VIEŠOJO TURTO VALDYMO PRINCIPŲ TAIKYMO PROBLEMIKA EKONOMINIŲ IR SOCIALINIŲ POKYČIŲ KONTEKSTE

Rūta Petkuvienė
Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademija
E. paštas ruta@mruni.eu

Agnė Silickienė
Vilniaus apygardos teismas
E. paštas agne.silickiene@teismas.lt

Santrauka. Lietuva yra laikoma šalimi, kurioje vyrauja liberaliosios demokratijos politinis režimas. Liberalios demokratijos koncepcija veikia socialinį procesą, kuriame vykstančios transformacijos keičia teisės, ekonomikos ir kitas sistemas. Stebima, kad valstybėje mažėja socialinės kontrolės funkcija, linkstama perleisti socialinės politikos, viešųjų paslaugų funkcijų vykdymą pačiai visuomenei. Straipsnyje analizuojama, kaip liberalios demokratijos koncepcija veikia viešojo turto valdymo procesą. Valstybė ir savivalda, įgyvendindamos nuosavybės politiką viešojo turto valdyme, linkusios veikti tikimybių balanso pagrindu ir rizikuoja viešuoju turtu neturėdamos galutinės jo apskaitos sistemos. Kokybiška viešojo turto apskaitos sistema gali aprūpinti naudinga finansine informacija, kuri padeda vertinti išlaidas, pagrįstai taikyti finansavimo apribojimus, pasirinkti prioritetus funkcijoms atlikti. Vyriausybės požiūris į nuosavybės politiką lemia nuosavybės valdymo modelį. Valstybės socialinės sistemos užtikrinimas, veikimas visuomenės naudai yra galimas sukūrus kokybišką viešojo turto apskaitos mechanizmą, kuris iš valstybės turto generuojamus piniginius srautus įgalintų panaudoti pagal ilgalaikius ir aiškius strateginius tikslus. Lietuvoje pripažįstama, kad valstybės ir savivaldybių institucijos tvarkosi su viešuoju turtu blogiau nei privatus subjektas, nes turi mažiau paskatų tvarkytis gerai, ekonomika ir politika nėra atskirtos, todėl pasirenkamas veiklos modelis, būdingas verslui. Tuo atveju, kai iš viešojo turto valdymo negaunama norima ekonominė grąža, pasirenkamas

jo perleidimas privatiems subjektams. Straipsnyje aptariama, koks yra galimas valstybės ir visų visuomenės narių, jų grupių, pačios visuomenės kompromisas, siekiant tautai gerovės, nepaneigiant Konstitucijoje įtvirtinto įpareigojimo globoti tam tikrus asmenis, užtikrinti piliečių saugumo poreikį, užtikrinti jų ekonomines, socialines, kultūrines teises, pasirinkus viešojo turto valdymo medelį, artimą privataus verslo valdymui.

Reikšminiai žodžiai: liberali demokratija, viešasis turtas, viešojo turto sandara, viešojo turto valdymo principai, ribotos turtinės atsakomybės akcinės bendrovės.

Įvadas

Visuomenėje visada buvo poreikis gyventi tvaraus saugumo sąlygomis. Valstybės valdymo institucijos yra įpareigotos organizuoti pagrindinius politinius procesus taip, kad vykstantys intensyvūs pokyčiai socialiniam gyvenime nesukeltų įtampos tarp individų ir bendruomenės, kad vidinių ir išorinių socialinių ryšių ir santykių raida netaptų susipriešinimo priežastimi. Pastebėtina, kad Lietuvos visuomenę keičia ir Europos Sąjungos valstybėse narėse vykstanti socialinių procesų raida. Vienais atvejais socialiai procesai formuojasi savaime, kitais atvejais yra organizuojami valstybės valdymo institucijų, siekiant įgyvendinti tam tikrus politinius tikslus. Tai, kaip politiniai tikslai atliepia visuomenės lūkesčius, galima pastebėti pagal rezultatą – bendruomenė tampa arba atviresnė, arba uždaresnė.

Prof. V. Šlapkauskas, teisės doktrinos lygmeniu tyrinėdamas Lietuvoje liberalios demokratijos koncepciją, atkreipė dėmesį į tai, kad per daugiau kaip penkiolika metų, kai Lietuvos Respublika yra Europos Sąjungos narė, buvo atlikta gana daug tyrimų, kurie padėjo atskleisti visuomenės grupių požiūrį į ES ir nacionalinės valstybės valdymo institucijas, taip pat į pagrindinius politinius procesus. Tačiau už tyrimo ribų likdavo visuomenės atvirumo ir jos teisinio identiteto raidos problemos, kurios yra itin svarbios svarstant tiek savos valstybės, tiek ES ir jų tarpusavio ryšio plėtotės strateginius klausimus[1]. Profesoriaus V. Šlapkausko vykdomas bendruomenės atvirumo ir jos teisinio identiteto raidos tyrimas paprastai yra nukreipiamas į bendruomenės nariams reikalingą saugumo poreikį ieškant atsakymo į klausimą – kaip visuomenėje pasiekti tvarų saugumą. Pilietinis

1 Povilas Aleksandravičius, Camille Riquier ir Vytautas Šlapkauskas, *Europa Lietuvoje: filosofinės ir juridinės atviros visuomenės raidos interpretacijos* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2019), 60.

atvirumas yra būtina šio proceso prielaida. Sukurta tvaraus saugumo koncepcija leistų išvengti nepageidaujamų frustracijos ir agresijos reiškinių.

Valstybės valdymo institucijos yra suinteresuotos atviros bendruomenės būviu, nes tai yra prielaida jos pilietiškumui. Valstybės politinių tikslų įgyvendinimas priklauso ne tik nuo pasirinktų strateginių krypčių, bet ir nuo turimo viešojo turto, skirtino joms vystyti. Kuriant tvarią saugią aplinką būtina į tai investuoti ne tik nematerialiai, bet materialiai; ir tam naudojamas viešasis turtas. Būtent viešojo turto samprata ir jo valdymas yra šio straipsnio *tyrimo objektas*.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – ir Konstitucija) 2 straipsnyje yra nurodyta, kad Lietuvos valstybę kuria Tauta[2]. Vadinasi, tai, ką sukūrė tauta, jai ir priklauso nuosavybės teise. Tauta neturi teisinių priemonių tiesiogiai spręsti dėl viešojo turto valdymo, naudojimo ir disponavimo, todėl nuosavybės teisę įgyvendina per valstybės ir savivaldybės institucijas. Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą (toliau – ir VSTVNDJĮ) valstybės turto savininko funkcijas įgyvendina Lietuvos Respublikos Seimas (toliau – Seimas) ir Vyriausybė įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Savivaldybių tarybos gali įgyvendinti turto savininko funkcijas pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą[3]. Valstybės ir savivaldybės priimti sprendimai vykdant viešąją politiką nulemia, kiek tauta turi sukurti viešojo turto, kaip jis bus valdomas, naudojamas, juo disponuojama, taip pat ir tai, kiek tautos sukurto turto turi jai likti.

Teisės aktuose nėra vienos sampratos, kuri apimtų visus esminius viešojo turto požymius. Teisės doktrinoje taip pat pateikiami įvairūs viešojo turto apibrėžimai, paremti teisės aktų analize. Galima teigti, kad Konstitucijos IV skirsnis yra pamatinis teisinis pagrindas, pagal kurį viešieji juridiniai asmenys turėtų priimti sprendimus, nustatančius, kiek turi būti privataus ir kiek viešojo turto. Tad, atrodytų, kad klausimas, kiek ir kokio viešojo turto turėtų būti valstybėje, neturi prasmės. Vis dėlto visuomenėje kyla diskusijų, kiek viešosios nuosavybės teisės turėtų būti tokiose srityse kaip medicina, švietimas, pensijų sistema, sauga ir pan. Dar daugiau neaiškumų kyla tada, kai reikia nuspręsti dėl viešojo turto specialios paskirties viešojo pobūdžio paslaugų srityje, pvz., dujų, elektros tiekimo, komunalinių paslaugų, kitų infrastruktūros paslaugų užtikrinimo ir pan.

2 „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *Lietuvos Aidas*, Nr. 220; 1992, Nr. 33-1014.

3 „Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 54-1492; 2002, Nr. 60-2412; TAR, 2014-04-03, Nr. 2014-04025.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti viešąjį turtą identifikuojančius požymius siekiant atskleisti viešosios nuosavybės teisės savitumą jo valdyme.

Tyrimo uždaviniai:

1. išanalizuoti viešojo turto sąvokas, nurodytas teisės aktuose, įvertinant esminius požymius, reikšmingus identifikuojant nuosavybės ribas;
2. atskleisti, kaip keičiasi viešosios nuosavybės teisės vertinimas priklausomai nuo valstybės nuosavybės politikos;
3. nustatyti, kaip kinta viešosios teisės imperatyvaus metodo vyravimas, kai viešasis turtas yra investuotas arba perduodamas patikėjimo teise valstybės ar savivaldybių kontroliuojamiems juridiniams asmenims, vykdantiems viešąsias funkcijas.

Šiame straipsnyje taikyti įvairūs tyrimo metodai: lingvistinis, lyginamasis, loginis ir sisteminis, kritinės analizės. Lingvistinis metodas taikytas interpretuojant teisės aktuose nurodytas viešosios nuosavybės teisės, viešojo turto sąvokas. Šis metodas pasitelktas atliekant kontekstu grindžiamą teisės aiškinimą, taip pat atskleidžiant panaudoto termino turinį, atsižvelgiant į jo vartojimo kontekstą. Lyginamasis ir loginis metodai taikyti siekiant atskleisti viešosios nuosavybės teisės raidą santykyje su valstybės nuosavybės politikos pokyčio kryptimis. Lyginamasis metodas panaudotas tiriant valstybės įmonių nuosavybės teisės pagrindus kai kuriose Europos Sąjungos šalyse. Sisteminis ir kritinės analizės metodai pasitelkti siekiant nustatyti ir įvertinti, kaip pakinta viešosios teisės imperatyvaus metodo vyravimas, kai viešasis turtas yra naudojamas teikiant viešąsias funkcijas patikėjimo sutarties pagrindu.

Viešosios nuosavybės teisės turinį įvairiais specifiniais aspektais yra gvildenę Dalia Vasarienė, Julija Kiršienė, Justas Sakavičius, Egidijus Krivka, Erika Ragauskienė. Kai kurios mokslinės publikacijos yra susijusios su valstybės turto ekonomine analize, viešojo intereso nuosavybės teisių į nekilnojamąjį turtą atkūrimo srityje apžvalga, turto patikėjimo teisės taikymo ribų nustatymu, finansinio turto nuosavybės teisinių aspektų tyrimais, tačiau juose nebuvo detaliai tirtas viešosios turto sampratos vertinimas priklausomai nuo valstybės nuosavybės politikos, atskleista, kaip kinta viešosios teisės imperatyvaus metodo vyravimas teisinėje praktikoje įgyvendinant teisės aktų apibrėžtą veiklos laisvę. Todėl straipsnyje nagrinėjama tema yra nauja ir aktuali. Be to, autoriai tikisi šiuo straipsniu paskatinti platesnę mokslinę diskusiją šioje srityje.

1. Viešojo turto samprata

Teisės aktuose yra nurodyti subjektai, valdantys viešąjį turtą. Tai – valstybės ar savivaldybės, jų institucijos arba kitų asmenų, kurie nesiekia sau naudos, įsteigti juridiniai asmenys, valdantys materialiąsias, nematerialiąsias ir finansines vertybes. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – ir CK) 3.34 straipsnio 2 dalyje yra bendrai nurodoma, kad viešieji juridiniai asmenys yra valstybės ir savivaldybės įmonės, valstybės ir savivaldybės įstaigos, viešosios įstaigos ir t. t.[4] Tačiau jau CK 2.35 straipsnyje yra išskiriamos valstybė ir savivaldybė, kurioms taikomas išimtinis teisinis reguliavimas, taip atkreipiant dėmesį į šių viešųjų juridinių asmenų veikos specifiškumą, tai yra nurodant, kad jiems netaikomos šios knygos II dalies normos, išskyrus šio kodekso 2.36, 2.74, 2.76, 2.80, 2.84, 2.85 straipsniai.

Specialioje teisės normoje, tai yra VSTVNDJĮ 2 straipsnyje, yra detaliau nurodomi subjektai, valdantys viešąjį turtą: valstybės ar savivaldybių institucijos, Lietuvos bankas, valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga ar organizacija ir šio įstatymo 10 ar 12 straipsnyje nustatytais atvejais kiti juridiniai asmenys, patikėjimo ar nuosavybės teise valdantys, naudojantys valstybės ar savivaldybės turtą ir disponuojantys juo. Įstatyme taip pat patikslinama, kas yra valstybės ir savivaldybės valdoma bendrovė ir įmonė.

Palyginus prieš tai nurodytas teisės aktų nuostatas, galima sužinoti apie subjektus, kurie yra atsakingi už viešojo turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo. Kyla klausimas: kodėl šiam straipsniui yra aktualu aprašyti teisės subjektus, kai jo tyrimo objektas yra viešojo turto identifikuojančių požymių tyrimas? Atsakymas slypi subjektų apibrėžtyse, nes nei VSTVNDJĮ 2 straipsnyje, kuriame pateikiamos Įstatyme naudojamos sąvokos, nei CK nėra atskirai reglamentuota, į ką yra nukreiptas jų valdymas, naudojimas ir disponavimas jais. Kitaip tariant, įstatymo lygmeniu nėra nurodyta viena viešojo turto sąvoka. Specialioji norma išskiria kelias su turtu susijusias sąvokas: a) turtas – materialiosios, nematerialiosios ir finansinės vertybės (VSTVNDJĮ 2 straipsnio 8 dalis), b) trumpalaikis materialusis turtas – turtas, kuris naudingai eksploatuojamas ne ilgiau negu vienus metus arba kurio įsigijimo vertė yra mažesnė už Vyriausybės nustatytą ilgalaikio materialiojo turto vertę (VSTVNDJĮ 2 straipsnio 7 dalis), c) ilgalaikis materialusis turtas (VSTVNDJĮ 2 straipsnio 2 dalis).

4 „Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas“, *Valstybės žinios,* 2000-09-06, Nr. 74-2262.

Akcentuotina, kad nors VSTVNDJĮ išskiriamos atskiros kelios sąvokos, tačiau jų apibrėžties esmė tokia pati, nes nurodant trumpalaikio ir ilgalaikio materialiojo turto sąvokas atsiranda laiko arba vertės kriterijus, tačiau turto sąvokai savaime, turinio prasme šie kriterijai neturi kokybinio aspekto. Be kita ko, neapibrėžtos nematerialiojo ir finansinio turto sąvokos.

Atsižvelgiant į išdėstytą problematiką galima padaryti išvadą, kad teisės aktuose nepateikta aiški viešojo turto samprata lemia, kad praktikoje yra naudojama supaprastinta viešojo turto sąvoka nurodant, kad tai valstybės turtas arba savivaldybės turtas. Kitaip tariant, pasiremiama net ne specialia norma, o bendrąją norma, tai yra CK 2.35 straipsnio 1 dalimi, kurioje yra nurodyta, kad valstybė ir savivaldybės yra juridiniai asmenys ir pagal tai pavadinamas turtas. Toks sudėtingo reiškinio supaprastinimas paveikia turto valdymo teisinį mechanizmą ir kartais sukelia itin sudėtingus teisinius ginčus.

Mokslinėje literatūroje viešojo turto sąvoka dažnai yra sutapatinama su valstybės turto sąvoka, nurodant turto kaip viešosios gėrybės sampratą. Be kita ko, apibūdinant valstybės turtą jo samprata nepateikiama, bet nurodoma, kad sąvokoje turi būti išskiriami šie turto aspektai: 1) ekonominis – turtas, „nacionalinis turtas“, „valstybės turtas“, suprantamas kaip gryna asmenų, namų ūkių, šalies turimo turto vertė; 2) socialinis turtas yra nelygybės perkėlimo tarp kartų palaikymo priemonė (Gilbert, 2002, 3) natūralaus kapitalo – ekonominio turto / kapitalo sampratos išplėtimas ir papildymas natūralios aplinkos elementais, suprantant kaip vertybę natūralių ekosistemų buvimą ir jų palaikymą (Hawken, Lovins A., Lovins L. Hunter, 2001; Edwards, Abivardi, 1998); 4) turto kaip sudėtingesnėje sistemoje funkcionuojančių išteklių, gėrybių dalies vertė. Čia turimas turtas siejamas su ekologinės sistemos plėtra (Jeroen, 2001), visapusiška regionų plėtra (Thayer, 2003; Ragauskienė, 2005; Ragauskienė, Svetikas, 2007) arba net su etiniais aplinkos išteklių planavimo ir valdymo aspektais (Organic Entry Level Stewardship Handbook, 2008)[5].

CK 1.37 straipsnio 1 dalyje yra pasirinktas bendras turto apibrėžimas, jį perteikiant per civilinių teisių objektų supratimą, nurodant, kad tai yra daiktai, pinigai ir vertybiniai popieriai, kitas turtas ir turtinės teisės, intelektinės veiklos rezultatai, informacija, veiksmai ir veiksmų rezultatai, taip pat kitos turtinės ir neturtinės vertybės. Palyginus VSTVNDJĮ 2 straipsnio 2, 7, 8 dalių nuostatas, galima

5 Erika Ragauskienė, „Valstybės turto ekonominė analizė ir valdymo transformacija“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), 45.

padaryti išvadą, kad CK turto apibrėžimas per teisę į objektą yra teisiškai tikslesnis, labiau atitinkantis teisės doktrina grindžiamą teisės aiškinimą.

Taigi VSTVNDJĮ normų analizė parodo, kad Įstatyme dažniau pasitelkiama turto sąvoka pagal subjektus, kuriems jis priskirtas: valstybės turtas (Įstatymo 3 straipsnis) ir savivaldybių turtas (Įstatymo 4 straipsnis), nors pagrindinėse sąvokose apie tai nėra nurodoma. Pabrėžtina ir tai, kad VSTVNDJĮ 4 straipsnyje reglamentuojamą savivaldybės turto sandarą reikia aiškinti kartu su Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu[6] (toliau – ir Vietos savivaldos įstatymas), nes šio įstatymo 5 straipsnyje yra nurodyta, kad savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į: 1) savarankiškas (šias funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir šios interesais[7]) ir 2) valstybines (savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai, o kartu ir teisės į valstybės perduotą turtą turinį).

Išsakytą kritiką dėl VSTVNDJĮ nurodytų sąvokų pagrindžia sisteminė teisės aktų analizė ir įrodo išvados teisingumą – teisių į viešąjį turtą apimtis, numatyta įstatymuose, yra susijusi su subjektu, nes, analizuojant valstybės valdžios ir savivaldos turimų teisių į turtą turinį, matyti, kad dažniausiai vietos valdžia yra nepakankamai savarankiška turto savininkė ir (arba) valdytoja, ypač kai kalbama apie valstybės perleistą turtą, būtiną funkcijoms atlikti. Vadinasi, norint apibūdinti, kas yra viešasis turtas, tai reikia daryti per subjekto teisės į turtą sąvoką ją siejant su turto teisinio režimo specifika.

Aiški viešojo turto sąvokai būdinga didelė praktinė reikšmė. Pavyzdžiui, kreipiantis į teismą yra būtina sumokėti žyminį mokestį. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (toliau – ir CPK) 83 straipsnio 1 dalies 10 punkte nurodyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijos (įstaigos) yra atleidžiamos nuo žyminio mokesčio sumokėjimo už ieškinius dėl lėšų išieškojimo[8]. Ši norma skirta siekiant

6 „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290; TAR, 2022-07-15, Nr. 2022-15614.

7 Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 3 punkte numatyta, kad savarankiška (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcija yra savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo. Pagal Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalį savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai. Vadinasi, dėl savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo savivaldybės turi diskrecijos teisę veikti savarankiškai, bet dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu perduoto savivaldybėms viešojo turto savivaldybės laisvė vis dėlto yra ribojama įstatymo.

8 „Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas“, *Valstybės žinios*, 2002-04-06, Nr. 36-1340.

išvengti situacijos, kad už valstybės turtą, kuris gaunamas įstatymų nustatyta tvarka iš mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų, nereikėtų mokėti žyminio mokesčio, kuris taip pat yra gaunamas įstatymų nustatyta tvarka kaip rinkliava. Taigi mokėjimas viešuoju turtu už viešąjį turtą pažeistų VSTVNDJĮ 8 straipsnio 2 punkte numatytą racionalumo principą. Tačiau teismų praktikoje išsiskyrus teisės aiškinimui dėl pareigos mokėti žyminį mokestį, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2003 m. vasario 14 d. konsultacijoje Nr. A3-80 (publikuota: Teismų praktika. 2003, Nr. 19) buvo nurodyta, kad tiek valstybės ar savivaldybės įmonės (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo (toliau – ir Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas) 2 straipsnio 1, 2 dalys), tiek ir akcinės ar uždarosios akcinės bendrovės nėra išlaikomos iš valstybės biudžeto, jų turtas yra atskirtas nuo savininko (akcininkų) turto ir pagal savo prievoles jos atsako tik savo turtu (Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 3 straipsnio 1 dalis, Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 2 straipsnio 3 dalis), todėl šioms įmonėms CPK 83 straipsnio 1 dalies 10 punktas netaikomas.

Pirmiau nurodytoje konsultacijoje matyti, kad CPK 83 straipsnio 1 dalies 10 punkto aiškinimas buvo susietas su juridinio asmens turimu kapitalu ir teisine forma. Bet valstybės įmonė yra iš valstybės turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei perduota įmonė. Ji yra viešasis turtas, sukurtas iš mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų, iš kurio gauta nauda skirta tenkinti viešuosius interesus (Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2 straipsnio 1, 3 dalys). Taip pat kaip ir dėl savivaldybės įsteigtos įmonės, kuri yra įsteigiama iš savivaldybės turto ir yra skirta tenkinti viešuosius interesus (Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2 straipsnio 2, 3 dalys).

Tai, kad įmonė yra ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, neturėtų būti teisiškai reikšminga renkant žyminį mokestį į valstybės biudžetą. CPK 83 straipsnio 1 dalies 10 punkte yra nurodyta, kad nuo žyminio mokesčio sumokėjimo yra atleidžiami asmenys tais atvejais, kai ieškinys pareiškiamas arba pareiškimas paduodamas siekiant apginti viešąjį, valstybės arba savivaldybės interesus, – toje bylos dalyje, kurioje siekiama apginti viešąjį, valstybės arba savivaldybės interesą. Remdamasi šia norma, pavyzdžiui, savivaldybės įmonė „Vilniaus miesto būstas“ bylose dėl nuomos teisinių santykių nutraukimo ir iškeldinimo iš savavališkai užimtų patalpų nemoka žyminio mokesčio argumentuodama tuo, kad gina savivaldybės interesus. Tokia teisinė situacija teismų praktikoje pripažįstama kaip teisėta (pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2010 m. vasario 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-51/2010).

Apibendrinus prieš tai nurodytas teisės aktų nuostatas, teisinėje praktikoje iškylančią problemiką, pripažintina, kad viešojo turto sąvoką yra tikslinga apibrėžti per viešųjų juridinių asmenų nuosavybės ir / ar patikėjimo teisių turinį į turtą. Tokiu atveju teisėkūros juridinės technikos reikalavimai būtų veiksmingiau įgyvendinti, nes būtų išvengta perteklinio sąvokų, sukeliančių teisinį neapibrėžtumą, nurodymo, būtų aišku, ar privalo būti išlaikytas viešosios teisės imperatyvaus metodo vyravimas dėl turto valdymo, naudojimo ir disponavimo. Akcentuotina ir tai, kad aiški viešojo turto sąvoka padėtų tiksliai apskaityti valstybei ir savivaldybei priklausantį turtą. Tik kokybiška ūkio subjekto apskaitos sistema gali aprūpinti vartotojus naudinga finansine informacija, sumažinti jos asimetriją ir formavimo išlaidas, finansavimo apribojimus, investicijų jautrumą įmonės generuojamiems pinigų srautams.

VSTVNDJĮ 3 ir 4 straipsniuose yra nurodyta valstybės ir savivaldybių turto sandara, tačiau ilgalaikio materialaus, nematerialaus, finansinio, trumpalaikio materialaus turto sąrašai nėra baigtiniai. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyrius 2022 m. lapkričio 7 d. atlikęs analitinę apžvalgą padarė išvadą, kad valstybės turto sąvokai apibrėžti pasitelkiamos pačios įvairiausios sąvokos: viešasis turtas, viešoji nuosavybė, viešasis valstybės turtas, viešasis komercinis turtas, valstybės turtas, Iždo turtas ir kt. Dar skirtingiau yra suprantamas tokio turto rūšių apibrėžimas: vieni viešajam komerciniam turtui priskiria pastatus, žemę, kelius, geležinkelius, oro ir jūrų uostus, bankus, draudimo įstaigas, kiti – valstybės įmones, dar kiti valstybės turtu laiko turtą, kuris susijęs su valstybės funkcijų atlikimu, o kai šiam tikslui turtas nebenaudojamas, jis tampa viešuoju turtu ir t. t.

Minėta, kad priklausomai nuo to, ar viešasis juridinis asmuo: a) yra įgyvendinantis teises į turtą kaip savininkas, ar b) turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja patikėjimo teise, ar c) veikia pagal turto patikėjimo sutartį, skiriasi nuosavybės teisės turinys. Ir pagal tai skiriasi šių teisių įgyvendinimui taikytinos teisės normos.

Apibendrinus prieš tai aprašytą teisinį reguliavimą galima teigti, kad viešasis turtas yra viešųjų juridinių asmenų teisių objektai, į kuriuos yra įgyvendinamos teisės ir pareigos savininko teisėmis, patikėjimo teise, pagal patikėjimo sutartį ir kurie naudojami tik viešųjų juridinių asmenų veikos tikslams siekti, numatytiems įstatyme, įstatuose, nuostatuose, priklausomai nuo viešojo juridinio asmens statuso.

2. Imperatyvaus ir dispozityvaus metodų santykis viešojo turto perdavimo procese

Teisės į viešąjį turtą yra įgyvendinamos vadovaujantis viešosios teisės principais ir normomis (VSTVNDJĮ 9 straipsnio 4 punktas). Nuosavybės teisę į viešąjį turtą įgyvendina ne pats savininkas (tauta), o valstybės ir savivaldybės institucijos per turto patikėjimo teisinius santykius[9]. Viešojo turto patikėjimo teisė – tai valstybės ar savivaldybės įmonės, įstaigos ar organizacijos arba juridinio asmens, vykdančio viešąsias funkcijas, arba savivaldybės daiktinė teisė, teisės aktų ir turto savininko nustatyta tvarka valdyti, naudotis ir disponuoti perduotu turtu, valstybei ar savivaldybei neprarandant nuosavybės teisės į perduotą turtą[10]. Ši viešojo turto patikėjimo teisės samprata yra paremta VSTVNDJ nuostatomis.

Lietuvoje pasirinktas viešojo turto valdymo modelis skiriasi nuo įprasto Europos valstybėse pasirinkto viešojo turto valdymo modelio. Pavyzdžiui, Čekijoje, Estijoje, Lenkijoje valstybės turtas ir / arba jo valdymo principai reglamentuoti specialiuose įstatymuose[11]. Lietuvoje tiek valstybė ir savivaldybės, tiek privatūs asmenys naudojasi tuo pačiu turto patikėjimo teisės institutu, nors reguliuojamų teisinių santykių pobūdis yra nevienarūšis. Be to, viešojo turto patikėjimo teisės atveju vyrauja administracinis – imperatyvus veiklos metodas, o privataus patikėjimo atveju vyrauja dispozityvus metodas. Metodų skirtis yra paremta reikalavimu viešąjį turtą valdyti efektyvumo, racionalumo, visuomeninės naudos principais.

Lietuvoje pastebima, kad vis dažniau dėl teisiniame reguliavime plačiai taikomų išimčių viešojo turto valdyme vyrauja dispozityvus metodas, kuris būdingas privataus patikėjimo atveju. Pavyzdžiui, VSTVNDJĮ yra specialioji norma, reglamentuojanti valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką ir sąlygas. Pagal bendrąją taisyklę viešasis turtas perleidžiamas viešo aukciono būdu. Šio Įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 8 punkte ir 2 dalies 5 punkte yra nurodyta, kad valstybei ir savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto

9 Egidijus Baranauskas, Kęstutis Laurinavičius, Vytautas Pakalniškis ir Dalia Vasarienė, *Daiktinė teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010), 131–133.

10 Justas Sakavičius, „Turto patikėjimo teisės problematika Lietuvoje“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2011), 18–19.

11 Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyrius, „2022 m. lapkričio 7 d. analitinė apžvalga 22/99. Valstybės turto samprata, šio turto valdymo ypatumai Europos Sąjungos valstybėse narėse“.

perdavimas kitų subjektų nuosavybėn gali būti vykdomas ir kitų įstatymų nustatytais būdais, kuriuose nebelieka reikalavimo perleisti turtą tik viešojo aukciono būdu, o, atvirkščiai, išskiriami tam tikri asmenys, kurie turi teisę pirmumo teisę pirkti savivaldybei nuosavybės teise priklausantį nekilnojamąjį turtą.

Teismų praktikoje VSTVNDJĮ numatyta galimybė perleisti valstybės ir savivaldybei priklausantį turtą ir kitų įstatymų nustatytais būdais yra aiškinama plečiamai. Pavyzdžiui, Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegija 2020 m. rugsėjo 29 d. nutarties, priimtos civilinėje byloje Nr. 2A-442-450/2020, 49 punkte nurodė, kad VSTVNDJĮ 20 straipsnio 2 dalies 5 punkte yra įtvirtinta blanketinė, t. y. nukreipianti į kitus įstatymus, norma, kurioje nurodyta, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimas kitų subjektų nuosavybėn gali būti vykdomas ir kitų įstatymų nustatytais būdais (pvz., nagrinėjamam ginčui aktualiu Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymu (toliau – ir PBĮIĮ[12]). Teismas, remdamasis PBĮIĮ, išaiškino, kad savivaldybei perduotas turtas gali būti realizuotas ne tik viešo aukciono būdu. Teismas, be kita ko, pažymėjo, kad vien tai, jog ūkio pastatas yra gyvenamųjų namų valdose, *per se* yra teisinis pagrindas lengvatinėmis sąlygomis įsigyti pagalbinio ūkio paskirties pastatą (jo dalis). Kitaip tariant, pagal teismo išaiškinimą, asmenys, kurie yra gyvenamųjų namų ir / ar juose esančių butų savininkai, turi teisę pirmenybės tvarka įsigyti jų gyvenamųjų namų valdose esantį pagalbinio ūkio paskirties pastatą (jo dalis) pagal PBĮIĮ 24 straipsnio 3 dalies 3 punktą (šiuo metu galiojančio PBĮIĮ 25 straipsnio 3 dalis). Tačiau teismas neanalizavo gyvenamųjų namų valdos sąvokos, kurios apibrėžimas nėra pateiktas PBĮIĮ.

PBĮIĮ 25 straipsnio 2 dalies 3 punkte (straipsnio redakcija įsigaliojusi nuo 2022-01-01) yra numatyta, kad savivaldybės tarybos sprendimu gali būti parduodami gyvenamųjų namų valdose esantys pagalbinio ūkio paskirties pastatai, jų dalys, teisėtai naudojami inžineriniai statiniai, šių namų savininkams teikiant pirmenybę pagal šio straipsnio 3 dalį. Todėl pagal PBĮIĮ 25 straipsnio 3 dalį, jeigu ketinama pirkti pagalbinio ūkio paskirties pastatus, jų dalis, inžinerinius statinius, kurių pardavimas numatytas šio straipsnio 2 dalies 3 punkte, tų pastatų valdytojas privalo raštu tai pranešti gyvenamojo namo savininkams ir pasiūlyti juos įsigyti pagal šį įstatymą.

Akcentuotina, kad ūkio paskirties pastatas, kiemo statinys, garažas, inžinerinis

12 „Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas“, TAR, 2014-10-30, Nr. 2014-15180; 2019-02-20, Nr. 2019-02742.

statinys, butas, gyvenamasis namas yra atskiri nekilnojamo turto objektai, išskyrus tuo atvejus, kai Nekilnojamojo turto registre nekilnojamieji daiktai, turintys atskirą unikalų numerį, registruojami kaip nekilnojamojo daikto priklausiniai (Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymo 10 straipsnis[13]). Nekilnojamojo turto registre registruodamas gyvenamosios paskirties statinį jo savininkas privalo pateikti suformuotą inventorizacinę bylą, kurioje yra nurodomi visi objektai, sudarantys turto kompleksą (pvz., namų valdą).

Pagal CK 4.12 straipsnį pagrindiniais daiktais laikomi daiktai, galintys būti savarankiškais teisinių santykių objektais. Esminėmis pagrindinio daikto dalimis laikomi daiktai, kurie įeina į pagrindinio daikto sudėtį ir su juo susiję taip neatskiriamai, kad be jų pagrindinis daiktas negalėtų būti naudojamas pagal paskirtį arba būtų pripažintas nevisaverčiu (CK 4.15 straipsnis). Antraeiliais daiktais laikomi tik su pagrindiniais daiktais egzistuojantys arba pagrindiniams daiktams priklausantys, arba kitaip su jais susiję daiktai. (CK 4.13 straipsnio 1 dalis). Antraeilį daiktą ištinka pagrindinio daikto likimas, jeigu sutarties ar įstatymo nenustatyta kitaip (CK 4.14 straipsnio 1 dalis). Teisėje turtinis kompleksas suprantamas kaip visuma bendra paskirtimi pasižyminčių civilinių teisių objektų, kurie laikomi vientisu objektu ir turi turtinę vertę. Formuojant turtinius kompleksus į vieną visumą sujungiami skirtingi turto (tiek materialaus, tiek nematerialaus) vienetai ir toks turtinių vienetų junginys yra laikomas vienu civilių teisių objektu. Taip pozityvioji teisė, nustatanti galimybę formuoti turtinius kompleksus ir tokiems objektams dalyvauti civilinėje apyvartoje, sudaro prielaidas turto kapitalizacijai, nes turtiniai kompleksai suformuojami siekiant pridėtinės vertės[14].

Tiriant Lietuvos apeliaciniame teisme išnagrinėtos civilinės bylos Nr. 2A-442-450/2020 atvejį paaiškėjo, kad gyvenamosios paskirties statinį identifikuodavo techninės apskaitos byla, kuri buvo parengiama pagal atliktą inventorizaciją. Vadinasi, kai Vyriausybė perduoda savivaldybės nuosavybėn nekilnojamąjį turtą, tai jį perduoda pagal turtą identifikuojančius dokumentus, todėl pirmumo teise įsigyti gyvenamųjų namų valdose esančius ūkio paskirties pastatus, jų dalis gali tik tie asmenys, kurių būsto inventorinėje byloje yra apskaityti šie statiniai.

Remiantis viešojo turto valdymui būdingu imperatyviu reguliavimo metodu, darant išimtį iš VSTVNDJĮ, reikia vadovautis CK II skyrius nuostatomis.

13 „Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 100-2261; 2001, Nr. 55-1948.

14 Asta Jakutytė-Sungailienė, „Turtiniai kompleksai: teoriniai aspektai“, *Jurisprudencija* 20, 2 (2013): 513–526.

Vadinasi, PBĮIĮ 25 straipsnio 2 dalies 3 punkte numatytą pirmumo teisę įgyja tik tie savininkai, kurių namų valdai (pagrindiniam daiktui) priklauso pagalbinio ūkio paskirties pastatai, jų dalys, teisėtai naudojami inžineriniai statiniai arba šie daiktai yra susiję neatskiriamai taip, kaip tai numatyta CK 4.15 straipsnyje. Kitaip tariant, jei namų valda, pagalbinio ūkio paskirties pastatai, jų dalys, inžineriniai statiniai yra suformuoti kaip kompleksai, tai jų įsigijimas pirmumo teise skirtingais laikotarpiais yra teisėtas ir galimas, jei ne, tada galima konstatuoti VSTVNDJĮ pažeidimą.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad suteikta pirmumo teisė įsigyti viešąjį turtą visada paveikia kitų asmenų teises, nes tai lemia viešojo turto vertės sumažėjimą. Tiek pagal įstatymą, tiek pagal teismų formuojamą praktiką pripažįstama, kad viešojo konkurso būdu perleistas turtas leidžia gauti kuo didžiausią kainą iš viešojo turto pardavimo; ir tai atitinka visuomeninės naudos, efektyvumo principus. Laikantis principo gauti kuo didžiausią kainą iš viešojo turto pardavimo, net ir bendraturtis lygiomis teisėmis su visais aukciono dalyviais privalo dalyvauti nustatant galutinę kainą (žr. pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegijos nutartį 2020 m. birželio 12 d. civilinėje byloje Nr. e3K-3-194-695/2020).

Analizuojant viešojo turto perleidimui taikytiną imperatyvų teisinio reguliavimo metodą, pasinaudojant CK 4.79 straipsnio 1 dalimi (bendraturčio pirmenybės teisė pirkti bendro nekilnojamojo daikto dalį), VSTVNDJĮ 21 straipsnio 1 dalimi (valstybės ir savivaldybių nekilnojamųjų daiktų pardavimas viešo aukciono būdu) ir PBĮIĮ 25 straipsnio 2 dalies 3 punktu (pirmumo teisė pirkti pagalbinio ūkio paskirties pastatus, jų dalis, inžinerinius statinius), galima matyti, kaip atliekant teisės aiškinimą keičiasi imperatyvaus metodo turinys.

Pavyzdžiui, Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegija 2020 m. rugsėjo 29 d. nutartyje civilinėje byloje Nr. 2A-442-450/2020, pasinaudodama kasacinio teismo 2020 m. birželio 12 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. e3K-3-194-695/2020, kurioje aiškiai nurodytas imperatyvaus teisinio reguliavimo metodo taikymo prioritetas realizuojant viešąjį turtą, 50 punkte plečiamai išaiškino, kad nepaisant juridinio fakto, t. y. kad Nekilnojamojo turto registre ūkinis pastatas yra įregistruotas kaip savarankiškas nekilnojamojo turto objektas, tačiau tai, kad pastato paskirtis yra pagalbinio ūkio ir jis yra gyvenamojoje namų valdoje, šios valdos savininkai turi teisę jį įsigyti pirmumo teise be viešo aukciono. Apibendrinus aprašytą situaciją galima padaryti išvadą, kad savarankiškas statinys, kuris nebuvo suformuotas ir įregistruotas Nekilnojamojo turto registre kaip turtinis kompleksas, gali būti perleistas be viešo aukciono, paneigiant VSTVNDJĮ

9 straipsnyje įtvirtintus valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo principus.

Vadinasi, turto patikėjimo teisės įgyvendinimas pagal nacionalinėje teisėje galiojantį teisinį reguliavimą, teismų formuojamą teisės taikymo praktiką, stokoja nuoseklumo ir sistemingumo, nes pagal bendrąją taisyklę realizuojant viešąjį turtą netaikoma CK 4.79 straipsnio 1 dalis (pirmumo teisė įsigyti nekilnojamąjį daiktą, kuris priklauso bendrosios dalinės nuosavybės teise), tačiau perleidžiant turtą pagal PBĮIĮ, asmuo gali pasinaudoti pirmumo teise įsigyti savarankišką nekilnojamojo turto objektą vien dėl to, kad jis yra namų valdoje, be kita ko, tame pačiame įstatyme nenurodant namų valdos sąvokos. Pabrėžtina ir tai, kad perleidžiant pirmumo teise ūkinį pastatą kartu įgyjama pirmumo teisė lengvatine tvarka (ne aukciono būdu) naudotis žemės dalimi, skirta statiniui aptarnauti. Taip be viešo aukciono asmuo įgyja išskirtinę teisę ir į valstybei priklausančią sklypo dalį. Teismuose nagrinėjami ginčai patvirtina, kad ūkinio pastato, jo dalies, inžinerinio statinio įsigijimo pagrindinis interesas yra teisė valdyti, naudotis ar įsigyti nuosavybės teise valstybei priklausančią žemės sklypo dalį, nors PBĮIĮ paskirtis yra nustatyti paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti teikimo asmenims ir šeimoms principus. Manytina, kad tokie atvejai, kai pagal paramos būstui įsigyti ir / ar išsinuomoti skirtą teisinį reguliavimą perleidžiami ūkiniai pastatai, inžineriniai įrenginiai be aukciono, kartu įgyjant teisę lengvatine tvarka naudotis ir valdyti valstybei priklausantį žemės sklypą, yra pažeidžiantys viešojo turto valdymo imperatyvą.

Kaip jau minėta, valstybės ir savivaldybės institucijos neturi teisės savo nuožiūra perleisti turto kitų asmenų nuosavybėn. Vadovaujantis VSTVNDJĮ 9 straipsnyje įtvirtintais principais savivaldybės ir valstybės institucijos sprendimą perleisti turtą kitų asmenų nuosavybėn paprastai priima tada, kai paaiškėja, kad tolesnis tokio turto valdymas nuosavybės teise nėra racionalus, o jį pardavus bus pasiekta didesnės visuomeninės naudos. Priėmusi sprendimą perleisti turtą valstybė ir savivaldybė nėra laisva pasirinkti turto realizavimo būdo ir formos, o privalo tai daryti tik VSTVNDJĮ nustatytais būdais ir tvarka, kurios laikymasis garantuoja procedūrų skaidrumą ir būsimo sandorio teisėtumą.

3. Viešojo turto valdymo patikėjimo teise įgyvendinimo problemika

VSTVNDJĮ 10 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad valstybės turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir juo disponuoja centralizuotai valdomo valstybės turto

valdytojas, valstybės institucijos, Lietuvos bankas, valstybės įmonės, įstaigos ir organizacijos, kiti įstatymuose nurodyti subjektai, taip pat savivaldybės – šio įstatymo 11 straipsnyje nustatytais atvejais. Pagal VSTVNDJĮ 12 straipsnio 2 dalį savivaldybių turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja juo savivaldybių institucijos, įstaigos ir organizacijos, savivaldybių įmonės pagal įstatymus savivaldybių tarybų sprendimuose nustatyta tvarka. Iš Įstatyme nurodytų nuostatų galima nustatyti, kad patikėjimo teisė gali būti įgyvendinama kelių skirtingų teisės subjektų (institucijos, įmonės, įstaigos ar organizacijos).

Pagrindinė viešojo turto patikėjimo teisės įgyvendinimo problema yra ta, kad savivaldybių, kaip patikėtinių, teisių ir pareigų apimties dėl joms perduoto valstybinio turto tiesiogiai nereguliuoja nei vienas norminis teisės aktas. Tokiu atveju tenka aiškintis skirtingų teisės subjektų turto patikėjimo teisės turinio aspektus pagal jų teisinio statuso ypatumus, kad būtų galima įrodyti nevienodo teisinio reguliavimo teisinius padarinius. Pavyzdžiui, pagal Viešųjų įstaigų įstatymo 2 straipsnio 1 dalį (2007 m. sausio 18 d. redakcija), viešosios įstaigos yra viešieji juridiniai asmenys, kurie, skirtingai nei privatūs juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti privačius jų dalyvių interesus, nesiekia materialinės naudos (pelno) savo dalininkams, jų tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo ar kitokią visuomenei naudingą veiklą. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir LRKT) išaiškino, kad pagal Viešųjų įstaigų įstatymo 7 straipsnio 6 dalį (2013 m. birželio 25 d. redakcija), viešosios įstaigos dalininkas turi teisę parduoti ar kitaip perleisti dalininko teises, tačiau, pagal Viešųjų įstaigų įstatymo 14 straipsnį „Viešosios įstaigos perviršio (pelno) naudojimas“ (2018 m. gegužės 24 d. redakcija), viešosios įstaigos gautas perviršis (pelnas) gali būti naudojamas tik viešosios įstaigos įstatuose nustatytiems viešosios įstaigos veiklos tikslams siekti (1 dalis), jis negali būti skiriamas dalininkams, viešosios įstaigos organų nariams, darbuotojų premijoms (2 dalis). LRKT konstatavo, kad, pagal Viešųjų įstaigų įstatymo 7 straipsnio 5 dalį (su 2007 m. sausio 18 d. pakeitimu), šio straipsnio 6 dalį (2013 m. birželio 25 d. redakcija), 14 straipsnį (2018 m. gegužės 24 d. redakcija), viešojoje įstaigoje jos dalininkai dalyvauja (naudojasi dalininko teisėmis) nesiekdami materialinės naudos (pelno) sau ar kitiems dalininkams[15].

15 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 13 d. nutarimas“, TAR, 2022-12-13, Nr. 25400.

Valstybės ir savivaldybių įmonės – tai iš valstybės arba savivaldybės turto įsteigti arba valstybei ar savivaldybei perduoti ribotos civilinės atsakomybės juridiniai asmenys, kurių tikslas – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus (Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo (toliau – ir VSĮĮ) 2 straipsnio 1, 2, 3 dalys[16]). Įmonė jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja patikėjimo teise. Tiriant valstybės ir savivaldybės įmones kaip viešojo turto patikėjimo teisės subjektus galima būtų išskirti dvi šių įmonių rūšis:

1. specialios paskirties įmonės, kurių veiklą reglamentuoja atskiri teisės aktai;
2. kitos valstybės ir savivaldybių įmonės.

Dėl apsibrėžto straipsnyje tyrimo objekto toliau bus tiriamos valstybės ir savivaldybių įmonės tiek, kiek tai būtina atskleisti viešojo turto patikėjimo teisės įgyvendinimo problemiką turto perleidimo aspektu.

Pagal VSĮĮ 2 straipsnio 8 dalį įmonė savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu, šiuo Įstatymu, kitais teisės aktais ir savo įstatais. VSĮĮ 19 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta, kad įmonė gali būti pertvarkoma iš valstybės įmonės į savivaldybės įmonę, iš savivaldybės įmonės į valstybės įmonę, į biudžetinę įstaigą, į viešąją įstaigą, akcinę bendrovę, į uždarąją akcinę bendrovę. Įmonė gali būti pertvarkyta, jei yra šių juridinių faktų visuma: a) visas įmonės prievoles ir teises galės perimti kitos teisinės formos juridinis asmuo, b) po pertvarkymo bus tęsiamas viešųjų paslaugų teikimas, gaminama produkcija ir vykdoma kita veika, skirta viešiesiems interesams tenkinti. VSĮĮ 19 straipsnio 1 dalyje yra labai aiškiai nurodyta, kad po pertvarkymo veikiančiam naujos teisinės formos juridiniam asmeniui pereina visos pertvarkytosios įmonės teisės ir pareigos.

Dėl įmonių, kurios pertvarkytos iš valstybės į savivaldybės, iš savivaldybės į valstybės, į biudžetinę įstaigą, į viešąją įstaigą, teisinio statuso ir veiklos teisėtumo klausimų nekyla. Tačiau atsiranda problemų dėl pertvarkytų įmonių į akcines bendroves ir uždaraąsias akcines bendroves tiek, kiek išlieka reikalavimas tęsti veiklą, nukreiptą į viešųjų interesų tenkinimą. Pabrėžtina, kad Lietuvoje valstybė ir visos savivaldybės yra įkūrusios itin daug jų valdomų įmonių (pvz., susipažinus vien su Vilniaus miesto savivaldybės valdomų įmonių UAB „Vilniaus planas“[17], UAB „Vilniaus

16 „Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049; 2004, Nr. 4-24.

17 UAB „Vilniaus planas“ įstatų 7 punkte nurodyta, kad bendrovės veiklos tikslai yra teikti Vilniaus miesto poreikiams tenkinti ir / ar Vilniaus miesto savivaldybės funkcijomis atlikti būtinas paslaugas ir vykdyti veiklą pagal aukščiausius skaidrumo, valdysenos, etikos ir socialinės atsakomybės standartus

viešasis transportas“[18], UAB „Vilniaus apšvietimas“[19], UAB „Vilniaus vandenys“[20], UAB „VAATC“[21] įstatais, galima nustatyti, kad tai privatūs juridiniai asmenys, nors

(https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2022/08/UAB-VILNIAUS-PLANAS-ISTATAI-2022-M.-08-MEN..pdf). Tai prieštarauja CK 3.34 straipsnio 3 daliai. Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19 ir 2 punktus savarankiškos savivaldybės funkcijos yra savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas, savivaldybės strateginio planavimo dokumentų ir juos įgyvendinančių planavimo dokumentų rengimas ir įgyvendinimas („Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290; TAR, 2022-07-15, Nr. 2022-15614). Aprašytos funkcijos yra viešojo administravimo funkcijos, tačiau jas iš dalies perėmė privatus juridinis asmuo, kuriam netaikomos viešosios teisės normos.

18 UAB „Vilniaus viešasis transportas“ įstatų 6 punkte yra numatyta, kad šios bendrovės tikslas yra patenkinti keleivių transporto poreikius, t. y. ne privataus juridinio asmens interesus, o trečiųjų, nesusijusių su šiuo juridiniu asmenų, poreikius (https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2022/05/VVT-istatai-2022-05-11.pdf).

19 UAB „Vilniaus apšvietimas“ įstatų 7 punkte nurodyta, kad bendrovė turi užtikrinti Vilniaus miesto išorės apšvietimo įrenginių statybą, dalyvauti priimant eksploatuoti Vilniaus miesto savivaldybės teritorijoje esančius statinius ir gatves, derinant projektus Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamento ir įvairių komisijų posėdžiuose ir t. t. Taigi Vilniaus miesto savivaldybė ir Vilniaus miesto savivaldybės administracija perdavė dalį viešųjų paslaugų teikimo funkcijų ir dalies pareigų, kurios yra susijusios su viešuoju administravimu, vykdymą, privačiam juridiniam asmeniui, kurio veikla pagal Įstatus yra komercinio-ūkinio pobūdžio ir kuris turi finansinį ir organizacinį savarankiškumą. Teisine prasme Įstatuose yra numatyta teisinė kolizija, nes privalomas dalyvavimas Miesto plėtros departamento ir įvairių komisijų posėdžiuose derinant projektus nėra komercinė veikla ir parodo, kad bendrovė neturi organizacinio savarankiškumo (https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2019/10/uab_VA_istatai_2019-10-01.pdf).

20 Pagal UAB „Vilniaus vandenys“ įstatų 7.1 papunktį bendrovė privalo užtikrinti abonentų aprūpinimą geriamuoju vandeniu, nuotekų tvarkymą ir t. t. (https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2022/05/Istatai-1-1-Vilniaus-vandenys.pdf). Taigi Vilniaus miesto savivaldybės (viešojo juridinio asmens) įsteigtas privatus juridinis asmuo teikia viešąsias paslaugas (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 30 punkte numatyta, kad šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas yra savarankiška savivaldybės funkcija), tačiau jam taikoma komercinės teisės nuostata. Bendrovės tikslas ir veiklos pobūdis įrodo, kad ji turėtų veikti kaip viešasis juridinis asmuo. Be to, Bendrovė perėmė visą su jos veiklos tikslais susijusį turtą, kuris buvo sukurtas mokesčių mokėtojų lėšomis. Turto kapitalizacijos būdu, tai yra Savivaldybei įsteigus UAB „Vilniaus vandenys“, susiklostė situacija, kai pačių mokėtojų lėšomis sukurtu turtu naudojasi privatus juridinis asmuo, kuris ne tik tenkina viešuosius poreikius, bet ir siekia gauti pelną iš bedrovės vykdomos veiklos (Įstatų 7.2 papunktis), kuris yra atskirtas nuo Savivaldybės turto (Įstatų 2 punktas). Taip Bendrovei dirbtinai yra sukuriamos išskirtinės sąlygos veikti rinkoje, tačiau tai nėra suderinama su viešojo turto valdymo koncepcija ir neatitinka visuomenės poreikių, dėl kurių deklaruojamas bendrovės įsteigimas. Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje yra keliamas reikalavimas valstybei reguliuoti ūkinę veiklą taip, „kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei“.

21 UAB „VAATC“ įstatų 6.2 papunktyje yra aiškiai nurodyta, kad privatus juridinis asmuo turi tenkinti viešuosius interesus atliekų tvarkymo srityje (https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2022/05/

dalis jų veiklos tikslų yra viešųjų interesų tenkinimas atitinkamoje srityje).

Visiems žinoma, kad privatus juridinis asmuo tenkina privačius interesus (CK 2.34 straipsnio 3 dalis). Viešųjų juridinių asmenų sąrašas, nurodytas CK 2.34 straipsnio 2 dalyje, nėra baigtinis, tačiau tai nesudaro pagrindo teigti, kad galima steigti mišrios sudėties juridinius asmenis, taip sukeliant teisinį neapibrėžtumą ir sykiu galimybę piktnaudžiauti valdant viešąjį turtą, siekiant išvengti imperatyvių VSTVNDJĮ nuostatų taikymo.

Pagal CK 2.34 straipsnio 1 dalį juridiniai asmenys yra arba vieši, arba privatūs. Lietuva yra teisinė valstybė ir privatūs juridiniai asmenys neturi teisės perimti viešųjų juridinių asmenų teisių ir pareigų dėl išimtinio viešiesiems juridiniams asmenims skirto teisinio reguliavimo, pagrįsto imperatyviu turto valdymo metodu. Pakeitus valstybės ir savivaldybės įmonės teisinį statusą į uždarosios ar akcinės bendrovės, teisinėje praktikoje pradedama interpretuoti, kad pasikeičia turto teisinis režimas, tai yra turtui, kuris yra valdomas per akcijas, nebereikia taikyti VSTVNDJĮ.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad viešiesiems juridiniams asmenims CK 2 knygos IX skyrius (priverstinis akcijų (teisių, pajų) pardavimas) netaikomas, o VII skyrius (juridinio asmens organai) taikomas subsidiariai (CK 2.34 straipsnio 4, 5 dalys). Tokio teisinio reguliavimo tikslas – išskirti viešojo juridinio veiklos specifiškumą nepriklausomai nuo juridinio asmens teisinės formos – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus.

Šiame straipsnyje yra tikslinga ištirti, kaip teisinėje praktikoje veikia CK 2.34 straipsnio 3, 4, 5 dalys. Geriausiai tai gali būti parodyta per Vilniaus miesto savivaldybės valdomos UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ pavyzdį. Minėta bendrovė įsteigta UAB „Start Vilnius“ turto pagrindu (turto sąvoka šiame kontekste apima ir akcijų įvardijimą). UAB „Start Vilnius“ turtą sudarė Vilniaus miesto savivaldybės tarybos piniginiai įnašai ir Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančio nekilnojamojo turto perdavimas. UAB „Start Vilnius“ įstatinis kapitalas buvo 610 777 350 Lt, kuris nuolat buvo didinamas tiek piniginėmis lėšomis, tiek nekilnojamuoju turto perdavimu. Pagal UAB „Start Vilnius“ ir Vilniaus miesto savivaldybės pasirašytą sutartį akcijos vieninteliam akcininkui Vilniaus miesto savivaldybei suteikė teisę gauti bendrovės pelno dalį (dividendai), įskaitant ir kitas neturtines akcininko teises, taip pat likviduojamos bendrovės turto dalį. Pagal UAB „Start Vilnius“ įstatus ši bendrovė privalėjo veikti visuomeninės

UAB-VAATC-istatai-2021-m..pdf).

naudos tikslu, todėl Bendrovės vadovas, pvz., argumentuodamas tuo, kad reikia įgyvendinti Vilniaus miestui svarbų investicinį projektą – suprojektuoti ir pastatyti infrastruktūrą Vismaliukų investicinėje inovacijų zonoje, atlikti Liepkalnio slidinėjimo trasos rekonstrukciją (2012 metais perėmė Liepkalnio slidinėjimo trasos infrastruktūrą), vystyti nacionalines oro linijas (UAB „Start Vilnius“ valdė UAB „Air Lituanica“), remontuoti socialinius būstus ir panašiai, periodiškai prašydavo padidinti įstatinį kapitalą. Prašymai buvo tenkinami, motyvuojant poreikiu didinti investicijas siekiant įgyvendinti VSTVNDJĮ 8 straipsnyje numatytus tikslus ir turto valdymo principus. Taigi nekilnojamasis turtas ir lėšos būdavo transformuojami per akcijas kaip investicija turtu į privataus juridinio asmens turtą, motyvuojant turto perdavimą VSTVNDJĮ, kuris UAB „Start Vilnius“ netaikomas. UAB „Start Vilnius“ daugelį perduotų nekilnojamojo turto objektų parduodavo Vilniaus miesto savivaldybės leidimu ir pritarimu, viešo konkurso būdu. UAB „Start Vilnius“ deklaruodavo, kad už parduotą turtą gautos lėšos yra skiriamos savivaldybės kontroliuojamos įmonės UAB „Start Vilnius“ vykdomų visuomenei svarbių ir naudingų projektų finansavimui, o tai yra naudinga visuomenei. Pabrėžtina ir tai, kad UAB „Start Vilnius“, nepaisant jai skiriamo didelio finansavimo per įstatinio kapitalo didinimą, buvo reorganizuota dėl finansinių problemų, siekiant optimizuoti Bendrovės įstatinio kapitalo naudojimą. Bendrovės turtą, teises ir pareigas perėmė UAB „Vilniaus vystymo kompanija“.

UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ įstatų 7 punkte nurodyta, kad Bendrovė savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikoje (toliau – LR) taikomais įstatymais ir teisės aktais, šiais įstatais (toliau – Įstatai), Bendrovės vidaus dokumentais. UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ įstatų 8 punkte nurodyta, kad bendrovės pagrindinis tikslas yra socialiai atsakingas paslaugų teikimas vienintelei Bendrovės akcininkei. Vienintelė bendrovės akcininkė yra Vilniaus miesto savivaldybė, kuri yra viešasis juridinis asmuo. Įstatų 8 punkte yra detalizuojama, kad Bendrovė tikslingai įsteigta didžiąją savo veiklos dalį vykdyti kartu su akcininke teikiant jai reikalingas paslaugas[22]. Pagal Įstatų 21 punktą susirinkimo šaukimo, sprendimų priėmimo tvarka ir kompetencija nesiskiria nuo visuotinio akcininkų susirinkimo sušaukimo, sprendimo priėmimo tvarkos ir kompetencijos, nurodytos Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatyme (toliau – ABĮ).

22 Pagal UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ įstatų 1 dalį bendrovė yra ribotos civilinės atsakomybės privatusis juridinis asmuo, kurio įstatinis kapitalas padalintas į akcijas (https://vilnius.lt/wp-content/uploads/2022/05/bodyAttachments1.pdf).

Išanalizavus prieš tai nurodytas Įstatų nuostatas matyti, kad, pirma, UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ yra atsakinga už socialinių paslaugų teikimą. Pagal CK 2.34 straipsnio 3 dalį privatus asmuo tenkina privačius interesus, todėl visuomenės gerovė nėra ir negali būti AB „Vilniaus vystymo kompanija“ veiklos tikslas. Antra, UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ kartu su viešuoju juridiniu asmeniu vykdo didžiąją dalį, tai yra Vilniaus miesto savivaldybei būdingų funkcijų, tačiau Įstatuose nėra nurodyta, kad šių funkcijų atlikimui taikomas VSTVNDJĮ, nors tai yra privalomai taikomas Savivaldybės veiklai teisės aktas. Trečia, pagal Įstatus, Vilniaus miesto savivaldybės, kaip vienintelio akcininko, veiklai reguliuoti nurodytas ABĮ, nors pagal CK viešiesiems juridiniams asmenims 2 knygos VII skyrius taikomas subsidiariai.

Vilniaus miesto savivaldybė yra UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ valdymo organas. Pagal CK 2.82 straipsnio 1 dalį juridinių asmenų organų kompetenciją ir funkcijas nustato atitinkamos teisinės formos juridinius asmenis reglamentuojantys įstatymai ir juridinio asmens steigimo dokumentai. Tai reiškia, kad Savivaldybei kaip viešajam juridiniam asmeniui ABĮ taikomas tik subsidiariai, todėl ji pirmiausia privalo vadovautis VSTVNDJĮ. Savivaldybė akcijas valdo patikėjimo teise, todėl jos kaip akcininkės turtinės ir neturtinės teisės įgyvendinamos tik remiantis imperatyviu teisinio reguliavimo metodu. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima padaryti išvadą, kad jei UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ įgyvendindama Įstatų 9 punktą sukuria turtą (pvz., nutiesia kelią, geležinkelį, pastato naują pastatą), atlieka nekilnojamojo turto operacijas, įskaitant jo pardavimą, ir šių funkcijų įgyvendinimui siekiama užtikrinti Vilniaus miesto savivaldybei reikalingas paslaugas, tai UAB „Vilniaus vystymo kompanija“ privalo vadovautis VSTVNDJĮ 9 straipsnyje numatytais principais.

Teisės doktrinoje laikomasi nuomonės, kad viešosios teisės imperatyvaus metodo vyravimas labiau pasireiškia ir tada, kai viešasis turtas yra perduodamas patikėjimo teise valstybės ar savivaldybių kontroliuojamiems juridiniams asmenims, o kai viešasis turtas yra perduodamas savivaldybėms arba kitiems juridiniams asmenims, vykdantiems viešąsias funkcijas patikėjimo sutarties pagrindu, šalia imperatyvaus reglamentavimo metodo vyrauja ir dispozityvus, kuris suteikia teisinių santykių dalyviams tam tikrą, tačiau aiškiai teisės aktų apibrėžtą, veiklos laisvę[23].

Pagal CK 4.109 straipsnio 1 dalį valstybės ar savivaldybės įmonės, įstaigos, organizacijos valdo, naudoja atitinkamai valstybės ar savivaldybės joms perduotą

23 Sakavičius, *supra note*, 10: 36.

turtą, juo disponuoja savo įstatuose (nuostatuose), taip pat valstybės ar savivaldybių įmonių, įstaigų, organizacijų veiklą reglamentuojančiuose norminiuose aktuose nustatyta tvarka ir sąlygomis, nepažeisdamos įstatymų ir kitų asmenų teisių ir interesų. CK 6.956 straipsnio 2 dalis numato, kad valstybės ar savivaldybės turtas, kurį patikėjimo teise valdo, naudoja ar juo disponuoja valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga ar organizacija, negali būti perduotas kitam asmeniui patikėjimo teise, išskyrus atvejus, kai ta įmonė, įstaiga ar organizacija likviduojama ar reorganizuojama, taip pat kitus įstatymo nustatytus atvejus. Remiantis nurodyta teisės norma, valstybė ir savivaldybės įsteigdamos uždarąsias akcines bendroves ir akcines bendroves, negali šiems juridiniams asmenims perduoti turto patikėjimo teise. Taigi, kaip jau nurodyta ištirtame UAB „Start Vilnius“ turto perleidimo mechanizme, tik iš savivaldybės viešojo turto įsteigus privatų juridinį asmenį pasikeičia šio turto valdymo teisinis reguliavimas ir turto patikėjimo teisės turinys transformuojamas iš viešojo į privatų teisinį santykį. Taip teisės praktikoje imamasi aiškinti, kad viešasis turtas tampa privačiu, kurio valdymui netaikomas VSTVNDJĮ.

Klausimas dėl valstybės ir savivaldybių įmonių pertvarkymo į akcinę bendrovę ar į uždarąją akcinę bendrovę buvo keltas Konstituciniame Teisme[24]. Pareiškėjas (Seimo narių grupė) iškėlė klausimą, ar Akcinių bendrovių įstatymo 10 ir 50 straipsnių normos neprieštarauja Konstitucijai dėl to, kad jose nėra reikalavimo, kad reorganizuojamos bendrovės būtų įsteigtos teisėtai, o taip sudaromos sąlygos įteisinti valstybinių ir valstybinių akcinių įmonių neteisėtą perrašymą į privačias bendroves. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad valstybės akcijų tvarkytojas (steigėjas ar jo įgaliotas atstovas) turi tokias pat teises kaip ir kiti akcininkai – privataus kapitalo savininkai. Jeigu toks valstybės turtas yra tvarkomas pažeidžiant savininko interesus, iškyla to turto tvarkytojo (įmonės steigėjo ar jo įgalioto asmens) atsakomybės klausimas. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad valstybės turimų akcijų įvairių rūšių įmonėse tvarkymas, kiti tokio valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo klausimai įstatymuose turėtų būti reglamentuojami detaliau, tiksliau apibrėžiant turto tvarkytojo įgaliojimus ir atsakomybę už jam patikėto valstybinio turto praradimą.

Autorių nuomone, Konstitucinis Teismas, tirdamas pareiškėjo iškeltą problemiką, neatsakė į vieną klausimą – kiek detaliai valstybė ir savivaldybė gali

24 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 9-228.

nustatyti viešosios teisės normomis privataus juridinio asmens turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo klausimus, vertinant Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje laiduojamos ūkinės veiklos laisvės turinį. CK 2.80 straipsnyje įtvirtintas draudimas administraciniais metodais reglamentuoti juridinių asmenų veiklą. Šiaulių apygardos teismas, nagrinėdamas bylą dėl valstybės valdomo privataus juridinio asmens teisės disponuoti akcinės bendrovės turtu, pasiremdamas šia norma išaiškino, kad, jo vertinimu, bendrovių teisę reglamentuojantys teisės aktai ir ABĮ neskirti valstybės valdomam turtui reguliuoti ir imperatyviems draudimams nustatyti. Šio straipsnio autoriai taip pat yra atkreipę dėmesį į tai, kad ištirti pavyzdžiai, susiję su Vilniaus miesto savivaldybės valdomais privačiais juridiniais asmenimis patvirtina, kad šie asmenys turi atskirą organizacinę struktūrą, savarankiškai organizuoja veiklą. Tačiau Konstitucinio Teismo išaiškinimas, kad valstybės turimų akcijų įvairių rūšių įmonėse tvarkymas, kiti tokio valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo klausimai įstatymuose turėtų būti reglamentuojami detaliau, yra pagrįstas atsižvelgiant į valstybės ir savivaldybės įsteigtų privačių juridinių asmenų specifinį subjektiškumą. Vadinasi, valstybė ir savivaldybė, kurios įsteigė įvairių rūšių privačius juridinius asmenis, negali būti ribojamos privatinės teisės normomis. Todėl priešingai aiškinti, nei išaiškino Konstitucinis Teismas, tai yra Šiaulių apygardos teismui konstatuoti, kad bendrovių teisę reglamentuojantys teisės aktai ir ABĮ neskirti valstybės valdomam turtui reguliuoti ir imperatyviems draudimams nustatyti, nebuvo teisinės galimybės (Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. gruodžio 1 d. sprendimo civilinėje byloje Nr. e2A-803-912/2022 19 punktas). Šią klaidą ištaisė Lietuvos apeliacinio teismas 2022 m. gruodžio 1 d. sprendimu civilinėje byloje Nr. e2A-803-912/2022 konstatuodamas, kad nagrinėjamoje byloje susidarė specifinė situacija, kurioje susiklostė dvejopo pobūdžio teisiniai santykiai, kurių prigimtis kildinama iš skirtingų teisės šakų – bendrovių teisės dalimi esančio akcijų suteikimo instituto (reglamentuojamo privatinės teisės, kuriai būdingas dispozityvus teisinio reglamentavimo metodas, normomis) ir iš viešosios nuosavybės teisės dalimi esančio valstybės ir savivaldybės valdomų juridinių asmenų instituto (reglamentuojamo viešosios teisės, kuriai būdingas imperatyvusis teisinio reglamentavimo metodas, normomis). Esant tokiai privatinės ir viešosios teisės reglamentavimo sričių sankirtai, lemiamą reikšmę turi viešasis, t. y. visai visuomenei reikšmingas, interesas, todėl tokių santykių dalyvių dispozityvumo ir autonomijos principas yra ribojamas imperatyviosiomis viešosios teisės normomis (62 punktas).

Autorių nuomone, pati viešojo turto prigimtis ir viešosios nuosavybės

perleidimo kitų asmenų nuosavybėn imperatyvus reglamentavimo pobūdis reiškia, kad valstybei (savivaldybei) nuosavybės, patikėjimo teise priklausantis turtas ar jo dalis, nesvarbu, ar jis sukurtas per akcininko teisių ar dalininko teisių įgyvendinimą, turi būti realizuojamas viešo aukciono būdu, taip užtikrinant visuomeninės naudos įgyvendinimo principą, todėl toks veikimo būdas turi būti taikomas ir valstybės ir savivaldybių įsteigtoms įmonėms, taip pat kai valstybės ir savivaldybių turto investavimas vykdomas per akcijas.

Sukūrus teisinį neapibrėžtumą juridinių asmenų turto valdymui tiek, kiek tai yra susiję su tikslu teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus, turi būti taikomas teisinis reguliavimas, numatytas VSTVNDJĮ ir jį lydinčiuose teisės aktuose. Tokia išvada laikoma įrodyta, remiantis priešinės padėties analizės metodu – jei privatus juridinis asmuo, pasinaudodamas įstatais, gali tenkinti viešuosius interesus, nors tai prieštarauja CK 2.34 straipsnio 3 daliai, tai tiek, kiek tai susiję viešojo intereso tenkinimu turto valdymui, taikomas imperatyvus reguliavimo metodas.

Įstatymų leidėjui, siekiančiam pašalinanti teisinio neapibrėžtumo situaciją, būtina inicijuoti CK 4.106 straipsnio papildymą ir nustatyti pagal savo savybes naują daiktinę teisę – viešojo turto patikėjimo teisę. Viešojo turto patikėjimo teisės sąvoka turėtų būti papildytas CK 4.106 straipsnis 3 dalimi, kurioje būtų numatyta, kad asmenims, kurie teikia viešąsias paslaugas, gamina produkciją ir vykdo kitą veiklą siekdami tenkinti viešuosius interesus, taikomi VSTVNDJĮ ir jį lydintys teisės aktai. CK 6.953 straipsnį taip pat siūlytina papildyti atitinkama nuostata nustatant, kad privatiems juridiniams asmenims, kiek tai yra susiję su jų veiklos tikslu teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus, turi būti taikomas teisinis reguliavimas, numatytas VSTVNDJĮ ir jį lydinčiuose teisės aktuose. Atitinkamai CK 6.956 straipsnio 2 dalis, kurioje numatyta, kad valstybės ar savivaldybės turtas, kurį patikėjimo teise valdo, naudoja ar juo disponuoja valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga ar organizacija, negali būti perduotas kitam asmeniui patikėjimo teise, turi būti pakeista panaikinant draudimą perduoti turtą patikėjimo teise. Įstatymų leidėjui siūlytina keisti ir CK 2.34 straipsnio 3 dalį, ją papildyti nuostata, kad privatieji juridiniai asmenys yra juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti privačius interesus ir viešus interesus tiek, kiek jiems įstatuose yra suteikta teisė teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus.

Viešojo turto kilmė pagal subjektą (tauta) sutampa, nors jis skirstomas į valstybės ir savivaldybės. Justas Sakavičius parengtoje daktaro disertacijoje „Turto

patikėjimo teisės problematika Lietuvoje“ pagrindė, kad valstybės turto patikėjimo teisės objektyvusis teisės turinys gali nesutapti su savivaldybių turto patikėjimo teisės objektyviuoju turiniu, t. y. juridiniai asmenys, valdantys valstybės turtą gali valdyti, naudotis ir disponuoti jiems perduotu turtu pagal kitokias taisykles nei juridiniai asmenys, tvarkantys savivaldybių turtą. Savivaldybių turto tvarkymo principai gali skirtis ne tik tarpusavyje, tačiau ir lyginant su valstybinio turto tvarkymo principais. Savivaldybių tarybos yra laisvos pasitvirtinti tvarką, kurioje sąlygos, draudžiančios patikėtiniams savo iniciatyva priimti sprendimus dėl savivaldybės turto perleidimo ar suvaržymo, gali ir nebūti. Tokiu atveju savivaldybės turto valdytojai (patikėtiniai) neatsižvelgdami į turto savininko interesus gali priimti sprendimus dėl jiems patikėto turto nevaržomo disponavimo jų pačių nuožiūra[25]. Justo Sakavičiaus teisės doktrina pagrįstos išvados ir šio straipsnio empirinės išvados atskleidžia, kad valstybės turto tvarkymui yra taikoma didesnė kontrolė ir priežiūra nei savivaldybių turto tvarkymui. Kaip parodė atvejo analizė, viešosios nuosavybės teisinio režimo diferencijavimas yra teisiškai nepagrįstas, nes tiek valstybės turtas, tiek savivaldybių turtas turi būti valdomas pagal tuos pačius principus, kadangi viešojo turto paskirtis – užtikrinti visuomenės interesų tenkinimą.

Valstybė perduoda savivaldybėms nuosavybės teise nekilnojamąjį turtą Vyriausybės nutarimu, nenurodydama konkretaus tikslo, remdamasi deklaratyvia nuostata – savarankiškajai savivaldybės funkcijai įgyvendinti[26]. Minėta, kad savivaldybės teisių ir pareigų dėl joms perduoto valstybinio turto tiesiogiai nereguliuoja nei vienas norminis teisės aktas, savivaldybės turto patikėjimo teisę į šį turtą įgyvendina savo nuožiūra, be aiškių apribojimų, nes Vyriausybės nutarime perduodant turtą nėra nurodyta konkreti nekilnojamojo turto naudojimo paskirtis, taip pat ir pareiga išlaikyti perduoto turto paskirtį.

Pinigų poreikis valstybėje ir savivaldybėse įvairioms funkcijoms atlikti nuolat yra didelis. Dažnai jis tenkinamas vykdant prekybą viešuoju turtu, neieškant kitų panaudojimo galimybių uždirbti iš šio turto (pvz., nuomoti, kurti įmones, įsteigiant darbo vietas asmenims, turintiems dalinį darbingumą, ir pan.). Apskaičiavus viešosioms įstaigoms, valstybės ir savivaldybės įmonėms, uždarosioms akcinėms

25 Sakavičius, *supra note*, 10: 51.

26 Pvz., žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. rugsėjo 13 d. nutarimas Nr. 740 „Dėl nekilnojamojo ir kito ilgalaikio materialiojo turto Kaune, Europos prospekte, perdavimo Kauno miesto savivaldybės nuosavybėn“ (TAR, 2017-09-15, Nr. 2017-14730), Priedas Nr. 1 (TAR, 2017-09-15, Nr. 2017-14730).

bendrovėms, akcinėms bendrovės perduoto ir po to realizuoto turto santykį, gaunama aiški išvada: prekyba teisėmis į kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turtą yra plačiai paplitusi viešojo turto valdymo priemonė, kuri nėra rezultatyvi viešojo intereso tenkinimui ne tik dėl aiškių prioritetų stokos, bet ir dėl taikomų daugybės išimčių, ekonomiškai nepagrįsto investavimo į akcines ir uždarąsias akcines bendroves, be kita ko, nenustatant valstybės ir savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo detalaus ir vienodo reglamentavimo įstatymuose, tiksliau neapibrėžiant turto tvarkytojo įgaliojimų ir atsakomybės už jam patikėto valstybės ir savivaldybės turto praradimą. Šios aplinkybės patvirtina, kad įstatyme numačius aiškų įpareigojimą valdyti viešąjį turtą tik pagal VSTVNDJĮ ir jį lydinčius teisės aktus, Viešųjų pirkimų įstatymą galima tikėtis racionalumo ir efektyvumo viešojo turto valdyme.

4. Investavimo ir viešojo turto valdymo principų taikymo problemika valstybės ir savivaldybių akcinėse bendrovėse

Kaip minėta, į valstybės ir savivaldybių turto sąvoką ir sandarą tiesiogiai patenka ne tik materialiosios vertybės, bet ir finansinis bei nematerialusis turtas, t. y. valstybės ar savivaldybės vertybiniai popieriai ir jų pagrindu atsirandančios turtinės ir neturtinės teisės (VSTVNDJĮ 2 straipsnio 8 dalis, 3 ir 4 straipsniai). Atsižvelgiant į tai, kad šiuolaikiniame ekonominės transformacijos procese valstybė ir savivaldybės vis aktyviau investuoja į akcines bendroves, reikšminga paanalizuoti, kokią kompetenciją, teises ir naudą įgyja valstybė ar savivaldybės, investuodamos viešąjį turtą ir tapdamos akcininkėmis ir kaip keičiasi valstybės ir savivaldybių turto statusas jį investavus į akcinę bendrovę. Svarbu išsiaiškinti, kiek neturtinės valstybės ir savivaldybių teisės įgyvendinamos realizuojant akcininko kompetenciją priimti tam tikrus sprendimus ir kaip realizuojamos turtinės valstybės ir savivaldybių kaip akcininko teisės gaunant grąžą iš investicijų (VSTVNDJĮ 3 straipsnio 1 dalis, 3 dalies 3 punktas ir 4 dalies 3 punktas ir 4 straipsnio 1 dalis, 3 dalies 3 punktas ir 4 straipsnio 4 dalies 2 punktas).

Valstybės ar savivaldybės akcininko teisės kaip viešasis turtas nėra išsamiai tyrinėtos mokslinėje literatūroje, o teismų praktikoje valstybės ar savivaldybių akcininko teisės dažniau analizuojamos ne per VSTVNDJĮ 3 ir 4 straipsnių nuostatas, numatančias, kad viešasis turtas yra ne tik valstybės ir savivaldybių vertybiniai popieriai, bet ir iš šių vertybinių popierių atsirandančios teisės, o taikant CK 2.36 straipsnio 1 dalį, nustatančią, kad valstybė, savivaldybė ir jų institucijos yra

civilinių santykių dalyvės lygiais pagrindais kaip ir kiti šių santykių dalyviai. Taip formuojama praktika, kad per privačiųjų juridinių asmenų steigimą arba tokių asmenų akcijų įsigijimą ar jų turėjimą valstybė ir savivaldybės netiesiogiai dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose tokiomis pačiomis teisėmis kaip bet kurie kiti privatieji juridiniai asmenys. Vis dėlto įstatymo leidėjo valia įtvirtinta, kad valstybės ir savivaldybės teisės, atsirandančios iš akcijų turėjimo, yra visos visuomenės turtas[27], kadangi būtent valstybės ar savivaldybės uždarosios akcinės bendrovės turi išimtines teises į valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto kaip įnašo priėmimą (VSTVNDJĮ 22 straipsnis).

Analizuojant priežastis, kodėl akcininko teisės kaip viešasis turtas negali būti prilyginamos privataus akcininko teisėms, svarbu atsižvelgti į tai, kad valstybė ir savivaldybės gali viešąjį turtą investuoti išimtinai tik į akcines bendroves, jei jose užtikrinamas valstybės ar savivaldybės valdymas, t. y. valstybė ar savivaldybė gali savo turtą investuoti tik įsigydama steigiamos arba įstatinį kapitalą didinančios akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės akcijų, kurios visuotiniame akcininkų susirinkime valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms) arba joms kartu suteikia daugiau negu 50 procentų balsų (VSTVNDJĮ 22 straipsnio 4 dalis). Be to, valstybės ar savivaldybės turto investavimą į akcinę bendrovę privaloma pagrįsti ne tik ekonomiškai, bet ir socialiai (VSTVNDJĮ 22 straipsnio 2 dalis).

Reikalavimas dėl kontrolinio akcijų paketo ir investicijų socialinis pagrindimas yra reikšmingi bruožai, rodantys, kad valstybės ir savivaldybės akcininko teisės turi paskirtį tarnauti viešajam interesui. Sutinkant, kad valstybė ar savivaldybės arba jų steigiami (įgyjami) juridiniai asmenys, į kuriuos investuojamas valstybės ar savivaldybių turtas, turi tenkinti visuomenės poreikius, kyla klausimas, kaip viešojo turto investavimas į privatų juridinį asmenį, tenkinantį *privačius* interesus (žr.: Akcinių bendrovių įstatymo 2 straipsnio 2 dalis ir CK 2.34 straipsnio

27 Neturtinės valstybės ir savivaldybių teisės yra nematerialusis turtas ir patenka į VSTVNDJĮ 3 straipsnio 3 dalies 6 punktą, 4 straipsnio 3 dalies 6 punktą, o turtinės teisės yra valstybės ir savivaldybių finansinis turtas: VSTVNDJĮ 3 straipsnio 4 dalies 3 punktas nustato, kad valstybės finansinis turtas yra valstybei nuosavybės teise priklausantys vertybiniai popieriai ir turtinės teisės, atsirandančios iš šių vertybinių popierių; 4 straipsnio 4 dalies 3 punktas nustato, kad savivaldybės finansinis turtas yra savivaldybei nuosavybės teise priklausantys vertybiniai popieriai ir turtinės teisės, atsirandančios iš šių vertybinių popierių. VSTVNDJĮ 23 straipsnis reglamentuoja, kad valstybės ir savivaldybių, kaip valstybės įmonių, savivaldybės įmonių, akcinių bendrovių, uždarųjų akcinių bendrovių, viešųjų įstaigų ir kitos teisinės formos juridinių asmenų dalyvio, turtines ir neturtines teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybės įgaliotos institucijos ir atitinkamai savivaldybių vykdomosios institucijos Vyriausybės nustatyta tvarka.

2, 3 dalys) gali atitikti VSTVNDJĮ 9 straipsnyje nustatytus visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principus, kai visuomeninės naudos principas reiškia visuomenės interesų tenkinimą, efektyvumo ir racionalumas principai įpareigoja siekti maksimalios naudos visuomenei, tausoti turtą ir jo nešvaistyti.

Paradoksalu, tačiau valstybei ir savivaldybei investavus į steigiamą ar įgyjamą uždarąją akcinę bendrovę būtina patenkinti viešuosius interesus ir užtikrinti investicijos socialinį naudingumą, kai uždaroji akcinė bendrovė, būdama privačiu juridiniu asmeniu (Akcinių bendrovių įstatymo 2 straipsnio 2 dalis) pagal CK 2.34 straipsnio 3 dalyje nustatytą apibrėžtį tikslingai skirta ne viešiesiems, o privatiesiems interesams tenkinti. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės kontroliuojama uždaroji akcinė bendrovė „Vilniaus vystymo kompanija“ yra privatus juridinis asmuo, kurio veikla pagal steigimo dokumentus orientuota ir bendrovė tikslingai įsteigta Vilniaus miesto savivaldybės pavestoms paslaugoms teikti ir poreikiams tenkinti. Taigi, uždaroji akcinė bendrovė „Vilniaus vystymo kompanija“ skirta vienintelės akcininkės – Vilniaus miesto savivaldybės – poreikiams tenkinti, tačiau jos teisinė forma pagal įstatymą (uždaroji akcinė bendrovė) skirta privatiems interesams tenkinti. Minėtas juridinis asmuo pagal steigėją, steigimo tikslus ir paskirtį, taikant CK 2.34 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatas, turėtų turėti viešojo (ne privataus) juridinio asmens statusą, nes pagal CK normas savivaldybės įsteigti juridiniai asmenys, savivaldybės įmonės, savivaldybės įstaigos, viešosios įstaigos, religinės bendruomenės ir t. t., kurių tikslas – tenkinti viešuosius poreikius, yra viešieji juridiniai asmenys. Už savivaldybės lėšas įsteigtas savivaldybės juridinis asmuo negalėtų tenkinti privačių interesų, vadinasi, jis negalėtų būti privačiu juridiniu asmeniu – uždarąja akcine bendrove.

Pažymėtina, kad VSTVNDJĮ 9 straipsnio normos iš dalies prieštarauja šio įstatymo 22 straipsnio ir ABĮ 2 straipsnio 2 dalies ir CK 2.34 straipsnio 2 dalies normoms, nes nei viešojo turto investicija, nei privataus juridinio asmens steigimas ir veikla, kai į jį investuojamas viešasis turtas, negali būti orientuotos į privačių interesų tenkinimą. Investicija viešuoju turtu, kai viešasis turtas nukreipiamas į privatų juridinį asmenį – uždarąją akcinę bendrovę, kuri pagal savo juridinę formą yra privačius interesus tenkinantis juridinis asmuo, negali paneigti viešojo turto turinio. T. y. viešojo *materialiojo* turto investicija į uždarąją akcinę bendrovę, įsteigtą ir valdomą valstybės ar savivaldybės, negali paneigti nei investicijos (kaip veiksmo), nei investuojamo turto turinio. Paprastai tariant, valstybei ar savivaldybėms priklausančių uždarųjų akcinių bendrovių turtas (valstybės ar

savivaldybių investuotas turtas) negali būti valdomas ir naudojamas kaip privati nuosavybė, nes pati investicija į bendrovę įvykdoma siekiant naudos visuomenei (VSTVNDJĮ 22 straipsnio 2 dalis).

Būtų galima teigti, kad šioje vietoje esminę reikšmę įgyja uždarosios akcinės bendrovės steigimo dokumentai ir tikslai, investavimo socialinis pagrindimas ir deklaruojami viešojo intereso tenkinimo tikslai, tačiau teismų praktika rodo, kad minimi veiksniai dažnu atveju nenagrinėjami krypstant link to, kad pagal VSTVNDJĮ 23 straipsnio normas į privatų juridinį asmenį arba tokio asmens steigimą investuotas valstybės ir savivaldybių turtas po investicijos tampa civilinių santykių objektu, kadangi valstybės ir savivaldybių įsteigtos uždarosios akcinės bendrovės yra privatieji juridiniai asmenys, veikiantys tais pačiais pagrindais kaip ir bet kurie kiti privatieji juridiniai asmenys.

Akcentuotina, kad teismai akcininko *teises* ne visada įvertina kaip *viešąjį turtą*, o valstybės ar savivaldybės akcininko sprendimams ir jų įgyvendinimui ne visada pritaiko VSTVNDJĮ 9 straipsnyje nustatytus principus. Vis dėlto CK ir ABĮ, priešingai nei VSTVNDJĮ, nėra tie specialieji įstatymai, kurie taikytini valstybės ir savivaldybių kaip akcininkų teisių įgyvendinimui valstybės, savivaldybių valdomose ar kontroliuojamose bendrovėse. Į uždarąją bendrovę investuoto valstybės ar savivaldybių turto prilyginimas bet kurio kito privataus subjekto nuosavybei ir suabsoliutinant investuoto turto atskyrimo nuo akcininkų principą kuriamos prielaidos pažeisti turto naudojimui, valdymui ar disponavimui juo nustatytus visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principus. Pavyzdžiui, pagal CK ir ABĮ normas suabsoliutinus investuoto turto atskyrimą nuo akcininkų ir išsamiai nepasigilinus į VSTVNDJĮ 23 str. 1 d. pagrindu nustatytas valstybės ir savivaldybių kaip akcininkų turtines ir neturtines teises, galima būtų išvengti valstybės ar savivaldybių investuoto turto realizavimo viešo aukciono būdu, taip pažeidžiant maksimalios naudos užtikrinimo principą (taikant vien CK ir ABĮ atsiranda diskrecijos teisė, priešingai nei VSTVNDJĮ taikymo atveju). Kadangi, kaip minėta, valstybės ir savivaldybių akcininko teisės VSTVNDJĮ apibrėžtos kaip viešasis turtas, į VSTVNDJĮ reguliavimo sritį turėtų patekti tiek pačių valstybės, savivaldybių uždarųjų akcinių bendrovių, tiek joms priklausančio *turto* valdymo, naudojimo ar disponavimo juo principai. Pabrėžtina, kad jei dauguma ABĮ normų yra dispozityvios, tai VSTVNDĮ įstatymo 9 str. normos yra imperatyvios ir įpareigoja valstybę ar savivaldybes saugoti į bendroves investuotą turtą.

VSTVNDJĮ 23 str. 1 d. nustatyta, kad valstybės ir savivaldybių, kaip akcinių bendrovių ar uždarųjų akcinių bendrovių, turtines ir neturtines teises ir pareigas

įgyvendina Vyriausybės įgaliotos institucijos ir atitinkamai savivaldybių vykdomosios institucijos Vyriausybės nustatyta tvarka. Vyriausybė nustatė tvarką šiais nutarimais: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. birželio 12 d. nutarimu Nr. 665 „Dėl Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo patvirtinimo“ *ir* Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 567 „Dėl savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo savivaldybių valdomose įmonėse tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Nutarimais įtvirtinta, kad tenkinant valstybės ar savivaldybės poreikius ir įgyvendinant valstybės ar savivaldybės kaip akcininko sprendimus turi būti laikomasi (ne gali būti siekiama) maksimalios naudos visuomenei ir kitų principų, t. y. įgyvendinant valstybės ar savivaldybės turtines ir neturtines teises savivaldybės valdomose įmonėse *turi būti* laikomasi Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 9 straipsnyje išdėstytų turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo principų. Vadovaujantis aptariamais nutarimais, valstybei ar savivaldybei investavus materialųjį turtą į kontroliuojamą ar valdomą bendrovę, turto atskyrimo principas nėra absoliutus. VSTVNDJĮ įstatymo 23 str. 1 d. pagrindu priimti Vyriausybės nutarimai suteikia institucijoms atitinkamus įgaliojimus bendrovių *turto apsaugos* srityje (žr. Vyriausybės 2007 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 567 patvirtinto Savivaldybių turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo savivaldybių valdomose įmonėse tvarkos aprašo 2 punktą, 9.3. punktą, 14 punktą ir Vyriausybės 2012 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 665 77.3 punktą). Pavyzdžiui, Vyriausybės 2012 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 665 77.3 punktas reglamentuoja, kad akcijų valdytojai siekia, o tais atvejais, kai leidžia turimas balsų skaičius, užtikrina, kad valstybės valdoma bendrovė nustatytų nuosavybės teise valdomo nekilnojamojo turto pardavimo ar kitokio perdavimo kitų asmenų nuosavybėn procedūras, numatytų, kad valstybės valdomos bendrovės nekilnojamasis turtas parduodamas taikant *viešo pardavimo procedūras*, kurios sudarytų sąlygas nekilnojamojo turto pirkimo pardavimo sutartis sudaryti su didžiausią kainą pasiūliusiu viešos pardavimo procedūros dalyviu. Šios normos skirtos tam, kad investuojamas viešasis turtas būtų apsaugotas nuo galimo jo iššvaistymo ir neracionalaus naudojimo.

Taigi, akcininko teisių naudojimas yra savivaldybės turto naudojimas, kuris pagal VSTVNDĮ 2 straipsnį suprantamas kaip naudingųjų turto savybių taikymas *naudotojo* poreikiams tenkinti, todėl viešųjų asmenų valdomi ar kontroliuojami privatūs juridiniai asmenys turi įgyvendinti VSTVNDJĮ įtvirtintus visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principus. Jei privačių

asmenų ar jų įsteigtų juridinių asmenų veikloje akcinė bendrovė vadovaujasi išimtinai Civiliniu kodeksu ir Akcinių bendrovių įstatymu, tai valstybės ar savivaldybių valdomų ar kontroliuojamų bendrovių atveju CK ir ABĮ nėra tie specialieji įstatymai, kurie reglamentuoja valstybės ir savivaldybių kaip akcininko teisių įgyvendinimą. Jei pagal steigėją ir steigimo tikslus uždaroji akcinė bendrovė skirta viešosioms paslaugoms teikti ir valstybės ar savivaldybės poreikiams tenkinti, tai tokiam dariniui suteikta juridinė forma *„privatus juridinis asmuo*“ nėra prielaida nei privačių interesų tenkinimui, nei turto privatizavimui ar absoliučiam turto (kuris buvo valstybės ar savivaldybės investuotas į bendrovę) atskyrimui nuo akcininkų.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad valstybės ir savivaldybės, taip pat ir kaip akcininko, sprendimai juridinės technikos požiūriu turi *teisės aktų* formą. Valstybės ir savivaldybės akcininko sprendimams taikoma *teisės aktų* priėmimo procedūra (projekto rengimas, teisininkų išvados, antikorupcinis vertinimas ir pan. Kyla klausimas, ar valstybės ir savivaldybės sprendimai, turintys teisės aktų formą, taip pat turi ir *teisės aktų* galią ir yra viešosios teisės dalis ir jais reglamentuoti santykiai – privalomi, ar tai tėra akcininkų sprendimai, negalintys peržengti akcininkams pagal CK ir ABĮ suteiktų teisių ribų. Atsakant į šį klausimą reikėtų atsižvelgti į tai, kad valstybės ir savivaldybės sprendimai, nepriklausomai nuo to, ar jie priimti kaip viešojo valdymo subjekto ar kaip akcininko, yra pasirašomi tik valstybės politikų ar viešojo administravimo srityje įgaliojimus turinčių valstybės tarnautojų (pasirašo Ministras Pirmininkas, ministras, meras, savivaldybės administracijos direktorius), o ne akcininkų, valdybos, direktoriaus ar pan. Tokie sprendimai yra valstybinės įstaigos rengiami dokumentai, priimami taikant visas teisės akto rengimo, jo priėmimo ir pasirašymo procedūras, taip pat naudojant institucijos ar įstaigos valstybinį rekvizitą – herbą, o tai suponuoja viešosios teisės principo įgyvendinimą.

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės ir savivaldybių akcininko teisės nėra tolygios privataus akcininko teisėms, nes valstybės ir savivaldybės akcininko teisės yra viešasis turtas, kuris pagal VSTVNDĮ 2 straipsnio 10 punktą skirtas *naudotojo* (valstybės, savivaldybių) poreikiams tenkinti, todėl turi tarnauti visuomenei pagal VSTVNDĮ 9 straipsnyje įtvirtintus visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principus. Kadangi valstybės ar savivaldybių akcinės bendrovės, į kurias investuojamas viešasis turtas, nėra privačių asmenų valdomi juridiniai asmenys, jų veikla priklauso nuo viešajai teisei taikytinų principų užtikrinant imperatyvų jų vyravimą. Jei valstybės ar savivaldybių

teisių atžvilgiu būtų taikomi tokie patys principai, kokie taikoma privačių asmenų ar jų įsteigtų juridinių asmenų teisių atžvilgiu, o valstybė ir savivaldybės kaip akcininkai būtų prilyginami kitiems šių santykių dalyviams, tai pagal VSTVNDJĮ 22 straipsnį atliekamas viešojo turto investavimas į uždarąsias akcines bendroves ir tokių investicijų socialinis naudingumas taptų deklaratyvus, o VSTVNDJĮ 22 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas valstybės ir savivaldybių turto investicijų apsaugos saugiklis – „*valstybės ar savivaldybių turtas negali būti investuojamas įmonei ar nuosavybės vertybiniams popieriams įsigyti iš fizinių ir privačių juridinių asmenų, taip pat privačiam juridiniam asmeniui steigti*“ – neturėtų prevencinės naudos ir tikslo.

5. Tam tikri specialaus teisinio reguliavimo atvejai, kai teisės aiškinimo procese imperatyvus reikalavimas dėl turto realizavimo pakeičiamas dispozityviu

Skirtingai nei savivaldybės, valstybė yra svarbi akcinių bendrovių ar uždarųjų akcinių bendrovių akcininkė ir valstybės įmonių savininkė Lietuvoje. Valstybės valdomos įmonės veikia tokiuose sektoriuose kaip energetikos, ryšių, transporto, miškininkystės ir pan. Teisės moksle *a priori* yra teigiama, kad valstybės valdomos įmonės sukuria ekonominę vertę ir prisideda prie visos šalies ekonominės raidos, socialinės ir užimtumo politikos įgyvendinimo, be to, tai yra mokesčių mokėtojų turtas. Ir su šio turto valdymu kyla problemos, kurios prasideda nuo jo apskaitos, nors valstybės valdomų įmonių turto tvarkymui labiau būdingas privataus juridinio asmens veikimo būdas, skatinantis tiksliai skaičiuoti pajamas ir išlaidas dėl galimybės gauti naudos[28]. Pagal VSĮĮ 12 straipsnio 1 dalį įmonė turi savininko kapitalą (jį sudaro įmonės savininko jai perduoto turto, jei tai nėra turtas, kuris pagal įstatymus gali būti tik valstybės nuosavybė ar dotacija, vertė), įmonei įmonės savininko perduotas ir įmonės įgytas turtas nuosavybės teise priklauso įmonės savininkui (VSĮĮ 13 straipsnio 1 dalis) ir dalis pelno lieka pačiai įmonei (VSĮĮ 15 straipsnis). Taigi net pelno kriterijus, kurio dalis lieka valstybės valdomai įmonei, neužtikrina efektyvaus ir racionalaus veikimo būdo.

Išanalizavusi Registrų centro, Ūkio ministerijos, savininko teises įgyvendinančių institucijų pateikiamą informaciją apie valstybės įmones, Erika Ragauskienė

28 VSĮĮ 2 straipsnio 8 dalyje numatyta, kad pirmiausia įmonė savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu.

nurodo, kad valstybės įmonių skaičiaus ir jų klasifikavimo statistika Lietuvoje paini, skirtingų institucijų ir įstaigų (VĮ Registrų centro, savininko teises ir pareigas įgyvendinančių institucijų ir kt.) pateikiama informacija skiriasi. Savininko teises ir pareigas įgyvendinančių institucijų duomenimis 2009 m. birželio 1 d. buvo 108 veikiančios valstybės įmonės ir 38 neveikiančios valstybės įmonės, tai yra likviduojamos, bankrutuojančios arba likusios neišregistruotos iš Juridinių asmenų registro. VĮ Registrų centro duomenimis 2009 m. rugsėjo 1 d. veikiančios valstybės įmonės buvo 122 (Valstybinio audito ataskaita, 2009[29]). Naujausi Lietuvos valstybės valdomų įmonių veiklos statistiniai duomenys[30] atskleidžia, kad 2020 m. buvo 49 valstybės valdomos įmonės, kurių nuosavo kapitalo grąža padidėjo 0,2 procentinio punkto. Šioje ataskaitoje valstybės valdomų įmonių portfelio turto vertė nurodoma neįtraukiant miškų vertės, todėl patikslinama, kad, palyginti su ankstesnių metų VKC ataskaitomis, turto vertės duomenys gali iš dalies skirtis, tačiau ataskaitoje miškininkystės sektorius minimas kaip sugebėjęs išlaikyti aukščiausią kapitalo grąžos rodiklį. Tai rodo, kad valstybės įmonių savininkas (valstybė) neturi tikslios informacijos apie valdomas įmones, jų veiklos grąžą interpretuoja kaip naudingą be tikslių duomenų, o valstybės valdomos įmonės nevykdo ne tik joms įstatyme nustatytų pareigų pateikti VĮ Registrų centrui duomenis apie turtą, bet ir nesiekia pelningos veiklos.

Akcentuotina, kad net kai nėra aišku, kokios vertės turtą patikėjimo teise valdo valstybės įmonės, nuosavybės teise uždarosios akcinės bendrovės ar akcinės bendrovės, dėl jų turto valdymo teisėtumo dažnai kyla teisiniai ginčai, kuriuos inicijuoja ne įmonės steigėjai, kurie turėtų kontroliuoti savo įsteigtą privatų juridinį asmenį, reikalaudami naudingos veiklos rezultato. Pavyzdžiui, valstybė, atstovaujama Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos, turėjo 72,32 procentus kapitalo dalies AB „Klaipėdos nafta“, o UAB koncernas „Achemos grupė“ – 10,43 procentus. AB „Klaipėdos nafta“ valdyba 2018 m. spalio 9 d. nusprendė patvirtinti bendrovės akcijų suteikimo darbuotojams programą pagal bendrovės akcijų suteikimo taisykles. Stebėtojų taryba 2018 m. spalio 17 d. joms pritarė. Neeilinis visuotinis akcininkų susirinkimas 2018 m. lapkričio 8 d. priėmė sprendimą patvirtinti AB „Klaipėdos nafta“ akcijų suteikimo taisykles Nr. PRC020 (toliau – ir Akcijų suteikimo taisyklės, Taisyklės). Pagal Taisyklių 6.7 papunktį per 30 kalendorinių dienų nuo sprendimo

29 Ragauskienė, *supra note*, 5: 70.

30 Valdymo koordinavimo centras, *Lietuvos valstybės valdomų įmonių veikla, 2020–2021*, https://governance.lt/wp-content/uploads/2021/12/VKC-VVI-Metine-Ataskaita_2021_LT_WEB-10-28.pdf.

priėmimo bendrovė sudaro galimybę darbuotojams pasirašyti akcijų dovanojimo sutartis. Bendrovės valdyba, vadovaudamasi taisyklėmis, 2019 m. kovo 27 d. nusprendė pusę kiekvienam darbuotojui mokėtinos premijos sumos išmokėti bendrovės akcijomis. Dėl to 2019 m. balandžio 26 d. 357 darbuotojų nuosavybėn neatlygintinai perleistos AB „Klaipėdos nafta“ akcijos.

Kitaip tariant, Energetikos ministerija patikėjimo teise (taikomas VSTVNDJĮ) kaip akcininkas valdo AB „Klaipėdos nafta“ (vis dar taikomas imperatyvus teisino reguliavimo metodas), kuri įsigyja savo pačios akcijas (korporacine norma apibrėžtas dispozityvus leidimas) ir kaip premiją (dovanos forma pagal Taisyklių 6.7 papunktį) perduoda jas darbuotojui (veikimas ne pagal CK 2.34 straipsnio 3 dalį). Vadinasi, valstybei priklausanti turto vertė sumažėja pagal pačios AB „Klaipėdos nafta“ nusistatytas procedūras, kurios neskirtos įgyvendinti privataus juridinio asmens tikslą – patenkinti privatų interesą, kai AB „Klaipėdos nafta“ iš esmės veiklą vykdo mokesčių mokėtojų turto pagrindu, o Energetikos ministerija yra įpareigota įgyvendinti patikėjimo teisę pagal VSTVNDJĮ. Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos apraše reglamentuota, kad valstybė, dalyvaudama valstybės valdomos įmonės valdyme, siekia verslo vertės augimo, dividendų ar pelno įmokos pajamingumo, nacionalinio saugumo interesų užtikrinimo, strateginių projektų įgyvendinimo ar kitų tikslų, kurie nustatomi teisės aktais (12 punktas), taip pat siekia užtikrinti tinkamą valstybės investuoto kapitalo grąžą (15 punktas). Taigi ir VSTVNDJĮ lydintis aprašas pakartoja viešojo turto valdymui keliamus principinius reikalavimus.

Klaipėdos apygardos prokuratūros prokuroras, gindamas viešąjį interesą, nurodė, kad Energetikos ministerija kaip akcijų valdytoja negalėjo sutikti su sprendimu, kuriuo leista neatlygintinai suteikti valstybės valdomos bendrovės akcijas jos darbuotojams, nes ABĮ draudžia perleisti neatlygintinai akcijas, kai akcijos ar dalis akcijų suteikia daugiau kaip 1/2 visų balsų šios bendrovės visuotiniame akcininkų susirinkime, priklauso valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise ir jos dukterinės įmonės darbuotojams ir organų nariams. Lietuvos apeliacinio teismo Civilinių bylų skyriaus teisėjų kolegija 2022 m. gruodžio 1 d. sprendimu civilinėje byloje Nr. e2A-803-912/2022 tenkino prokuroro ieškinį ir konstatavo, kad atsakovė AB „Klaipėdos nafta“, išmokėjusi darbuotojams dalį premijų ne pinigais, bet akcijomis, pažeidė 2017 metų ABĮ pakeitimo ir papildymo įstatymo 33 straipsnio 3 dalį.

Šioje situacijoje reikėtų įvertinti kelis teisiškai reikšmingus faktus: a) Energetikos ministerija nekontroliavo įsteigtos AB „Klaipėdos nafta“ turto naudojimo tvarkos,

kontrolę atliko prokuroras; b) viešasis turtas yra mokesčių mokėtojų turtas, todėl individualaus darbuotojo interesas (būti paskatintam akcijomis premijavimo būdu) negalėjo būti įgyvendinamas viešojo intereso sąskaita, tai yra iš viešojo turto tvarkymo rezultato gautas pelnas negali būti paskirstomas remiantis subjektyviu konkrečios įmonės darbuotojo skatinimo kriterijumi, nes tai draudžia VSTVNDJĮ. Taigi Energetikos ministerijos pritarimu vyko valstybei priklausančio turto privatizacija ABĮ pagrindu.

Lietuvos Respublikos valstybei ir savivaldybėms priklausančių akcijų privatizavimo įstatymo (toliau – ir VSPAPĮ) 2 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad privatizavimas – valstybei ar savivaldybei priklausančių įmonių akcijų perdavimas potencialių pirkėjų nuosavybėn pagal šiame įstatyme nustatyta tvarka sudarytus privatizavimo sandorius, taip pat valstybės ar savivaldybės kontrolės perdavimas valstybės ar savivaldybės valdomose įmonėse, kai iš papildomų įnašų išplatinama nauja akcijų emisija[31]. Pagal VSPAPĮ, 2 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad potencialiu pirkėju negali būti Lietuvos valstybės ir savivaldybių įmonės, akcinės ir uždarosios akcinės bendrovės, bankai ir draudimo įstaigos, kuriuose daugiau kaip 1/2 akcijų, suteikiančių balso teisę visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei, taip pat iš Lietuvos ar užsienio valstybių ir savivaldybių biudžetų išlaikomos įstaigos ir organizacijos. Valstybė, atstovaujama Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos, turi virš 70 procentų kapitalo dalies AB „Klaipėdos nafta“. Specialioji norma numato, kad AB „Klaipėdos nafta“ negali būti pirkėja savo pačios akcijų, kurios priklauso valstybei. Akcijos, kurios yra viešasis turtas, turi savo materialinę vertę, tiesiogiai susijusią su AB „Klaipėdos nafta“ turtu, kurio savininkė yra pati bendrovė, bet bendrovė priklauso valstybei investuoto turto verte. Visuotinis akcininkų susirinkimas turi išimtinę teisę priimti sprendimą dėl pelno paskirstymo (ABĮ 20 straipsnio 1 dalies 12 punktas), o Energetikos ministerijos kaip valstybės akcininkės patikėtinės sprendimas paskirstyti pelną privalo būti priimtas pagal VSTVNDJĮ. Tokiu atveju, įvertinant VSPAPĮ nustatytą teisinį reguliavimą, svarstytinas Vyriausybės 2012 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 665 „Dėl Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo patvirtinimo“ teisėtumo klausimas.

Lietuvos laisvos rinkos institutas teigia, kad ne tik teorija ir užsienio šalių pavyzdžiai, bet ir Lietuvos patirtis atskleidė, kad privati nuosavybė visuomenei

31 „Lietuvos Respublikos valstybei ir savivaldybėms priklausančių akcijų privatizavimo įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 107-2688; TAR, 2014-04-03, Nr. 2014-04032.

ir ekonomikai yra naudingesnė nei valdiška. Valdžia tvarkosi blogiau nei privatus subjektas, nes turi mažiau paskatų tvarkytis gerai, nuolat painioja ekonomiką su politika, savo turtu spręsdama vienadienes politines problemas, dotuoja valstybės valdomas įmones, teikia joms kreditus, juos garantuoja, taip sumažindama valstybės finansų skaidrumą, padidindama mokesčių naštą privačioms įmonėms. Privatus subjektas rizikuoja savo, o ne kitų turtu, pelnas visų pirma reiškia jo paties turto padidėjimą, o nuostolis – jo paties turto sumažėjimą[32]. Autorių nuomone, populiarus privatizacijos šalininkų pasirinktas viešojo turto valdymas, paremtas Lietuvos laisvos rinkos instituto deklaruojamais teiginiais, kurie skatina energetikos, ryšių, transporto, miškininkystės viešojo turto, kuris būtinas visuomenei ir jai yra naudingas, ar paslaugų, kurių neįmanoma atsisakyti (pvz., centrinio šilumos tiekimo) privatizaciją, yra paneigtas šiandien aktualiu elektros rinkos liberalizavimo proceso rezultatu. Patys politikai pripažįsta, kad eilinis valstybės monopolinių paslaugų liberalizavimo sumanymas patyrė visišką nesėkmę[33]. Tačiau viešojo pobūdžio paslaugų teikimą perima privatūs asmenys per privatizacijos procedūrą. Beliko privatizuoti keletą infrastruktūros įmonių ir akcijų likučius įmonėse. Privataus juridinio asmens pelnas gaunamas naudojant priemones, kurių sukūrimas buvo apmokėtas iš visuomenės surinktomis į biudžetą lėšomis, mokesčių forma. Taip visuomenė sumoka privatiems asmenims už savo pačių sukurtą turtą. Privatūs asmenys gauna pelną ne už jų sukurtą materialų produktą, teigdami, kad veikia visuomenės naudai. Kyla retorinis klausimas: ar gali privatus juridinis asmuo, naudodamasis mokesčių mokėtojų lėšomis sukurta infrastruktūra, vykdydamas veiklą taip, kad užsitikrintų maksimalų pelną, teikti viešąją paslaugą, ir tai būtų vertinama kaip veikla visuomenės naudai? Ieškant atsakymo į klausimą, kaip pasiekti tvarų saugumą visuomenėje, reikėtų vis dėlto iš naujo apsvarstyti viešojo turto naudojimo prioritetus.

Dalis Europos valstybių nėra numačiusios specialaus viešosios ar socialinės paskirties prioriteto realizuojant viešąjį turtą. Prioritetai priklauso nuo tuo metu egzistuojančios politinės valios. Lietuvoje laikomasi panašaus viešojo turto valdymo požiūrio. Valstybė, savivaldybė ir jų institucijos, įgyvendinančios patikėjimo

32 „Privatizavimas“, iš LLRI leidinio „*Knyga 2000–2004 metų Seimo nariams ir rinkėjams*“, 2020 m. birželio 30 d., https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/bendroji-ekonomine-politika/privatizavimas-is-llri-leidinio-knyga-2000-2004-metu-seimo-nariams-ir-rinkejams/lrinka.

33 Bronis Ropė, „Elektros rinkos liberalizavimas nepasiteisino. Kas buvo praleista?“, LRT, 2022 m. rugpjūčio 13 d., https://www.lrt.lt/naujienos/pozicija/679/1757986/bronis-rope-elektros-rinkos-liberalizavimas-nepasiteisino-kas-buvo-praleista.

teisę į viešąjį turtą, neturi aiškių konstituciškai pagrįstų strateginių tikslų dėl viešojo turto valdymo, todėl politinė valia nulemia, kaip bus valdomas viešasis turtas. Lygiai taip pat nusprendus viešąjį turtą perduoti privatizacijai, nuo politinės valios priklauso tai, kaip bus panaudotos lėšos, gautos iš realizuoto viešojo turto. Tačiau kylantys ginčai dėl viešojo turto valdymo (pvz., Vidaus reikalų ministerijos sprendimas perduoti valstybės įmonę „Pušynas“ Turto bankui, kuris parduotų Palangoje veikiantį baseiną, kuriame teikiamos reabilitacijos paslaugos, sukėlė protestus[34]), įrodo, kad reikėtų iš naujo apsvarstyti turto patikėjimo teisės taikymo motyvaciją įstatymų leidėjui, o teisės mokslui – kelti diskusiją dėl viešojo turto patikėjimo teisės koncepcijos taikymo viešojo turto tvarkymo santykiams reguliuoti aiškumo.

Kaip minėta, nors viešojo turto naudojimo prioritetai priklauso nuo tuo metu egzistuojančios politinės valios, tačiau jo valdymui yra keliamas imperatyvus reikalavimas –siekti visuomeninės naudos. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad bendra tautos gerovė – tai gana bendras ir platus kriterijus, kurį taikant gali būti remiamasi *inter alia* tikslingumo argumentais (*inter alia* 1997 m. vasario 13 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2021 m. kovo 4 d. nutarimai); sąvokos „bendra tautos gerovė“ turinys kiekvienu konkrečiu atveju atskleidžiamas atsižvelgiant į ekonominius, socialinius ir kitus svarbius veiksnius (*inter alia* 1999 m. spalio 6 d., 2004 m. sausio 26 d., 2022 m. rugsėjo 22 d. nutarimai); ūkinės veiklos reguliavimu valstybė privalo siekti ne atskirų asmenų gerovės, bet būtent bendros tautos gerovės (*inter alia* 2015 m. sausio 15 d., 2018 m. gegužės 24 d., 2021 m. kovo 4 d. nutarimai). Nepaisant fakto, kad sąvokos „bendra tautos gerovė“ turinys kiekvienu konkrečiu atveju atskleidžiamas atsižvelgiant į ekonominius, socialinius ir kitus svarbius veiksnius, tačiau bet kokios daiktinės ir / ar prievolinės teisės įgyvendinimas susijęs su viešuoju turtu, turi atitikti principus, numatytus VSTVNDJĮ 9 straipsnyje.

Išvados

Viešojo turto sąvoką yra tikslinga apibrėžti per viešųjų juridinių asmenų nuosavybės ir / ar patikėjimo teisių turinį į turtą. Tokiu atveju teisėkūros juridinės

34 Daiva Janauskaitė, „Palangoje – protestas prieš „Pušyno“ ir baseino privatizavimą: žmonės piktinosi A. Bilotaite“, 2021 m. gruodžio 16 d, https://m.klaipeda.diena.lt/naujienos/klaipeda/miesto-pulsas/palangoje-protestas-pries-pusyno-ir-baseino-privatizavima-zmones-piktinasi-bilotaites-melu-1055924.

technikos reikalavimai būtų veiksmingiau įgyvendinti, kadangi būtų išvengta perteklinio sąvokų, sukeliančių teisinį neapibrėžtumą, nurodymo, būtų aišku, ar privalo būti išlaikytas viešosios teisės imperatyvaus metodo vyravimas dėl turto valdymo, naudojimo ir disponavimo. Aiški viešojo turto sąvoka padėtų tiksliai apskaityti valstybei ir savivaldybei priklausantį turtą, taip užtikrinant efektyvesnį jo panaudojimą.

Apskaičiavus viešosioms įstaigoms, valstybės ir savivaldybės įmonėms, uždarosioms akcinėms bendrovėms, akcinėms bendrovės perduoto ir po to realizuoto turto santykį, darytina aiški išvada: prekyba teisėmis į kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turtą yra plačiai paplitusi viešojo turto valdymo priemonė, kuri nėra rezultatyvi viešojo intereso tenkinimui ne tik dėl aiškių prioritetų stokos, bet ir dėl taikomų daugybės išimčių, ekonomiškai nepagrįsto investavimo į akcines ir uždarąsias akcines bendroves, be kita ko, nenustatant valstybės ir savivaldybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo detalaus ir vienodo reglamentavimo įstatymuose, tiksliau neapibrėžiant turto tvarkytojo įgaliojimų ir atsakomybės už jam patikėto valstybės ir savivaldybės turto praradimą. Šios aplinkybės patvirtina, kad, įstatyme numačius aiškų įpareigojimą valdyti viešąjį turtą tik pagal VSTVNDJĮ ir jį lydinčius teisės aktus, Viešųjų pirkimų įstatymą, galima tikėtis racionalumo ir efektyvumo valdant viešąjį turtą.

Lietuvoje turto patikėjimo teisės įgyvendinimas pagal galiojantį teisinį reguliavimą, teismų formuojamą teisės taikymo praktiką stokoja nuoseklumo ir sistemingumo.

Sukūrus teisinį neapibrėžtumą, juridinių asmenų turto valdymui tiek, kiek tai yra susiję su tikslu teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus, turi būti taikomas teisinis reguliavimas, numatytas VSTVNDJĮ ir jį lydinčiuose teisės aktuose. Tokia išvada laikoma įrodyta remiantis priešinės padėties analizės metodu: jei privatus juridinis asmuo, pasinaudodamas įstatais, gali tenkinti viešuosius interesus, nors tai prieštarauja CK 2.34 straipsnio 3 daliai, tai privačiam juridiniam asmeniui, kuris steigiamas viešajam interesui tenkinti, atliekant viešojo turto investiciją, turto valdymui taikomas imperatyvus reguliavimo metodas.

Įstatymų leidėjui siekiant pašalinanti teisinio neapibrėžtumo situaciją būtina inicijuoti CK 4.106 straipsnio papildymą ir nustatyti pagal savo savybes naują daiktinę teisę – viešojo turto patikėjimo teisę. Viešojo turto patikėjimo teisės sąvoka turėtų būti papildyta CK 4.106 straipsnio 3 dalimi numatant, kad asmenims, kurie teikia viešąsias paslaugas, gamina produkciją ir vykdo kitą veiklą siekiant

tenkinti viešuosius interesus, taikomi VSTVNDJĮ ir jį lydintys teisės aktai. CK 6.953 straipsnį taip pat siūlytina papildyti atitinkama nuostata nustatant, kad privatiems juridiniams asmenims, kiek tai susiję su jų veiklos tikslu teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus, arba jei jų savininkas viešasis juridinis asmuo, taikomas teisinis reguliavimas, numatytas VSTVNDJĮ ir jį lydinčiuose teisės aktuose. Atitinkamai CK 6.956 straipsnio 2 dalis, kurioje numatyta, kad valstybės ar savivaldybės turtas, kurį patikėjimo teise valdo, naudoja ar juo disponuoja valstybės ar savivaldybės įmonė, įstaiga ar organizacija, negali būti perduotas kitam asmeniui patikėjimo teise, turi būti pakeista, panaikinant draudimą perduoti turtą patikėjimo teise. Įstatymų leidėjui siūlytina keisti ir CK 2.34 straipsnio 3 dalį, ją papildant nuostata, kad privatieji juridiniai asmenys yra juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti privačius interesus ir viešuosius interesus tiek, kiek jiems įstatuose yra suteikta teisė teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus.

Viešojo turto prigimtis ir viešosios nuosavybės perleidimo kitų asmenų nuosavybėn imperatyvus reglamentavimo pobūdis reiškia, kad valstybei (savivaldybei) nuosavybės, patikėjimo teise priklausantis turtas ar jo dalis, nesvarbu, ar jis sukurtas įgyvendinant akcininko teises ar dalininko teises, turi būti realizuojamas viešo aukciono būdu, taip suvienodinant ir užtikrinant visuomeninės naudos įgyvendinimo principą. Toks veikimo būdas turi būti taikomas ir valstybės ir savivaldybių įsteigtoms įmonėms, taip pat akcinėms, uždarosioms akcinėms bendrovėms ir jų turtui, nes tiek valstybių ir savivaldybių akcijos, tiek jų pagrindu atsirandančios akcininko teisės yra viešasis turtas, kuris turi tarnauti visuomenei pagal VSTVNDĮ 9 straipsnyje įtvirtintus visuomenės naudos, efektyvumo, racionalumo ir viešosios teisės principus.

ISSUES RELATED TO THE APPLICATION OF PUBLIC ASSET MANAGEMENT PRINCIPLES IN THE CONTEXT OF ECONOMIC AND SOCIAL CHANGE

Rūta Petkuvienė
Mykolas Romeris University Social Security Academy
E-mail: ruta@mruni.eu

Agnė Silickienė
Vilnius Regional Court
E-mail: agne.silickiene@teismas.lt

Summary. Lithuania is considered to be a country with a liberal democratic political regime. The concept of liberal democracy operates in a social environment in which transformations change the legal, economic and other systems. There is a tendency observed within the state to reduce its social control function and to transfer the functions of social policy and public services to society itself. This paper analyses how the concept of liberal democracy affects the process of public asset management. The state and the municipal governments tend to operate on the basis of a balance of probabilities when implementing property policies in public asset management. A good-quality public asset accounting system can provide useful financial information that helps to assess costs, justify funding constraints and prioritize functions. The government's approach to the state property policy determines the model of property management. The provision of a public social system, working for the benefit of society, is made possible by the development of a quality public asset accounting mechanism that enables the cash flows generated by public assets to be used in accordance with long-term and clear strategic objectives. In Lithuania, it is recognized that state and municipal institutions are less effective managers of public assets than private entities. This is because they have less incentive to do it well, because economics and politics are not separated, and because in some cases they adopt a business-like operating model. Where the desired economic return is not obtained from the management of public assets, the choice is made to transfer them to private entities. The article discusses the possible compromises between the state and all members of society, their groups and society itself, in order to achieve the welfare of the nation. This

must be achieved without negating the obligations enshrined in the Constitution to take care of certain persons, to ensure the security needs of citizens, and to guarantee their economic, social and cultural rights by choosing a model of management of public assets which is close to that of a private business.

Keywords: liberal democracy, public assets, public asset structure, principles of public asset management, public limited liability companies.

Rūta Petkuvienė, Viešojo saugumo akademijos lektorė, socialinių mokslų daktarė; Vilniaus apygardos teismo teisėja. Moksliniai interesai: žmogaus teisės, konstitucinė teisė, politikos ir saugumo problemų tyrimai.

Rūta Petkuvienė, PhD in Law, lecturer at the Public Security Academy at Mykolas Romeris University, judge at the Vilnius Regional Court. Research interests: human rights, constitutional law, politics and security issues and research.

Agnė Silickienė, Vilniaus apygardos teismo kanclerė. Moksliniai interesai: privatinė teisė, civilinė teisė, viešasis saugumas, politikos ir saugumo problemų tyrimai.

Agnė Silickienė, chancellor at the Vilnius Regional Court. Research interests: private law, civil law, public security, politics and security issues.

VISUOMENĖS POKYČIAI IR TEISĖ

Liber Amicorum
Vytautui Šlapkauskui

Mykolo Romerio
universitetas

VISUOMENĖS POKYČIAI IR TEISĖ

Liber Amicorum
Vytautui Šlapkauskui

Straipsnių rinkinys

2023



Mykolo Romerio universiteto profesorius
dr. Vytautas Šlapkauskas

Mykolo Romerio universitetas

REDAKTORIŲ KOLEGIJA

Redaktorių kolegijos pirmininkės: prof. dr. Eglė Bilevičiūtė, dr. Rūta Petkuvienė
Vykdančioji redaktorė: dr. Kristina Kenstavičienė

Redaktorių kolegijos nariai:
Prof. dr. Toma Birmontienė
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė
Prof. dr. Snieguolė Matulienė
Prof. dr. Odeta Merfeldaitė
Prof. dr. Romas Prakapas
Prof. dr. Birutė Pranevičienė
Prof. dr. Aurelija Puraitė
Doc. dr. Dovilė Sagatienė
Prof. dr. Agnė Tvaronavičienė
Prof. dr. Milda Vainiute
Doc. dr. Juozas Valčiukas
Prof. dr. Algimantas Urmonas

Straipsnių recenzentai:
Dr. Anzelika Banevičienė, prof. dr. Jolanta Bieliauskaitė, prof. dr. Eglė Bilevičiūtė, prof. dr. Toma Birmontienė, dr. Ramunė Jakštienė, doc. dr. Giedrė Lastauskienė, dr. Gintarė Makauskaitė-Samuolė, Inga Motuzienė, dr. Artūras Petkus, dr. Rūta Petkuvienė, prof. dr. Birutė Pranevičienė, Ieva Saudargaitė, doc. dr. Ernestas Spruogis, doc. dr. Gintaras Šapoka, dr. Tadas Valančius, doc. dr. Juozas Valčiukas, prof. dr. Vaiva Zuzevičiūtė, dr. Audronė Žemeckė.

Aprobuota:
Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos tarybos 2023 m. balandžio 17 d. nutarimu Nr. 1VS-4 (1.13 E-20601)

Aprobuota spaudai Mykolo Romerio universiteto leidybos komisijos 2023 m. birželio 12 d. nutarimu Nr. 10-239.

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

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos integralios bibliotekų informacinės sistemos (LIBIS) portale „ibiblioteka.lt“.

ISBN 978-609-488-062-9 (Elektroninis - PDF)
ISBN 978-609-488-063-6 (Spausdintinis)

© Autorių kolektyvas, 2023
© Mykolo Romerio universitetas, 2023