžiusių arba maitinančių krūtimi darbuotojų sauga ir sveikata, nustatymo (dešimtoji atskira direktyva, kaip numatyta Direktyvos 89/391/EEB 16 straipsnio 1 dalyje), OL L 348, 1992.

2150 Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 137; *Lygios galimybės ir ES nediskriminavimo teisė*, Lietuvos žmogaus teisių centras, 2007, p. 12.

2151 Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 309; Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija, *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082 p. 136.

2152 Tarybos 2000 m. lapkričio 27 d. Direktyva 2000/78/EB nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus OL L 303, 2000; Tarybos 2000 m. birželio 29 d. Direktyva 2000/43/EB įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, OL *L 180, 2000*.

R. Ortlepas ir R. Widdershovenas nubrėžia skirtumą tarp tiesioginės ir netiesioginės diskriminacijos:

- Tiesioginės diskriminacijos atveju skirtingas elgesys dviejose situacijose yra grindžiamas aiškiai draudžiamu kriterijumi, pavyzdžiui, pilietybe, lytimi. Tai leidžiama, jei yra specialūs pagrindai, pateisinantys tokį skirtingą elgesį. Mokslininkai pateikia tokį pavyzdį: SESV 45 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad diskriminacijos draudimas dėl pilietybės netaikomas darbuotojams valstybės tarnyboje;
- Netiesioginės diskriminacijos atveju priemonė turės diskriminacijos požymių tam tikrai asmenų grupei, net ir nesiremiant aiškiai draudžiamu kriterijumi, pavyzdžiui, priemonė gali būti naudojama atsižvelgiant į lyčių neutralumo kriterijų, tačiau praktiškai tai sukelia neigiamas pasekmes tam tikrai asmenų grupei, pavyzdžiui, moterims. Netiesioginė diskriminacija galima, kai ginčijama priemonė yra objektyviai pateisinama, taip pat priemonė turi turėti pateisinamą arba teisėtą tikslą. Be to, priemonė turi atitikti proporcingumo principą – būti tinkama ir būtina siekiant reikalaujamo tikslo. [2153] [2154]

R. Ortlepas ir R. Widdershovenas tarp bendrųjų ES teisės principų, kuriais viešojo administravimo subjektai turi vadovautis savo veikloje, įgyvendindami ES teisę, išskiria pagarbos procesinėms teisėms principą (veiksmingos teisinės gynybos principas arba teisės į gynybą užtikrinimo principas).[2155] Chartijos 41 straipsnio 2 dalyje, apibrėžiančioje teisę į gerą administravimą, įtvirtintos kai kurios procesinės teisės, pavyzdžiui, teisė būti išklausytam, teisė susipažinti su savo byla. Chartijos 47 straipsnio 2 dalyje, 48 straipsnio 2 dalyje taip pat yra įtvirtinta procesinių teisių, tačiau teisminės gynybos (asmuo turi teisę, kad jo bylą per kiek įmanoma trumpesnį laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas, asmuo turi turėti galimybę gauti teisinę pagalbą, būti ginamas ir atstovaujamas) arba baudžiamosios teisės (kiekvienam užtikrinama teisė į gynybą) kontekste. Pasak minėtų mokslininkų, ESTT savo jurisprudencijoje yra suformulavęs daugiau procesinių teisių, patenkančių į veiksmingos teisinės gynybos principo spektrą. Juos čia ir apžvelkime[2156]:

- *Teisė būti išklausytam*: jeigu asmens atžvilgiu priimamas sprendimas, galintis sukelti jam teisinių pasekmių, jam turi būti suteikta galimybė išsakyti savo mintis dėl įrodymų, kuriais grindžiamas sprendimas. Ši teisė gali būti realizuojama žodžiu, raštu: „Kuo svarbesnis sprendžiamas klausimas ir kuo rimtesni galimi padariniai, tuo didesnis žodinio proceso poreikis, o ne tokie svarbūs klausimai, atsižvelgiant į išvardytus kriterijus, gali būti sprendžiami rašytinėmis procedūromis.“[2157] Asmeniui turi būti suteiktas pakankamas laikas būti naudingai išklausytam.[2158] Vienoje iš bylų ESTT pažymėjo, kad asmeniui turi būti suteikta galimybė būti išklausytam administracinės

[2153] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 310.

[2154] Iliustracijai dėl ESTT išnagrinėtų bylų dėl diskriminacijos siūlytume paskaityti straipsnį: Rubenstein, Michael. „Recent and Currant Employment Discrimination Cases in the Court of Justice of the European Union“, *The Equal Rights Review,* 15, 2015, p. 57–74.

[2155] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 311.

[2156] *Ibid.*, p. 312–313.

[2157] Valančius, Virgilijus; Kavalnė, Salvija. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*, *supra* note 2082, p. 185–186.

[2158] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2008 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje C-349/07, ECLI:EU:C:2008:746.

institucijos prieš priimant sprendimą, o ne jau priėmus sprendimą ir nesustabdžius nepalankaus sprendimo vykdymo. Jeigu taip atsitinka, pažeidžiamas teisės į gynybą užtikrinimo principas, konkrečiau – teisės būti išklausytam principas[2159];

- *Teisė gauti informaciją dėl faktų, kuriais grindžiamas priimamas sprendimas*: ši teisė siejama su teise būti išklausytam, nes asmuo, neturintis informacijos apie faktus, susijusius su jo nagrinėjamu klausimu, negalės tinkamai pasinaudoti teise būti išklausytam;
- *Teisė prieiti prie bylos medžiagos*: ši teisė, manytina, taip pat sietina su teise būti išklausytam, kita vertus byloje gali būti medžiagos, kurios negalima atskleisti, pavyzdžiui, komercinė trečiųjų asmenų paslaptis;
- *Apsauga nuo parodymų davimo prieš save*: pagal ESTT praktiką, asmuo negali būti verčiamas teikti informaciją, kuria prisipažintų padaręs pažeidimą[2160];
- *Teisė į teisinę pagalbą*: asmuo turi teisę į teisinę pagalbą dar išankstinio tyrimo etape;
- *Advokatų ir klientų bendravimo konfidencialumo apsauga*: „reikia priminti, kad Teisingumo Teismas <...> padarė išvadą, jog advokatų ir klientų bendravimo konfidencialumas turi būti saugomas Europos bendrijos lygmeniu. Tačiau <...> tokia apsauga užtikrinama tik esant dviem kartu taikomoms sąlygoms. <...> pirma, susirašinėjimas su advokatu turi būti susijęs su „kliento teise į gynybą" ir, antra, turi būti susirašinėjama su „nepriklausomais advokatais", t. y. „advokatais, kurių su klientu nesieja darbo santykiai""[2161]. Taip pat Teismas konstatavo, kad nepriklausomumo reikalavimas reiškia, kad darbo santykiai nesieja advokato ir jo kliento ir kad apsauga pagal konfidencialumo principą netaikoma įmonės ar grupės susirašinėjimui su vidaus advokatais.[2162]

Mokslininkai atkreipia dėmesį, kad nebūtinai veiksmingos teisinės gynybos principo pažeidimas turi reikšti administracinio akto, kaip neteisėto, panaikinimą. Taip gali būti tik tada, jeigu dėl šio pažeidimo „asmuo iš tikrųjų prarado galimybę geriau apginti savo teises, t. y. kad ši administracinė procedūra būtų galėjusi pasibaigti kitaip"[2163].

Teisėtų lūkesčių principo reikšmė yra užtikrinti, kad administracinės institucijos vykdytų teisėtus ir pateisinamus lūkesčius, kuriuos sukėlė savo veiksmais, pavyzdžiui, priėmusios norminį ar individualų administracinį aktą, pažadėjusios, įtikinusios kitomis priemonėmis, netgi „švelniosios" teisės priemonėmis. Tačiau šio principo gynimas tikrai nėra absoliutus, pavyzdžiui, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nebus ginamas šis principas, jei neteisėti pažadai, duoti nacionalinių ir viršnacionalinių institucijų, ar jų sprendimai yra prieštaraujantys Bendrijos teisei[2164], jei teisėti lūkesčiai buvo sukelti dėl administracijos pateiktos klaidingos informacijos ir ši klaida galėjo būti lengvai

[2159] Generalinio advokato Melchior Wathelet išvada, pateikta 2014 m. vasario 25 d. sujungtose bylose C-129/13 ir C-130/13, ECLI:EU:C:2014:94; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2014 m. liepos 3 d. sprendimas sujungtose bylose C-129/13 ir C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041.

[2160] Judgment of the Court of 18 October 1989, case 374/87, ECLI:EU:C:1989:387.

[2161] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. rugsėjo 14 d. sprendimas byloje C-550/07/P, ECLI:EU:C:2010:512.

[2162] *Ibid*.

[2163] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje C383/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:533; Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law", *supra* note 2083, p. 313.

[2164] Pavyzdžiui, Judgment of the Court (First Chamber) of 15 December 1982. Case 5/82, ECLI:EU:C:1982:439.

identifikuojama tos informacijos adresatų[2165]. Daugiausia bylų, kuriose gvildenama teisėtų lūkesčių principo esmė, susijusios su valstybės teikiamos pagalbos susigrąžinimo atvejais (žr. anksčiau).

Administracinės teisės doktrinoje išskiriami ir kiti principai, kuriais turi vadovautis nacionalinė administracija, įgyvendindama ES teisę. Tai – pareigos pagrįsti savo sprendimus (motyvacija), skaidrumo, nešališkumo principai. *Pareigos pagrįsti savo sprendimus principas* įtvirtintas Chartijos 41 straipsnio 2 dalies c punkte, taip pat šio principo reikšmė išaiškinta Teisingumo Teismo jurisprudencijoje: pareiga pagrįsti savo sprendimus leidžia asmenims apginti savo teises, teismui atlikti administracijos veiksmų teisėtumo patikrą, visoms suinteresuotoms šalims įsitikinti aplinkybėmis, kuriomis teisės aktas buvo pritaikytas.[2166] *Skaidrumo principas* turi užtikrinti, kad administracinė institucija, priimanti sprendimą, yra vieša, informacija, kuria disponuoja institucija visuomenei lengvai prieinama ir aiški.

6. ES TEISĖS ĮGYVENDINIMO KOORDINAVIMAS LIETUVOJE

Šiame poskyryje pabandykime iliustruoti ES teisės perkėlimo ir įgyvendinimo techninę pusę. Aprašydami remiamės Vyriausybės patvirtinta ES reikalų koordinavimo tvarka.[2167]

ES teisės įgyvendinimą Lietuvoje koordinuoja Teisingumo ministerijos struktūrinis padalinys – Europos teisės departamentas (toliau – Departamentas). ES oficialiajame leidinyje paskelbtus privalomuosius ES teisės aktus ir kitus ES teisės aktus Departamentas registruoja Lietuvos narystės ES informacinėje sistemoje[2168] (LINESIS). Šioje sistemoje jis nurodo atsakingą už ES teisės akto įgyvendinimą (koordinuojančią) instituciją ir dalyvaujančias įgyvendinant ES teisės aktą kitas institucijas, pavyzdžiui, Aplinkos ministeriją arba kurią nors iš Vyriausybės įstaigų, Seimui atskaitingų institucijų. Nesutarimai dėl atsakingos už ES teisės įgyvendinimą institucijos sprendžiami Departamente, Vyriausybės Europos Sąjungos komisijoje arba Vyriausybės pasitarime.

ES reikalų koordinavimo tvarkoje nustatyti kontroliniai terminai, per kuriuos turi būti perkeltos ir įgyvendintos direktyvos. Visais atžvilgiais planuojant Lietuvos Respublikos teisės akto, įgyvendinančio ES teisės aktus, svarstymo ir priėmimo datas turi būti įvertinta Seimo sesijų trukmė. Taip pat galioja

---

[2165] Judgment of the Court (First Chamber) of 12 July 1989. Case 161/88, ECLI:EU:C:1989:312.

[2166] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1963 m. liepos 4 d. sprendimas byloje 24-62, ECLI:EU:C:1963:14.

[2167] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. sausio 9 d. nutarimas Nr. 21 „Dėl Europos Sąjungos reikalų koordinavimo“ (Žin., 2004, Nr. 8-184).

[2168] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. rugsėjo 10 d. nutarimas Nr. 936 „Dėl Lietuvos narystės Europos Sąjungoje informacinės sistemos nuostatų ir Lietuvos narystės Europos Sąjungoje informacinės sistemos saugos nuostatų patvirtinimo“ (TAR, 2014-09-17, Nr. 12422).

bendra taisyklė – Lietuvos Respublikos teisės akto, kuriuo planuojama perkelti ir įgyvendinti direktyvą nacionalinėje teisėje, priėmimo data negali būti vėlesnė kaip vienas mėnuo iki direktyvoje nurodytos perkėlimo datos. Jeigu valstybės institucijos ir įstaigos nustato, kad direktyvai perkelti būtina parengti įstatymo projektą, data, kada įstatymo projektas turėtų būti pateiktas derinti suinteresuotoms institucijoms, turi būti ne vėlesnė kaip du mėnesiai iki planuojamos pateikimo Vyriausybei datos, o data, kada įstatymo projektas turėtų būti registruotas Seime, turi būti ne vėlesnė kaip šeši mėnesiai iki direktyvoje nurodytos perkėlimo datos. Gali būti nustatyti ir kiti terminai. Šie kontroliniai terminai nustatyti siekiant išvengti ES teisės perkėlimo ir įgyvendinimo vėlavimų.

Departamentas LINESIS tvirtina ir nuolat atnaujina ES teisės perkėlimo ir įgyvendinimo planą, kurį sudaro direktyvų perkėlimo ir kitų ES teisės aktų įgyvendinimo planai. Tame plane nurodomas ES teisės aktas, kurį reikia perkelti ar įgyvendinti, atsakinga institucija bei perkėlimo ar įgyvendinimo data, taip pat informacija apie ES teisės aktui perkelti ir įgyvendinti reikalingas nacionalines priemones, t. y. galiojančius ar planuojamus priimti teisės aktus, arba informacija apie tai, kad nacionalinių priemonių imtis nereikia. Departamentas analizuoja suplanuotų teisės aktų projektų ir kitų priemonių rengimo darbus ir kiekvieną mėnesį pateikia apibendrintą informaciją Vyriausybės Europos Sąjungos komisijai, o prireikus – Vyriausybės pasitarimui.

Valstybės institucijos ir įstaigos pildo pagal kompetenciją joms priskirtų ES teisės aktų ir nacionalinių teisės aktų ar teisės aktų projektų atitikties lentelę. Ši lentelė sudaryta iš trijų skilčių – pirmoje nurodyta perkeliamos direktyvos ar įgyvendinamo reglamento straipsnio nuostata, antroje – nacionalinio teisės akto nuostatos pakeitimo, papildymo projektas, turintis atitikti perkeliamos direktyvos ar įgyvendinamo reglamento nuostatą, trečioje – nurodomas ES teisės akto perkėlimo, įgyvendinimo lygis (visiškas arba dalinis). Užpildytos lentelės per LINESIS pateikiamos Departamentui, kartu su teisės aktų projektais teikiamos Vyriausybei[2169], Seimui[2170].

Nacionaliniai teisės aktai, perkeliantys direktyvas, notifikuojami (pranešama) Europos Komisijai per Nacionalinių įgyvendinimo priemonių elektroninio notifikavimo informacinę sistemą.

2018 m. Lietuva Europos Komisijai notifikavo per 300 kartų.[2171]

Valstybės institucijos ir įstaigos teikia ES institucijoms pranešimus, ataskaitas, kitą informaciją, kaip vykdomi jų kompetencijos ES teisės aktai ir kiti narystės ES įsipareigojimai.

[2169] Vyriausybės darbo reglamento 19.3 punktas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento“ (Žin. 1994, Nr. 63-1238).

[2170] Seimo statuto 135 straipsnio 4 dalies 2 punktas. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Žin. 1994, Nr. 15-249).

[2171] Monitoring the Application of Union Law. 2018 Annual Report, Part 1, p. 23. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-general-statistical-overview-part1_0.pdf >.

Kai įgyvendindamos ES teisę, valstybės narės nevykdo įsipareigojimų, nepraneša apie veiksmus, priemones, teisės aktus, kuriais direktyvų nuostatos perkeliamos į nacionalinę teisę, neištaiso galimų ES teisės pažeidimų, Europos Komisija gali pradėti *oficialią ES pažeidimo nagrinėjimo procedūrą*, skirstytiną į stadiją iki pažeidimo, pažeidimo ir teisminę stadijas.

Stadija iki pažeidimo pirminėje ES teisėje nėra paminėta (tai yra darbinė procedūra, be kurios Europos Komisija gali ir apsieiti). Europos Komisija, įvardyta kaip „sutarčių sergėtoja"[2172], įpareigota prižiūrėti valstybių narių veiksmus joms perkeliant, įgyvendinant ES teisę. Jeigu valstybė narė ne laiku perkelia ar netinkamai, neteisingai įgyvendina ES teisę, Europos Komisija gali teikti paklausimus dėl ES teisės netinkamo arba ne visiško įgyvendinimo arba kurios nors kitos pareigos pagal ES teisę neįvykdymo. Šie paklausimai vadinami neformaliaisiais ir skelbiami informacinėje sistemoje (*EU Pilot*) arba teikiami tiesiogiai valstybės institucijoms raštu (elektroniniu paštu). Tokie paklausimai dar vadinami *administrative letters* (angl). Atsakymo Europos Komisijai projektas, kurį rengia atsakinga už atitinkamo ES teisės akto įgyvendinimą institucija, derinamas su Departamentu ir kitomis institucijomis.

Jeigu ir toliau valstybė narė netinkamai perkelia direktyvą arba jeigu direktyva apskritai nėra perkeliama, prasideda *pažeidimo stadija*, t. y. Europos Komisija teikia oficialų pranešimą, registruojamą ES teisės pažeidimų procedūrų informacinėje sistemoje. Atsakinga už atitinkamo ES teisės akto įgyvendinimą nacionalinė institucija rengia atsakymą. Jei atsakymas netenkina Europos Komisijos, ji, pagal SESV 258 straipsnį, teikia pagrįstą nuomonę.

> Pavyzdžiui, 2018 m. pradėtos 419 oficialių pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, daugiausia dėl pavėluoto direktyvų perkėlimo[2173] (šie skaičiai yra susiję su visomis ES valstybėmis narėmis, ne vien tik su Lietuva).
>
> 2012 m. Europos Komisija pagrįsta nuomone suteikė Čekijai ir Lietuvai du mėnesius visiškai įgyvendinti Direktyvos dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi narių teritorijoje.[2174] Lietuvai toks nurodymas buvo duotas dėl to, kad Lietuva nepakankamai užtikrina, kad nacionalinės valdžios institucijos galėtų neleisti atvykti ar išsiųsti tuos ES piliečius, kurie kelia realų, rimtą pavojų visuomenei.[2175]

Jeigu ir toliau nesilaikoma taisyklių, gali prasidėti *teisminė stadija*. Remiantis SESV 258 straipsniu, jei atitinkama valstybė narė per Europos Komisijos nustatytą laiką neatsižvelgia į jos pateiktą pagrįstą nuomonę, Komisija gali perduoti šį reikalą svarstyti ESTT. Pagal SESV 260 straipsnio 1 dalį, jei ESTT nustato, kad valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartis, reikalaujama, kad ta valstybė narė imtųsi būtinų priemonių Teismo sprendimui

---

[2172] Commission „European Governance – A White Paper" COM (2001) 428 final, 8.

[2173] *Ibid.*, p. 26.

[2174] Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB,68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, OL *L 158, 2004.*

[2175] Pranešimas spaudai, prieiga internetu: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_12_75>.

įvykdyti. Vadovaujantis 260 straipsnio 2 dalimi, jei Komisija mano, kad atitinkama valstybė narė nesiėmė šių priemonių Teismo sprendimui įvykdyti, suteikusi tai valstybei galimybę pateikti savo pastabas, ji gali kreiptis į Teismą. Tai darydama, Komisija nurodo iš tos valstybės narės pagal aplinkybes atitinkamai reikalaujamų sumokėti vienkartinės sumos arba periodinės baudos dydį. Jei Teismas nustato, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė jo sprendimo, gali būti paskirta valstybei narei už tai sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą. Pagal 260 straipsnio 3 dalį, Teismas iš valstybės narės, neįvykdžiusios savo pareigos pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas, gali pareikalauti sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą, neviršijančią Komisijos nurodyto dydžio.

F. Koppensteineris yra detalizavęs *SESV 260 straipsnio 2 dalį*.[2176] Jis tvirtina, kad pagrindinis SESV 260 straipsnio 2 dalies tikslas yra priversti valstybę narę kuo greičiau savo veiksmus suderinti su SESV 258 straipsnyje nustatytais reikalavimais. Todėl valstybei narei yra daromas ekonominis spaudimas per galimybę skirti vienkartinę sumą ar periodinę baudą. Šiuo atveju Europos Komisija teikia ne pagrįstą nuomonę, o oficialų pranešimą, kuriame nurodo konkrečias priežastis, dėl kurių Komisija mano, kad valstybė narė nesugebėjo suderinti savo veiksmų su SESV 258 straipsnyje nustatytais reikalavimais. Šiame pranešime nustatomas ir terminas, paprastai dviejų mėnesių laikotarpis, per kurį valstybė narė turi imtis visų reikiamų priemonių. Jei valstybė narė per nustatytą terminą neatlieka reikiamų veiksmų, Teismas gali skirti baudą. Taigi, jei per nustatytą oficialiame pranešime terminą nėra imamasi reikiamų veiksmų, Komisija kreipiasi į Teismą pagal 260 straipsnio 2 dalį. Šiame kreipimesi ji turi nustatyti valstybei narei vienkartinės sumos ar periodinės baudos dydį. Baudų skyrimas – Teismo diskrecija, todėl ir minėtoje straipsnio dalyje yra žodžiai „gali paskirti“. Komisija savo komunikatuose nustatė baudų skyrimo kriterijus, kurie nėra privalomi Teismui.

Minėtas mokslininkas detalizavo *SESV 260 straipsnio 3 dalies* nuostatą.[2177] Šios nuostatos tikslas – pagreitinti ir supaprastinti atsakomybės taikymą valstybėms narėms, jei jos neįvykdo savo pareigos pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas. Teorijoje nemažai diskutuojama dėl to, ar ši straipsnio dalis taikoma, kai direktyva neįgyvendinama, ar kai direktyva netinkamai įgyvendinama. F. Koppensteineris išskiria tokias situacijas, kai SESV 260 straipsnio 3 dalies nuostata yra taikoma:

- valstybė narė įgyvendino ir pranešė apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas;
- valstybė narė visiškai įgyvendino direktyvą, tačiau nepranešė apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas;
- valstybė narė pranešė apie direktyvos įgyvendinimą, tačiau realybėje tai nebuvo padaryta.[2178]

[2176] *CJEU: Recent Developments in Value Added Tax 2016*. Wien: Linde Verlag Ges.m.b.H., 2017, p. 57–59.
[2177] *Ibid.*, p. 59–61.
[2178] *Ibid.*, p, 59.

7. VALSTYBĖS NARĖS ATSAKOMYBĖ UŽ PAŽEIDIMUS ĮGYVENDINANT ES TEISĘ

Francovich byloje 1991 m. buvo konstatuotas bendras principas – valstybė narė turi atlyginti žalą, padarytą privatiems asmenims dėl įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę neįvykdymo.[2179] Teisingumo Teismas pažymėjo, kad valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą dėl Bendrijos teisės pažeidimų, priskiriamų valstybei, yra neatskiriama Sutarties sistemos dalis. R. Ortlepas ir R. Widdershovenas akcentuoja, kad valstybės atsakomybės institutas yra įtvirtintas ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje apibrėžtame lojalaus bendradarbiavimo principe ir veiksmingo teisminės gynybos principe. Mokslininkai išskyrė tokias ES teisės pažeidimo situacijas, už kurias valstybė narė prisiima atsakomybę:

- direktyvos laiku neperkėlimas;
- netinkamas direktyvos perkėlimas;
- nacionaliniai teisės aktai (norminiai ar individualūs), prieštaraujantys pirminei ES teisei;
- netinkamas reglamento įgyvendinimas;
- ES teisės pažeidimas, padarytas galutinės instancijos nacionalinio teismo.[2180]

Valstybės narės atsakomybė nepriklauso nuo to, ar pažeista ES teisės norma yra tiesioginio veikimo ar netiesioginio, taip pat nesvarbu, kuri valstybės narės institucija pažeidė ES teisę – parlamentas, vykdomosios valdžios institucija, nepriklausoma reguliavimo institucija, savivaldybės organas ar galutinės instancijos teismai. Skundai dėl nacionalinės institucijos, pažeidusios ES teisę, yra nagrinėjami ne Sąjungos teismų, o nacionalinių teismų. Nepaisant to, ESTT yra identifikavęs minimalias sąlygas valstybės atsakomybei kilti:

> „Pirmoji šių sąlygų yra ta, kad direktyvos siekiamas rezultatas turi apimti teisių privatiems asmenims suteikimą. Antroji sąlyga – šių teisių turinį turi būti įmanoma identifikuoti remiantis direktyvos nuostatomis. Galiausiai trečioji sąlyga – tarp valstybės pareigos nesilaikymo ir padarytos žalos turi būti priežastinis ryšys“ (*Francovich* byla[2181]).

> „Bendrijos teisė suteikia teisę gauti žalos atlyginimą, jei yra tenkinamos trys sąlygos: pažeista teisės norma buvo siekiama suteikti asmenims teisių; pažeidimas yra pakankamai akivaizdus; yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp nustatytos valstybei pareigos pažeidimo ir nukentėjusių asmenų patirtos žalos“ (*Brasserie du Pêcheur SA, Factortame* byla[2182]).

[2179] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas sujungtose bylose C-6/90 ir C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

[2180] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 346.

[2181] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas sujungtose bylose C-6/90 ir C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

[2182] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose C46/93 ir C48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

Trumpai aptarkime kiekvieną iš šių sąlygų, remdamiesi R. Ortlepo ir R. Widdershoveno atlikta analize.[2183]

- *Pažeista teisės norma siekiama suteikti asmenims teisių*: ES teisės normomis asmenims paprastai yra suteikiamos teisė į kompensaciją už nesumokėtą darbo užmokestį (*Francovich*), teisė į nemokiam kelionių organizatoriui sumokėtų pinigų susigrąžinimą (*Dillenkoffer*[2184]), teisė nutraukti sutartį (*Facini Dori*[2185]). Manytina, čia reikėtų atkreipti dėmesį ir į individualius administracinius aktus, kuriuos priima nacionaliniai viešojo administravimo subjektai ne nacionalinės teisės, bet ES teisės pagrindu: dėl finansinių įsipareigojimų nustatymo muitų ir mokesčių srityje, dėl subsidijų suteikimo ir restitucijos taikymo žemės ūkio ir struktūrinių fondų srityse, dėl leidimų ir koncesijos aplinkosaugos, vandens, transporto, ryšių ir energijos srityse.[2186]
- *Pažeidimas yra pakankamai akivaizdus*: pažeidimo akivaizdumas priklauso nuo diskrecijos ribų, įgyvendinant ES teisę, pavyzdžiui, direktyvai laiku perkelti nėra suteikiamos jokios diskrecijos teisės, todėl jos neperkėlimas arba perkėlimas ne laiku yra pakankamai akivaizdus pažeidimas (*Dillenkoffer*). Tačiau jeigu valstybei narei suteikta plati diskrecija, įgyvendinant ES teisę, tokiu atveju reikia nustatyti, ar valstybė narė rimtai (angl. *manifestly*) ir šiurkščiai (angl. *gravely*) pažeidė diskrecijos ribas. Nacionaliniai teismai tokiose bylose turi atsižvelgti į tokius veiksnius: pažeistos normos aiškumą ir tikslumą, suteiktos diskrecijos valstybės narės institucijai apimtį, atkreipti dėmesį į tai, ar pažeidimas buvo padarytas tyčia, netyčia[2187] ir t. t. Taip pat ESTT pažymėjo, kad pakankamai akivaizdžiu ES teisės pažeidimu yra laikomas toks valstybės narės elgesys, kai Teisingumo Teismas nustatė nacionalinio akto prieštaravimą ES teisei, tačiau valstybė narė taiko jį toliau.
- *Tiesioginis priežastinis ryšys tarp nustatytos valstybei pareigos pažeidimo ir nukentėjusių asmenų patirtos žalos*: galioja įprasta taisyklė, kad Sąjungos procesinių reikalavimų pažeidimas, jeigu jis nesukelia materialinių pasekmių, neturi tiesioginio ryšio su padaryta žala. Tačiau buvo išimtis vienoje iš bylų (*Leth* byla[2188]), kurioje procedūriniai administracijos įsipareigojimai buvo pripažinti kaip suteikiantys teises asmenims (Austrijos institucijos suteikė leidimą plėsti oro uostą, neatsižvelgus į Direktyvos 85/337 reikalavimą padaryti vertinamąjį poveikį žmonėms, gyvūnijai, augmenijai, dirvožemiui, vandeniui ir t. t.).

Kaip minėjome, tai yra minimalios sąlygos valstybių narių atsakomybei kilti už ES teisės pažeidimą, kurias nustatė Teisingumo Teismas. Tačiau tai neužkerta kelio valstybei prisiimti atsakomybę ne tokiomis griežtomis sąlygomis. Kaip tvirtina R. Ortlepas ir R. Widdershovenas, „atsakomybės režimų už ES teisės pažeidimus europeizacija laikytina minimaliai suderinta“[2189]. Tačiau galioja *Greek Maize* byloje nustatyti veiksmingumo, lygiavertiškumo principai. Tai reiškia, kad nacionaliniuose teisės aktuose nustatytos sąlygos nuostoliams

[2183] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 346–349.

[2184] Judgment of the Court of 8 October 1996, joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ir C-190/94. ECLI:EU:C:1996:375.

[2185] Judgment of the Court of 14 July 1994, case C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292.

[2186] Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir ES administracinė teisė*, *supra* note 9, p. 388.

[2187] Judegment of the Court of 5 March 1996. *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others***.** Joined cases C-46/93 and C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

[2188] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. kovo 14 d. sprendimas byloje C-420/11, ECLI:EU:C:2013:166.

[2189] Ortlep, Rolf; Widdershoven, Rob. „European Administrative Law“, *supra* note 2083, p. 349.

ir žalai už ES teisės pažeidimus atlyginti, negali būti mažiau palankios negu sąlygos analogiškiems skundams, nagrinėjamiems nacionalinių teisės aktų pagrindu.

IŠVADOS

- Vadovėlyje ES administracinė teisė suprantama kaip ES teisės įgyvendinimas, nes dažniausi ES teisės įgyvendintojai yra nacionaliniai viešojo administravimo subjektai – jie rengia įstatymų projektus, atitinkančius ES teisės normas, detalizuoja reglamentus norminiais administraciniais aktais, taiko atsakomybę ir t. t.
- ES teisės perkėlimo samprata dažniausiai vartojama direktyvų kontekste, įgyvendinimas – reglamentų nuostatų detalizavimo kontekste, taikymas – individualaus administracinio akto arba teismų sprendimų kontekste. Vadovėlyje visi šie trys aspektai vadinami ES įgyvendinimu.
- ES teisę įgyvendinti turi įtakos pagrindiniai ES teisinio reguliavimo principai – ES teisės viršenybės, lojalaus bendradarbiavimo, subsidiarumo.
- Nors valstybės narės, įgyvendindamos ES teisę, vadovaujasi instituciniu, procedūriniu autonomijos principu, ES teisės įgyvendinimo autonomija yra vis labiau siaurinama. Tai vyksta dėl dviejų priežasčių – ESTT jurisprudencijos ir ES antrinės teisės normų įtakos.
- Vadovaujantis ESTT jurisprudencija, išskirtos dvi reikalavimų, nacionalinėms administracijoms įgyvendinant ES teisę, grupės – *instrumentiniai reikalavimai* (ES teisės įgyvendinimo priemonės turi atitikti lygiavertiškumo principą, turi būti efektyvios (veiksmingos), atgrasančios ir proporcingos (*Greek Maize* byla)), *apsauginiai reikalavimai*, siejami su bendraisiais ES teisės principais, asmenų teisėmis, judėjimo laisvėmis.
- Antrinėje ES teisėje, kurios reguliuoja tam tikras politines sritis, yra nustatytų specialių reikalavimų, kuriais turi vadovautis nacionalinė administracija, įgyvendinama ES teisę: tie patys *Greek Maize* byloje suformuoti reikalavimai, kiti reikalavimai, susiję su atitikties ES teisei stebėjimu ir sankcijomis, su valstybės narės taikomomis sankcijomis už ES teisės pažeidimus, su baudžiamųjų sankcijų taikymo reglamentavimu ES teisėje.
- Nacionalinė administracija, įgyvendinama ES teisę, turi vadovautis ES teisės normomis ir principais – Sutarčių, Chartijos nuostatomis, bendraisiais ES teisės principais (lygybės, proporcingumo, procesinių teisių pagarbos, teisėtų lūkesčių, pareigos motyvuoti, skaidrumo).
- ES teisės įgyvendinimo koordinavimą Lietuvoje atlieka Teisingumo ministerijos Europos teisės departamentas.
- Nevykdant valstybės narės įsipareigojimų įgyvendinant ES teisę, valstybėms narėms nepranešant apie veiksmus, priemones, teisės aktus, kuriais direktyvų nuostatos perkeliamos į nacionalinę teisę, neištaisant galimų ES teisės

pažeidimų, Europos Komisija gali pradėti *oficialią ES pažeidimo nagrinėjimo procedūrą*, skirstytiną į stadiją iki pažeidimo, pažeidimo ir teisminę stadijas.

- Valstybei narei gali kilti atsakomybė už direktyvos laiku neperkėlimą, netinkamą direktyvos perkėlimą, nacionalinių teisės aktų, prieštaraujančių pirminei ES teisei, priėmimą, netinkamą reglamento įgyvendinimą, ES teisės pažeidimą, padarytą galutinės instancijos nacionalinio teismo.
- Minimalios sąlygos valstybės atsakomybei kilti yra tokios – pažeista teisės norma siekiama suteikti asmenims teisių, pažeidimas yra pakankamai akivaizdus, tiesioginis priežastinis ryšys tarp nustatytos valstybei pareigos pažeidimo ir nukentėjusių asmenų patirtos žalos.

ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR VADOVĖLYJE VARTOJAMŲ LOTYNIŠKŲ POSAKIŲ ŽODYNAS

„Visuomenė, imanti vadinti daiktus
netikrais vardais, praranda realybės jausmą;
jos veikimo priemonės pasidaro nebeadekvačios jų tikslams
ir todėl mažiau veiksmingos <...>.“[2190]

ABTĮ – teisės aktas, nustatantis administracinio proceso principus, administracinių teismų kompetenciją, nuostatas dėl skundų, administracinės bylos proceso dalyvių, įrodymų institutus, procesą pirmosios ir apeliacinės instancijos teisme. *Trumpiau:* teisės aktas, reglamentuojantis procesą administraciniuose teismuose, jiems nagrinėjant administracines bylas.

Ad hoc – šiuo atveju, esant reikalui.

Administracinė atsakomybė – savarankiška teisinės atsakomybės rūšis, taikoma administracinio proceso teisės normų nustatyta tvarka administracinius nusižengimus padariusiems fiziniams ir juridiniams asmenims, skiriant jiems įstatymų numatytas administracines nuobaudas, kuriomis siekiama užtikrinti teisinę tvarką įgyvendinant valstybinį valdymą (S. Šedbaras, 2005, p. 72).

Administracinė institucija – žr. viešojo administravimo subjektas.

Administracinė justicija – teisingumo, nagrinėjant viešuosius ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių, naudojant specialias jurisdikcines institucijas, procesinę tvarką, įgyvendinimas (pagal J. Paužaitės–Kulvinskienės knygą „Administracinė justicija“, 2005, p. 18).

Administracinė paslauga – viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu (VAĮ 2 str. 1 d.).

Administracinė priežiūra – viešojo administravimo veikla, viešojo administravimo subjektui stebint jam nepavaldžių subjektų elgesio atitiktį teisės aktų normoms. Neatitikties teisės normoms atveju viešoji administracija gali reaguoti elgesio koregavimo arba baudimo priemonėmis.

Administracinė procedūra – pagal Viešojo administravimo įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą dėl viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padaryto asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimo ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą (VAĮ 2 str. 2 d.).

[2190] Vaišvila, Alfonsas. „Teisinis aiškinimas kaip teisės atpažinimas įstatymų tekstuose“, *Jurisprudencija* 8 (86), 2006, p. 13.

Administracinė sutartis – dvišalis arba daugiašalis susitarimas sukurti, pakeisti arba nutraukti teisinius santykius viešosios teisės srityje.

Administracinė teisė – viešosios teisės šaka, reglamentuojanti viešosios administracijos organizaciją, veiklą bei gynimosi nuo neteisėto viešojo administravimo veikimo ar neveikimo priemones.

Administracinė teisinė prievarta – speciali valstybinės teisinės prievartos rūšis, kurią dažniausiai taiko viešojo administravimo subjektai, pasireiškianti valstybiniu teisiniu (psichiniu, fiziniu, turtiniu, organizaciniu) poveikiu žmonių sąmonei ir elgesiui, sukelianti neigiamas teisines pasekmes asmenims, padariusiems priešingą teisei veiką arba dėl objektyviai atsiradusių nepalankių aplinkybių (pagal S. Šedbaras, 2005, p. 26).

Administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo – tai asmuo, įtariamas padaręs administracinį nusižengimą ir kuriam surašytas arba turi būti surašytas administracinio nusižengimo protokolas (ANK 577 str. 1 d.).

Administracinės institucijos diskrecijos teisė – galia, suteikianti viešojo administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, įgalinanti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias (LVAT 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006).

Administracinės teisės doktrina – teisės mokslininkų parašytos mokslinės monografijos, mokslo studijos, vadovėliai, disertacijos, straipsniai administracinės teisės klausimais.

Administracinės teisės objektas – viešosios administracijos organizacija, jos veikla, asmenų interesų apsauga viešojo administravimo srityse.

Administraciniai teisiniai santykiai – administracinės teisės normomis reguliuojami visuomeniniai santykiai, atliekant viešojo administravimo veiklą, vidaus administravimą, taikant administracinės prievartos priemones ir ginantis nuo neteisėtos viešojo administravimo veiklos.

Administracinis aktas – viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas (VAĮ, galiojusios redakcijos iki 2020 m. lapkričio 1 d., 2 str. 8 d.).

Administracinis deliktas – juridinio ar fizinio asmens priešinga teisei veika, kurios požymiai yra nustatyti įstatyme, ir už kurią viešojo administravimo subjektai taiko nuobaudas pagal administracinės teisės normas.

Administracinis disciplinos deliktas – fizinio asmens, ypatingu teisiniu santykiu susijusio (tarnautojas, narys) su tam tikra institucija, turinčio ypatingas teises ir pareigas, išplaukiančias iš tarnybinio ar narystės tam tikroje institucijoje santykio, padarytas nusižengimas. Į šią sąvoką patenka ir tarnybinis nusižengimas, ir tokių institucijų kaip advokatų, antstolių, auditorių, gydytojų, notarų padaryti nusižengimai.

Administracinis ginčas – asmens ir viešojo administravimo subjekto konfliktas arba vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo subjektų konfliktas. Prie administracinių ginčų priskiriami ir tarnybiniai ginčai, taip pat rinkimų ginčai (ABTĮ 2 str. 1 d.).

Administracinis nurodymas – į administracinio nusižengimo protokolą įrašomas pasiūlymas asmeniui per penkiolika kalendorinių dienų nuo administracinio nusižengimo protokolo įteikimo dienos, o kai administracinio nusižengimo protokolas su administraciniu nurodymu surašomas administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui nedalyvaujant, – per trisdešimt kalendorinių dienų nuo administracinio nusižengimo protokolo su administraciniu nurodymu išsiuntimo dienos savo noru sumokėti baudą lygią pusei minimalios baudos, o jei asmuo padarė pakartotinį administracinį nusižengimą, minimalią baudą, nustatytą ANK specialiosios dalies straipsnyje (straipsnio dalyje), kuriame (kurioje) nustatyta atsakomybė už asmens padarytą administracinį nusižengimą (ANK 610 str.). Administracinis nurodymas surašomas tik už nusižengimus, nurodytus ANK 610 straipsnyje.

Administracinis nusižengimas – ANK uždrausta kaltininko padaryta pavojinga veika (veikimas arba neveikimas), atitinkanti administracinio nusižengimo, už kurį numatyta administracinė nuobauda, požymius (ANK 5 str.).

Administracinis procesas – tai kompetentingų institucijų veikla, apimanti viešojo administravimo procesą, išankstinį ginčų nagrinėjimą ne teisme, administracinių bylų teiseną (administracinės justicijos procesą), administracinių nusižengimų teiseną. Atitinkamai yra keletas administracinio proceso rūšių, pavyzdžiui, norminių administracinių aktų priėmimo procesas (teisėkūra, administracinis reglamentavimas), individualių administracinių aktų priėmimo procesas (teisės taikymo procesas), administracinių sutarčių sudarymo procesas, administracinės prievartos priemonių taikymo procesas, administracinių ginčų nagrinėjimo procesas (administracinio proceso rūšys surašytos pagal: S. Šedbaras, 2006, p. 104–173).

Administracinis reglamentavimas – viešojo administravimo subjektų veikla, rengiant įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus ir priimant norminius administracinius aktus (VAĮ 2 str. 4 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 (VAĮ 2 str. 5 d.). Kitaip tariant, administracinis sprendimas yra *individualaus pobūdžio administracinis aktas*.

Administracinis teismas – valstybės teisminė institucija, sprendžianti viešojo administravimo srities ginčus.

Administracinis tylėjimas (arba **viešosios administracijos tyla / tylėjimas**) – situacija, kai viešojo administravimo subjektas nesiima jokių veiksmų. Vienais

atvejais (pozityviosios fikcijos atveju) tokia situacija išreiškia viešojo administravimo subjekto pritarimą atitinkamo asmens kreipimuisi, prašymui, pasiūlymui ar reikalavimui. Kitais atvejais (negatyviosios fikcijos) administracinis tylėjimas reiškia viešojo administravimo subjekto neveikimą, kurį galima apskųsti įstatymų numatyta tvarka.

Administracinio akto fikcija reiškia, kad aktas nebuvo priimtas.

Administracinio akto spekuliacija reiškia, kad aktas buvo priimtas, bet apie tai asmeniui, kuriam aktas skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis aktas turi tiesioginį poveikį, nebuvo pranešta.

Administracinio nusižengimo protokolas – procesinis dokumentas, kuriame fiksuojami administracinio nusižengimo bylos tyrimo rezultatai. Administracinio nusižengimo protokolas surašomas, baigus administracinio nusižengimo tyrimą. Taip yra baigiamas administracinio nusižengimo bylos tyrimo etapas. Administracinių nusižengimų registre gali būti automatiškai suformuojamas administracinio nusižengimo protokolas (S. Šedbaras, p. 257; ANK 608, 611 str.).

Administracinių bylų teisena – administracinio proceso dalis, reiškianti administracinių bylų nagrinėjimą administraciniame teisme. Kadangi ABTĮ IV skyriuje yra reglamentuojama išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka, įstatymų leidėjas šią tvarką taip pat priskiria prie administracinės teisenos. Administracinių bylų teiseną vadovėlio autorė įvardija administracinės justicijos procesu.

Administracinių nusižengimų registras – valstybės registras, kurio paskirtis registruoti Registro objektus administracinių nusižengimų teisenai užtikrinti, rinkti, kaupti, apdoroti, sisteminti, saugoti ir teikti fiziniams ir juridiniams asmenims Registro duomenis, atlikti kitus Registro duomenų tvarkymo veiksmus. *Registro objektai* yra ANK nustatyta tvarka užfiksuoti administraciniai nusižengimai. Registro valdytoja yra Vidaus reikalų ministerija (Administracinių nusižengimų registro įstatymas, Vyriausybės nutarimas „Dėl Administracinių nusižengimų registro nuostatų patvirtinimo“).

Administracinių nusižengimų teisena – tai administracinio proceso dalis (**ją dar galima pavadinti administracinių nusižengimų bylų procesu), reiškianti** administracinių nusižengimų bylų tyrimą, įstatymų taikymą, kaltųjų asmenų traukimą administracinėn atsakomybėn, paskirtos administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės įvykdymo užtikrinimą (ANK 563 str.). Teiseną sudaro keturi etapai – administracinio nusižengimo tyrimas, administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimas, nutarimo administracinio nusižengimo byloje apskundimas ir skundo nagrinėjimas, nutarimo administracinio nusižengimo byloje vykdymas (S. Šedbaras, p. 234).

Administracinių teismų sistema Lietuvoje:

Vyriausiasis administracinis teismas	
Vilniaus apygardos administracinis teismas	Regionų apygardos administracinis teismas (Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio rūmai)

Administratio – valdymas, tvarkymas, kontrolė, pagalba, tarnyba.

ANK – Administracinių nusižengimų kodeksas. Tai – įstatymas, apibrėžiantis, kokios įstatymų uždraustos veikos yra administraciniai nusižengimai, nustatantis administracines nuobaudas ir administracinio poveikio priemones už Kodekse numatytus nusižengimus, administracinės atsakomybės pagrindus ir sąlygas, administracinių nusižengimų teiseną (ANK 1 str. 2 d.).

Asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje, – valstybės politikai, valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai, teisėjai, žvalgybos pareigūnai, profesinės karo tarnybos karininkai, asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybių įmonėse, biudžetinėse įstaigose ir turintys administravimo įgaliojimus, asmenys, dirbantys viešosiose įstaigose ir asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų, ir turintys administravimo įgaliojimus, Lietuvos banko darbuotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus, akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei, vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat kiti asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus (Viešųjų ir privačių interesų derinimo įst. 2 str. 5 d.).

Asociacija – pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas yra koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus (Asociacijų įst. 2 str. 1 d.).

Biudžetinė įstaiga – ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, įgyvendinantis valstybės ar savivaldybės funkcijas ir išlaikomas iš valstybės ar savivaldybės biudžetų asignavimų, taip pat iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų (Biudžetinių įstaigų įst. 2 str. 1 d.).

Bona fide – sąžiningai. Teisėje šis terminas vartojamas pažymėti sąžiningai besielgiančią (geros valios) teisinio santykio šalį.

Civilinės saugos sistemos pajėgos:

1) priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos;
2) policijos pajėgos;
3) Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Valstybės sienos apsaugos tarnyba) pajėgos;
4) Lietuvos nacionalinei sveikatos sistemai priklausančių asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros įstaigų pajėgos, teikiančios sveikatos priežiūros paslaugas įvykių, ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų metu;

5) Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Viešojo saugumo tarnyba) pajėgos;
6) Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos pajėgos;
7) avarinių tarnybų, atliekančių neatidėliotinus darbus, pajėgos;
8) ūkio subjekto pajėgos;
9) parengtų savanorių ir asociacijų pajėgos (Civilinės saugos įst. 19 str. 2 d.)

Clausula rebus sic stantibus (su sąlyga, kad viskas liks taip, kaip yra) – šis principas administracinės teisės kontekste reiškia įstatymais leidžiamą naujo akto priėmimą, pasikeitus išorinėms aplinkybėms, galiojusioms priimant aktą.

Conditio sine qua non – būtina sąlyga.

Contra leges – prieš įstatymus.

Dalyvauti formuojant valstybės politiką – prisidėti formuojant valstybės politiką (žr. formuoti valstybės politiką).

Darbuotojas – fizinis asmuo, įsipareigojęs atlygintinai atlikti darbo funkciją pagal darbo sutartį su darbdaviu. Darbuotoju gali būti darbinį teisnumą (galėjimas turėti darbo teises ir pareigas) ir veiksnumą (galėjimas savo veiksmais įgyti darbo teises ir sukurti darbo pareigas) turintis fizinis asmuo. Fizinis asmuo darbinį teisnumą ir veiksnumą įgyja, kai jam sukanka šešiolika metų, išskyrus įstatymų nustatytas išimtis (DK 21 str. 2 d.).

Darbo funkcija – bet kokie veiksmai, paslaugos ar veiklos atlikimas, taip pat tam tikros profesijos, specialybės, kvalifikacijos darbas (DK 34 str. 2 d.).

Decentralizacija – unitarinės valstybės valdymas, perduodant administracinius valstybės įgaliojimus vietos valdžiai, bendruomenėms, pavyzdžiui, Lietuvoje veikiančioms šešiasdešimt savivaldybių.

Defektinis administracinis aktas – aktas, turintis trūkumų, aktas, neatitinkantis tokio pobūdžio aktams keliamų reikalavimų (aktai, turintys formalių trūkumų, neteisėti ir niekiniai).

Dekoncentracija – unitarinės valstybės valdymas, perduodant administracinius valstybės įgaliojimus teritoriniams centrinės administracijos padaliniams, įstaigoms. Šios įstaigos yra pavaldžios centrinei valstybės administracijai, pavyzdžiui, Vyriausybės įstaigos Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos regioniniai padaliniai dešimtyje Lietuvos apskričių ir t. t.

Denegatio iustitiae – teisingumo neigimas.

Diplomatinė tarnyba – valstybės tarnybos dalis, kuria per diplomatinės tarnybos institucijas įgyvendinama ir vykdoma valstybės vadovo, Seimo ir Vyriausybės nustatyta užsienio politika ir kuriai vadovauja užsienio reikalų ministras (Diplomatinės tarnybos įst. 3 str. 3 d.).

Diplomatinės tarnybos institucijos – Užsienio reikalų ministerija, diplomatinės atstovybės, konsulinės įstaigos, specialiosios misijos (Diplomatinės tarnybos įst. 9 str. 1 d.).

Diplomatinės tarnybos įstatymas taikomas diplomatams, darbuotojams, kitiems valstybės tarnautojams, žvalgybos pareigūnams, kurie dirba diplomatinėse atstovybėse, konsulinėse įstaigose, specialiosiose misijose.

Diskrecinė galia – tai galia, suteikianti administracinei institucijai pakankamai laisvės priimant sprendimą, leidžiant jai pasirinkti iš kelių teisiškai priimtinų sprendimų tą, kuris, jos manymu, yra tinkamiausias (Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (80) 2).

Dominium – nuosavybė, kontrolė.

Ekstremalioji situacija – dėl ekstremaliojo įvykio susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai arba gyventojų žūtį, sužalojimą ar padaryti kitą žalą (Civilinės saugos įst. 2 str. 6 d.).

Ekstremalusis įvykis – nustatytus kriterijus atitinkantis, pasiekęs ar viršijęs gamtinis, techninis, ekologinis ar socialinis įvykis, kuris kelia pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, jų socialinėms sąlygoms, turtui ir (ar) aplinkai (Civilinės saugos įst. 2 str. 7 d.).

Elgesio taisyklę formuojantis sprendimas – norminis administracinis aktas (žr. norminis administracinis aktas)

Erga omnes – visiems, dėl visų, dėl kiekvieno.

ES teisės įgyvendinimas – ES teisės perkėlimas į nacionalinę teisę (įstatymai), jos detalizavimas poįstatyminių teisės aktų normomis (norminiai administraciniai aktai), ES teisės taikymas (individualūs administraciniai aktai arba ikiteisminių ginčų komisijų ar teismų sprendimai).

Ex lege – pagal teisę, pagal įstatymą.

Ex nunc – nuo šiol, nedelsiant, be atgalinio poveikio, pavyzdžiui, sprendimo pasekmės atsiranda *ex nunc*.

Ex officio arba ***ex offo*** (trumpinys pradėtas vartoti Austro–Vengrijoje) – pagal pareigas, pagal kompetenciją.

Ex tunc – nuo pat pradžių, tarsi niekada nebuvo, neatsirado (atgaline data), pavyzdžiui, sutartis buvo panaikinta *ex tunc*.

Finansų kontrolė apima viešųjų juridinių asmenų, įskaitant ir viešojo administravimo subjektus, vidaus kontrolę ir vidaus auditą.

Formuoti valstybės politiką – ši samprata reiškia: teikti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, pasiūlymus valstybės ir savivaldybių institucijoms, koordinuoti politikos įgyvendinimą, nustatyti taisykles, standartus, aprašus, sąrašus, koordinuoti kompetentingų institucijų veiklą, analizuoti situaciją tam tikrais klausimais Lietuvoje, inicijuoti, koordinuoti teisės aktų rengimą, tobulinimą, priemones, atlikti specialiuose įstatymuose priskirtas funkcijas, į nacionalinę teisę perkelti ES teisę ir ją įgyvendinti pavestose valdymo srityse, rengti ir derinti Lietuvos Respublikos poziciją ES institucijose ir jų

darbo organuose nagrinėjamais klausimais, koordinuoti valdymo sričiai priskirtų valstybės institucijų ir įstaigų pozicijų ES institucijose ir jų darbo organuose nagrinėjamais klausimais rengimą, dalyvauti formuojant ES politiką, rengti valdymo sričių programas, užtikrinti jų įgyvendinimą, organizuoti programų, projektų finansavimą, įgyvendinti, užtikrinti jų vykdymą, nagrinėti asmenų prašymus, skundus, pranešimus, rengti tarptautinių sutarčių projektus, teikti informaciją, metodinę pagalbą, bendradarbiauti su užsienio valstybių, tarptautinėmis organizacijomis, ES institucijomis ir agentūromis.

***Francovich* byla** – 1991 m. ESTT sprendimas, kuriame buvo nustatyta, kad valstybė narė turi atsakyti už ES teisės pažeidimus, jeigu šie sukėlė žalą privatiems asmenims, taip pat nustatytos sąlygas kilti atsakomybei: suteikiamos teisės asmenims pažeista norma, pažeidimas akivaizdus, priežastinis ryšys tarp valstybės pareigos nesilaikymo ir padarytos žalos.

Geras administravimas (atsakingas valdymas) – viešojo administravimo subjektų veiklos principai. Jie yra tiesiogiai įtvirtinti ES pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnyje. Tačiau oficialiojoje konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje patvirtinta, kad gero administravimo principai Lietuvoje kildinti iš Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto principo „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Maža to, gero administravimo principų galima rasti įtvirtintų ir Lietuvos Respublikos įstatymuose, pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatyme, Valstybės tarnybos įstatyme ir t. t.

Pagal oficialiąją administracinę doktriną, geras administravimas apima tokius principus:

- pareiga motyvuoti sprendimus, ypač sukeliančius asmenims neigiamą teisinį poveikį;
- pareiga išaiškinti administracinio akto apskundimo tvarką;
- pareiga informuoti apie viešojo intereso pažeidimą;
- nešališkumo pareiga;
- pareiga imtis aktyvių veiksmų, padėti, elgtis rūpestingai ir atidžiai;
- administracinio teisinio santykio šalių bendradarbiavimas;
- teisė būti išklausytam ir informuotam;
- teisė efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises.

Gero administravimo principai yra nustatyti *Chartijos 41 straipsnyje* – administracija savo veiklą turi atlikti nešališkai, teisingai ir per kuo trumpesnį laiką. O pati teisė į gerą administravimą apima kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo, administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Tame pačiame straipsnyje įtvirtinta ir žalos, kurią padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai, atlyginimo principas, kitaip tariant – administracijos atsakomybės principas.

***Greek Maize* byloje** ESTT konstatavo, kad ES teisės įgyvendinimo priemonės turi atitikti lygiavertiškumo principą, turi būti efektyvios (veiksmingos), atgrasančios ir proporcingos.

Hic et nunc – čia ir dabar.

Juridiniai faktai – įvykiai, asmenų veiksmai ar neveikimas, taip pat kitos aplinkybės, dėl kurių atsiranda, pasikeičia ar nutrūksta tam tikri teisiniai santykiai ir atitinkamai atsiranda, pasikeičia ar baigiasi subjektinės teisės ir pareigos. Kai tam tikras juridinis faktas nėra akivaizdus arba nėra jį patvirtinančių dokumentų, asmuo negali įgyti atitinkamų subjektinių teisių arba įgyvendinti jau esamos subjektinės teisės (LAT 2015 m. spalio 16 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-535-969/2015).

Juridinių faktų visetas – juridinę reikšmę turinčių faktų visuma.

Jurisdikcinės funkcijos – bendrosios teisės tradicijos valstybėse šios funkcijos dar įvardijamos kaip kvaziteisminės funkcijos (angl. *quasi-judicial, adjudictory powers*), kai viešojo administravimo subjektas atlieka tyrimą ir priima asmeniui teisines pasekmes sukeliantį sprendimą, kitaip tariant, tai administracinių sprendimų (individualių administracinių aktų) priėmimas.

Į valstybės tarnautojo pareigas priimantis asmuo – Respublikos Prezidentas, Seimo pirmininkas, Vyriausybė, Ministras Pirmininkas, teismų pirmininkai, ministras, savivaldybės taryba, savivaldybės meras, kitų institucijų ir įstaigų vadovai, pavyzdžiui, Seimo kancleris, Vyriausybės kancleris ir t. t.

Įgyvendinti savininko teises ir pareigas – šias pareigas ir teises turinti savininkė (pavyzdžiui, Vyriausybė) tvirtina įstaigos nuostatus, priima sprendimus dėl įstaigos buveinės, įstaigos pertvarkymo, reorganizavimo, likvidavimo, koordinuoja, kontroliuoja, prižiūri įstaigos veiklą, skiria ir atleidžia jos vadovą, jį skatina arba skiria tarnybines nuobaudas, tvirtina įstaigų administracijos struktūrą arba paveda tai daryti kitai institucijai (pavyzdžiui, ministerijai), savininkė yra biudžeto asignavimų valdytoja (pavyzdžiui, Lietuvos kariuomenei skirtų biudžeto asignavimų valdytojas ir Krašto apsaugos ministerija).

Įgyvendinti valstybės politiką – vadovauti atitinkamos srities valdymui (pavyzdžiui, Kultūros ministerija vadovauja kilnojamųjų ir nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugai), vykdyti ūkio subjektų veiklos priežiūrą, priimti teisės aktus, finansuoti, kompensuoti atitinkamas iniciatyvas, sudaryti sutartis, nagrinėti skundus, atlikti inventorizaciją (pavyzdžiui, Valstybinė miškų tarnyba atlieka valstybinę miškų inventorizaciją), nagrinėti prašymus, skundus, kontroliuoti, kaip laikomasi vienų ar kitų įstatymų, taisyklių, tikrinti atitinkamos veiklos atitiktį įstatymams ir kitiems aukštesnės galios teisės aktams, išduoti leidimus, registruoti (pavyzdžiui, Valstybinė darbo inspekcija registruoja sunkius ir mirtinus nelaimingus atsitikimus), rinkti, kaupti, tvarkyti, sisteminti, saugoti, skleisti, analizuoti žinias, informaciją,

konsultuoti, sekti, prognozuoti, įgyvendinti įstaigos reguliavimo sričiai priskirtų įstaigų savininko teises ir pareigas, taikyti administracinę atsakomybę, teikti ieškinius, prašymus, skundus teismui, atstovauti valstybės interesams teismuose ir kitose teisėsaugos institucijose ir t. t.

Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos – žr. kvaziteismas, kvaziteisminė institucija.

Imperium – aukščiausia valdžia, dominavimo sritis.

In malam partem **–** pažeidėjo nenaudai (teisės analogijos draudimas, jeigu jos panaudojimas pablogins teisės pažeidėjo statusą).

In personam **–** asmeniškai, savo asmeniui, prieš asmenį, nustatant jam pareigą, taikant atsakomybę ir pan.

In rem – prieš daiktą (teisę, statusą, nuosavybę ir pan.).

Individualus administracinis aktas – vienkartis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (VAĮ, galiojusios redakcijos iki 2020 m. lapkričio 1 d., 2 str. 9 d.). *Detaliau*: individualus administracinis aktas – tai vienkartinio teisės normų taikymo privalomas rezultatas konkretaus subjekto ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto ar subjektų teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms), t. y. sukeliantis konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą.

VAĮ individualus administracinis aktas yra įvardytas *administraciniu sprendimu*.

Individualaus administracinio akto struktūrinės dalys:

įžanginė (nurodoma administracinio sprendimo data, administraciniam sprendimui suteiktas registracijos numeris),

aprašomoji (atliekamas tvarkomasis veiksmas arba asmenims nustatytos teisės, pareigos, nurodomas administracinio sprendimo teisinis, faktinis pagrindas),

motyvuojamoji (pateikiami administracinio sprendimo motyvai, kuriais viešojo administravimo subjektas grindžia savo sprendimą),

rezoliucinė (formuluojamas viešojo administravimo sprendimas).

Instrumenta Publica – viešasis sąrašas, dokumentas, nurodantis konkrečią teisę, registras.

Inter alia **–** be kita ko.

Išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos – žr. ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos, kvaziteismas, kvaziteisminė institucija.

Įstaiga prie ministerijos – institucija, steigiama valstybės politikai ministrams pavestose valdymo srityse įgyvendinti ir šios politikos formavimui ir įgyvendinimui aptarnauti.

Kaltininkas – asmuo, kurio atžvilgiu yra pradėta administracinio nusižengimo teisena, asmuo, traukiamas administracinėn atsakomybėn. ANK vartojama dar viena sąvoka „pažeidėjas“.

Karantinas – specialus užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės priemonių taikymo režimas, nustatomas atskiriems objektams (riboto karantino objektas) ar apkrėstose teritorijose (teritorijų karantinas), kai registruojami nežinomos kilmės užkrečiamųjų ligų sukėlėjų paplitimai arba ypač pavojingų užkrečiamųjų ligų atvejai, taip pat pavojingų užkrečiamųjų ligų protrūkiai ar epidemijos (Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įst. 2 str. 21 d.).

Kasacinė jurisprudencija – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika.

Kolegiali institucija – institucija, kurios vadovybė yra kolegiali ir kurioje priimami sprendimai balsų dauguma. Dažniausiai jų organizacinė forma yra *taryba,* pavyzdžiui, Konkurencijos taryba, Valstybinė energetikos reguliavimo taryba, *komisija*, pavyzdžiui, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija arba kitokia, pavyzdžiui, *Vyriausybė.*

Kontrolinis pirkimas – prekių, paslaugų pirkimas, vykdomas atliekant ūkio subjekto veiklos neplaninį patikrinimą, kurio tikslas – nustatyti, ar ūkio subjektas parduoda prekes ir (ar) teikia paslaugas laikydamasis teisės aktų nustatytų reikalavimų (VAĮ 2 str. 6 d.).

Korupcija – valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens tiesioginis ar netiesioginis siekimas, reikalavimas arba priėmimas turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) sau ar kitam asmeniui už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal einamas pareigas, taip pat valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens veiksmai arba neveikimas siekiant, reikalaujant turtinės ar kitokios asmeninės naudos sau arba kitam asmeniui ar šią naudą priimant, taip pat tiesioginis ar netiesioginis siūlymas ar suteikimas valstybės tarnautojui, jam prilygintam asmeniui turtinės ar kitokios asmeninės naudos (dovanos, paslaugos, pažado, privilegijos) už atlikimą arba neatlikimą veiksmų pagal valstybės tarnautojo ar jam prilyginto asmens einamas pareigas, taip pat tarpininkavimas darant šioje dalyje nurodytas veikas (Specialiųjų tyrimų tarnybos įst. 2 str. 2 d.). Žodis yra kilęs iš lotynų kalbos *corruptio* ir reiškia sugadinimą, iškraipymą, klaidingumą, žodis *corrupto* reiškia supuvęs, supelijęs, papirktas.

Korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos – kyšininkavimas, prekyba poveikiu, papirkimas, kitos nusikalstamos veikos, jeigu jos padarytos viešojo administravimo sektoriuje arba teikiant viešąsias paslaugas siekiant sau ar kitiems asmenims naudos: piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi arba įgaliojimų viršijimas, piktnaudžiavimas oficialiais įgaliojimais, dokumentų ar matavimo priemonių suklastojimas, sukčiavimas, turto pasisavinimas ar iššvaistymas, tarnybos paslapties atskleidimas, komercinės paslapties atskleidimas, neteisingų duomenų apie pajamas, pelną ar turtą pateikimas,

nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimas, kišimasis į valstybės tarnautojo ar viešojo administravimo funkcijas atliekančio asmens veiklą ar kitos nusikalstamos veikos, kai tokių veikų padarymu siekiama ar reikalaujama kyšio, papirkimo arba nuslėpti ar užmaskuoti kyšininkavimą ar papirkimą (Korupcijos prevencijos įst. 2 str. 2 d., Specialiųjų tyrimų tarnybos įst. 2 str. 3 d.).

Kvaziadministravimo institucija – darinys, nagrinėjantis skundus, prašymus ir teikiantis siūlymus, rekomendacijas, bet nepriimantis privalomo pobūdžio sprendimų, pavyzdžiui, įvairios Seimo, savivaldybių komisijos, komitetai.

Kvaziteismas, kvaziteisminė institucija – ikiteisminė administracinių, mokestinių ginčų komisija, išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija. Tokio darinio pagrindinis steigimo tikslas – nagrinėti skundus tarp asmens ir viešojo administravimo subjekto (žr. išankstinio skundų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos, ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos).

Lex benignior retro agit – pagerinantis asmens padėtį įstatymas turi grįžtamąją galią.

Lex generalis – bendroji norma.

Lex non cogit ad impossibilia – teisės aktu negalima reikalauti neįmanomų dalykų.

Lex retro non agit – įstatymas atgal negalioja.

Lex specialis – specialioji norma.

Lex specialis derogat legi generali – specialioji teisės norma naikina bendrosios teisės normą.

Licencijų informacinė sistema (LIS) – valstybės įmonės Registrų centro sukurta ir administruojama valstybės informacinė sistema, skirta duomenims ir informacijai apie ūkio subjektams išduotas licencijas tvarkyti vienoje vietoje (Licencijų pagrindų aprašo 12 p.). LIS valdytojas yra Teisingumo ministerija.

LINESIS – Lietuvos narystės ES informacinė sistema. Šia sistema naudojantis atliekami ES Tarybos Generalinio sekretoriato siunčiamų ES dokumentų registravimo ir tvarkymo, Lietuvos Respublikos pozicijų rengimo ir derinimo, ES teisės įgyvendinimo planavimo ir koordinavimo, atsakymų dėl Europos Komisijos paklausimų ir ES teisės pažeidimo procedūrų derinimo ir teikimo, Lietuvos Respublikos atstovavimo Europos teisminėse institucijose ir Europos teisminių institucijų priimtų sprendimų įgyvendinimo darbai (pagal Vyriausybės 2004 m. sausio 9 d. nutarimą Nr. 21). LINESIS valdytojas yra Užsienio reikalų ministerija.

Lis pendentis – vykstantis ginčas, nagrinėjamas ginčas, teismo dar neišspręsta byla.

Ministro valdymo srities įstaiga – Vyriausybei pavaldi ir (arba) ministrui atskaitinga ir (arba) pavaldi įstaiga, veikianti ministro valdymo srityje, išskyrus

įstaigas, kurių nepriklausomumas, joms atliekant įstatymų nustatytas funkcijas ir priimant sprendimus, turi būti užtikrintas vadovaujantis Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės aktais (Biudžeto sandaros įst. 2 str. 14[1] d.).

Mutatis mutandis – su būtinais, reikiamais, atitinkamais pakeitimais.

Ne teisėkūros procedūra priimami aktai – tai Europos Komisijos ne teisėkūros procedūra priimami visuotinai taikomi teisės aktai, papildantys ar iš dalies keičiantys neesmines teisėkūros procedūra ES legislatyvinės institucijos (Europos Parlamento ir Tarybos) priimto akto nuostatas (SESV 290 str.).

Ne bis in idem – niekas negali būti baudžiamas du kartus už tą pačią veiką.

Netiesiogiai atliekantys viešąjį administravimą subjektai – subjektai, kurių pagrindinė funkcija nėra viešasis administravimas, tačiau atitinkamais atvejais jie veikia kaip viešojo administravimo subjektai, pavyzdžiui, nagrinėdami asmenų prašymus, skundus (Lietuvos prokuratūra, Seimo kontrolieriai, Valstybinis saugumo departamentas, Specialioji tyrimų tarnyba).

Neturtinė žala – asmens fizinis skausmas, dvasiniai išgyvenimai, nepatogumai, dvasinis sukrėtimas, emocinė depresija, pažeminimas, reputacijos pablogėjimas, bendravimo galimybių sumažėjimas ir kita, teismo įvertinti pinigais (CK 6.250 str.).

Niekinis aktas – toks dokumentas, kurio priimti nėra teisinio pagrindo, jį priima nekompetentingas asmuo, jis yra netinkamos formos, nėra akivaizdaus faktinio pagrindo priimti aktą, jame nustatytos teisiškai neįmanomos įgyvendinti pareigos, priimtas prievartos, apgaulės būdu.

Non reformatio in peius – asmens padėties dėl jo paties paduoto skundo pabloginti negalima.

Norminis administracinis aktas – teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei (VAĮ, galiojusios redakcijos iki 2020 m. lapkričio 1 d., 2 str. 10 d.). *Detaliau:* norminiai administraciniai aktai yra rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų visuotinio privalomumo sprendimai, skelbiami laikantis nustatytos tvarkos, adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais, orientuojami į ateitį ir taikomi daug kartų, kuriuose yra teisės normų – elgesio taisyklių, įtvirtinančių bendro (abstraktaus) pobūdžio nurodymus, sujungiančius tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius (LVAT jurisprudencija).

Notifico – darau žinomą.

Notifikuoti – pranešti, įspėti.

Nulla poena sine lege – nėra bausmės be įstatymo.

Nullum crimen sine lege – negali būti (nėra) nusikaltimo be įstatymo.

Nutarimas administracinio nusižengimo byloje – viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas, išnagrinėjus administracinio nusižengimo bylą. Nutarimą administracinio nusižengimo byloje gali priimti ir apylinkės teismas.

Nutartis – teismo priimamas procesinis dokumentas, kuriuo nėra sprendžiama byla iš esmės.

Oficialioji administracinė doktrina – LVAT jurisprudencija.

Pareigūnas – valstybės politikas, valstybės tarnautojas ar kitas asmuo, atliekantis viešojo administravimo funkcijas ir pagal įstatymus turintys įgaliojimus duoti nepavaldiems asmenims teisės aktų nustatytus privalomus vykdyti nurodymus (VAĮ, galiojusios redakcijos iki 2020 m. lapkričio 1 d., 2 str. 7 d.). *Vidaus tarnybos sistemos pareigūnas* – į pareigūno pareigas vidaus reikalų ministro, teisingumo ministro ir finansų ministro valdymo sričių statutinėse įstaigose priimtas statutinis valstybės tarnautojas, atliekantis įstatymuose nustatytas funkcijas, kuriomis užtikrinamas statutinei įstaigai įstatymuose nustatytų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimas, turintis įstatymų suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus dėl sau nepavaldžių asmenų ir (ar) vadovaujantis kitiems pareigūnams (VTS 2 str. 11 d.).

Pavojaus slenkstis – aplinkos oro užterštumo lygis, kurį viršijus kyla pavojus žmonių sveikatai ir aplinkai net dėl trumpalaikio poveikio ir kuriam esant atsakingos institucijos turi imtis skubių priemonių (Aplinkos oro apsaugos įst. 2 str. 5 d.).

Pažeidėjas – asmuo, padaręs administracinį nusižengimą.

Peticija (*petitio* – reikalavimas) – rašytinis arba elektroninis pareiškėjo kreipimasis į Seimą, Vyriausybę ar savivaldybės institucijas su reikalavimais ar siūlymais spręsti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos ar įgyvendinimo, valstybės ar savivaldybės institucijų reformavimo, kitus svarbius visuomenei, savivaldybėms ar valstybei klausimus, kai tam reikia priimti naują teisės aktą, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojantį teisės aktą ir kai peticijų komisijos tokį kreipimąsi pripažįsta peticija (Peticijų įst. 2 str. 4 d.).

Praeter legem – tiesiogiai nesusijęs su įstatymu, šalia įstatymo.

Pranešimas – Pranešėjų apsaugos įstatyme nustatytos formos kreipimasis į kompetentingą instituciją, kuriame pateikiama konkreti informacija apie įstaigoje galbūt rengiamą, daromą ar padarytą nusikalstamą veiką, administracinį nusižengimą, tarnybinį nusižengimą ar darbo pareigų pažeidimą, taip pat šiurkštų privalomų profesinės etikos normų pažeidimą ar kitą grėsmę viešajam interesui keliantį arba jį pažeidžiantį teisės pažeidimą, apie kuriuos pranešėjas sužino iš savo turimų ar turėtų tarnybos, darbo santykių arba sutartinių santykių su šia įstaiga (Pranešėjų apsaugos įst. 2 str. 5, 7 d.).

Prašymas – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, prašant atlikti teisės aktuose nustatytus veiksmus (VAĮ 2 str. 10 d.).

Privalomas nurodymas – administracinis aktas, dažniausiai priimamas taikant administracines prevencines, kardomąsias priemones ūkio subjektams, pavyzdžiui, nurodymas pašalinti teisės aktų pažeidimus ir veiklos trūkumus, atkurti iki teisės akto pažeidimo buvusią padėtį, atlikti kitus veiksmus, siekiant išvengti teisės aktų pažeidimo, galimos grėsmės visuomenės sveikatai, aplinkai, gerovei ir t. t.

Pro futuro – ateičiai.

Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet (Domicijus Ulpianas) – viešoji teisė yra susijusi su Romos valstybe (Imperija), privatinė teisė – su asmenine nauda.

Regioninio administravimo subjektas – *regiono plėtros taryba*. Tai – konkrečios apskrities savivaldybių įsteigtas juridinis asmuo, planuojantis ir koordinuojantis nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimą toje apskrityje, skatinantis apskrities socialinę ir ekonominę plėtrą bei apskrities savivaldybių bendradarbiavimą, atstovaujantis regionui (Regioninės plėtros įst. 2 str. 5 d.).

Registras – teisinių, organizacinių, techninių ir programinių priemonių visuma, skirta registro objektui registruoti ir registro duomenims, registro informacijai, registrui pateiktiems dokumentams ir (arba) jų kopijoms tvarkyti ir naudoti (Valstybės informacinių išteklių valdymo įst. 2 str. 6 d.).

Registro objektas – registre registruojamas asmuo, veikla, daiktas, daikto buvimo vieta, daiktinė teisė, teisės suvaržymas, juridinis faktas, dokumentas, teritorija, gamtos išteklius, kultūros vertybė, intelektinė (pramoninė) nuosavybė, komunikacijų priemonė ir (arba) kitas objektas (Valstybės informacinių išteklių valdymo įst. 2 str. 9 d.).

Res iudicata – teismo išspręsta byla, įsiteisėjęs teismo sprendimas, kuris negali būti revizuotas įprastinėmis procesinėmis priemonėmis.

Savivaldybė yra „specifinis teritorinis kolektyvas, turintis valstybės laiduotą savivaldos teisę ir savarankiškai veikiantis pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Vykdomoji valdžia savivaldybių atžvilgiu turi tik ribotus įgaliojimus, kurie nustatyti Konstitucijos ir įstatymų siekiant užtikrinti efektyvų valstybės valdymo funkcijų įgyvendinimą“ (Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas, byla Nr. 17/95). Savivaldybė yra žemesnysis administracinis vienetas (aukštesnysis yra apskritis). Lietuvoje yra 60 savivaldybių.

Savivaldybės administracija – savivaldybės įstaiga, kurią sudaro struktūriniai padaliniai, į struktūrinius padalinius neįeinantys valstybės tarnautojai ir

savivaldybės administracijos filialai – seniūnijos (savivaldybės administracijos struktūriniai teritoriniai padaliniai).

Savivaldybės administracijos direktorius – į pareigas skiriamas mero teikimu savivaldybės tarybos sprendimu savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, pavaldus savivaldybės tarybai, atskaitingas savivaldybės tarybai ir merui. Jis vadovauja savivaldybės administracijai.

Savivaldybės įmonė – iš savivaldybės turto įsteigta arba savivaldybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso savivaldybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise (Valstybės ir savivaldybių įmonių įst. 2 str. 2 d.).

Savivaldybės institucijos:

savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, savivaldybės meras;

savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai).

Savivaldybės taryba – savivaldos teisę įgyvendinanti institucija ir susidedanti iš demokratiškai išrinktų savivaldybės bendruomenės atstovų – savivaldybės tarybos narių (Vietos savivaldos įst. 11 str. 1–2 d.).

Savivaldybės valdoma įmonė – savivaldybės įmonė, veikianti pagal Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, taip pat akcinė bendrovė ir uždaroji akcinė bendrovė, kurių vienai ar kelioms savivaldybėms nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime (Vietos savivaldos įst. 3 str. 6 d.).

Savivaldybių administravimo subjektai – tai savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, asociacijos, įgalioti atlikti viešąjį administravimą, kurioms tokius įgaliojimus suteikia įstatymų įgaliotos savivaldybės institucijos savo priimtais teisės aktais (VA įst. 4 str. 5 d.). *Trumpiau:* savivaldybės tarybos, meras, administracijos direktorius, pavaduotojai, administracija, kai kurios viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės ir t. t.

Savivaldybių funkcijos – Konstitucijos nustatytos, Vietos savivaldos įstatymo ir kitų įstatymų savivaldybėms priskirtos vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos (Vietos savivaldos įst. 3 str. 8 d.).

Savivaldos teisė vietos savivaldos kontekste reiškia savivaldybės tarybos teisę valdyti žemesnįjį administracinį vienetą pagal tai, kaip tai numato Konstitucija, kiti aukštesnės galios teisės aktai, t. y. savarankiškai priimti sprendimus. Tarybos sprendimus įgyvendina jai pavaldžios vykdomosios institucijos, kurios yra Tarybai atskaitingos ir kurias „Taryba turi konstitucinę kompetenciją kontroliuoti“ (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Secundum et intra legem – (elgesys) pagal įstatymą ir neperžengiant įstatymo.

Seniūnaitis – visuomeniniais pagrindais veikiantis asmuo, kurį ketveriems metams renka gyvenamosios vietovės ar jos dalies gyventojai. Jis atstovauja seniūnaitijos gyventojų interesams seniūnijoje, savivaldybės institucijose ir savivaldybės teritorijoje veikiančiose valstybės įstaigose.

Seniūnaitija nėra administracinis vienetas. Seniūnaitijos yra sudaromos iš gyvenamųjų vietovių ar jų dalių (vienos ar kelių bendras ribas turinčių gyvenamųjų vietovių, vienos ar kelių bendras ribas turinčių gyvenamosios vietovės dalių). Vilniaus miesto savivaldybėje yra 2007 seniūnaitijos. Gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą į seniūnaitijas tvirtina meras savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu (Vietos savivaldos įst. 33 str.)

Seniūnas – seniūnijos vadovas, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos direktorius, tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui, seniūnas – biudžetinės įstaigos vadovas – taip pat atskaitingas savivaldybės tarybai (Vietos savivaldos įst. 31 str.).

Seniūnija – savivaldybės administracijos filialas (savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys) arba gali būti įsteigta kaip biudžetinė įstaiga, jei ji teikia aptarnaujamos teritorijos gyventojams viešąsias paslaugas. Seniūnijai vadovauja seniūnas (Vietos savivaldos įst. 31 str.)

SIPIS yra Seimo interneto portalo informacinė sistema, per kurią asmenys gali pateikti pastabas ir pasiūlymus dėl teisės aktų projektų.

Skundas – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (VAĮ 2 str. 12 d.).

Skundo, teikiamo administraciniam teismui, dalykas – pareiškėjo reikalavimas, t. y. ko galima reikalauti administracinio teismo, įtvirtinta ABTĮ 88 straipsnyje.

Skundo, teikiamo administraciniam teismui, pagrindas – aplinkybės, kuriomis pareiškėjas grindžia savo reikalavimą, ir tai patvirtinantys įrodymai, liudytojų pavardės, vardai ir gyvenamosios vietos, kitų įrodymų buvimo vieta (ABTĮ 24 str. 2 d. 7 p.).

Speciali teisėjų kolegija – tai darinys, kurį sudaro LAT Civilinių bylų skyriaus pirmininkas, LVAT pirmininko pavaduotojas ir po vieną šių teismų pirmininkų paskirtą teisėją. Kolegija rašytinio proceso tvarka sprendžia rūšinio teismingumo klausimus, kai teismui kyla abejonių dėl bylos rūšinio teismingumo bendrosios kompetencijos ar administraciniam teismui (CPK 36 str., ABTĮ 22 str.).

Statutinės įstaigos – Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų minis-

terijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Viešojo saugumo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, šioms įstaigoms pavaldžios statutinės įstaigos, vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigos (Lietuvos policijos mokykla, Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Lietuvos vidaus reikalų ministerijos pasieniečių mokykla, Ugniagesių gelbėtojų mokykla), Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos, Kalėjimų departamentui pavaldžios probacijos tarnybos, pataisos įstaigos, tardymo izoliatoriai, Kalėjimų departamento prie Teisingumo ministerijos mokymo centras, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos ir jam pavaldžios muitinės statutinės įstaigos (VTS 4 str.).

Statutinis valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymu patvirtintas statutas arba Diplomatinės tarnybos įstatymas, nustatantys priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, darbo užmokesčio, socialinių garantijų, atleidimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas (VTĮ 2 str. 7 d.). *Trumpiau:* valstybės tarnautojas, turintis įgaliojimų sau nepavaldžių asmenų atžvilgiu, pavyzdžiui, vidaus tarnybos sistemos pareigūnai, diplomatai, žvalgybos pareigūnai yra statutiniai valstybės tarnautojai.

Stricto sensu – siaurąja prasme, tikrąja (žodžio) prasme, ***largo sensu*** – plačiąja prasme.

Sui generis – savitas, savotiškas, tam tikras, tokio pobūdžio.

TAIS – teisės aktų informacinė sistema. Šioje sistemoje rengiamos, redaguojamos, tvarkomos ir registruojamos (viešinamos) teisėkūros iniciatyvos, teisės aktų projektai, teisės aktų projektų lydimieji dokumentai, konsultavimosi su visuomene rezultatai ir t. t.

TAR – teisės aktų registras. Šiame registre yra skelbiami įstatymai, tarptautinės sutartys, norminiai administraciniai aktai ir kiti teisės aktai, nustatyti Teisėkūros pagrindų įstatymo 6 straipsnyje.

Tarnybinė atsakomybė – sudėtinė valstybės tarnybos dalis, tiesiogiai daranti įtaką valstybės tarnybos žmogiškiesiems ištekliams, gerinanti jos įvaizdį visuomenėje bei didinanti žmonių pasitikėjimą ja, sudaranti sąlygas išvengti klaidų ir kurianti profesionalią valstybės tarnybos aplinką (LVAT 2012 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2635/2012; LVAT 2013 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-971/2013). Tarnybinės atsakomybės institutas nustato teisinį reguliavimą dėl tarnybinių nuobaudų sistemos, jų parinkimo ir skyrimo tvarkos.

Tarnybinis ginčas – valstybės tarnautojo ar pareigūno ir administracijos ginčas dėl tarnautojo ar pareigūno statuso įgijimo, pasikeitimo ar praradimo ir tarnybinių nuobaudų taikymo (ABTĮ 2 str. 3 d.).

Tarnybos paslaptis – įslaptinta informacija, kurios praradimas arba neteisėtas atskleidimas gali pakenkti valstybės institucijų interesams arba sudaryti

prielaidas kilti pavojui žmogaus sveikatai (Valstybės ir tarnybos paslapčių įst. 2 str. 21 p.).

Tarpiniai (procedūriniai) aktai – aktai, kuriais siekiama parengti ar sudaryti prielaidas priimti galutinį sprendimą (individualų administracinį aktą).

Teisėkūra – procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą (Teisėkūros pagrindų įst. 2 str. 5 d.).

Teisėsaugos institucijos ir pareigūnai – valstybės kontrolierius ir jo pavaduotojai, Seimo kontrolieriai, lygių galimybių kontrolierius, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, žurnalistų etikos inspektorius, kiti Seimo, Seimo Pirmininko, Respublikos Prezidento ar Ministro Pirmininko paskirti institucijų ir įstaigų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, vadovai (išskyrus policijos generalinį komisarą bei Specialiųjų tyrimų tarnybos direktorių ir jo pavaduotojus) bei pareigūnai, Seimo, Respublikos Prezidento, kitų pagal specialius įstatymus paskirtų valstybinių (nuolatinių) komisijų ir tarybų pirmininkai, jų pavaduotojai ir nariai (išskyrus Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos pirmininką ir narius), (pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos nariai, Valstybinės kultūros paveldo komisijos nariai, Lietuvos administracinių ginčų komisijos nariai – aut. past.), Valstybės saugumo departamento pareigūnai, Vyriausybės atstovai, teisėjai, prokurorai, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnai (Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įst. 2 str. 3 d., Teismų įst. 41 str. 1 d., Prokuratūros įst. 11 str. 1 d., Specialiųjų tyrimų tarnybos įst. 2 str. 7 d.).

Teismingumas – taisyklės, pagal kurias viena ar kita byla priskiriama nagrinėti vienam ar kitam teismui. Gali būti teritorinis arba rūšinis teismingumas. *Teritorinis* reiškia teritorinę teisminės institucijos kompetenciją, t. y. bylą nagrinės, pavyzdžiui, arba Regionų apygardos administracinis teismas, arba Vilniaus apygardos administracinis teismas. *Rūšinis* teismingumas susijęs su nagrinėjamo ginčo teisine prigimtimi, nuo kurios priklauso, ar bylą nagrinės bendrosios kompetencijos ar specialiosios kompetencijos teismas.

Tiesiogiai atliekantys viešąjį administravimą subjektai – viešojo administravimo subjektai, kurių pagrindinė funkcija yra viešasis administravimas, pavyzdžiui, ministerijos, savivaldybės administracija.

Ūkio subjektas – fizinis ar juridinis asmuo arba kita organizacija, juridinio asmens arba kitos organizacijos padalinys, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdantis ūkinę veiklą, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai (VAĮ 2 str. 14 d.).

Valdiniai įgaliojimai – įgaliojimai, kuriais galima paveikti asmens teisinį statusą, suteikti jam teises, nustatyti pareigas. Tokiais įgaliojimais disponuoja valstybės tarnautojai, statutiniai valstybės tarnautojai.

Valstybės institucija traktuojama kaip valstybės įstaiga, per kurią įgyvendinama valstybės valdžia – "<…> valstybės įstaiga, per kurią įgyvendinama valstybės valdžia. Taigi valstybės institucija yra valstybės funkcijų įgyvendinimo mechanizmo sudedamoji dalis. Valstybės funkcijas įgyvendina valstybės tarnautojai" <…> (Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d. nutartis).

Valstybės institucijos, jų sistema – Seimas, valstybės vadovas, Vyriausybė, teismai, Seimo kontrolieriai, Valstybės kontrolė, Lietuvos bankas, Valstybės gynimo taryba, kariuomenės vadas, Generalinė prokuratūra ir teritorinės prokuratūros, Vyriausioji rinkimų komisija, ministerijos, saugumo tarnyba, speciali įstatymo numatyta teisėjų institucija, patarianti Respublikos Prezidentui dėl teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, Vyriausybės atstovai, kontrolės institucijos, Vyriausybės įstaigos.[2191]

Valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos – atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, auditą, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms VAĮ nustatyta tvarka yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai (Valstybės informacinių išteklių valdymo įst. 2 str. 19^1 p.).

Valstybės įmonė – iš valstybės turto įsteigta arba valstybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise (Valstybės ir savivaldybių įmonių įst. 2 str. 1 d.).

Valstybės pareigūnas – valstybės kontrolierius ir jo pavaduotojai, Seimo kontrolieriai, lygių galimybių kontrolierius, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, žurnalistų etikos inspektorius, kiti Seimo, Seimo Pirmininko, Respublikos Prezidento ar Ministro Pirmininko paskirti institucijų ir įstaigų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, vadovai, Seimo, Respublikos Prezidento, kitų pagal specialius įstatymus paskirtų valstybinių (nuolatinių) komisijų ir tarybų pirmininkai, jų pavaduotojai ir nariai (išskyrus Valstybinės energetikos reguliavimo tarybos pirmininką ir narius), pavyzdžiui, Konkurencijos tarybos nariai, Valstybinės kultūros paveldo komisijos nariai, Valstybės saugumo tarnybos pareigūnai, Vyriausybės atstovai (Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įst. 2 str.; Vadovybės apsaugos įst. 2 str. 17 d.).

Valstybės pareigūnas Konstitucinio Teismo įstatymo prasme – Respublikos Prezidentas, Konstitucinio Teismo pirmininkas ir teisėjai, Aukščiausiojo Teismo pirmininkas ir teisėjai, Apeliacinio teismo pirmininkas ir teisėjai, Seimo nariai.

[2191] Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją <https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2016/06/1993-2009.-iv-skyrius.pdf>, p. 279; taip pat žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2011 m. vasario 14 d. nutarimai.

Valstybės paslaptis – įslaptinta informacija, kurios praradimas arba neteisėtas atskleidimas gali sukelti grėsmę Lietuvos Respublikos suverenitetui, teritorijos vientisumui, gynybinei galiai, padaryti žalos valstybės interesams, sukelti pavojų žmogaus gyvybei ar sveikatai arba sudaryti prielaidas kilti pavojui žmogaus gyvybei (Valstybės ir tarnybos paslapčių įst. 2 str. 21 p.).

Valstybės politikai – asmenys, įstatymų nustatyta tvarka išrinkti ar paskirti į Lietuvos Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo nario, Ministro Pirmininko, ministro, savivaldybės tarybos nario, savivaldybės tarybos nario – mero, savivaldybės mero pavaduotojo pareigas (Valstybės tarnybos įst. 2 str. 9 d.).

Valstybės, savivaldybės įstaigos – ribotos civilinės atsakomybės viešieji juridiniai asmenys, įgyvendinantys valstybės ar savivaldybės funkcijas ir išlaikomi iš valstybės ar savivaldybės biudžetų asignavimų, taip pat iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų. Šių įstaigų savininkės yra valstybė arba savivaldybė (pagal Biudžetinių įstaigų įstatymą).

Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje (VTĮ 2 str. 10 d.).

Valstybės tarnyba – valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pareigas einančių asmenų profesinė veikla, kuria atliekamos viešojo administravimo funkcijos arba užtikrinamas diplomatinės tarnybos institucijų funkcionavimas, arba padedama valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus ūkinio ir (ar) techninio pobūdžio funkcijas (VTĮ 2 str. 11 d.).

Valstybės tarnybos institutas – valstybės tarnybos *institutas* yra administracinės teisės šakos institutas, kuris apima normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus, priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, valstybės tarnautojo pareigybes, pareigas ir teises, karjerą, darbo užmokestį, atsakomybę, socialines garantijas, tarnybos valdymą.

Valstybinio administravimo subjektai – tai kolegialios ar vienasmenės valstybės institucijos, biudžetinės įstaigos, išlaikomos iš valstybės biudžeto asignavimų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų, Lietuvos bankas, Lietuvos kariuomenė, įstatymų nustatytą specialų statusą turintys fiziniai asmenys, asociacijos, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimo (VAĮ 4 str. 2 d.) *Trumpiau:* Seimui atskaitingos institucijos ir vykdomosios valdžios institucijos, kurioms yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

Vidaus administravimo aktai – vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais, nors ir gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius, tačiau, skirtingai nei norminiai administraciniai aktai, vidaus administravimo aktams nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgalio-

jimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisykles (pagal oficialiąją administracinę doktriną).

Vidaus auditas – nuolatinis tyrimas, siekiant nustatyti, ar viešasis asmuo, įskaitant viešojo administravimo subjektą, laikosi jo kompetenciją reglamentuojančių teisės aktų, ar įgyvendina strateginius planus, ar savo veiklą vykdo ekonomiškai, efektyviai, rezultatyviai, ar asmuo teikia teisingą informaciją apie finansinę ir kitą veiklą. Vidaus auditu siekiama padėti pagerinti viešojo juridinio asmens valdymą, rizikos valdymą ir vidaus kontrolę (Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo galiojusi ir galiojanti redakcija).

Vidaus kontrolė – viešojo juridinio asmens, įskaitant ir viešojo administravimo subjekto, nustatomus ir analizuojamus rizikos veiksnius ir kuriamą vidaus kontrolę, kurios tikslai – padėti užtikrinti, kad viešasis juridinis asmuo laikytųsi teisės aktų, reglamentuojančių jo veiklą, reikalavimų, saugotų turtą nuo sukčiavimo, iššvaistymo, pasisavinimo, neteisėto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, kitų neteisėtų veikų, vykdytų veiklą laikydamasis patikimo finansų valdymo principo, grindžiamo ekonomiškumu, efektyvumu, rezultatyvumu, optimalumu, dinamiškumu, nenutrūkstamo finansavimo, teiktų patikimą, aktualią, išsamią ir teisingą informaciją apie savo finansinę bei kitą veiklą (Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo galiojusi redakcija).

Vidaus tarnybos sistema – vidaus reikalų, teisingumo ir finansų ministrams pavestų valdymo sričių statutinių įstaigų ir vidaus tarnybos sistemos pareigūnų visuma ir ryšiai tarp jų (VTS 2 str. 10 d.).

Viešasis administravimas – 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 (VAĮ 2 str. 18 d.).

Viešasis valdymas – visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos.

Viešoji administracija – viešojo administravimo subjektai.

Viešoji įstaiga – pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą (Viešųjų įstaigų įst. 2 str. 1 d.). Pagal VAĮ, viešoji įstaiga, kaip viešojo administravimo subjektas, yra ta, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė (VAĮ 4 str. 2 d., 5 d.).

Viešoji paslauga – pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda (VAĮ 2 str. 19 d.).

Viešoji politika – valdymo sprendimais išreikšta suderinta viešojo valdymo institucijų ir visuomenės valia visuomenei ir visai valstybei svarbiems klausimams ir problemoms spręsti.

Viešojo administravimo įstatymas – teisės aktas, reglamentuojantis viešojo administravimo subjektų sistemą, veiklą, viešojo administravimo principus, administracinę procedūrą, ūkio subjektų veiklos priežiūrą, tarnybinės pagalbos sąlygas. *Trumpiau*: teisės aktas, reglamentuojantis viešojo administravimo procesą.

Viešojo administravimo procesas – administracinio proceso dalis, viešojo administravimo subjektams priimant administracinius aktus (taip pat žr. sąvoką administracinis procesas). Europos valstybėse vietoje viešojo administravimo proceso vartojama sąvoka administracinė procedūra arba administracinis procesas.

Viešojo administravimo sritys – tai viešojo administravimo subjektų veikla (VAĮ 6 str.):

1) administracinis reglamentavimas;
2) administracinių sprendimų priėmimas;
3) administracinių paslaugų teikimas;
4) teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra;
5) viešųjų paslaugų teikimo administravimas.

Viešojo administravimo subjektas – viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio asmens statuso, įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis asmuo, Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą (VAĮ 2 str. 20 d.)

Viešojo administravimo subjektų atsakomybė – deliktinės viešosios atsakomybės dalis, kai valstybė arba savivaldybė privalo atlyginti žalą asmenims, padarytą viešojo administravimo subjektų teisėtais ir neteisėtais veiksmais.

Viešojo administravimo subjektų sistema (VAĮ 4 str.)**:**

- *valstybinio administravimo subjektai*:
  centriniai valstybinio administravimo subjektai;
  teritoriniai valstybinio administravimo subjektai
- *regioninio administravimo subjektai*
- *savivaldybių administravimo subjektai*.

Viešojo valdymo institucijos – subjektai (valstybės politikai, valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos, pareigūnai, valstybės tarnautojai, valstybės ar savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra

valstybė ar savivaldybė, asociacijos, akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklauso daugiau kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime), teisės aktų įgalioti dalyvauti viešojo valdymo procesuose (pagal Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimo Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2014–2020 m. programos patvirtinimo“ 6 punktą).

Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinė sistema (PASIS) – valstybės informacinė sistema, paslaugų katalogas, kuriame informacinių technologijų priemonėmis operatyviai ir centralizuotai renkami, kaupiami viešojo administravimo subjektų teikiamų, administruojamų viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo aprašymai, informacija apie paslaugų teikimo stebėsenos rodiklius, sudaromos sąlygos atlikti paslaugų ir paslaugų teikimo aprašymų paiešką viešame kataloge (Viešųjų ir administracinių paslaugų stebėsenos ir analizės informacinės sistemos nuostatų 5 p.). PASIS valdytojas yra Vidaus reikalų ministerija.

Vietos savivalda – „tai įstatymo numatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t. y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją. Minėtos teritorinės bendruomenės yra savivaldos teisės subjektas ir Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis)“ (Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, byla Nr. 49/2000).

Vykdomosios valdžios institucijų sistema:

- aukščiausias lygmuo – Vyriausybė;
- centrinis lygmuo – ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybei atskaitingos institucijos, įstaigos prie ministerijų;
- Vyriausybės atstovų įstaiga, Vyriausybės įstaigų teritorinės įstaigos, įstaigų prie ministerijų teritorinės įstaigos.

Vyriausybė įstaiga – institucija, steigiama dalyvauti formuojant politiką ministrui pavestose valdymo srityse ir kartu tą politiką įgyvendinti (Vyriausybės įst. 29^1 str. 1 d.).

VTĮ – Valstybės tarnybos įstatymas. Jis taikomas karjeros valstybės tarnautojams, pakaitiniams valstybės tarnautojams, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, įstaigų vadovams.

VTS – Vidaus tarnybos statutas. Jis taikomas vidaus tarnybos sistemos pareigūnams, dirbantiems statutinėse įstaigose.

Ieva Deviatnikovaitė

Administracinė teisė

Bendroji dalis

Vadovėlis

Redagavo dr. Ilona Čiužauskaitė
Maketavo leidykla „Žara“

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu
El. paštas roffice@mruni.eu

Spausdino UAB „Baltijos kopija“
Kareivių g. 13b, Vilnius
www.kopija.lt

IEVA DEVIATNIKOVAITĖ penkiolika metų dėsto administracinę teisę Lietuvos ir užsienio studentams. Gavusi J. W. Fulbrighto bei Baltijos ir Amerikos laisvės fondo (*Baltic- American Freedom Foundation*) stipendijas, stažavosi JAV Vašingtono valstijos universiteto bei Šv. Tomo universiteto Minesotos valstijoje teisės mokyklose, taip pat Kingstono universiteto Teisės mokykloje Londone, Karolio universiteto Filosofijos fakultete Prahoje. Publikavo per trisdešimt mokslinių straipsnių administracinės teisės ir teisės istorijos temomis, išleido mokomąją knygą „Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys“, vadovėlį „Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė“, yra kelių studijų bendraautorė, eina profesoriaus pareigas Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykloje. 2021 m. autorė tapo Prano Dovydaičio premijos, skiriamos žurnalo „Logos“ redakcinės kolegijos, laureate.

„<...> vadovėlyje nuosekliai, išsamiai išnagrinėti visi Lietuvos administracinės teisės sistemai suprasti būtini klausimai. Taigi šis vadovėlis bus labai naudingas universitetinėms administracinės teisės studijoms. Tikiuosi, kad jis pravers ir teisininkams praktikams, kitų socialinių mokslų atstovams, kiekvienam skaitytojui, trokštančiam aptariamos teisės srities žinių.“

Lietuvos Nepriklausomybės Atkūrimo Akto signataras,
Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas,
Mykolo Romerio universiteto profesorius dr. Egidijus Jarašiūnas

„<...> vadovėlio metodologija yra aiški ir suprantama, vadovėlio tekstas sukelia susidomėjimą leidinio turiniu ir skatina labiau gilintis į pateiktą tekstą. Vadovėlis sudarytas apgalvotai, pagal patogią ir aiškią sistemą.“

Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto docentas, advokatas dr. Linas Meškys

„<...> galima neabejotinai teigti, kad vadovėlis „Administracinė teisė. Bendroji dalis“ yra reikšmingas, aktualus ir originalus kūrinys. Jis bus naudingas ir kaip mokslo priemonė, ir kaip administracinės teisės pažinimo šaltinis, ir kaip paskata išsamesnėms mokslinėms diskusijoms <...>.“

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos profesorė,
Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėja dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė

„Nors vadovėlyje, atskleidžiant administracinės teisės funkcionavimo mechanizmą, neišvengiamai remiamasi galiojančiais teisės aktais, tačiau bendro pobūdžio teorinių dalykų, kurie sudaro reikšmingą vadovėlio apimties dalį, išdėstymas yra garantija, jog autorės kūrinys nepraras aktualumo ir pasikeitus šiuo metu galiojančiam teisiniam reguliavimui.“

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjas dr. Dainius Raižys

9 786094 880049