

**UŽSIENIO ŠALIŲ IR EUROPOS SAJUNGOS  
ADMINISTRACINĖ TEISĖ**



**IEVA DEVIATNIKOVAITĖ**

**UŽSIENIO ŠALIŲ IR EUROPOS SĄJUNGOS  
ADMINISTRACINĖ TEISĖ**

Vadovėlis



VALSTYBĖS ĮMONĖ  
**REGISTRŲ CENTRAS**

Vilnius, 2017

**REKOMENDAVO SPAUSDINTI:**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės krypties antrosios pakopos studijų programų komitetas  
2016 m. lapkričio 11 d. (posėdžio protokolo Nr. 10-25(1.17K-40101))

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto taryba  
2016 m. lapkričio 18 d. (nutarimas Nr. 1T-4)

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės institutas  
2016 m. lapkričio 7 d. (posėdžio protokolo Nr. 1VTI-4)

**RECENZAVO:**

Prof. dr. **ARVYDAS ANDRUŠKEVIČIUS**,  
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra

Prof. dr. **EGIDIJUS JARAŠIŪNAS**,  
Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas

Prof. (HP) dr. **GEDIMINAS MESONIS**,  
Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės institutas

Dr. **STASYS ŠEDBARAS**,  
Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininko pavaduotojas,  
Seimo narys

Prof. dr. **ALGIMANTAS URMONAS**,  
Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės institutas

Už galimybę lankytis JAV universitetuose ir klausytis federalinės administracinės teisės paskaitų autorė dėkinga *Fulbright* programai.



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

Viršelyje – Erminijos Deviatnikovienės paveikslas.

ISBN 978-9955-30-246-9 (spausdintinis)  
ISBN 978-9955-30-245-2 (internete)

© Ieva Deviatnikovaitė, 2017  
© Mykolo Romerio universitetas, 2017  
© Jūratė Juozėnienė, viršelio dailininkė, 2017  
© VĮ Registrų centras, 2017

*Skiriu Mamai*



# TURINYS

<b>PRATARMĖ .....</b>	<b>9</b>
<b>I. PRANCŪZIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>13</b>
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....	15
2. PRANCŪZIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA .....	19
3. PRANCŪZIJOS TEISMŲ SISTEMA .....	41
4. PRANCŪZIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	46
5. PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS .....	50
6. PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ .....	53
<b>II. JUNG TINĖS KARALYSTĖS ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>75</b>
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....	77
2. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŲJŲ SUBJEKTŲ SISTEMA .....	83
3. JUNG TINĖS KARALYSTĖS TEISMŲ SISTEMA .....	101
4. JUNG TINĖS KARALYSTĖS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	105
5. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŲJŲ SUBJEKTŲ VEIKLOS FORMOS .....	109
6. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŲJŲ SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖ .....	115
<b>III. JUNG TINIŲ AMERIKOS VALSTIJŲ FEDERALINĖ ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>135</b>
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....	137
2. JAV ADMINISTRACINĖS TEISĖS KILMĖ IR RAIDOS ISTORIJA .....	141
3. JAV FEDERALINĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOS .....	143
4. JAV ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	164
5. JAV ADMINISTRACINIS PROCESAS .....	179
<b>IV. ČEKIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>205</b>
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....	207
2. ČEKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA .....	210
3. ČEKIJOS TEISMŲ SISTEMA .....	224
4. ČEKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	225
5. ČEKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS .....	232
6. ČEKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ .....	242
<b>V. SLOVAKIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>263</b>
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....	265
2. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA .....	269
3. SLOVAKIJOS TEISMŲ SISTEMA .....	286
4. SLOVAKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	289
5. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS METODAI IR FORMOS .....	298
6. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS KONTROLĖ .....	303

<b>VI. LENKIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>323</b>
1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA.....	325
2. LENKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ SISTEMA .....	331
3. LENKIJOS TEISMŲ SISTEMA .....	351
4. LENKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	354
5. LENKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS.....	360
6. LENKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ.....	365
<b>VII. EUROPOS SĄJUNGOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ .....</b>	<b>383</b>
SANTRUMPOS .....	385
1. LITERATŪROS APIE EUROPOS IR ES ADMINISTRACINĘ TEISĘ APŽVALGA .....	387
2. ES ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....	395
3. ES POLITIKOS ADMINISTRAVIMO METODAI PAGAL P. CRAIGĄ .....	399
4. ES ADMINISTRACIJA .....	407
5. ES TEISMŲ SISTEMA .....	481
6. ES ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....	492
7. ES ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS .....	510
8. ES ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ .....	521



## PRATARMĖ

Administracinė teisė – fenomenali teisės šaka vien dėl to, kad šios teisės apraiškų galima rasti jau seniausiuose teisės šaltiniuose, nors jos kaip tokios atsiradimas siejamas tik su XIX a. įvykiais, pavyzdžiui, Prancūzijoje 1799 m. įsteigta *Conseil d'Etat*, 1873 m. *Tribunal des Conflits* išspręsta Blanco byla, JAV 1886–1887 m. įsteigta pirmoji nepriklausoma prekybos reguliavimo institucija – *Interstate Commerce Commission*. Pirmąją knygą apie administracinę teisę laikomas 1814 m. Milane išleistas, deja, ilgai pamištas, italo Gianio Domenico Romagnosio veikalas *Principi fondamentali di diritto amministrativo*.

Apžvelgiant įvairių šalių administracinės teisės bruožus galima susipažinti su jų viešojo administravimo institucijomis, pastarųjų funkcijomis, sužinoti, kokių būna apsaugojimo nuo viešosios administracijos neteisėtos veiklos būdų, išvelgti valstybių patirties šioje srityje bei vartojamų sąvokų (pranc. *service public, fonction publique, déconcentration*, angl. *public bodies, devolution, administrators*, ček. *veřejná správa*, lenk. *administracja publiczna*) skirtingumą, viešųjų subjektų įvairovę (pavyzdžiui, 1669 m. Liudviko XIV suteiktu patentu įsteigta Paryžiaus nacionalinė opera, Paryžiaus Orsė muziejus (*Musée d'Orsay*), lenkų valsčiai, Didysis Londonas ar Britų biblioteka). Gana sunkiai skynėsi kelią britų administracinė teisė (1947 m. priimtas Karūnos procedūrų įstatymas, nustatęs galimybę apskusti tarnautojų veiklą teismams, 2000 m. Karalienės Teisme įsteigtas administracinis teismas ir įtvirtinta Civilinio proceso taisyklių 54 dalis, reglamentuojanti viešųjų subjektų teisminės kontrolės procesą). Stebėtina, kokie gali būti skirtingi administracinės teisės šaltiniai, pavyzdžiui, britų 1679 m. priimtas *Habeas Corpus* aktas ir 1998 m. Žmogaus teisių įstatymas, JAV Konstitucijos penktoji, keturioliktoji pataisos. Tiriant skirtingų šalių administracinės teisės turinį ir ES administracinę teisę įdomu stebėti, kokį poveikį jos viena kitai daro, kaip antai kontinentinės teisės proporcingumo principas ir bendrosios teisės *Wednesbury* testas arba misijų (užduočių) laiškų, baltųjų, žaliųjų knygų, elgesio kodeksų praktikos, viešųjų subjektų administracinės struktūros perkėlimas į ES administracijos sistemą ir jos veiklą.

Nepaisant visų skirtumų, daugelyje šalių administracinės teisės samprata yra panaši: tai teisės šaka, kurios dalykas – viešojo administravimo subjektai, jų veiklos turinys bei tos veiklos neteisminė ir teisminė kontrolė. Galima apibrėžti dar trumpiau: administracinė teisė – tai politikos administravimą reglamentuojanti teisės šaka.

Šioje knygoje atskleidžiami Prancūzijos, Jungtinės Karalystės, Jungtinių Amerikos Valstijų, Čekijos, Slovakijos, Lenkijos administracinės teisės aspektai, formuojami ES administracinės teisės koncepcijos pagrindai. Šiam tikslui naudotasi naujausia minėtųjų šalių prancūzų, anglų, čekų, slovakų, lenkų kalbomis publikuota literatūra, daugiausia vadovėliais, teisės aktais, oficialiais institucijų tinklalapiais, taip pat Lietuvos ir Jungtinių Amerikos Valstijų universitetuose klausytų paskaitų medžiaga.

Kiekviena iš šių šalių, taip pat ir ES, buvo apžvelgiama panašiais aspektais – pateikiami tų šalių mokslininkų suformuluoti administracinės teisės apibrėžimai, aptariamos viešosios administracijos sistemos ir veiklos formos, administracinės teisės šaltiniai, kai kuriais atvejais – ir viešosios administracijos veiklos bei kontrolės metodai. Knygoje taip pat kalbama ir apie kiekvienos minėtosios valstybės ir ES teismų sistemas, todėl gali atrodyti, kad peržengiamos administracinės teisės galiojimo ribos, bet iš tikrųjų norėta pasidalyti su skaitytojais gausia sukaupta informacija ir medžiaga apie užsienio valstybių teisminių sistemų įvairovę.

Didelę įtaką apsisprendžiant rašyti būtent tokią knygą padarė ne tik nuo 2007 m. Mykolo Romerio universitete studentams dėstomas užsienio šalių ir Europos administracinės teisės paskaitų kursas, bet ir prancūzų, vokiečių, Nyderlandų, britų, amerikiečių administracinės teisės specialistų bendrai išleistas vadovėlis anglų kalba „Lyginamoji ES, valstybių narių ir JAV administracinės teisės analizė“<sup>1</sup>, kuris ne tik buvo vienas iš literatūros šaltinių, bet ir paskatino parengti Vakarų valstybių administracinės teisės apžvalgą, apibendrinti Vidurio Europos valstybių patirtį ir pradėti formuoti savitą ES administracinės teisės koncepciją.

Kodėl svarbu suprasti ES administracinę teisę? Šios teisės įgyvendinimą ir perkėlimą lemia ES valstybių narių nacionalinės administracinės teisės veiksmingumas. Taigi įgyvendinant ir perkeltant ES administracinę teisę į nacionalinę teisę pastaroji yra svarbiausia. Vis dėlto ieškant ES administracinės teisės galiojimo sričių atkreiptinas dėmesys ne tik į ES teisės įgyvendinimą ir perkėlimą, bet ir į nacionalinės administracinės teisės sistemos struktūros pritaikomumą ES teisei. Taigi iš esmės būtina susipažinti su ES administracijos subjektais, jų veiklos formomis, kontrolės būdais.

Knygoje vartojami kai kurie autorės išversti įvairių šalių administracinės teisės kategorijas įvardijantys terminai, nes nebuvo stengtasi visais atvejais pritaikyti Lietuvos administracinei teisei būdingų sąvokų. Kai kur vietoj įprasto viešojo administravimo termino vartojama viešosios veiklos sąvoka (pavyzdžiui, kalbant apie Prancūziją), o vietoj viešojo administravimo subjekto – tiesiog administracijos (pavyzdžiui, kalbant apie Prancūziją, Lenkiją), viešojo subjekto (pavyzdžiui, kalbant apie Jungtinę Karalystę), agentūros (pavyzdžiui, kalbant apie JAV) sąvoka. Visgi daugeliu

<sup>1</sup> SEERDEN, R., *et al.* Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis. Antwerpen-Groningen: Intersentia Uitgevers, 2002; 2007; 2012.

atvejų vartojamas lietuviams jau įprastas viešosios administracijos, arba viešojo administravimo subjekto (institucijos), terminas.

Knygos struktūra pasirinkta panaši į aptariamųjų šalių administracinės teisės vadovėlių struktūrą, todėl skaitytojo neturėtų stebinti tai, kad, pavyzdžiui, aprašant Prancūzijos administracinės teisės šaltinius po Konstitucijos aptarimo iš karto kalbama apie ES teisę, o aprašant Čekijos ar Slovakijos administracinės teisės šaltinius ES teisę, kaip vienas iš administracinės teisės šaltinių, aptariama tik po visų nacionalinių administracinės teisės šaltinių apžvalgos. Arba štai viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolės aprašymas gali prasidėti nuo teisminės kontrolės (pavyzdžiui, Lenkija) arba nuo neteisminės kontrolės (pavyzdžiui, Jungtinė Karalystė, Čekija ir t. t.), arba visai neaprepti neteisminės kontrolės aspekto (pavyzdžiui, Jungtinės Amerikos Valstijos). Taip yra todėl, kad norėta išsaugoti įprastą tose šalyse administracinės teisės aprašymo būdą.

Lietuvoje nėra išleista vadovėlių, skirtų administraciniam procesui, specialiajai administracinės teisės daliai. Atsižvelgiant į tai, aptariama čekų, slovakų ir lenkų patirtis rašant tokius veikalus.

Knyga gali būti naudinga ne tik teisės studentams, bet ir Lietuvos administracinės teisės teoretikams, taip pat ir įstatymų leidėjui, nes joje aptariami Prancūzijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Čekijos, Slovakijos, Lenkijos, ES teisės aktai, susiję su teisiniu viešųjų subjektų kontrolės procesu (pavyzdžiui, prancūzų Administracinės justicijos kodeksas, čekų Teismų administracinio proceso įstatymas, slovakų 2016 m. liepos 1 d. įsigaliojęs Administracinių teismų proceso kodeksas, lenkų Įstatymas dėl administracinių teismų proceso), su procedūromis, būdingomis viešosios administracijos veiklai (pavyzdžiui, amerikiečių Administracinių procedūrų kodeksas, čekų Administracinių procedūrų įstatymas, lenkų Administracinio proceso kodeksas), su viešąja tarnyba (pavyzdžiui, prancūzų Pa-grindinis funkcionierių statusas, Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatai, Europos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygos), turinį.

Teisėjams knyga gali būti įdomi dėl kai kurių apžvelgiamosioms šalims būdingų administracinių ginčų nagrinėjimo ypatumų, doktrinų (pavyzdžiui, prancūzų administracinio ginčo tipas *recours pour excès de pouvoir*; britų *ultra vires* doktrina, *Wednesbury* testas, prigimtinio teisingumo principai, *mandatory order prohibiting order*, *quashing order*, *due process*; amerikiečių *judicial deference* ar *arbitrary and capricious* doktrinos), tų šalių administracinėje teisėje klasikinėmis pripažintų bylų (pavyzdžiui, *Blanco*, *Huglo*, *GCHQ*, *Buckley v. Valeo*, *Chevron U. S. A. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, *Greenpeace*, *Plaumann* ir kt.) sprendimų.

Knyga gali susidomėti ir Lietuvos viešojoji administracija, nes čia aprašoma kitų valstybių patirtis reglamentuojant viešosios administracijos tarpusavio santykius, jos veiklos formas, taip pat detalai supažindinama su ES administracijos struktūra.

Už pagalbą ir palaikymą rašant šią knygą autorė dėkoja Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjui prof. dr. Egidijui Jarašiūnui, Lietuvos Respublikos Seimo nariui dr. Stasiui Šedbarui, Vilniaus universiteto prof. dr. Arvydui Andruškevičiui, Mykolo Romerio universiteto prof. dr. Lyrai Jakulevičienei, prof. dr. Snieguolei Matulienei, prof. dr. Gediminui Mesoniui, doc. dr. Aurelijai Pūraitei, prof. dr. Vytautui Sinkevičiui, doc. dr. Agnei Tvaronavičienei, prof. dr. Algimantui Urmonui, prof. dr. Mildai Vainiutei, prof. dr. Ingai Žalėnienei, Liublino Marijos Kiuri-Sklodovskos universiteto habil. dr. Piotrui Szreniawskiui, Vašingtono universiteto prof. Kathryn A. Watts, Hamline universiteto prof. Davidui Schultzui, Komenskio universiteto doc. dr. Jurajui Vačokui, Europos Komisijos nario Vytauto Andriukaičio kabineto, Lietuvos banko, Valstybės kontrolės, Europos socialinio fondo agentūros darbuotojams, taip pat dr. Astai Aranauskienei, Liudmilai Veliseičik ir savo studentei Simonai Bareikytei.

IEVA DEVIATNIKOVAITĖ

# I DALIS

---

## PRANCŪZIJOS ADMINISTRACINĒ TEISĒ

## I DALIES TURINYS

<b>1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA</b> .....	<b>15</b>
1.1. Pagrindinės administracinės teisės sąvokos .....	18
<b>2. PRANCŪZIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA</b> .....	<b>19</b>
2.1. Prezidentas.....	19
2.2. Vyriausybė .....	20
2.3. Ministerijos.....	23
2.4. Nepriklausomos administravimo institucijos .....	25
2.5. Viešosios įstaigos.....	27
2.6. Teritorinės institucijos .....	30
2.6.1. Teritorinės valstybės institucijos.....	31
2.6.2. Prefektai .....	32
2.6.3. Vietos valdžia .....	35
<b>3. PRANCŪZIJOS TEISMŲ SISTEMA</b> .....	<b>41</b>
<b>4. PRANCŪZIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI</b> .....	<b>46</b>
4.1. Konstitucija ir pagrindiniai teisės principai.....	47
4.2. ES teisė .....	47
4.3. Įstatymai ir kodifikuotieji teisės aktai.....	48
4.4. Administracinis reglamentavimas .....	50
<b>5. PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS</b> .....	<b>50</b>
<b>6. PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ</b> .....	<b>53</b>
6.1. Ombudsmenas .....	53
6.2. Ekonominė, socialinė ir aplinkos taryba .....	54
6.3. Aukščiausiasis teisingumo teismas ir Respublikos teisingumo teismas.....	55
6.4. Teisminė kontrolė .....	55
6.4.1. Administraciniai teismai .....	57
6.4.2. Apeliaciniai administraciniai teismai.....	59
6.4.3. Valstybės Taryba .....	60
6.4.4. Specializuoti administraciniai teismai.....	63
6.4.5. Prancūzijos administracinių teismų jurisdikcija ir procesas.....	65
6.4.5.1. Viešojo atsakomybė.....	65
6.4.5.2. Jurisdikcijos aspektai.....	68
6.4.5.3. Administracinių teismų procesas .....	73

## 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA

Prancūzijos *droit administratif* laikoma administracinės teisės lopšiu<sup>2</sup>. D. Hendrychas teigia, kad prancūzų administracinė teisė yra „pirmoji moderni administracinė teisė, nes visi žinomaisi jos institutai ir formos, kaip ir teisinė apsauga nuo viešosios administracijos sprendimų, atsirado Prancūzijoje“<sup>3</sup>. Patys prancūzai teisininkai<sup>4</sup> nevienodai vertina, kada Prancūzijoje atsirado administracinė teisė. Vienaip ar kitaip administracinės teisės atsiradimas siejamas su Prancūzijos Valstybės Tarybos (pranc. *Conseil d'Etat*) įsteigimu. Šis darinys, įsteigtas 1799 m., tuo metu dar nebuvo laikomas teismu ir atliko daugiausia Vyriausybės patarėjo funkcijas. Valstybės Taryba ir dabar nėra vien teisminė institucija<sup>5</sup> – tai ir Vyriausybės, ir (nuo 2008 m.) Parlamento patariamasis organas teisiniais klausimais. Būtent šio teismo veikla ir visa administracinė justicija laikoma Prancūzijos administracinės teisės vystymosi židiniu<sup>6</sup>.

*Administracinės teisės lopšys*

Galima teigti, kad pirmasis administracinis teismas pasaulyje (minėtoji prancūzų Valstybės Taryba) buvo įsteigtas 1799 metais.

J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer<sup>7</sup> nurodo dar keletą faktų, susijusių su administracinės teisės šakos vystymusi Prancūzijoje. *Pirma*, priėmus 1872 m. įstatymą<sup>8</sup> *Conseil d'Etat* teisminė veikla tapo labiau nepriklausoma. *Antra*, XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje buvo sudaromi teismo proceso veiksmų rinkiniai, iš kurių (veiksmų) pagrindinis buvo *recours pour excès de pouvoir* (pranc.), suteikęs galimybę administracinį sprendimą kontroliuoti administraciniuose teismuose<sup>9</sup>.

*Recours pour excès de pouvoir*

Reikėtų paminėti dar vieną svarbų prancūzų administracinės teisės evoliucijos faktorių – tai 1872 m. įsteigto Ginčų teismo<sup>10</sup> (pranc. *Tribunal des Conflits*) 1873 m. priimtas sprendimas *Blanco* byloje. Šioje byloje teismas atskyrė viešąją teisę nuo privatinės: „Prancūzijos administraciniai teismai suprato *Blanco* bylą tarsi įgaliojimą plėtoti administracinę teisę kaip atskirą nuo privatinės, skirtingą teisės šaką, pradėdant nuo visiškai

*Blanco byla*

<sup>2</sup> DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 248.

<sup>3</sup> HENDRYCH, D., et al. Správní právo. Obecná část. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, p. 15; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2013, p. 16.

<sup>4</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France. *Iš*: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis. Antwerpen-Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 5.

<sup>5</sup> Apie tai plačiau žr. I dalies 6.4.3 poskyrį „Valstybės Taryba“.

<sup>6</sup> PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1997, p. 46.

<sup>7</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 5–6.

<sup>8</sup> Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat.

<sup>9</sup> Apie tai plačiau žr. I dalies poskyrį 6.4.5.2 „Jurisdikcijos aspektai“.

<sup>10</sup> Apie Ginčų teismą plačiau žr. I dalies 3 skyrių „Prancūzijos teismų sistema“.

kitokių principų.<sup>11</sup> Pagrindinė *Blanco* bylos mintis tokia: valstybės atsakomybė už žalą, padarytą asmenų, dirbančių viešojoje tarnyboje, reguliuojama specialiosiomis normomis, o iš tokių santykių kylantys ginčai yra teismingi tik administraciniams teismams<sup>12</sup>. J. Schwarzė tikslina bylos aplinkybes: Ginčų teismui pirmiausia reikėjo nustatyti administracinių ir bendrųjų teismų kompetencijos ribas valstybės atsakomybės srityje. Taigi pagrindinis kriterijus, identifikuojant administracinę teisę ir nustatant ribą tarp administracinių ir bendrųjų teismų, yra viešosios valdžios (pranc. *puissance publique*) ir viešosios veiklos (pranc. *service public*) sąvokos<sup>13</sup>. Paminėtina, kad *Blanco* byla buvo susijusi su centrinės administracijos veiksmų vertinimu, o 1903 m. nagrinėta *Terrier* byla – su vietos administracijos veiksmis. Abiejose bylose buvo pripažinta, kad administracinių teismų jurisdikcija yra išskirtinė<sup>14</sup>.

**Blanco byla:** 1873 m. M. Blanco (tėvas) kreipėsi į civilinius teismus prašydamas patvirtinti, kad pagal Civilinio kodekso 1382, 1383 ir 1384 straipsnius valstybei kyta civilinė atsakomybė už žalą, jo dukters patirtą dėl kelių eismo įvykių, kuri sukėlė Valstybinės tabako administracijos darbuotojai. Departamento prefektas, veikdamas valstybės vardu, iškėlė jurisdikcijų konflikto klausimą ir teigė, kad bendrosios kompetencijos teismams ši byla nėra teisinga. Ginčų teismas nustatė, kad Civiliniame kodekse nustatytos taisyklės ir principai taikomi santykiams tarp asmenų, bet netaikomi atsakomybei, kurią valstybė prisiima už asmenims viešųjų tarnautojų padarytą žalą. Teismas papildė, kad valstybės atsakomybė, nebūdama nei bendra, nei absoliuti, yra reglamentuojama specialiosiomis normomis ir taisyklėmis, kurios gali kisti keičiantis viešosios tarnybos poreikiams ar visuomenės interesui, ar poreikiui suderinti valstybės teises su privačiomis asmenų teisėmis<sup>15</sup>.

J.-B. Auby<sup>16</sup> teigia, kad prancūzų administracinės teisės aspektu įvairovę lemia dvi priežastys. Pirmoji susijusi su tuo, kad administracinės teisės normos apima daugybę specialių veiksmų ir procedūrų, kuriais vadovaujasi administracinio teismo teisėjai tikrindami administracinių sprendimų teisėtumą. Kita vertus, tie veiksmai ir procedūros yra susiję ne tik su teismine viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių sprendimų kontrole, bet ir su viešosiomis sutartimis, su viešųjų subjektų materialine atsakomybe. Šie du dalykai Prancūzijos mokslininkų priskiriami ne privatinei, o administracinei teisei. Antroji priežastis yra ta, kad administracinė teisė išsamiai reglamentuoja administracijos subjektų

Administracinės teisės įvairovė

<sup>11</sup> SCHWARTZ, B. Administrative Law. Bibliography. International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968; THOMSON GALE; Encyclopedia.com. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <[http://www.encyclopedia.com/topic/Administrative\\_law.aspx](http://www.encyclopedia.com/topic/Administrative_law.aspx)>.

<sup>12</sup> Pagal mokomąją Teksaso universiteto Ostine teisės mokyklos medžiagą: *The University of Austin*. Texas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-06]. Prieiga per internetą: <<https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/french/table.php?id=23>>.

<sup>13</sup> SCHWARZE, J. *European Administrative Law*. Luxembourg: Thomson Reuters, 2010, p. 102.

<sup>14</sup> Apie *Terrier* bylą žr.: NEVILLE BROWN, L.; BELL, S. J.; GALABERT, J.-M. *French Administrative Law*. 5th edition. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 25.

<sup>15</sup> Pagal: STEINER, E. *French Law. A Comparative Approach*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 254.

<sup>16</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. *Administrative Law in France*, *supra* note 4, p. 5.



veiksmus ir institutus, pavyzdžiui, reguliuoja valstybės tarnybą, viešąsias sutartis, viešąją nuosavybę, administracines paslaugas ir pan. Pasak minėtojo autoriaus, taip yra todėl, kad prancūzų administracinė teisė grindžiama ryškiu viešosios ir privatinės teisės atskyrimu, todėl yra sudaryta iš specialiųjų viešosios teisės normų, susijusių su administravimo veiklos poreikiais<sup>17</sup>. Pasak E. Steiner<sup>18</sup>, pagrindu skirti privatinę teisę nuo viešosios tapo išleistas Ch. Montesquieu veikalas „Apie įstatymų dvasią“ (pranc. *De l'Esprit des Lois*), o vėliau prie to prisidėjo 1790 m. (po revoliucijos) priimtas dar ir dabar galiojantis įstatymas dėl teismų organizavimo<sup>19</sup>. J. Zimmermannas teigia, kad prancūzų administracinėje teisėje administracinis sprendimas nėra pagrindinė kategorija, o nustatant administracinės teisės ribas viešosios administracijos organizacija nėra pabrėžiama. Prancūzų administracinės teisės esmę, pasak minėtojo mokslininko, bandoma išvelgti gilinantis į funkcijas ir administravimą. Čia viešojo intereso užduočių atlikimas vadinamas viešąja veikla. Pastaroji samprata atsirado kaip pagrindiniai valdymo kriterijais paremtos viešosios valdžios koncepcijos priešingybė. Viešoji veikla įgyvendina administracijos veiklos tikslus. Šiuolaikinė viešoji veikla taip pat keičiasi, nes viešųjų užduočių atlikimas sparčiai privatizuojamas, todėl, J. Zimmermanno nuomone, viešosios veiklos sąvoka lengvai pakeičiama visuomenės nauda (pranc. *utilité publique*) arba viešuoju interesu (pranc. *intérêt général*)<sup>20</sup>.

*De l'Esprit des Lois*

*Loi des 16 et 24 août 1790*

*Viešoji veikla v. viešoji valdžia*

XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje administracinė teisė specialistų buvo apibrėžiama kaip visuma normų, reglamentuojančių administracijos tarpusavio santykius arba administracinės valdžios ir asmenų santykius. Antai L. Aucoc rašydamas apie *droit administratif* apibrėžia administracinę teisę kaip santykius tų visuomenės institucijų, kurios atsakingos už viešuosius interesus bei administracinės valdžios ir valstybės piliečių santykius<sup>21</sup>. E. Steiner Prancūzijos administracinę teisę sieja su taisyklėmis, procedūromis ir teisės gynimo būdais, taikomais asmenų ir viešosios administracijos santykiams<sup>22</sup>. Pagal G. Braibant'ą ir B. Stirną, administracinė teisė yra teisė, taikoma objektui, kuris yra administracijos šalis (pranc. *partie*) ir turi ypatingą autonomiją, nes vadovaujasi taisyklėmis (pranc. *regle*), besiskiriančiomis nuo privatinės teisės<sup>23</sup>.

*Administracinės teisės apibrėžimas*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 5–6; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009, p. 115.

<sup>18</sup> STEINER, E. French Law. A Comparative Approach, *supra* note 15, p. 249.

<sup>19</sup> Loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

<sup>20</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne. 6. wydanie. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer Business, 2014, p. 37–38.

<sup>21</sup> DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas, *supra* note 2, p. 225.

<sup>22</sup> STEINER, E. French Law. A Comparative Approach, *supra* note 15, p. 247.

<sup>23</sup> BRAIBANT, G.; STIRN, B. Le droit administratif français. 4 ed. Presses de sciences po et dalloz (1997), p. 19. Vertė R. Jokubauskas.

P. Tifine'o  
vadovėlio  
struktūra

Verta aptarti 2014 m. P. Tifine'o išleisto vadovėlio<sup>24</sup> struktūrą. Pirmoji dalis skirta administracijai (pranc. *l'administration*), antroji – administracinei teisei apibrėžti. Toliau knyga skirstoma į šešis didelius skyrius. Pirmajame skyriuje aptariamos administravimo institucijos, nagrinėjami skirtingi administracijos organizavimo modeliai, valstybės ir decentralizuotasis administravimas. Antrasis skyrius skirtas administracinės veiklos teisėtumo principo analizei, jame apibrėžiami šios veiklos teisėtumo šaltiniai – konstitucija, tarptautinė teisė, nacionalinė teisė, pagrindiniai teisės principai. Trečiajame skyriuje kalbama apie administracinę justiciją, aptariama administracinė jurisdikcija, administracinių ginčų nagrinėjimas. Ketvirtasis skyrius skirtas administraciniams aktams ir administracinėms sutartims aptarti, penktajame apžvelgiama administracinė veikla, pagal kurią vertinant nagrinėjamos administracinė policija ir viešoji tarnyba. Šeštajame skyriuje aprašoma viešojo subjekto administracinė atsakomybė ir jos sąlygos.

G. Braibant'o  
vadovėlio  
struktūra

Toliau apžvelgiama G. Braibant'o ir B. Stirno 1997 m. parengto vadovėlio<sup>25</sup> struktūra. Įvade autoriai apibrėžia administracinę teisę, jos istorinius raidos aspektus ir priemones: jurisprudencijos doktriną, administracijos doktriną, dokumentus, tekstus, sprendimus, metodus. Pirmoji dalis skirta administracinės teisės institucijoms, viešosios teisės juridiniams asmenims (valstybei, kitiems viešosios teisės juridiniams asmenims, viešąją veiklą atliekantiems privatiems subjektams), viešosios veiklos sąvokai. Antrojoje dalyje kalbama apie pagrindinius administracinės teisės principus (teisėtumą, atsakomybę). Trečiojoje dalyje autoriai aprašo viešosios tarnybos institutą (kategorijas, karjerą, etiką), o ketvirtoji dalis skirta administracijos kontrolei (mediatoriaus institutui, veiklos skaidrumui (prieiga prie administracinių dokumentų, administracinių aktų pagrindimas, viešieji paklausimai), teisminei kontrolei) aptarti.

## 1.1. Pagrindinės administracinės teisės sąvokos

Toliau apžvelgiant Prancūzijos viešojo administravimo subjektus, pirmiausia reikėtų išsiaiškinti pagrindines Prancūzijos teisės doktrinoje ir teisėkūroje vartojamas administracinės teisės sąvokas.

Service public

Prancūzų kalbos terminas *service public* reiškia veiklą viešojo intereso labui, kurią viešojo subjekto kontroliuojamas viešasis ar privatus asmuo atlieka įvairiose srityse: gynybos, teisingumo, sveikatos, švietimo, kultūros, ekonomikos. Viešosios veiklos teisinis režimas apibrėžiamas trimis principais: viešosios veiklos tęstinumu, lygybe tų, kurių interesams taikoma viešoji veikla, ir kintamumu (pranc. *continuité, égalité, mutabilité*)<sup>26</sup>. Pati sąvoka pažodžiui turėtų būti verčiama kaip viešoji paslau-

<sup>24</sup> TIFINE, P. *Droit administratif Français*. EJFA: French German Judicial Edition, 2014.

<sup>25</sup> BRAIBANT, G.; STIRN, B. *Le droit administratif Français*, *supra* note 23.

<sup>26</sup> Pagal: *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-28]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/service-public.html>>.

ga. Atsižvelgdama į Lietuvos administracinės teisės kontekstą, t. y. faktą, kad viešųjų paslaugų teikimas nėra viešojo administravimo veikla, autorė šią prancūzų administracinės teisės kategoriją įvardija kaip viešąjį administravimą, viešojo administravimo veiklą arba tiesiog viešąją veiklą.

Prancūzų kalbos *personnes publiques, personnes morales de droit public* įvardijami kaip viešieji asmenys, viešieji juridiniai asmenys.

*Personnes publiques*

*Fonction publique* (pranc.) reiškia viešąją tarnybą, kuri savo ruožtu skirstoma į valstybės viešąją tarnybą (pranc. *fonction publique d'État*), teritorinę viešąją tarnybą (pranc. *fonction publique territoriale*) ir viešąją tarnybą visuomenės sveikatos apsaugos įstaigose (pranc. *publique hospitalière*). Autorė šiuo terminu įvardija viešąją tarnybą, nes lietuviškasis terminas „valstybės tarnyba“ taip pat nėra tikslus – jo samprata apima ir savivaldybės institucijose dirbančius asmenis. Prancūzų kalbos žodis *fonctionnaire* reiškia viešąjį tarnautoją, arba funkcionierių.

*Fonction publique*

*Pouvoir réglementaire* prancūzų kalba reiškia reglamentinę valdžią, t. y. vykdomuosius ir administracinius įgaliojimus vienašališkai priimti bendrojo pobūdžio sprendimus<sup>27</sup>. Tai sąvoka, artima amerikietiškamai sąvokai *regulatory power* (angl.). Autorė šį terminą įvardija kaip administracinį reglamentavimą. Be to, tekste vartojami reglamentinės valdžios, arba reglamentinių įgaliojimų, terminai.

*Pouvoir réglementaire*

Prancūzų *administrations civiles de l'Etat* reiškia valstybės viešąją administraciją; *action des services de l'Etat* – valstybės funkcijas.

*Administrations civiles*

Žinoma, yra daugiau administracinės teisės požiūriu svarbių sąvokų, pavyzdžiui, pranc. *Conseil des ministres, autorités administratives indépendantes, établissements publics, déconcentration, decentralization, collectivités territoriales, pouvoir réglementaire autonome*. Jos aptiriamos atitinkamuose tolesniuose skyriuose.

## 2. PRANCŪZIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA

### 2.1. Prezidentas<sup>28</sup> (pranc. *Président de la République française*)

Prancūzijos valdymo forma laikoma pusiau prezidentinės (mišriosios) respublikos etalonu<sup>29</sup>. Valstybės vadovo statusui skirtas 1958 m. Prancūzijos Konstitucijos II skirsnis ir tik tolesniuose, t. y. III ir IV, skirsniuose kalbama apie Vyriausybę ir Parlamentą. Valstybės vadovas priskiriamas

*Prezidento statusas pagal Konstituciją*

<sup>27</sup> Pagal: *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-28]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoir-reglementaire.html>>.

<sup>28</sup> Pagal Prancūzijos Konstitucijos 6 straipsnį, valstybės vadovas renkamas penkeriems metams visuotiniuose tiesioginiuose rinkimuose. Valstybės vadovu negalima būti išrinktam daugiau nei dukart iš eilės.

<sup>29</sup> Apie tai plačiau žr.: KAVOLIŪNIENE, I.; VAINIŪTE, M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – mišrios (pusiau prezidentinės) Respublikos etalonas. *Socialinių mokslų studijos*, 2011, 3(3): 1047–1071.

prie vykdomosios valdžios<sup>30</sup>. Štai ir J. Schwarzė teigia, kad Prancūzijos vykdomosios valdžios struktūra yra duali – sudaryta iš valstybės vadovo, kurį renka piliečiai, ir Vyriausybės, kuriai vadovauja Ministras pirmininkas<sup>31</sup>. Taigi šiame poskyryje trumpai aptariama prancūzų valstybės vadovo reikšmė vykdomosios valdžios srityje.

*Prezidentas vykdomosios valdžios srityje*

Prezidentas dalyvauja sudarant Vyriausybę. Pagal Konstitucijos 8 straipsnį, valstybės vadovas skiria Ministrą pirmininką ir jį atleidžia, kai šis pateikia pareiškimą dėl Vyriausybės atsistatydinimo. Prezidentas Ministro pirmininko teikimu skiria ir atleidžia kitus Vyriausybės narius, pirmininkauja Ministrų Tarybai. Pagal Konstitucijos 13 straipsnį, valstybės vadovas pasirašo Ministrų Tarybos priimtus ordonansus<sup>32</sup> ir dekretus<sup>33</sup>, skiria valstybės pareigūnus. Konstitucijos 13 straipsnyje yra įvardyti valstybės pareigūnai: valstybės patarėjai, didysis Garbės legiono kancleris, ambasadoriai ir ypatingieji pasiuntiniai, Finansų teismo vyriausieji auditoriai, prefektai, valstybės atstovai užjūrio teritorijų bendruomenėse, Naujojoje Kaledonijoje, generolai, akademijų rektoriai, centrinės administracijos institucijų direktoriai. Pavyzdžiui, Prezidentas dekretu skiria Aukščiausiosios audiovizualinės tarybos narius ir tris Energetikos reguliavimo komisijos narius. Jis gali steigti viešąsias įstaigas, pavyzdžiui, Prancūzijos nacionalinę biblioteką, tvirtinti šių institucijų (pavyzdžiui, Paryžiaus nacionalinės operos) statutus. Visa tai daroma dekretais, kuriuos pasirašo Ministrų Taryba, arba teisės aktais, kuriuos, pagal Konstitucijos 19 straipsnį, Prezidentas gali priimti ir kuriuos pasirašo ne minėtoji taryba, bet Ministras pirmininkas ir atsakingasis (-ieji) ministras (-ai).

## 2.2. Vyriausybė (pranc. *Gouvernement de la République Française*)

Konstitucijos III skirsnyje, skirtame Prancūzijos Vyriausybei, įvardijama, kad Vyriausybė nustato ir įgyvendina tautos politiką. Jos žinioje yra administracija (pranc. *dispose de l'administration*).

*Ministras pirmininkas*

Kaip minėta, Prezidentas skiria Ministrą pirmininką (pranc. *premier ministre*), kuris vadovauja Vyriausybei (Konstitucijos 21 straipsnis: „Ministras pirmininkas vadovauja Vyriausybės veiklai“). Tai nereiškia, kad jis „užima aukštesnę hierarchijos padėtį negu kiti ministrai, nes negali jų priversti priimti sprendimų, dėl kurių šie nenorėtų prisiimti

<sup>30</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 9.

<sup>31</sup> SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. 103.

<sup>32</sup> Pagal Konstitucijos 38 straipsnį, vykdydama savo programą Vyriausybė gali prašyti parlamento leisti tam tikrą apibrėžtą laiką ordonansais nustatyti priemones, kurios paprastai priklauso įstatymų sričiai. Ordonansus priima Ministrų Taryba, gavusi Valstybės Tarybos išvadą. Jie privalo būti pasirašyti Respublikos Prezidento. Tai – dokumentai, susiję su Vyriausybės programos įgyvendinimu (*aut. pastaba*).

<sup>33</sup> Dekretai yra tik Prezidento arba Ministro pirmininko priimami norminio arba individualaus pobūdžio teisės aktai. *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-decret.html>>. Vertė R. Jokubauskas.

atsakomybės, bet gali siūlyti Prezidentui juos atleisti už atitinkamus nusižengimus<sup>34</sup>.

Taigi Ministras pirmininkas užtikrina įstatymų vykdymą, įgyvendina reglamentinę valdžią (pranc. *pouvoir réglementaire*), t. y. priima vienašališkus bendrojo pobūdžio privalomuosius teisės aktus, skiria asmenis valstybės pareigūnais (Prezidentas pasirašo teisės aktus dėl jų skyrimo). Šie sprendimai priimami įgyvendinant įstatymus. Be to, Konstitucija suteikia Ministrui pirmininkui įgaliojimus leisti taisykles, kuriomis nėra įgyvendinami įstatymai. Tokie įgaliojimai prancūzų administracinės teisės doktrinoje vadinami autonomine reglamentine valdžia (pranc. *pouvoir réglementaire autonome*). Šie įgaliojimai, pasak J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer, išplaukia iš Konstitucijos 34 ir 37 straipsnių<sup>35</sup>.

*Pouvoir  
réglementaire  
autonome*

Ministrų Taryba (pranc. *Conseil des ministres*) – tai viena iš Prancūzijos „Vyriausybės veiklos organizacinių formų“<sup>36</sup>, atitinkanti Vyriausybės posėdžius. Šiems posėdžiams, pagal Konstitucijos 9 straipsnį, pirmininkauja valstybės vadovas. Ministrų Tarybos posėdžiai rengiami kartą per savaitę, dažniausiai trečiadieniais, Eliziejaus rūmuose. Valstybės sekretoriai posėdžiuose dalyvauja, jei aptariamas jų kuruojamas klausimas. Posėdžiuose taip pat dalyvauja Vyriausybės ir Prezidento generaliniai sekretoriai. Darbotvarkę siūlo Ministras pirmininkas, o tvirtina valstybės vadovas. Posėdžiuose paprastai pirmiausia aptariami įstatymų projektai ir dekretai, kuriuos būtina apsvarstyti Ministrų Taryboje, vėliau svarstomi sprendimai dėl valstybės pareigūnų skyrimo, atitinkami ministrai pristato tam tikro su reformomis ar kitais dalykais susijusio klausimo sprendimo eigą, užsienio reikalų ministras kiekvieną savaitę supažindina su tarptautine padėtimi. Vyriausybės generalinis sekretorius rūpinasi posėdžių protokolavimu ir priimtų sprendimų fiksavimu<sup>37</sup>.

*Ministrų  
Taryba*

Ministrui pirmininkui padeda daugiau nei šimtas tarnybų. Toliau apžvelgiamos kai kurios iš jų. Pavyzdžiui, socialinius reikalus tvarko ministerijų atstovų delegacija dėl aprūpinimo nakvyne ir būstu, valstybės vadovo dekretu įsteigta Aukščiausioji šeimos taryba, kurios sudėtį tvirtina ir jai pirmininkauja Ministras pirmininkas, Aukščiausioji asociacijų taryba prie Miestų, jaunimo ir sporto ministerijos, ministerijų komitetas neįgaliųjų klausimams, Nacionalinė kovos su skurdu ir socialine atskirtimi taryba, į kurią skiriami atitinkami ministrai, Nacionalinės Asamblėjos, Senato atstovai, Prancūzijos regionų, departamentų, merų ir kt. asociacijos ir t. t.

*Dariniai prie  
Vyriausybės*

*Socialiniai  
reikalai*

<sup>34</sup> Pagal: *Gouvernement de la République Française*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-16]. Prieiga per internetą: <<http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>>.

<sup>35</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 14.

<sup>36</sup> Taip Ministrų Taryba yra įvardijęs prof. dr. E. Jarašiūnas. Žr.: Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 716.

<sup>37</sup> Apie Ministrų Tarybą žr.: *Gouvernement de la République Française*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>>.

*Nepriklausomos administravimo institucijos*

Ministrui pirmininkui padeda ir kai kurios nepriklausomos administravimo institucijos, pavyzdžiui, Informacinių technologijų nacionalinė komisija, Teisių gynėjas, Aukščiausioji audiovizualinė taryba. Teritorijų koordinavimo klausimais Ministrui pirmininkui padeda Ministrų Tarybos dekretu dėl ministerijų lygmens jūrų komiteto įsteigtas generalinis Jūrų sekretoriatas, į kurį patenka ministrai, Generalinis teritorijų lygybės komisaras, Viduržemio ministerijų atstovų delegacija.

*Ekonomikos klausimai*

Ekonomikos klausimais rūpinasi Nacionalinė pramonės taryba ir Ministerijų verslo tyrimų delegacija, viešojo administravimo klausimais – Nacionalinė viešojo administravimo mokykla, Europos reikalų generalinis sekretoriatas rūpinasi atitinkamais dalykais, saugumo klausimus analizuoja Saugumo ir gynybos generalinis sekretoriatas.

*Ministro pirmininko kabinetas*

Koordinuoti Vyriausybės veiklą padeda Vyriausybės generalinis sekretoriatas, Prancūzijos ministerijų archyvų komitetas ir atstovybė, įsteigta Ministro pirmininko dekretu, Ministerijų kovos su narkotikais ir priklausomybėmis misija, Informacijos tarnyba, Aukščiausioji kodifikacijos komisija, Ministro pirmininko kabinetas, karinis Ministro pirmininko kabinetas, karinis *Hôtel Matignon*<sup>38</sup> komendantas, vyriausybinių transmisijų centras. Ministro pirmininko kabinetą sudaro jo direktorius, Ministro pirmininko patarėjas, patarėjai socialiniais, diplomatiniais, Europos reikalų, parlamento, teisingumo, žemės ūkio, švietimo, kultūros ir žiniasklaidos bei kt. klausimais, Senato ir Nacionalinės Asamblėjos atašė, Ministro pirmininko ir karinio Ministro pirmininko kabinetų viršininkai. Ministrai su klausimais gali kreiptis į valstybės vadovo dekretu įsteigtą Strategijos ir perspektyvų generalinį komisariatą<sup>39</sup> – Ministrui pirmininkui pavaldžią organizaciją, dar vadinamą Prancūzijos Strategija (pranc. *France Stratégie*), pakeitusią anksčiau veikusį Strateginių analizių centrą ir generalinį planavimo komisariatą<sup>40</sup>. Prancūzijos Strategija rūpinasi viešosios politikos ekonomikos, socialinių reikalų, užimtumo, darniosios plėtros ir skaitmeninių technologijų sričių vertinimu, koordinuoja kelių kitų valstybės vadovo ar Ministro pirmininko įsteigtų institucijų, kurių nariai yra savo sričių specialistai, ekspertai, darbą (pavyzdžiui, Ekonomikos analizės tarybos, Pensijų tarybos, Užimtumo tarybos, Nacionalinės pramonės tarybos ir kt.). Pabrėžtina, kad čia išvardijamos dar ne visos Ministrui pirmininkui padedančios institucijos<sup>41</sup>.

*Prancūzijos Strategija*

Darytina išvada, kad Ministrui pirmininkui padeda iš ministrų, parlamento narių, darbdavių, darbuotojų atstovų sudaryti tarpžinybiniai dariniai, be to, ir viešiesiems juridiniams asmenims būdingų požymių turinčios organizacijos, pavyzdžiui, atitinkamos viešosios įstaigos ar nepriklausomos administravimo institucijos. Tokios pagalbinės įstaigos steigiamos valstybės vadovo ir Ministro pirmininko dekretais, įstatymais.

<sup>38</sup> *Hôtel Matignon* – oficiali Prancūzijos ministro pirmininko rezidencija (*aut. pastaba*).

<sup>39</sup> Décret no 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

<sup>40</sup> Šis pareigūnas pirmąkart buvo paskirtas 1946 m. Tai Jeanas Monnet.

<sup>41</sup> Daugiau apie tai žr.: *Gouvernement de la République française*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre>>.

### 2.3. Ministerijos (pranc. *ministères*)

Prancūzijos Vyriausybės sudėtis yra nustatyta valstybės vadovo dekretu<sup>42</sup>. Jame įtvirtinta, kad Prezidentas Ministro pirmininko siūlymu skiria atitinkamus asmenis į ministrų ir valstybės sekretorių pareigas.

2016 m. kovo duomenimis, Prancūzijoje yra aštuoniolika ministerijų: Užsienio reikalų ir tarptautinės plėtros, Aplinkos, energetikos ir jūrų, Nacionalinio švietimo, aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų, Teisingumo, Finansų, Saugumo, Socialinių reikalų ir sveikatos, Darbo, užimtumo, profesinio ugdymo ir socialinio dialogo, Vidaus reikalų, Žemės ūkio, maisto ir miškininkystės, Ekonomikos, pramonės ir skaitmeninių technologijų, Būsto ir tvarių namų, Šeimos, vaikų ir moterų teisių, Civilinės tarnybos (pranc. *fonction publique*), Kultūros ir komunikacijų, Miestų, jaunimo ir sporto, Užjūrio reikalų, Miestų, kitų vietovių planavimo, kaimo reikalų ir vietos valdžios. Vienas iš ministrų atlieka Vyriausybės atstovo spaudai (pranc. *porte-parole*) funkciją.

Be minėtųjų ministerijų ministrų, Vyriausybę sudaro Ministro pirmininko valstybės sekretorius ir ministerijų valstybės sekretoriai.

Ministerijos veikia pagal Ministro pirmininko arba Prezidento dekretus dėl ministerijų uždavinių ir jų centrinės administracijos organizavimo<sup>43</sup>. Juose nustatomi atitinkami uždaviniai ir administracijų padaliniai, pavyzdžiui, ministerijos generalinis sekretoriatas, už žmogiškuosius išteklius, finansų ir teisinius klausimus, komunikavimą ir pan. atsakingi įvairūs direktoratai, taip pat ir generaliniai. Teisinis tokių dekretų pagrindas yra Ministrų Tarybos dekretas dėl centrinės administracijos veiklos organizavimo<sup>44</sup>. Ministerijų administracijų padalinių uždaviniai nustatomi Ministro pirmininko dekretais<sup>45</sup>. Kai kurios ministerijos turi bendrą administracinių padalinių. Pavyzdžiui, Finansų ministerija ir Ekonomikos, pramonės ir skaitmeninių technologijų ministerija turi bendrus Iždo generalinį direktorata, Nacionalinio statistikos ir ekonomikos tyrimų instituto direktorata, Finansų generalinę inspekciją, Bendrąją ekonomikos ir finansų kontrolės tarnybą, Teisinių reikalų direktorata, Ekonomikos, pramonės ir skaitmeninių technologijų bei Finansų ministerijų tarpininką (mediatorių). Ministrų ir valstybės sekretorių atsakomybės sritys nustatomos valstybės vadovo dekretais<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Décrets du 11 février 2016 relatifs à la composition du Gouvernement. JORF n°0036 du 12 février 2016.

<sup>43</sup> Pavyzdžiui: Décret n° 2014-1033 du 11 septembre 2014 relatif aux attributions du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique; Décret n° 2014-403 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des finances et des comptes publics; Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication; décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>44</sup> Pavyzdžiui: Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale. Dernière modification: 26 juillet 2014.

<sup>45</sup> Pavyzdžiui: Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel; Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques; Décret n°2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

<sup>46</sup> Pavyzdžiui: Décret n° 2014-403 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des finances et des comptes publics; Décret n° 2014-1105 du 1er octobre 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.

**Vyriausybės nariai**

Valstybės vadovas Ministro pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Vyriausybės narius. Pagal kai kuriuos šaltinius, Vyriausybės nariais laikomi Ministras pirmininkas, valstybės ministras (pranc. *ministres d'État*), atitinkamos srities ministras (pranc. *ministres*), įgaliotieji ministras (pranc. *ministres délégués*), žemesnio rango ministras (pranc. *ministres de rang inférieur*), t. y. valstybės sekretoriai (pranc. *secrétaires d'État*)<sup>47</sup>. Valstybės ministrais skiriami svarbūs asmenys, pavyzdžiui, politinių partijų vadovai arba kitaip nusipelnę šaliai. Taigi valstybės ministro titulas dar reiškia ir garbės vardą. Ministras yra atitinkamos ministerijos vadovas, dalyvaujantys Ministrų Tarybos posėdžiuose. Įgaliotieji ministrai veikia kartu su Ministru pirmininku arba kitais ministrais, dalyvauja Ministrų Tarybos posėdžiuose. Kai kurie prancūzų viešosios teisės specialistai teigia, kad valstybės sekretoriai – tas pats kas įgaliotieji ministrai<sup>48</sup>. Jie dirba kartu su Ministru pirmininku arba kitais ministrais. Vienoje ministerijoje gali būti keletas valstybės sekretorių, antai Užsienio reikalų ir tarptautinės plėtros ministerijoje jų yra trys. Jie atsako už savo srities politikos sektorių plėtrą ir veiklos gerinimą, prisideda prie dvišalių santykių supaprastinimo rengiant ir įgyvendinant tarptautinių projektų priemones, atlieka kitas ministro patikėtas užduotis.

**Valstybės sekretoriai**

Analizuodama teisės aktus ir oficialius institucijų tinklalapius autorė neišvėlgė tokios Prancūzijos Vyriausybės ministrų įvairovės. Pavyzdžiui, valstybės vadovo dekretu dėl Vyriausybės sudėties<sup>49</sup> minimi ministerijų vadovai – ministrai ir valstybės sekretoriai.

**Ministro kabinetas**

Kiekvienas ministras turi savo kabinetą, kuriam vadovauja direktorius. Kabinetus sudaro už atitinkamas sritis atsakingi ministro patarėjai (pranc. *conseiller*), pavyzdžiui, patarėjas ryšiams su visuomene ir žiniasklaida. Kabineto narius skiria ministras, o jų skaičių nustato Ministras pirmininkas. Kiekvienoje ministerijoje yra generaliniai sekretoriai (pranc. *secrétaire général*), padedantys ministrui administruoti ministerijos veiklą, koordinuoti centralizuotą ir decentralizuotą veiklą (pranc. *Il s'agit d'assister les ministres pour l'administration de leur ministère et de veiller à la coordination entre services centraux et services déconcentrés*)<sup>50</sup>.

**Ministrai**

Taigi Prancūzijoje ministrai vadovauja ministerijoms ir prižiūri joms pavaldžių įstaigų veiklą, atlieka politinę funkciją, t. y. atsako už atitinkamos srities politikos rengimą ir įgyvendinimą. Pagal Konstituciją, ministrai neturi reglamentinių įgaliojimų, bet Konstitucijos 21 straipsnyje yra įtvirtinta, kad Ministras pirmininkas kai kuriuos įgaliojimus gali

<sup>47</sup> Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-19]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/premier-ministre/gouvernement/existe-t-il-hierarchie-au-sein-du-gouvernement.html>>; JARAŠIŪNAS, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema, *supra* note 36, p. 716.

<sup>48</sup> Pavyzdžiui, *Faculté de droit, de Science Politique et de Gestion, Université de La Rochelle* specialistai; GÉRARD, P. L'administration de l'État. Paris: LexisNexis, 2014, p. 49.

<sup>49</sup> Décrets du 11 février 2016 relatifs à la composition du Gouvernement. JORF n°0036 du 12 février 2016.

<sup>50</sup> GÉRARD, P. L'administration de l'État, *supra* note 48, p. 53.



perduoti ministrams. Be to, pagal Valstybės Tarybos 1936 m. sprendimą byloje *Jamart*, „bet kuris tarnybos vadovas disponuoja reglamentiniais įgaliojimais, organizuodamas tai tarnybai iškeltų užduočių įgyvendinimą“<sup>51</sup>.

Ministerijų administracijų padaliniai rengia atitinkamas sritis reglamentuojančių teisės aktų projektus, užtikrina jų įgyvendinimą, pagal savo kompetenciją atstovauja valstybei teismuose, tarptautinėse derybose, vadovauja, svarsto, vertina valstybės teritorinių institucijų darbą.

#### 2.4. Nepriklausomos administravimo institucijos<sup>52</sup>

(pranc. *autorités administratives indépendantes*)

Prancūzijoje nepriklausomos administravimo institucijos buvo pradėtos steigti XX a. septintajame dešimtmetyje. Pavyzdžiui, 1973 m. įsteigta Nacionalinė informacinių technologijų komisija. Ši institucija vertinama kaip pirmoji Prancūzijos nepriklausoma administravimo institucija<sup>53</sup>. XX a. devintąjį dešimtmetį jų buvo įsteigta dar daugiau ir steigama toliau.

Prancūzijoje nepriklausomos administravimo institucijos įvardijamos kaip administravimo dariniai, kurie turi tam tikrą savarankiškumą, arba administravimo subjektai, kurie nėra priskirti hierarchinei centrinės administracijos struktūrai<sup>54</sup>, arba tiesiog kaip tarpinės valstybės ir visuomenės institucijos. Jos nepriklausomai atlieka teisėkūros, teisės įgyvendinimo ir kvaziteismines (jurisdikcijos) funkcijas ir veikia atskirai nuo centrinės administracijos bei vykdomosios valdžios institucijų<sup>55</sup>. Vis dėlto kai kurios agentūros yra priskirtos prie tam tikrų ministerijų ar Prancūzijos banko, pavyzdžiui, Rizikos ribojimo ir problemų sprendimo įstaiga – prie Prancūzijos banko, Kompensacijų branduolinių bandymų aukoms komitetas – prie Saugumo ministerijos. Šių institucijų statusas ir funkcijos numatytos įstatymuose, o ne įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose<sup>56</sup>.

*Bendrai*

*Nepriklausomų institucijų samprata*

<sup>51</sup> Pagal: *Conseil d'État*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/7-fevrier-1936-Jamart>>; *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoir-reglementaire.html>>.

<sup>52</sup> Šis skyrelis parengtas remiantis autorės disertacijos II dalies 2.3 skyriumi. Informacija atnaujinta 2015 m. pabaigoje ir 2016 m. pradžioje. Žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 91–98.

<sup>53</sup> THATCHER, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 2002, 25(1): 132.

<sup>54</sup> BOUGRAB, J. Independent Administrative Authorities in France. *Is: Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 57; HERINGA, A. W. Agencies in France. *Autorités Administratives Indépendantes. Is: Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 37.

<sup>55</sup> DEMARIGNY, F. Independent Administrative Authorities in France and the Case of the French Council for Competition. *Is: Regulating Europe*. European Public Policy Series. London; New York: Routledge, 1996, p. 157, 162.

<sup>56</sup> BOUGRAB, J. Independent Administrative Authorities in France. *Is: Independent Administrative Authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 63; HERINGA, A., W. Agencies in France. *Autorités Administratives Indépendantes. Is: Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 47.

*Nepriklausomų institucijų bruožai*

Dažniausiai nepriklausomos administravimo institucijos yra kolegialios, jas gali sudaryti valstybės tarnautojai, parlamento nariai, ekspertai. Sudarant šių institucijų vadovybę gali dalyvauti valstybės vadovas, Senato pirmininkas, Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas, Valstybės Taryba, Kasacinis teismas, Finansų teismas ir kt. Vadovybė skiriama įstatymuose nustatytam veiklos laikotarpiui.

Šios institucijos gali teikti rekomendacijas, skirti nuobaudas, priimti teisinių padarinių sukeliančius individualaus pobūdžio sprendimus, bendrojo pobūdžio taisykles.

Valstybės Taryba nepriklausomas administravimo institucijas suskirstė į dvi dideles grupes – ekonominio reguliavimo ir žmogaus laisvių apsaugos<sup>57</sup>. Kai kurios iš institucijų atlieka abiejų grupių funkcijas. Jų metų veiklos ataskaitos paprastai pateikiamos Prezidentui, Ministrui pirmininkui ir parlamentui.

*Nepriklausomų institucijų sąrašas*

Visos nepriklausomos administravimo institucijos yra įsteigtos įstatymais. Pabrėžtina, kad ne visuose įstatymuose tokios institucijos įvardijamos nepriklausomomis. Tokiu atveju jos taip yra įvardijamos ordonansuose, Konstitucinės Tarybos sprendimuose arba Valstybės Tarybos atliktuose tyrimuose. Šiuo metu jų yra apie keturiasdešimt<sup>58</sup>.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Les autorités administratives indépendantes. Le rapport du le Conseil d'État. Rapport Public, 2001 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-etat.fr/Decision-s-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Les-autorites-administratives-independantes-Rapport-public-2001>>.

<sup>58</sup> Šiuo metu veikiančių nepriklausomų administravimo institucijų Prancūzijoje sąrašas prancūzų kalba, jų steigimo metai ir teisės aktai, kuriuose jos įvardytos nepriklausomomis: Mokslo tyrimų ir aukštojo mokslo vertinimo agentūra (*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (2006), *Code de la recherche* L114-3-1 str.); Prancūzų kovos su dopingu agentūra (*Agence française de lutte contre le dopage* (2006), *Code du sport* L 232-5 str.); Oro uostų kontrolės įstaiga (*Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires* (1999), *Code des transports* L6361-1); Rizikos ribojimo ir problemų sprendimo įstaiga (*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* (2010) (ordonanso dėl akreditavimo ir banko bei draudimo institucijų kontrolės 1 str.); Finansų rinkų įstaiga (*Autorité des marchés financières* (2003), Įstatymo dėl finansinio saugumo 2 str.); Konkurencijos įstaiga (*Autorité de la concurrence* (1986), Įstatymo dėl ekonomikos modernizavimo 95 str.); Geležinkelių ir kelių transporto reguliavimo įstaiga (*Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières* (2009), *Code des transports* L2131-1 str.); Elektroninių komunikacijų ir pašto reguliavimo įstaiga (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (2005), Įstatymas dėl pašto veiklos reguliavimo, bet nepriklausoma institucija įvardyta Konstitucinės Tarybos 1996 m. priimtu nutarimu); Internetinių žaidimų reguliavimo įstaiga (*Autorité de régulation des jeux en ligne* (2010), Įstatymo dėl azartinių lošimų ir internetinių žaidimų konkurencijos ir reguliavimo 34 str.); Branduolinės saugos tarnyba (*Autorité de sûreté nucléaire* (2006), *Code de l'environnement* L592-1 str.); Centrinis kainų biuras (*Bureau central de tarification* (1978), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo jį nepriklausomu); Nacionalinis konsultacinis gamtos mokslų ir sveikatos etikos komitetas (*Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé* (2004), *Code de la santé publique* L1412-2 str.); *Commission d'accès aux documents administratifs* (1978), ordonansu Nr. 2005-650 įvardyta nepriklausoma); Centrinis nuolatinis žemės ūkio pelno komitetas (*Commission centrale permanente compétente en matière de bénéfices agricoles* (1941), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo jį nepriklausomu); Konsultacinė nacionalinės gynybos klausimų komisija (*Commission consultative du secret de la défense nationale* (1998), *Code de la défense* L2312-1); Fiskalinių nusikaltimų komisija (*Commission des infractions fiscales* (1977), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Nacionalinė politinių kampanijų finansavimo komisija (*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* (2003), Konstitucinė Taryba 1991 m. įvardijo ją nepriklausoma); Nacionalinė Respublikos Prezidento rinkimų priežiūros komisija (*Commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du Président de la République* (1964), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Nacionalinė konsultacinė žmogaus teisių komisija (*Commission nationale consultative des droits de l'homme* (2007), Įstatymo dėl nacionalinės konsultacinės žmogaus teisių komisijos 1 str.); Nacionalinė viešųjų debatų komisija (*Commission nationale du débat public* (2002) įstatymo 2002-276 134 straipsnyje įvardyta nepriklausoma); Nacionalinė verslo ►

## 2.5. Viešosios įstaigos (pranc. *établissements publics*)

J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer teigia, kad dažniausiai viešieji juridiniai asmenys yra trijų rūšių: valstybės administravimo institucijos (pranc. *administrations de l'État*), kolektyvinės bendruomenės (vietos valdžia) ir viešosios įstaigos<sup>60</sup>. Prancūzai skiria tris viešąją įstaigą apibrėžiančius kriterijus: 1) jos yra autonominės, t. y. turi savo biudžetą, sudarytą iš valstybės ar kolektyvinių bendruomenių dotacijų, vartotojų sumokėtų pinigų ar paimtų paskolų, be to, joms būdinga ypatinga vidinė struktūra (pavyzdžiui, administracinė taryba, pirmininkas); 2) jų veiklą kontroliuoja centrinio administravimo institucijos (dažniausiai ministerijos) arba vietos valdžios institucijos; 3) jos veikia neperžengdamos nustatytų kompetencijos ribų. Taigi viešosios įstaigos laikomos juridiniais viešosios teisės asmenimis, turinčiais administracinę ir finansinę autonomiją, vykdančiais aiškiai apibrėžtas viešojo intereso užduotis, veikiančiais socialinėje ar ekonominėje srityse. Šios įstaigos nėra tapačios viešosioms komunalinių ūkių bendrijų įstaigoms, kurių statusą reglamentuoja privatinės teisės normos<sup>61</sup>.

*Établissements  
publics bendrai*

◀gerinimo komisija (*Commission nationale d'aménagement commercial* (1973), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Nacionalinė informacinių technologijų komisija (*Commission nationale de l'informatique et des libertés* (1978), Įstatymo dėl informacinių technologijų, kartotekų ir laisvių 11 str.); Paritetinė leidinių ir spaudos agentūrų komisija (*Commission paritaire des publications et agences de presse* (1950), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Privatizacijos komisija (*Commission des participations et des transferts* (1986) (Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Energetikos reguliavimo komisija (*Commission de régulation de l'énergie* (2000), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Vartotojų saugos komisija (*Commission de la sécurité des consommateurs* (1983), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); *Commission des sondages* (1977), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma; Agentūros France-Pressė aukščiausioji taryba (*Conseil supérieur de l'agence France-Pressé* (1957), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo ją nepriklausoma); Aukščiausioji audiovizualinė taryba (*Conseil supérieur de l'audiovisuel* (1989), Komunikacijos laisvės įstatymo 3-1 str.); Vyriausiasis laisvės atėmimo vietų kontrolierius (*Contrôleur général des lieux de privation de liberté* (2007) įstatymo Nr. 2007-1545 1 straipsnyje įvardytas nepriklausomu); Prancūzijos bankas (*Banque de France* (1993 m. suteiktas savarankiškumas, ši institucija nėra oficialiai įtraukta į Prancūzijos nepriklausomų institucijų sąrašą); Žmogaus teisių gynėjas (*Défenseur des droits* (2011) įstatymo Nr. 2011-333 2 straipsnyje įvardytas nepriklausomu); Aukštoji sveikatos įstaiga (*Haute autorité de santé* (2004) Socialinės apsaugos kodekso (pranc. *Code de la sécurité sociale*) L161-37 straipsnyje įvardyta nepriklausoma); Aukščiausioji audito komisariato taryba (*Haut conseil du commissariat aux comptes* (2005), *Code de commerce* L821-1 str.); Vyriausioji darbų sklaidos ir teisių apsaugos internete valdyba (*Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet* (2009) įstatymo Nr. 2009-669 5 str.); Nacionalinis energetikos ombudsmanas (*Médiateur national de l'énergie* (2006), Energetikos sektoriaus įstatymo 7 str.); Kinematografijos ombudsmanas (*Médiateur du cinéma* (1982), Valstybės Taryba 2001 m. atliktame tyrime įvardijo nepriklausomu); Spaudos platinimo reguliavimo įstaiga (*Autorité de régulation de la distribution de la presse* (1947), Įstatymo dėl žurnalų ir periodinių leidinių platinimo 17 str.); Kompensacijų branduolinių bandymų aukoms komitetas (*Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires* (2010), Įstatymo dėl branduolinių bandymų aukų pripažinimo ir kompensacijų 4 str.); Nacionalinė informacinių technologijų kontrolės komisija (*Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, Code de la sécurité* L831-1 str.); Nacionalinė kinematografijos plėtros komisija (*Commission nationale d'aménagement cinématographique, Code de cinéma et de l'image animée* L212-6-5 str.). Žr.: Prancūzijos nepriklausomos administravimo institucijos. Iš: *Service public de la diffusion du droit*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>>.

<sup>59</sup> Išsamesnę prancūzų nepriklausomų administravimo institucijų teisinio statuso analizę žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 91–98.

<sup>60</sup> AUBY J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 7.

<sup>61</sup> Pagal *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr>>.

*Konstitucijos  
34, 71-1  
straipsniai*

Viešosios įstaigos dukart minimos Konstitucijoje: 34 straipsnyje įtvirtinta, kad įstatymai numato viešųjų įstaigų kategorijų nustatymo taisykles, o 71-1 straipsnyje nurodyta, kad teisių gynėjas prižiūri, jog valstybės administracija, teritorinės bendruomenės, viešosios įstaigos vykdydamos viešojo administravimo užduotis (pranc. *service public*) gerbtų asmens teises ir laisves. Įgyvendinant 34 straipsnį 1983 m. buvo priimtas Viešojo sektoriaus demokratizavimo įstatymas<sup>62</sup>, kuriame įstatymų leidėjas nurodė dvi pagrindines viešųjų įstaigų kategorijas: viešosios administravimo įstaigos (pranc. *établissements publics administratifs*) ir viešosios pramonės bei komercijos įstaigos (pranc. *établissements publics industriels et commerciaux*). Toliau jos trumpai apibūdinamos.

*1983 m.  
įstatymas*

*Viešosios  
administravi-  
mo įstaigos*

Viešųjų administravimo įstaigų tikslas – socialinė veikla. Jos gali būti steigiamos valstybės vadovo<sup>63</sup> ir Ministro pirmininko dekretais<sup>64</sup>. Jose darbuojasi valstybės tarnautojai, o įstaigų priimami sprendimai laikomi administraciniais aktais. Keletas tokių įstaigų pavyzdžių: Kultūros ir komunikacijų ministerijos prižiūrimi Prancūzijos nacionalinė biblioteka,

*Prie Kultūros  
ir komunika-  
cijų ministeri-  
jos*

Luvro muziejus, Orsė muziejus, Versalio rūmai, Nacionalinis Žoržo Pompidu meno ir kultūros centras, taip pat Nacionalinių muziejų sąjunga, apimanti šešiolika muziejų; Saugumo ministerijos kontroliuojami Nacionalinis neįgaliųjų institutas, Armijos muziejus, Oro ir erdvių muziejus,

*Prie  
Saugumo  
ministerijos  
Prie Aplinkos,  
energetikos ir  
jūrų reikalų  
ministerijos*

Nacionalinis jūrų muziejus, Aplinkos, energetikos ir jūrų reikalų ministerijos kontroliuojami *MeteoFrance*, nacionaliniai Prancūzijos parkai, Atominės energetikos komisariatas, Vandens agentūra; Švietimo, aukštojo mokslo ir tyrimų ministerijos kontroliuojamos Nacionalinė tyrimų agentūra, nacionalinės inžinerijos mokyklos Breste, Mece, Tarbe,

*Prie Švietimo,  
aukštojo  
mokslo ir  
tyrimų  
ministerijos*

Luario žemumoje (pranc. *Val de Loire*), Louiso Lumière'o nacionalinė aukštoji mokykla, Vidaus reikalų ministerijos kontroliuojami Aukštoji nacionalinė policijos mokykla, Prancūzų imigracijos ir integracijos biuras, Prancūzų pabėgėlių ir apatridų apsaugos biuras. Prancūzijos nacionalinę teisėjų mokyklą ir Paryžiaus justicijos rūmus kontroliuoja Teisingumo ministerija, o Nacionalinę viešojo administravimo mokyklą, įsteigtą vyriausybės ordonansu, bei regioninius viešojo administravimo institutus, Saugumo ir teisingumo nacionalinį institutą – Ministras pirmininkas. Paminėtinas ir Prancūzijos institutas, apimantis penkias 1635–1795 m. įsteigtas akademijas, bei valstybės vadovo kontroliuojama Technologijų akademija. Šis sąrašas nėra galutinis, tokių institucijų yra kur kas daugiau.

*Prie Vidaus  
reikalų  
ministerijos*

*Prie  
Teisingumo  
ministerijos  
Prie  
Ministro  
pirmininko*

Viešųjų pramonės ir komercijos įstaigų tikslas yra gamyba, prekyba, komercinės paslaugos. Jos gali būti steigiamos vyriausybės teisės aktais,

*Viešosios  
pramonės ir  
komercijos  
įstaigos*

<sup>62</sup> Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Version consolidée au 24 décembre 2015.

<sup>63</sup> Pavyzdžiui, Décret n°94-3 du 3 janvier 1994 portant création de la Bibliothèque nationale de France. Version consolidée au 24 décembre 2015.

<sup>64</sup> Décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Établissement public du musée du Louvre. JORF n°0298 du 23 décembre 1992 page 17596.

kai kurios įkurtos dar karalių laikais, pavyzdžiui, Nacionalinė Paryžiaus opera įsteigta remiantis 1669 m. Liudviko XIV suteiktu patentu. Šiuo metu operą kontroliuoja Prancūzijos kultūros ir komunikacijų ministerija, jos statusas patvirtintas valstybės vadovo dekretu<sup>65</sup>. Paminėtinos ir kitos viešosios įstaigos: Aplinkos ir energetikos valdymo agentūra, globojama Aplinkos, energetikos ir jūrų reikalų ministerijos bei Nacionalinio švietimo, aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų ministerijos, Prancūzijos geležinkeliai (pranc. *SNCF*), sudaryti iš kelių pramonės ir komercijos viešųjų įstaigų, didieji Bordo, La Rošelio, Marselio, Ruano ir kt. jūrų uostai, kontroliuojami Aplinkos, energetikos ir jūrų reikalų ministerijos. Anksčiau prie tokių institucijų buvo priskirtos Prancūzijos elektros, dujų, pašto, Prancūzų telekomo (dabar *Orange*) įmonės, vėliau tapusios akcinėmis bendrovėmis. Įstatymo dėl viešojo sektoriaus demokratizavimo<sup>66</sup> 1 straipsnyje įtvirtinta, kad šis įstatymas taikomas valstybės viešosioms pramonės ir komercijos įstaigoms, kitoms nei tos, kurioms taikomas viešosios teisės reguliavimas (pranc. *régime de droit public*), ir kitoms viešosioms valstybės institucijoms, kurios kartu užtikrina viešojo administravimo veiklą (pranc. *service public*) ir yra pramoninio bei komercinio pobūdžio, kurių daugumai darbuotojų taikomos privatinės teisės normos<sup>67</sup>. Remiantis aptartąja norma darytina išvada, kad viešosioms pramonės ir komercijos įstaigoms taikomos privatinės teisės normos. Pavyzdžiui, jų personalui taikomos darbo kodekso normos (pranc. *Code du travail*). Pabrėžtina, kad jos steigiamos pagal viešosios teisės normas.

Ir administracinių, ir komercinių viešųjų įstaigų vidinė sandara yra panaši: penkeriems metams formuojamos administravimo tarybos iš dekretu skiriamų valstybės atstovų ir kitų asmenų, atsižvelgiant į jų techninės ekspertizės gebėjimus, mokslinę ar technologinę kvalifikaciją, taip pat darbuotojų atstovų. Administravimo tarybos renka dekretu skiriamą savo prezidentą. Valstybės atstovų ir ekspertų skaičius paprastai nustatomas viešųjų įstaigų statute. Įstaigose dirba Ministrų Tarybos dekretu skiriami direktoriai ar generaliniai direktoriai. Administracinės tarybos paprastai nustato darbo tvarkos taisykles, tvirtina metų veiklos ataskaitas ir t. t. Tarybos prezidentas rengia jos susirinkimus, teikia tarybai direktoriaus parengtas pajamų ir išlaidų ataskaitas, atstovauja institucijai teismuose. Direktorius rengia ir įgyvendina įstaigos biudžetą, skiria ir atleidžia darbuotojus, derasi ir pasirašo kolektyvines sutartis ir t. t.

Prancūzų literatūroje minima ir daugiau viešųjų įstaigų kategorijų, pavyzdžiui, be minėtųjų dviejų, dar yra mokslinių, technologinių viešųjų įstaigų. Prie mokslinių viešųjų tarnybų reikėtų priskirti Prancūzijos

*Viešųjų  
įstaigų  
organai*

<sup>65</sup> Décret n°94-111 du 5 février 1994 fixant le statut de l'Opéra national de Paris. NOR: MC-CX9300215D.

<sup>66</sup> Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

<sup>67</sup> Vertė R. Jokubauskas.

*Universitetai* universitetus, pavyzdžiui, Sorbonos universitetas Ministro pirmininko dekretu įvardytas pranc. *établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel*<sup>68</sup>, Leonardo da Vincio konfederacijos universitetų bendruomenė, apimanti trijų regionų aukštojo mokslo įstaigas, įvardyta kaip mokslo, kultūros ir profesijų kategorijos viešoji įstaiga<sup>69</sup>.

## 2.6. Teritorinės institucijos (pranc. *l'administration territoriale*)

*Teritorinis administracijos suskirstymas* Kalbant apie Prancūzijos teritorines valstybės institucijas ir vietos valdžios darinius, svarbus Respublikos administracinių teritorijų įstatymas<sup>70</sup>. Pagal šio įstatymo 1 straipsnį, šalies teritorinę administraciją užtikrina teritorinės bendruomenės ir dekoncentruotasis viešasis valstybės administravimas. Taigi valstybė tam, kad atitinkamuose šalies regionuose tinkamai atliktų savo funkcijas, pagal minimojo įstatymo 4 straipsnį, skirstoma į regionų, departamentų ir rajonų teritorijas.

*Dekoncentracija* Kitas svarbus aspektas, kalbant apie teritorines institucijas ir vietos valdžią, yra sąvokų „dekoncentracija“ (pranc. *déconcentration*) ir „decentralizacija“ (pranc. *décentralisation*) vartojimas. Pirmoji sąvoka žymi administracinėse teritorijose veikiančias valstybės institucijas ir reiškia valstybės funkcijų atlikimą nuo šalies sostinės geografiškai nutolusiose teritorijose. Šias valstybės funkcijas atlieka teritoriniai valstybės institucijų dariniai, kurie yra ne renkami žmonių, bet steigiami centrinės valdžios ir kuriuose dirba centrinės valdžios skiriami tarnautojai. Tokių darinių dažniausiai steigiami regionų ir departamentų teritorijose. Ministrų Tarybos dekretu dėl dekoncentracijos<sup>71</sup> 1 straipsnyje dekoncentracija įvardyta kaip bendroji atsakomybės ir išteklių skirstymo tarp skirtingo lygio civilinių valstybinių administravimo subjektų (pranc. *administrations civiles de l'Etat*) taisyklė. Decentralizacijos sąvoka vartojama kalbant apie vietos valdžią, aptariant šios valdžios institucijas, turinčias viešųjų juridinių asmenų statusą (pranc. *personnes morales de droit public*). Jų sprendimus priimančius organus, pavyzdžiui, regiono ar departamento tarybą, renka atitinkamos teritorijos gyventojai. Dekoncentracijos ir decentralizacijos samplaikos pavyzdys galėtų būti komunų meras, kurį renka žmonių išrinkta municipaliteto (savivaldybės) taryba. Meras laikomas valstybės atstovu komunoje<sup>72</sup>.

Toliau aptariamos teritorinės valstybės institucijos ir vietos valdžia.

<sup>68</sup> Décret n° 2014-1680 du 30 décembre 2014 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements «Université Sorbonne Paris Cité».

<sup>69</sup> Décret n° 2015-857 du 13 juillet 2015 portant approbation des statuts de la communauté d'universités et établissements «Université confédérale Léonard de Vinci».

<sup>70</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Dernière modification: 22 mars 2015.

<sup>71</sup> Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Dernière modification: 9 mai 2015.

<sup>72</sup> Pagal *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html>>.

### 2.6.1. Teritorinės valstybės institucijos (pranc. *autorités déconcentrées*)

Kaip minėta, prancūzų centrinė administracija steigia savo teritorines įstaigas. Jas galima skirstyti į įsteigtas regionuose, departamentuose, taip pat regionų (pranc. *interrégional*) ir departamentų (pranc. *interdépartemental*) įstaigas.

Regionų ir departamentų institucijų pavyzdžiai: regionų civilinės aviacijos saugumo, jūrų, departamentų kelių direktoratai prie Aplinkos, energetikos ir jūrų reikalų ministerijos; regionų muitinių direktoratai prie Finansų ministerijos; Marselyje, Paryžiuje, Lione ir kitose šalies vietovėse esančios regionų kalėjimų tarnybos, regionų jaunimo teisinės apsaugos direktoratai prie Teisingumo ministerijos. Regionų institucijų santykiai su ministerijomis ir jų funkcijos dažniausiai nustatomi valstybės vadovo dekretu<sup>73</sup>.

*Regionų ir departamentų institucijos*

Regionuose įsteigtų institucijų pavyzdžiai: regionų prefektūros prie Vidaus reikalų ministerijos, maisto, žemės ūkio ir miškininkystės direktoratai prie Žemės ūkio, maisto ir miškininkystės ministerijos, kultūros reikalų direktoratai prie Kultūros ir komunikacijos ministerijos, įmonių, konkurencijos, darbo ir užimtumo direktoratai prie Darbo, užimtumo, profesinio ugdymo ir socialinio dialogo ministerijos, aplinkos, planavimo ir būsto direktoratai prie Aplinkos, energetikos ir jūrų reikalų ministerijos bei Būsto, regionų ir kaimo politikos ministerijos, akademijų rektoratai<sup>74</sup> prie Nacionalinio švietimo, aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų ministerijos, sveikatos agentūros prie Socialinių reikalų ir sveikatos ministerijos, Šeimos, vaikų ir moterų teisių ministerijos, nacionalinės regionų žandarmerijos prie Saugumo ir Vidaus reikalų ministerijų. Šių institucijų sąsajos su ministerijomis dažniausiai nustatomos Ministrų Tarybos dekretais<sup>75</sup>.

*Regionuose įsteigtos institucijos*

Departamentuose įsteigtų teritorinių įstaigų pavyzdžiai: departamentų prefektūros prie Vidaus reikalų ministerijos, nacionalinės žandarmerijos prie Saugumo ir Vidaus reikalų ministerijų, nacionaliniai švietimo paslaugų direktoratai prie Nacionalinio švietimo, aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų ministerijos, mokslo inspekcijos, viešojo saugumo direktoratai prie Saugumo ministerijos, gyventojų apsaugos direktoratai, socialinės sanglaudos ir gyventojų apsaugos direktoratai prie Finansų ir Ekonomikos, pramonės ir skaitmeninių technologijų ministerijos, žemės

*Departamentuose įsteigtos institucijos*

<sup>73</sup> Pavyzdžiui, *Décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer. Version consolidée au 24 décembre 2015.*

<sup>74</sup> Šiuo požiūriu akademijų rektoratai yra ne universitetų organai, o nacionaliniam švietimui regionuose ir departamentuose atstovaujantis darinys, kuriam vadovauja valstybės vadovo Ministrų Tarybos siūlymu skiriamas rektorius (*aut. pastaba*).

<sup>75</sup> Pavyzdžiui: *Décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Version consolidée au 24 décembre 2015; Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Version consolidée au 24 décembre 2015; Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles. Version consolidée au 24 décembre 2015.*

ir jūrų direktoratai prie Aplinkos, energetikos ir jūrų reikalų ministerijos. Ministerijoms prilygintų institucijų statusas nustatomas valstybės vadovo dekretu<sup>76</sup>.

Toliau atskirai aptariamas kitas teritorinis valstybinis institutas – prefektas.

### 2.6.2. Prefektai (pranc. *préfets*)<sup>77</sup>

*Prefektai:  
istorija*

Žodis „prefektas“ yra kilęs iš lotynų kalbos (lot. *praefectus*), o jo reikšmė apėmė daugybę senovės Romos administracijos postų<sup>78</sup>. Prefekto (pranc. *préfet*) ir subprefekto (pranc. *sous-préfet*) institutas buvo įsteigtas dar 1800 metais. J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer teigia, kad ilgą laiką prefektai turėjo įgaliojimus naikinti arba vetuoti vietos valdžios sprendimus. Šių įgaliojimų atsisakyta 1980 m. prasidėjus decentralizavimo reformoms<sup>79</sup>.

*Prefektai ir  
Konstitucija*

Žodis „prefektas“ vartojamas Prancūzijos Konstitucijos 13 straipsnyje, kuriame įtvirtinta, kad prefektus, valstybės atstovus užjūrio teritorijų bendruomenėse, valdomose pagal Konstitucijos 74 straipsnį, ir Naujojoje Kaledonijoje skiria Ministrų Taryba. Konstitucijoje keletą kartų (t. y. 13 ir 72 straipsniuose) pavartota sąvoka „valstybės atstovas“ (pranc. *représentant de l'Etat dans le département*). Antai 72 straipsnyje įtvirtinta, kad valstybės atstovas, šalies teritorinėse bendruomenėse atstovaujantis kiekvienam Vyriausybės nariui, atsako už nacionalinius interesus, administracinę kontrolę ir įstatymų laikymąsi. Autorės nuomone, atsižvelgiant į Konstitucijos ir toliau minimų dekretų tekstus, 1982 m. dekreto dėl komunų, departamentų ir regionų teisių ir laisvių 34 straipsnį, prefekto ir valstybės atstovo sąvokos gali būti laikomos tapačiomis. Vis dėlto valstybės atstovo sąvoka apima plačiau, nes taikoma įvardyti užjūrio teritorijų bendruomenėse veikiančius prefektus, kurie vadinami valstybės atstovais. Be to, komunų merai laikomi valstybės atstovais komunoje. Kartais kalbant apie valstybės atstovą vartojama vyriausiojo komisaro sąvoka. Pavyzdžiui, Prancūzijos valdomoje Polinezijoje ir Naujojoje Kaledonijoje valstybės atstovu laikomas vyriausiasis komisaras (pranc. *haut-commissaire de la République*).

*Prefektų  
funkcijos  
bendrai*

Pasak P. Foillard'o, pagrindinės prefektų funkcijos yra šios: 1) jie užtikrina įstatymų, vyriausybės sprendimų įgyvendinimą, 2) nustato atitinkamos teritorijos politikos gaires, 3) užtikrina teisinį valstybės atstovavimą departamente, yra įgaliotas valstybės vardu sudaryti susitarimus su departamentu, komunomis ir ten veikiančiomis viešosiomis

<sup>76</sup> Pavyzdžiui: *Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles. Version consolidée au 24 décembre 2015.*

<sup>77</sup> Prancūzijos prefekto instituto atitikmuo Lietuvoje galėtų būti vyriausybės atstovas (*aut. pasta-ba*).

<sup>78</sup> Pagal: *The Connexion. What exactly does a préfet do? Iš: France's English-Language Newspaper*, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.connexionfrance.com/prefet-france-what-do-they-do-10662-news-article.html>>.

<sup>79</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 9–10.



įstaigomis, 4) informuoja Vyriausybę apie socialinę, politinę, ekonominę padėtį departamente, 5) priima individualaus pobūdžio sprendimus<sup>80</sup>. B. Schwartzas teigia, kad prefektai, tyrimų duomenimis, atlieka apie 1 300 skirtingų funkcijų, įskaitant jurisdikcijos<sup>81</sup>.

Prefektų skyrimą detalizuoja 1964 m. dekretas<sup>82</sup>, įtvirtinantis prefektų rinkimą valstybės vadovo dekretu Ministrų Taryboje pagal Ministro pirmininko ir vidaus reikalų ministro siūlymą. Pagal Ministrų Tarybos dekretą<sup>83</sup> dėl prefektų įgaliojimų ir valstybės funkcijų įgyvendinimo bei organizavimo regionuose ir departamentuose, t. y. teritorinėse bendruomenėse<sup>84</sup>, yra regionų prefektai (pranc. *préfet de région*) ir departamentų prefektai (pranc. *préfet de département*). Jie įgyvendina valstybės valdžią (pranc. *l'autorité de l'Etat*), atstovauja Ministrui pirmininkui ir kiekvienam ministrui. Vadovaujantis minėtuoju dekretu, pagrindinė prefektų užduotis yra užtikrinti vyriausybės sprendimų įgyvendinimą (pranc. *décisions gouvernementales*). Prefektai veikia pagal dekretu nustatytas sąlygas ir ministrų pavedimus.

*Prefektai ir dekretai*

2016 m. pradžioje Prancūzijoje buvo daugiau kaip šimtas prefektų ir apie tris šimtus subprefektų.

Regiono prefektas yra atsakingas už valstybės politikos įgyvendinimą regione. Departamentų prefektai priima sprendimus remdamiesi regionų prefektų instrukcijomis. Vadinasi, iš esmės regiono prefektas koordinuoja departamento prefekto veiklą ir atitinkamame regione esančiose viešosiose įstaigose užtikrina regiono administracinę kontrolę (pranc. *contrôle administrative*), o savo įgaliojimų įgyvendinimą jis užtikrina per regionų institucijas. Pasitaręs su Regiono administravimo komitetu (pranc. *Comité de l'administration régionale*) prefektas sudaro strateginių valstybės veiksmų tame regione projektą. Regiono administravimo komitetas, pagal minėtojo dekretu 35 straipsnį, yra sudarytas iš departamentų prefektų, mokslo ir studijų rektoriaus, regionų viešųjų finansų direktoriaus, regionų reikalų generalinio sekretoriaus, regionų maisto, žemės ūkio ir miškininkystės direktoriaus, regionų aplinkos, planavimo ir būsto direktoriaus, regionų jaunimo, sporto ir socialinės darnos direktoriaus, regionų įmonių, konkurencijos, vartojimo, darbo ir užimtumo direktoriaus, regionų kultūros reikalų direktoriaus, jeigu yra – jūrų reikalų direktoriaus. Tarp šio komiteto narių taip pat yra regionų sveikatos agentūros direktorius. Komitetui pirmininkauja regio-

*Regionų prefektai*

*Regiono administravimo komitetas*

<sup>80</sup> FOILLARD, Ph. Droit administratif. 9 ed. Paradigme publications universitaires, 2005, p. 54–55. Vertė R. Jokubauskas.

<sup>81</sup> SCHWARTZ, B. French Administrative Law and the Common-Law World. New Jersey: Clark, 2006, p. 83.

<sup>82</sup> Décret n°64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets. Version consolidée au 22 décembre 2015.

<sup>83</sup> Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. Version consolidée au 01 janvier 2016.

<sup>84</sup> Žr. I dalies 2.6.3 poskyrį „Vietos valdžia“.

no prefektas. Regionų reikalų generalinis sekretorius rūpinasi Regionų administravimo komiteto sekretoriato reikalais. Šis komitetas padeda prefektui atlikti jo funkcijas, teikia konsultacijas dėl strateginių valstybės planų regione ir nagrinėja valstybės politikos įgyvendinimo priemones.

*Departamento prefektas*

Departamento prefektas, laikydamasis atitinkamų regiono prefekto nurodymų, įgyvendina valstybės ir bendruomenės politiką departamente: užtikrina administracinę departamento, bendruomenės, viešųjų įstaigų ir departamentų lygmens įstaigų, kurios veikia atitinkamame departamente, kontrolę, įgaliojimų įgyvendinimą per departamento ir bendruomenių institucijas, atsako už viešąją tvarką, gyventojų saugumą ir apsaugą, užsieniečių atvykimo, apgyvendinimo, prieglobsčio klausimus (registruoja prieglobsčio prašymus ir pan.). Departamento prefektui padeda generalinis sekretoriatas, kabineto direktorius, rajonų subprefektai, teritorinių regionų ir departamentų valstybės institucijų vadovai, žandarmerijų departamentų vadai, priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo žinybos departamente – direktorius bei kiti asmenys, regioninės sveikatos agentūros direktorius.

Prefektai gali turėti įgaliojimus spręsti departamentų ir regionų klausimus.

Dekreto 2 straipsnyje įtvirtinta, kad skundai dėl prefektų sprendimų teikiami kompetentingam ministrui. Patys prefektai gali kreiptis į Ginčų teismą ir kitus teismus, pavyzdžiui, į Ginčų teismą kreipiamasi išleidžiant ginčo dekretą (pranc. *décret de conflit*), kai pirmosios instancijos teismas atmets prefekto reikalavimą<sup>85</sup>.

*Subprefektas*

Rajono subprefektas yra prefekto atstovas, padedantis prefektui atstovauti valstybės valdžiai rajone, t. y. jis užtikrina įstatymų ir kitų teisės aktų laikymąsi, viešąją tvarką, koordinuoja valstybės funkcijų įgyvendinimą, dalyvauja administracinės kontrolės veikloje ir konsultuoja teritorines bendruomenes.

*Prefektūra*

Prefektai dirba prefektūrose, kurių yra kiekviename Prancūzijos departamente ir regione. Regionų prefektūrų sekretoriatas sutampa su regionų reikalų generaliniu sekretoriatu. Departamentų prefektūros yra pavaldžios vidaus reikalų ministrui. Dažniausiai jas sudaro prefektas, kabinetas ir kabineto direktorius, generalinis sekretorius, subprefektai su savo subprefektūromis, kiti administracijos skyriai. Pavyzdžiui, Meno ir Luaros departamente yra išteklių ir logistikos, teritorinių bendruomenių, tarpžinybinės ir darniosios plėtros bei kitokių administracijos padalinių<sup>86</sup>. Prefektūros išduoda pasus, tapatybės korteles, vairuotojo pažymėjimus, leidimus laikinai gyventi ir t. t.

<sup>85</sup> SCHWARTZ, B. French Administrative Law and the Common-Law World, *supra* note 81, p. 64; taip pat žr. I dalies 3 skyrių „Prancūzijos teismų sistema“.

<sup>86</sup> Préfet de Maine-et-Loire. Maine-et-Loire, 2015, [interaktyvus: žiūrėta 2015-12-23]. Prieiga per internetą: <[http://www.maine-et-loire.gouv.fr/IMG/pdf/organigramme\\_20\\_10\\_2015.pdf](http://www.maine-et-loire.gouv.fr/IMG/pdf/organigramme_20_10_2015.pdf)>.

Yra kelios policijos prefektūros: Paryžiuje (įsteigta 1800 m.) ir Ronos deltos (*Bouches-du-Rhône*, įsteigta 2012 m.). Taigi Paryžiaus ir Ronos deltos departamentuose yra ir departamento prefektai, ir departamento policijos prefektai. Juos skiria Ministrų Taryba.

*Policijos  
prefektūros*

Paryžiaus policijos prefektūroje dirba kone 46 000 pareigūnų, iš jų 30 000 policijos ir 8 500 priešgaisrinės saugos pareigūnų<sup>87</sup>.

### 2.6.3. Vietos valdžia

Prancūzijos Konstitucijos 1 straipsnyje įtvirtinta, kad šalies organizacija yra decentralizuota. J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer teigia, kad decentralizacija kyla dėl kelių priežasčių: 1) teritorinės bendruomenės (pranc. *collectivités territoriales*) yra viešieji juridiniai asmenys; 2) tam tikra autonomija vietos valdžiai yra suteikta Konstitucijos 72 straipsniu, – teritorinės bendruomenės tvarkosi laisvai, išsirinkdamos tarybas ir naudodamosi reglamentine valdžia savo įgaliojimams įgyvendinti<sup>88</sup>. Kai kurie autoriai teigia, kad vietos valdžios institucijos yra viešosios įmonės, turinčios savo pavadinimus, teritorijas, biudžetą, darbuotojus, atliekančios tam tikras funkcijas ir turinčios atitinkamą nepriklausomybę nuo valstybės institucijų<sup>89</sup>.

*Decentraliza-  
cija*

Pagal Konstitucijos 72 straipsnio 1 dalį, šalies teritorinės bendruomenės yra komunos, departamentai, regionai, ypatingą statusą turinčios bendruomenės ir užjūrio teritorinės bendruomenės. Taigi Prancūzijos vietos valdžios sistema yra sudaryta iš trijų pagrindinių lygmenų:

- 1) 13 regionų (pranc. *régions*);
- 2) 96 departamentų (pranc. *départements*) ir 6 užjūrio departamentų;
- 3) 36 700 komunų<sup>90</sup> (pranc. *communes*).

*Trys  
pagrindiniai  
lygmenys*

Kaip minėta, tai yra pagrindiniai lygmenys, bet literatūroje ir teisės aktuose minimi dar du: tai komunų bendradarbiavimo viešosios įstaigos (EPCI, pranc. *établissement public de coopération intercommunale*) ir metropoliai (žr. šio skyriaus pabaigoje).

Kalbant apie Prancūzijos vietos valdžią svarbūs yra Bendrasis teritorinių bendruomenių kodeksas<sup>91</sup> (toliau šiame skyriuje – Kodeksas) ir Rinkimų kodeksas<sup>92</sup>. Atskirai paminėtini keli teisės aktai, skirti teritorinėms bendruomenėms kurti ir reformuoti: 1) 1982 m. *Defferre* įsta-

*Loi Defferre*

<sup>87</sup> Préfecture de police. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/English/About-us/About-us/Presentation-of-the-Prefecture-de-Police>>.

<sup>88</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 9–10.

<sup>89</sup> SWIFT, N.; KERVELLA, G. A Complex System Aims to Bring French Local Government Closer to the People. Paris, 2009. Prieiga per internetą: <[http://www.citymayors.com/france/france\\_gov.html](http://www.citymayors.com/france/france_gov.html)>. Žiūrėta 2015-12-19.

<sup>90</sup> Kai kuriuose šaltiniuose nurodyta 36 664 arba 36 529. Žr.: Alternatives Economiques [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-17]. Prieiga per internetą: <[http://alternatives-economiques.fr/blogs/abherve/2016/01/11/biasse-du-nombre-de-communes-en-france-de-2-en-2015-malgre-cela-nous-restons-fort-loin-dune-organisation-rationnelle](http://alternatives-economiques.fr/blogs/abherve/2016/01/11/biasse-du-nombre-de-communes-en-france-de-2-en-2015-malgre-cela-nous-restons-fort-loin-dune-organisation-rationnelle/)>.

<sup>91</sup> Code général des collectivités territoriales. Version consolidée au 18 décembre 2015.

<sup>92</sup> Code électoral. Version consolidée au 1 décembre 2015.

*Loi  
constitutionnelle  
n° 2003*

tymas dėl decentralizavimo<sup>93</sup>, suteikęs vietos valdžios institucijoms daugiau sprendimų priėmimo dalijantis su valstybės institucijomis administravimo ir biudžeto funkcijas laisvės; 2) 2003 m. J.-P. Raffarino vadovaujama Vyriausybė siūlė keletą su decentralizacija susijusių aktų. Dėl to buvo papildyta Konstitucija. Papildymai susiję su vietos valdžios lėšomis, peticijomis, vietos referendumu<sup>94</sup>; 3) 2015 m. rugpjūtį Prancūzijos Parlamentas priėmė įstatymą dėl naujo teritorinio Respublikos organizavimo<sup>95</sup>. Pagal šį dokumentą, nuo 2016 m. sausio 1 d. Prancūzijoje yra ne 22, o 13 regionų. Be to, panaikinta regionų ir departamentų bendrosios kompetencijos nuostata (pranc. *clause de compétence général*), kuri leido jiems veikti visose srityse.

*La loi  
NOTRe*

Tolesnėse pastraipose trumpai apibūdinami vietos valdžios lygmenys.

Prancūzijoje 1955 m. steigiant regionus buvo siekta teritoriškai suskirstyti miestus ir šalį. 1982 m. regionai tapo *collectivités territoriales*. Nuo 2016 m. sausio 1 d. Prancūzija suskirstyta į 13 regionų: Bretanė, Normandija, Korsika, Luaros slėnio Centras, Aukštutinė Prancūzija, Burgundija-Franš Kontė, Grand Estas, Il de Fransas, Luaros kraštas, Naujoji Akvitanija, Oksitanija, Overnė-Rona-Alpės, Provansas-Alpės-Žydrasis Krantas.

*Regionų  
organai*

Regionams vadovauja šešeriems metams renkamos tarybos. Pagal Bendrąjį teritorinių bendruomenių kodekso L4133-1 straipsnį, jos šešeriems metams renka prezidentą (pranc. *président*), o pagal Kodekso L4133-4 straipsnį – nuolatinio komiteto narius (pranc. *commission permanente*). Pagal Kodekso L4231-1 straipsnį, regiono tarybos prezidentas yra vykdomasis organas. Jis rengia ir įgyvendina regiono tarybos sprendimus. Nuolatinį komitetą sudaro regiono tarybos prezidentas, nuo keturių iki penkiolikos prezidento pavaduotojų (pranc. *vice-présidents*) ir dar keli tarybos nariai. Komitetui taryba gali perduoti kai kurias funkcijas, išskyrus tas, kurios susijusios su biudžeto formavimu. Pagal Kodekso L4133-8 straipsnį, regiono taryboje yra biuras, sudarytas iš prezidento, jo pavaduotojų, o kai kuriais atvejais – iš nuolatinio komiteto narių. Regiono tarybai padeda regiono ekonomikos, socialinių ir aplinkos reikalų taryba (pranc. *conseil économique, social et environnemental régional*). Pagal Kodekso L4134-1 straipsnį, ji yra patariamoji asamblėja, kurios misija – informuoti regiono tarybą regionų politikos klausimais ekonominiu, socialiniu, aplinkosaugos požiūriais, taip pat dalyvauti konsultacijose, prisidėti prie regiono viešosios politikos vertinimo ir stebėsenos, rengti teritorijų planavimą ir t. t. Ekonomikos, socialinių ir

<sup>93</sup> *Loi Defferre sur la décentralisation promulguée le 2 mars 1982*. Dar jis vadinamas *Loi Gaston Defferre*. G. Defferre'as buvo valstybės organizacijos ministras. Įstatymas oficialiai vadinasi *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (aut. pastaba)*.

<sup>94</sup> *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République*. JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568 texte n° 1.

<sup>95</sup> *Loi de Reforme Territoriale pour une Nouvelle Organisation de la République (NOTRe)*.

aplinkos reikalų tarybos sudėtis, jos narių paskyrimo sąlygos nustatomos Valstybės Tarybos dekretu. Į tarybos sudėtį gali būti įtraukti atitinkamų žinių turintys aplinkosaugos srityje veikiančių asociacijų ir fondų atstovai. Minėtoji taryba gali būti sudaryta iš skyrių, teikiančių regiono tarybai nuomones ir pranešimus. Ji pati nusistato savo darbo tvarkos taisykles. Užjūrio regionų organų statusas ir sudėtis reglamentuojami atskirais Kodekso straipsniais (L4431-1–L4438-1).

Regionų tarybų kompetencijos įvardytos Kodekso L4221-1–L4221-6 straipsniuose. Pagrindinės regionų funkcijos – teritorijų planavimas ir ekonomikos plėtra. Kitos funkcijos – švietimo (aukštosios mokyklos, pranc. *lycées*), kultūros paveldo, pavojingų atliekų, upių laivybos, sporto, turizmo, transporto (TER traukinių, mokyklinių autobusų, tarpmiestinio transporto), regionų kelių tvarkymo klausimai.

*Regionų veiklos sritys*

Departamentai Prancūzijoje buvo įsteigti 1789 m. kaip iš dalies decentralizuoti dariniai. Nuo 1982 m. departamentas įgijo visiškai decentralizuotos teritorinės bendruomenės statusą. Iš viso Prancūzijoje yra 101 departamentas. Tarp jų yra užjūrio teritorijos, t. y. Gvadelupa, Reunjonas, Majotas, Martinika, Prancūzijos Gviana.

*Departamentai*

Departamentai suskirstyti į apskritis (pranc. *arrondissement des département*), t. y. teritorinius vienetus. Pastarieji išskirstyti į dar 1789 m. pradėtus steigti kantonus (pranc. *canton*), t. y. departamentų tarybų rinkimų teritorijas. Jų yra apie du tūkstančiai, o apskričių – maždaug trys šimtai. Apskirtyse veikia departamento prefektui pavaldūs subprefektai. Pagal Kodekso L3113-1 straipsnį, apskritis steigiamos ir naikinamos Valstybės Tarybos dekretu po konsultacijų su departamentų tarybomis. Sprendimus dėl jų ribų keitimo priima valstybės atstovas regione, prieš tai pasitaręs su departamento taryba. Vadovaujantis Kodekso L3113-2 straipsniu, dėl kantonų steigimo, naikinimo ir ribų pakeitimo sprendžiama Valstybės Tarybos dekretu, prieš tai pasikonsultavus su atitinkamo departamento taryba.

Departamentams vadovauja tarybos, pagal Rinkimų kodekso L192 straipsnį, renkamos šešerių metų kadencijai. Tarybos renka savo prezidentą, nuolatinio komiteto narius. Pastarieji komitetai sudaromi panašiai kaip ir regionų tarybų nuolatiniai komitetai. Pagal Kodekso L3221-1 straipsnį, prezidentas yra vykdomasis departamento organas, rengiantis ir įgyvendinantis departamento tarybos sprendimus. Departamentuose yra biurai, sudaryti iš departamento prezidento ir nuolatinio komiteto narių. Kai kurių departamentų statusas, organai, pavyzdžiui, Paryžiaus departamento ar užjūrio departamentų, yra reglamentuojami atskirais Kodekso straipsniais. Tarkim, Paryžiaus tarybai vadovauja ne prezidentas, o meras (pranc. *maire*).

*Departamentų organai*

Departamentų tarybų kompetencijos nurodytos Kodekso L3211-1–L3215-2 straipsniuose. Taigi departamentų vietos valdžia paprastai veikia socialinių reikalų (motinos ir vaiko sveikatos, socialinės pagalbos

*Departamentų veiklos sritys*

vaikams), kultūros, švietimo (koledžai, pranc. *collèges*), sporto, saugumo (gaisro, gelbėjimų, nusikaltimų atvejais), turizmo, transporto (mokyklos transportas neįgaliems vaikams), departamento kelių tvarkymo srityse.

*Komunos*

Komunos Prancūzijoje buvo įsteigtos 1789 m. Iš viso jų yra daugiau kaip 36 000. Iš jų net 32 000 komunų gyvena mažiau nei 2 000 gyventojų.

*Komunų organai*

Komunoms vadovauja šešeriems metams renkamos municipalitetų tarybos (pranc. *conseils municipal*) ir merai. Municipalitetų tarybų narių skaičius priklauso nuo gyventojų skaičiaus. Pavyzdžiui, pagal Kodekso L2121-2 straipsnį, mažesnių nei šimto gyventojų komunų municipaliteto tarybose turi būti septyni nariai, o daugiau nei 300 tūkstančių gyventojų komunose, – 69 tarybos nariai. Municipalitetų tarybos nustato komunos politikos gaires, tvirtina biudžetą, valdo komunos turtą, nustato komunos administracijos vidaus taisykles. Minėtosios tarybos šešeriems metams slaptuoju balsavimu iš savo narių renka merą. Meras turi būti sulaukęs aštuoniolikos metų. Jo pareigos nesuderinamos su regiono tarybos ar departamento prezidento postais, jis negali būti Europos Komisijos, Europos centrinio banko sprendimus priimančio organo ar Prancūzijos banko pinigų politikos valdybos nariu. Meras, kaip komunos vyriausiasis pareigūnas, įgyvendinantis municipaliteto tarybos sprendimus, siūlo ir įgyvendina komunos biudžetą, užtikrina aplinkosaugą, išduoda leidimus statyboms. Be to, jis atsakingas už komunos administravimą, registruoja naujagimius, santuokas, mirties atvejus. Pagal Kodekso L2212-1 straipsnį, meras, kontroliuojant valstybės atstovui departamente, yra atsakingas už miesto, kaimo policiją ir įgyvendina su tuo susijusius valstybiniu lygmeniu priimtus teisės aktus, taip pat leidžia administracinius privalomojo pobūdžio aktus, kurie gali būti skundžiami teismams. Atlikdamas valstybės priskirtas funkcijas meras yra atsakingas valstybės atstovui. Komunos meras kartais įvardijamas valstybės atstovu komunoje.

*Komunų veiklos sritys*

Kai kurioms komunoms taikomos atskiros Kodekso nuostatos. Komunų kompetencijos yra įvardytos Kodekso L2211-1–L2254-1 straipsniuose. Dėl to galima teigti, kad viešosios municipalitetų tarybų ir komunų bendradarbiavimo įstaigos daro įtaką urbanizacijos procesams (kaip minėta, rengia miestų planus, išduoda leidimus statyboms). Jų balsas svarus ir priimant sprendimus sanitarijos, vandens tiekimo klausimais. Jos tvarko socialinius reikalus – steigia atitinkamus centrus (pranc. *centre communal d'action sociale*), sprendžia kultūros, buitinių atliekų rinkimo ir tvarkymo, švietimo ir mokyklų (pranc. *écoles*), prekybos uostų, prielaukų, vandens, potvynių valdymo, sporto, saugumo (municipalinė policija), miesto transporto, komunos kelių tiesimo klausimus<sup>96</sup>.

Paminėtina, kad, pagal Kodekso L2511-3 straipsnį, trims komunoms – Paryžiaus, Marselio ir Liono – priskiriamas specialusis režimas, t. y. jos

<sup>96</sup> Regionų, departamentų ir komunų veiklos sritys surašytos pagal: *Le Monde*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-20]. Prieiga per internetą: <[http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2015/05/28/que-change-la-loi-notre-pour-les-collectivites-territoriales\\_4642897\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/visuel/2015/05/28/que-change-la-loi-notre-pour-les-collectivites-territoriales_4642897_4355770.html)>.

skirstomos į apskričių municipalitetus (pranc. *arrondissement municipal*). Paryžiaus komuna skirstoma į dvidešimt apskričių municipalitetų, Marselio – į šešiolika, o Liono – į devynis. Šių apskričių municipalitetų ribos yra nustatytos Įstatymu dėl Paryžiaus, Marselio, Liono administracijų organizavimo<sup>97</sup>. Apskričių municipalitetai turi savo tarybas ir renkasi merus. Be dvidešimties Paryžiaus apskričių, dar veikia Paryžiaus taryba (pranc. *conseil de Paris*), kurią sudaro minėtųjų apskričių municipalitetų tarybų nariai, renkantis Paryžiaus merą.

*Paryžiaus taryba ir meras*

Pagal Kodekso L5210-1-1 straipsnį, yra keletas viešųjų komunų bendradarbiavimo įstaigų (toliau – EPCI) kategorijų: komunų sindikatai (pranc. *syndicat de communes*), 1992 m. įsteigtos komunų bendruomenės (pranc. *communauté de communes*), nuo 1966 m. – miestų bendruomenės (pranc. *communauté urbaine*), nuo 1999 m. – aglomeracijų (susilieusių miestų) bendruomenės (pranc. *communauté d'agglomération*), 1965 m. įsteigti naujų aglomeracijų sindikatai (pranc. *syndicats d'agglomération nouvelle*), metropoliai (pranc. *métropole*). Visos šios EPCI rūšys yra įsteigtos įstatymais, joms suteiktas juridinio asmens statusas ir finansinis savarankiškumas. EPCI administruoja patariamąsias tarybas. Pavyzdžiui, komunų sindikatų pagrindinis organas yra sindikato komitetas, į kurį įeina kiekvienos komunos atstovai, komunų bendruomenių – komunų bendruomenės taryba, miestų bendruomenių – miestų bendruomenės taryba, aglomeracijų bendruomenių – aglomeracijos bendruomenės taryba, metropolijų – metropolio taryba, taip pat metropolio konferencija (pranc. *conférence métropolitaine*), į kurią įeina metropolio ir komunų nariai. Visos minėtosios tarybos, pagal Kodekso L5211-6-1 straipsnį, yra renkamos per municipalitetų tarybų rinkimus, remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise. Kiekvienoje iš minėtųjų kategorijų yra ne tik tarybos, bet ir prezidentai – vykdomieji organai, taip pat biurai, kuriuos paprastai sudaro atitinkamos EPCI prezidentas, jo pavaduotojai ir keletas kitų tarybos narių. Šios įstaigos užsiima aplinkos tvarkymo, ekonomikos plėtros reikalais, miesto, vietovių planavimo politika, socialinės pusiausvyros palaikymu, gyvenamosios aplinkos politika, mokyklų transportu, keliais ir t. t. Jų veikla reglamentuojama Kodekso straipsniais. Pavyzdžiui, L5214-16–L5214-22 straipsniai reglamentuoja komunų bendruomenių, L5215-20–L5215-31 – miestų bendruomenių, L5216-5–L5216-7-2 – aglomeracijų bendruomenių, L5217-2–L5217-5 – metropolijų kompetenciją.

*EPCI*

Kaip minėta, metropoliai yra viena iš komunų bendradarbiavimo formų. Jie apima po keletą komunų, pavyzdžiui, Nicos Žydrą Krantą (pranc. *Côte d'Azur*) metropolis jungia 49 komunas ir apytiksliai 540 000 gyventojų. Prancūzijoje yra vienuolika metropolijų (pranc. *Européenne de*

*Metropoliai*

<sup>97</sup> Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Version consolidée au 22 décembre 2015.

Lille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice Côte d'Azur, Rouen Normandie, Strasbourg Eurométropole, Grenoble-Alpes, Montpellier Méditerranée, Rennes, Brest) ir du ypatingojo statuso metropoliai (pranc. *Métropole d'Aix-Marseille-Provence*, *Métropole du Grand Paris*). Be to, yra Liono metropolis, įsteigtas ne komunų bendradarbiavimo forma, o kaip teritorinė bendruomenė. Kalbant apie metropolius yra svarbūs keli teisės aktai: 2010 m. Teritorinių bendruomenių įstatymas<sup>98</sup>, kuriuo buvo įsteigti metropoliai, ir 2014 m. Įstatymas dėl metropolijų patvirtinimo<sup>99</sup>.

*Bendradarbiavimo komisija*

Kodekso L5211-42–L5211-44-1 straipsniai reglamentuoja Departamentinės komunų bendradarbiavimo komisijos (pranc. *Commission départementale de la coopération intercommunale*) statusą. Komisija – kiekviena departamente esantis darinys, kuris rūpinasi į departamento teritoriją patenkančių komunų bendradarbiavimu, teikia pasiūlymus dėl bendradarbiavimo stiprinimo. Į šią komisiją įeina 40 proc. departamento teritorijoje esančių komunų atstovų, 45 proc. EPCI atstovų, 10 proc. departamento tarybos atstovų ir 5 proc. regiono, kurioje yra departamentas, tarybos narių. Komisijai pirmininkauja valstybės atstovas departamente.

Toliau pateikiama apibendrinta prancūzų mokslininkų sudaryta Prancūzijos viešojo administravimo institucijų sistema<sup>100</sup>:

1 lentelė

<p><b>Vykdomoji valdžia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prezidentas</li> <li>• Vyriausybė <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nepriklausomos administravimo institucijos</li> <li>– Viešosios įstaigos</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Teritorinės valstybinės institucijos</b></p> <p>Dažniausiai regionų ir departamentų lygmeniu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefektai</li> <li>• Įvairių ministerijų vietos institucijos</li> </ul>
<p><b>Vietos valdžios struktūra</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 regionų (pranc. <i>régions</i>), kuriems vadovauja piliečių tiesiogiai renkamos tarybos ir tarybų renkami prezidentai</li> <li>• 101 departamentas (pranc. <i>départements</i>), kuriems vadovauja piliečių tiesiogiai renkamos generalinės tarybos ir tarybų renkami prezidentai</li> <li>• 36 658 komunos<sup>101</sup> (pranc. <i>communes</i>), kurioms vadovauja piliečių tiesiogiai renkamos tarybos ir tarybų renkami merai (pranc. <i>maire</i>)</li> </ul>

<sup>98</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. JORF n°0292 du 17 décembre 2010 page 22146 texte n° 1.

<sup>99</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1). JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n° 3.

<sup>100</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 9, 11.



### 3. PRANCŪZIJOS TEISMŲ SISTEMA

Konstitucinė Taryba (pranc. *Conseil constitutionnel*, toliau – Taryba) buvo įsteigta iš karto įsigaliojus 1958 m. Prancūzijos Respublikos Konstitucijai. Pagal Konstitucijos 56 straipsnį, Tarybą sudaro devyni nariai, turintys įgaliojimus vienai devynerių metų kadencijai. Kas trejus metus trečdalis Tarybos atnaujinama. Tris narius skiria valstybės vadovas, tris – Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas, tris – Senato pirmininkas. Be minėtųjų devynių narių, į Tarybą iki gyvos galvos įeina buvę valstybės vadovai. Tarybos pirmininką skiria valstybės vadovas.

*Konstitucinė  
Taryba*

Pasak E. Jarašiūno, Konstitucinė Taryba yra rinkimų ir referendumų teismas<sup>102</sup>, konstitucinės valdžios institucija<sup>103</sup>, konstitucinis teismas, atliekantis privalomąją (organinių įstatymų<sup>104</sup>, Konstitucijos 11 straipsnyje numatytų įstatymų pasiūlymų ir parlamento rūmų reglamentų konstitucingumo) ir fakultatyviąją konstitucingumo kontrolę<sup>105</sup>.

Administracinės teisės požiūriu vienas iš svarbiausių institutų Prancūzijos teismų sistemoje yra Ginčų teismas (pranc. *Tribunal des Conflits*, toliau – Teismas).

*Ginčų teismas*

Teismo statusą ir jurisdikciją reglamentuoja Ginčų teismo įstatymas<sup>106</sup>, priimtas dar 1872 metais. Pagrindinė Ginčų teismo steigimo priežastis buvo poreikis nustatyti civilinių teismų kompetencijos ribas (žr. jau minėtąją *Blanco* bylą).

<sup>101</sup> Duomenys iš *Institut national de la statistique et des études économiques*. France, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-22]. Prieiga per internetą: <[http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=t\\_0203R](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=t_0203R)>.

<sup>102</sup> Konstitucinė Taryba, kaip rinkimų ir referendumų teismas, prižiūri, ar teisingai vyksta Respublikos Prezidento rinkimai, nagrinėja su tuo susijusius skundus ir skelbia balsavimo rezultatus; tikrina, ar teisingai atliekamos referendumo procedūros ir skelbia referendumo rezultatus; jeigu ginčijami parlamento rinkimų rezultatai, Taryba sprendžia, ar teisingai išrinkti deputatai ir senatoriai. Žr.: JARAŠIŪNAS, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema, *supra* note 36, p. 732–735.

<sup>103</sup> Konstitucinė Taryba, kaip konstitucinės valdžios institucija, teikia konsultacijas valstybės vadovo vakansijos atveju ir, pagal Konstitucijos 16 straipsnį, valstybės vadovui „paprąšius konsultacijos dėl būtinų priemonių taikymo, kai Respublikos institucijoms, tautos nepriklausomybei, jos teritorijos vientisumui arba jos tarptautinių įsipareigojimų vykdymui gresia rimtas ir tiesioginis pavojus ir kai normali viešųjų konstitucinės valdžios institucijų veikla yra pertraukta“. Žr.: *Ibid.*, p. 733.

<sup>104</sup> „Organiniai įstatymai – tai įstatymai, kurių priėmimą tam tikrose srityse numato pati Konstitucija. Jie parlamente priimami kita tvarka, nei paprastieji ar konstituciniai įstatymai. Tokių įstatymų priėmimo negalima perduoti Vyriausybei. Jų teisinė galia yra didesnė nei paprastųjų įstatymų (kita vertus, jie neturi prieštarauti konstituciniams įstatymams, jeigu tokių yra nacionalinėje konstitucinėje sistemoje), jie gali būti keičiami tik organiniais įstatymais. Paprastai jais reglamentuojamos tam tikros sritys, kaip antai rinkimai, referendumas, politinių partijų steigimas ir veikla, kiti svarbūs klausimai. Organinių įstatymų reguliavimo sritis – svarbūs konstituciniai santykiai, kurie nėra (ir negali būti) smulkiai reglamentuojami pačios konstitucijos nuostatose. Tokie įstatymai paprastai priimami tik parlamento ir taikant ypatingą tvarką – turi būti tam tikra parlamento narių dauguma. <...> Prancūzijos Konstitucijos <...> 46 straipsnyje nustatyta, kad įstatymai, kuriuos Konstitucija pripažįsta esant organinio pobūdžio, priimami ir keičiami tam tikromis sąlygomis. Prieš promulguojant tokius įstatymus, turi būti kreipiamasi į Konstitucinę Tarybą ir gaunama jos nuomonė apie jų atitiktį Konstitucijai. Organinių įstatymų tradiciją perėmė kai kurios buvusios Prancūzijos kolonijos, taip pat ir kai kurios kitos valstybės.“ BIRMONTIENĖ, T. Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata. *Iš: Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2016, p. 45–46.

<sup>105</sup> JARAŠIŪNAS, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema, *supra* note 36, p. 732–735.

<sup>106</sup> Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits. Version consolidée au 09 décembre 2015.

Ginčų teismas yra teismas, sudarytas iš vienodo Valstybės Tarybos, kaip aukščiausiosios instancijos administracinio teismo, narių, ir Kasacinio teismo, kaip aukščiausiosios instancijos bendrojo teismo, teisėjų skaičiaus. Iš viso yra aštuoni nariai. Teismo prezidentas yra Valstybės Tarybos valstybės patarėjas. Be to, skiriami pakaitiniai nariai, t. y. vienas valstybės patarėjas iš Valstybės Tarybos ir vienas narys iš Kasacinio teismo. Teismo sudėtyje yra ir du Kasacinio teismo generaliniai advokatai bei du Valstybės Tarybos peticijų teisėjai.

*Ginčų  
teismo  
jurisdikcija*

Teismas nagrinėja bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų teisingumo<sup>107</sup>, t. y. *juridictions judiciaires* ir *juridictions administratives*, klausimus, taigi jo funkcija yra nustatyti ginčų teisinę prigimtį bei atskirti vienų ir kitų teismų jurisdikciją. Tribunolas nagrinėja pozityviuosius ginčus (pranc. *conflits positifs*), negatyviuosius ginčus (pranc. *conflits négatifs*), ginčus dėl sprendimų (pranc. *conflits de décisions*), ginčus dėl grąžinimo (pranc. *conflits sur renvoi*), ginčus dėl proceso trukmės (pranc. *durée totale excessive des procédures*). Toliau aptariami minėtųjų ginčų tipai.

*Conflit  
positif*

Pozityvieji ginčai – kai abiejų sistemų teismai mano esą kompetentingi nagrinėti vieną ar kitą ginčą, t. y. kai „administracija per prefektą ar Paryžiaus policijos prefektą ginčija bendrosios kompetencijos teismo kompetenciją“<sup>108</sup>.

Toliau kaip *conflit positif* pavyzdys pateikiama *Radiodiffusion français* byla (1951 m.): „<...> komercinis radijas Andoros kunigaikštystėje pradėjo transliacijas bangomis, tarptautinėmis konvecijomis rezervuotomis kitiems vartotojams. Šie pasiskundė Prancūzijos Vyriausybei, kuri nurodė valstybės kontroliuojamam Prancūzijos radijui sutrukdyti Andoros radijui. Prancūzijos įmonė, turėjusi išskirtines programos teises į Andoros radiją, kreipėsi į civilinį teismą, reikalaujama sustabdyti trukdžius iš Paryžiaus. Šis ginčas civilinio teismo buvo priskirtas prie *voie de fait*<sup>109</sup>, vadinasi, buvo reikalaujama civilinės atsakomybės. Apeliacinis teismas patvirtino pirmosios instancijos teismo sprendimą, bet Senos prefektas nesutiko su tokiu sprendimu. Jis teigė, kad trukdymas transliuoti radijo bangas yra valstybės veiksmas (pranc. *acte de gouvernement*), kurio teisėtumas negali būti nagrinėjamas civilinių teismų. Ginčų teismas pritarė prefekto nuomonei.“<sup>110</sup>

*Conflit  
négatif*

Negatyviųjų ginčų kyla tada, kai abiejų sistemų teismai mano esą nekompetentingi nagrinėti vieną ar kitą ginčą, t. y. „kai administracinis ir bendrosios kompetencijos teismai vienas po kito nusprendžia, kad neturi kompetencijos nagrinėti tą patį ginčą, ir vėlesnis teismas nesikreipia į Teismą, tai ginčo šalys gali kreiptis į jį dėl kompetencijos nustatymo“<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> Lietuvoje toks darinys vadinamas Specialiaja teisėjų kolegija, kitose valstybėse – Kompetencijos ginčų kolegijomis ar teismais (*aut. pastaba*).

<sup>108</sup> Ministère de la Justice. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/le-tribunal-des-conflits-10035/>>.

<sup>109</sup> Apie *voie de fait* žr. I dalies 6.4.5.2 poskyrį „Jurisdikcijos aspektai“.

<sup>110</sup> Iš: NEVILLE BROWN, L.; BELL, S. J.; GALABERT, J.-M. French Administrative Law, *supra* note 14, p. 151.

<sup>111</sup> *Ibid.*

Kilus ginčų dėl sprendimų administraciniai ir bendrosios kompetencijos teismai neatsisako nagrinėti bylos, bet priima skirtingus sprendimus, o tai gali lemti teisės neigimą (pranc. *un déni de justice*). Šio tipo ginčai gana reti.

*Conflit de décisions*

Ginčų dėl sprendimų esmę atskleidžia *Rosay* byla (1933 m.): privataus asmens automobiliui susidūrus su karine transporto priemone buvo sužeistas keleivis. Nukentėjusysis apkaltino privataus automobilio vairuotoją, bet civilinis teismas pripažino šį nekaltu. Tada nukentėjusysis bandė apkaltinti karinės transporto priemonės vairuotoją, bet administracinis teismas ir tą pripažino nekaltu. Teismas vėliau vis dėlto išaiškino, kad dėl susiklosčiusių aplinkybių atsakingas privataus automobilio vairuotojas. Buvo priimtos įstatymų pataisos, pagal kurias tokio tipo ginčai visada teisingai bendrosios kompetencijos teismams<sup>112</sup>.

Ginčai dėl gražinimo yra tokie, kuriuos sprendamas administracinis ar bendrosios kompetencijos teismas apeliacine tvarka neskundžiamu sprendimu nusprendžia, kad jam pagal jurisdikciją nepriklauso nagrinėti atitinkamo ginčo, o bet kuris kitas teismas, nagrinėjantis tokį patį ginčą ir nustatęs, kad jį turėjo nagrinėti pirmasis teismas (kuris pasisakė, kad ginčas jam nėra teisingas), turėtų sustabdyti nagrinėjimą ir kreiptis į Ginčų teismą, jog šis išspręstų teisingumo klausimą. Čia paminėtina Kasacinio teismo ir Valstybės Tarybos galimybė savo nuožiūra perduoti bylą Teismui, jei kyla sudėtingas jurisdikcijos klausimas (pranc. *conflit sur renvoi d'une juridiction statuant souverainement*). Literatūroje tai dar vadinama minėtųjų dviejų teismų teise prašyti preliminarus sprendimo<sup>113</sup>.

*Conflit sur renvoi*

Ginčų dėl gražinimo esmę atskleidžia *Rolland* byla (1933 m.): Kasacinis teismas kreipėsi su klausimu, ar Prancūzijos valstybinio geležinkelio taisyklės, reguliuojančios darbuotojų teises į pensiją, laikytinos administraciniu, ar privačiu aktu. Teismas atsakė, kad tai yra privatinės teisės dalykas, bet byloje *Compagnie Air France c. Epoux Barbier* (1968 m.) dėl panašių aplinkybių pareiškė, kad nors *Air France* yra privati įmonė, veikianti pagal privatinės teisės normas, bet taisyklės dėl orlaivių palydovų yra administracinio teisinio pobūdžio<sup>114</sup>.

Be to, Teismas sprendžia ieškinius dėl atlyginimo žalos, atsiradusios dėl pernelyg ilgo proceso, užsitęsusio teismams neapsisprendžiant dėl teisingumo<sup>115</sup>.

*Durée excessive*

2014 m. buvo įregistruotos 55, 2013-aisiais – 42 tokios bylos. 2014 m. Teismas priėmė 49 sprendimus. 60 proc. priimtų sprendimų nurodoma, kad ginčas teisingas bendrosios kompetencijos teismui<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>115</sup> Kompetencija surašyta pagal *Ministère de la Justice*. Paris, 2015 [interaktyvus; žiūrėta 2015-12-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/le-tribunal-des-conflits-10035/>>.

<sup>116</sup> Pagal Ginčų teismo tinklalapyje pateiktą medžiagą: *Tribunal des Conflits*. Paris, 2014. Vertė R. Jokubauskas [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-12]. Prieiga per internetą: <[http://www.tribunal-conflits.fr/decisions\\_2014.html](http://www.tribunal-conflits.fr/decisions_2014.html)>.

Į Teismą gali kreiptis teismai, prefektas, bylos šalys (esant ginčui dėl sprendimų ar negatyviajam ginčui, ar siekiant žalos, atsiradusios dėl skirtinguose teismuose nagrinėjamo ginčo, atlyginimo<sup>117</sup>).

Toliau pateikiamas 2015 m. išnagrinėtos bylos pavyzdys: administracinis teismas gavo ieškovo ieškinį dėl žalos, kuriuo reikalauta, kad Somos departamentas atlygintų padarytą žalą. Pareiškėjas reikalavo sumokėti 122 400 eurų už prarastas parodai pateiktas fotografijas. Somos departamentas buvo atsakingas už muziejaus, kuriame buvo rengiama paroda, administravimą. Teismas taikė Intelektinės nuosavybės įstatymą, pagal kurį visi ieškiniai, susiję su literatūros ir meno kūrinių nuosavybės teisėmis, išimtinai nagrinėjami *des tribunaux de grande instance*. Tribunolas pareiškė, kad tokį ieškinį apima samprata „meno kūrinių nuosavybės ginčai“, ir nurodė, kad ginčas teisingas bendrosios kompetencijos teismui<sup>118</sup>.

Toliau apžvelgiant Prancūzijos bendrosios kompetencijos teismų sistemą naudojama Prancūzijos teisingumo ministerijos tinklalapyje pateikta medžiaga, Bendrosios kompetencijos teismų kodeksu<sup>119</sup>.

*Bendrosios kompetencijos teismai*

Bendrosios kompetencijos teismų (pranc. *juridictions judiciaires*) sistemą sudaro Kasacinis teismas (pranc. *Cour de cassation*), apeliaciniai teismai (pranc. *Cours d'appel*) ir pirmosios instancijos civiliniai (pranc. *juridictions civiles*), baudžiamosios jurisdikcijos (pranc. *juridictions pénales*), specialiosios jurisdikcijos (pranc. *juridictions spécialisées*), nepilnamečių bylų teismai (pranc. *juridictions pour mineurs*). Čia aktualus Bendrosios kompetencijos teismų kodeksas<sup>120</sup>.

*Tribunaux d'instance*

Pirmosios instancijos civiliniai teismai veikia apylinkėse (pranc. *tribunaux d'instance*) ir apygardose (pranc. *tribunaux de grande instance*). Apylinkių civiliniai teismai nagrinėja ginčus dėl ne daugiau kaip 10 000 eurų vertės nuosavybės. Šie teismai turi baudžiamųjų bylų skyrius – vadinamuosius policijos teismus (pranc. *tribunaux de police*), kurie tiria baudžiamuosius nusižengimus ir skiria baudas. Šiuose teismuose dirba profesionalūs ir neprofesionalūs teisėjai (pranc. *juge de proximité*). Pastarieji dekretu skiriami neatnaujinamai septynerių metų kadencijai pritarus Aukščiausiajai magistratūros tarybai. Bylos nagrinėjamos vienasmeniškai. Didesnės nei 10 000 eurų vertės ieškiniai teikiami apygardų teismams. Be to, šis teismas nagrinėja skyrybų, tėvystės, motinystės bylas. Apygardų teismai įkurdinami departamentų centruose. Šiuose teismuose yra kriminaliniai teismai (pranc. *tribunaux correctionnels*), kurie priima sprendimus apriboti laisvę nuo šešių mėnesių iki dešimties metų. Apygardų teismuose, įskaitant kriminalinius teismus,

*Tribunal de police*

*Tribunal correctionnel*

<sup>117</sup> Pagal *Tribunal des Conflits*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-12]. Prieiga per internetą: <<http://www.tribunal-conflits.fr/demarches-procedures.html>>.

<sup>118</sup> Tribunal des Conflits. Paris, 2015. Vertė R. Jokubauskas [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-13]. Prieiga per internetą: <[http://www.tribunal-conflits.fr/PDF/4023\\_Decision\\_4023.pdf](http://www.tribunal-conflits.fr/PDF/4023_Decision_4023.pdf)>.

<sup>119</sup> Apie bendrosios kompetencijos teismus parašyta pagal *Ministère de la Justice*. Paris, 2012 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-18]. Prieiga per internetą: <[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf)>; *Code de l'organisation judiciaire*.

<sup>120</sup> *Code de l'organisation judiciaire*.

sprendimus priima trys teisėjai, iš kurių vienas yra neprofesionalus. Civilinius ginčus, kurių ginčo suma mažesnė nei 4 000 eurų, ir smulkius pažeidimus nagrinėja vienas teisėjas – *juge de proximité*.

*Juge  
de proximité*

Prisieusiųjų teismas (pranc. *Cour d'assises*) yra baudžiamosios<sup>121</sup> jurisdikcijos teismas, nagrinėjantis sunkias baudžiamąsias bylas, susijusias, pavyzdžiui, su žmogžudystėmis, ginkluotais plėšimais, terorizmo aktais, narkotikų prekyba ir t. t. Tai nėra nuolatinis teismas. Jis sušaukiamas kas trejus mėnesius dviem savaitėms. Tokio tipo teismai veikia kiekviename departamente. Prisieusiųjų teismą sudaro trys profesionalūs teisėjai ir prisiekieji, t. y. burtų būdu išrinkti devyni piliečiai. Be to, yra nepilnamečių bylų Prisieusiųjų teismai. Šie teismai nagrinėja baudžiamąsias bylas, kuriose kaltinamieji yra jaunuoliai nuo 16 iki 18 metų. Bylas nagrinėja trys profesionalūs teisėjai ir devyni prisiekieji.

*Cour  
d'assises*

Tarp pirmosios instancijos teismų veikia ir specializuotieji bendrosios kompetencijos, pavyzdžiui, nepilnamečių bylų, darbo, pramonės, verslo, socialinės saugos, žemės ūkio ir žemių, teismai. Pastarųjų teismų teisėjai, išskyrus nepilnamečių bylų, yra neprofesionalūs ir būna renkami arba skiriami. Nepilnamečių bylų teismai nagrinėja bylas, kuriose atsakovas gali būti aštuonerių metų vaikas, nes Prancūzijoje yra nustatytas gebėjimo suvokti savo veiksmus amžius: tarp 8 ir 10 metų. Žinoma, tokiais atvejais nėra taikomos sankcijos. Vaikams nuo 10 iki 13 metų taikomos auklėjamojo poveikio priemonės, nepilnamečiai nuo 13 iki 16 metų gali būti nuteisti ir tik nuo 16 iki 18 metų gali būti įkalinti<sup>122</sup>.

*Speciali-  
zuotieji  
bendrosios  
kompetencijos  
teismai*

Apeliaciniai teismai yra apeliacinė instancija pirmosios instancijos teismų išnagrinėtoms byloms. Šie teismai suskirstyti į socialinių, komercinių, civilinių ir kriminalinių bylų skyrius.

*Apeliaciniai  
teismai*

Kasacinis teismas yra aukščiausiosios instancijos teismas bendrosios kompetencijos teismų sistemoje. Šis teismas įsteigtas dar 1790 m. kaip Kasacinis tribunolas. Taigi Kasacinis teismas tikrina, ar bendrosios kompetencijos teismai nagrinėdami civilines ar baudžiamąsias bylas teisingai taiko įstatymus, be to, teikia nuomones žemesniosios instancijos teismams. Kasacinį teismą sudaro teisėjai patarėjai (pranc. *conseillers*), prokuroro tarnyba, teismų administracijos tarnyba, Aukščiausioji magistratūros taryba (pranc. *conseil supérieur de la magistrature*), specialiai sertifikuoti advokatai. Pats teismas suskirstytas į tris civilinių bylų skyrius: Komercinių, finansinių ir ekonominių bylų skyrių, Socialinių bylų skyrių ir Baudžiamųjų bylų skyrių. Teisėjus skiria valstybės vadovas rekomenduojant Aukščiausiajai magistratūros tarybai. Pastarosios statusą reglamentuoja Konstitucijos 65 straipsnis.

*Cour  
de Cassation*

Prancūzijoje būsimojus bendrosios kompetencijos teismų teisėjus ir prokurorus rengia 1958 m. įsteigta nepriklausoma viešoji institucija – Prancūzijos nacionalinė teisėjų mokykla (pranc. *École nationale de la magistrature*).

*École  
nationale  
de la  
magistrature*

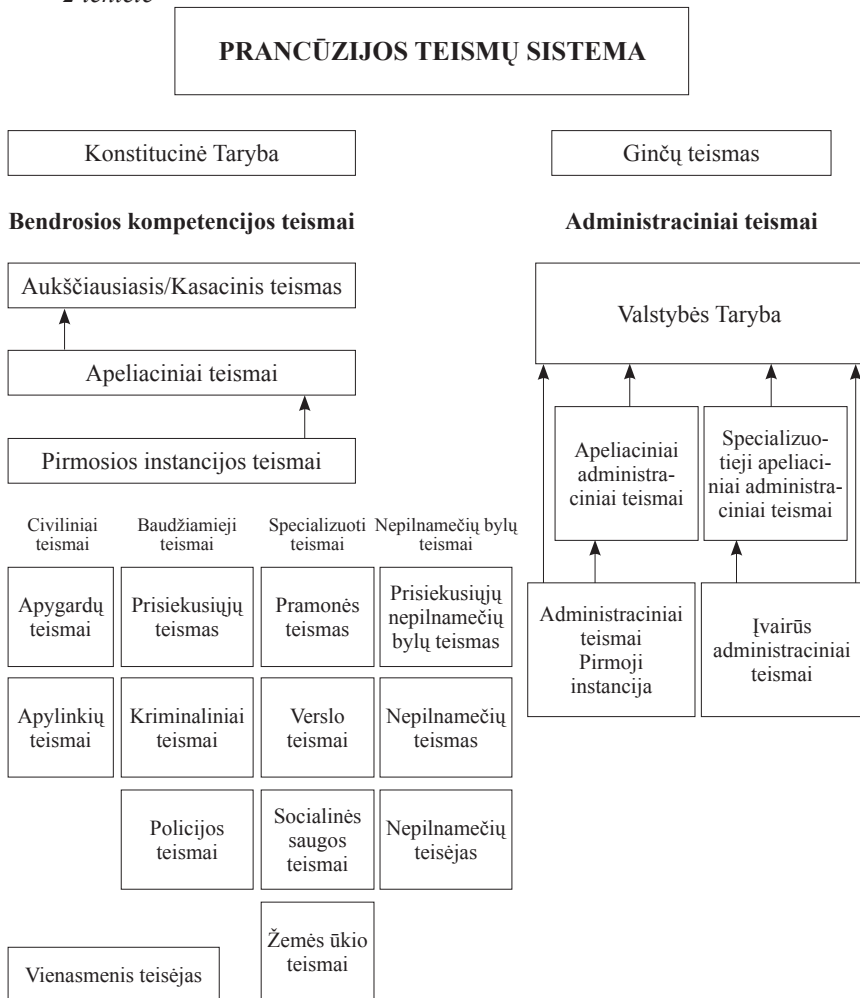
<sup>121</sup> Pastaba: Prancūzijoje baudžiamoji teisė yra privatinės teisės šaka (*aut. pastaba*).

<sup>122</sup> Apie pirmosios instancijos teismus daugiau žr.: *Ministère de la Justice*, Paris, 2012 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-18]. Prieiga per internetą: <[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf)>.

Prancūzijos administracinių teismų sistema aprašoma I dalies 6.4 poskyryje „Teisminė kontrolė“.

Taigi Prancūzijoje yra keturi aukščiausiosios instancijos teismai: Konstitucinė Taryba, Kasacinis teismas, Valstybės Taryba, Ginčų teismas (žr. toliau Prancūzijos teismų sistemos schemą)<sup>123</sup>:

2 lentelė



#### 4. PRANCŪZIJS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

*Bloc de la légalité*

Pradedant nagrinėti Prancūzijos administracinės teisės šaltinius, verta susipažinti su pranc. *bloc de la légalité* (pranc., tiesioginis vertimas – teisėtumo blokas) samprata, apimančia teisės aktų ir normų hierarchiją. Pasak J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer, teisėtumo bloko viršūnėje yra

<sup>123</sup> Duomenys iš: *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions*. Bruxelles, 2009 [interaktyvus, žiūrėta 2009-09-05]. Prieiga per internetą: <[www.juradmin.eu](http://www.juradmin.eu)>.

Konstitucija, tarptautinė teisė, ES teisė, tada – įstatymai ir pagrindiniai teisės principai (pranc. *principes généraux du droit*)<sup>124</sup>. Administracinis reglamentavimas būtų žemiausioje pozicijoje. Visas tas sudėtinės dalis galima laikyti administracinės teisės šakos šaltiniais<sup>125</sup>. Toliau analizuojami svarbiausieji iš jų.

#### 4.1. Konstitucija (pranc. *Constitution*) ir pagrindiniai teisės principai (pranc. *principes généraux du droit*)

Prancūzijos Konstitucija, „be pagrindinio teisės akto, sudaro ir jos sudėtinės dalys“<sup>126</sup>: 1) 1958 m. Konstitucija, 2) 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracija, 3) 1946 m. spalio 27 d. Konstitucijos preambulė, 4) 2004 m. Aplinkos chartija, 5) įstatymuose įtvirtinti ir Konstitucinės Tarybos nustatyti pagrindiniai principai (pranc. *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*).

1958 m. Konstitucijoje yra nemažai normų, susijusių su viešąja administracija. Pavyzdžiui, 1 straipsnyje įtvirtinta, kad šalies organizacija yra decentralizuota; kiti straipsniai nustato valstybės vadovo funkcijas, Ministrų Tarybos formavimą, pareigūnų skyrimą, ordonansus, dekretus, Ministro pirmininko funkcijas, parlamento atliekamas Vyriausybės kontrolės funkcijas, pareigūnų atsakomybę, teritorines bendruomenes. 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje suformuluotas principas, arba norma: visuomenė turi teisę reikalauti, kad visi pareigūnai atsiskaitytų už savo veiklą.

1958 m.  
Konstitucija

1946 m. spalio 27 d. Konstitucijos preambulė įtvirtina politinius, ekonominius ir socialinius principus, kuriais iš esmės savo veikloje turi vadovautis viešoji administracija, pavyzdžiui, nediskriminavimo principą. 1946 m. Konstitucijoje įvardijami principai yra nustatyti Konstitucinės Tarybos ir Valstybės Tarybos ir įtvirtinti įstatymuose, pavyzdžiui, kaip teigia J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer, valstybės tarnybos tęstinumo principas, *audiatur et altera pars*<sup>127</sup> principas, švietimo laisvės, lygybės, administracinių teismų nepriklausomumo, verslo ir pramonės laisvės, viešosios veiklos tęstinumo principai ir t. t.

1946 m.  
spalio 27 d.  
Konstitucijos  
preambulė

#### 4.2. ES teisė

J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer teigia, kad ES teisė ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija yra tarptautinių taisyklių šaltiniai, darantys tiesioginę įtaką Prancūzijos teisei. Mokslininkų nuo-

<sup>124</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 19–23.

<sup>125</sup> J. Schwarze skiria šiuos administracinės teisės šaltinius: principai, konstitucija, rašytinė teisė (įstatymai, įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai), papročių teisė, teismų jurisprudencija. SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. 104–108.

<sup>126</sup> JARAŠIŪNAS, E. Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema, *supra* note 36, p. 688.

<sup>127</sup> Tebūnie išklaudyta ir kita šalis (lot.) (*aut. pastaba*).

*Nicolo  
byla*

mone, jais abiem galima grįsti administracinio sprendimo teisėtumo nagrinėjimą. Be to, jie cituoja *Nicolo* bylą, kurią išnagrinėjusi Valstybės Taryba patvirtino, kad Bendrijos sutarties ir šalies įstatymo kolizijos atveju pripažintina Bendrijos teisės viršenybė<sup>128</sup>.

### 4.3. Įstatymai ir kodifikuotieji teisės aktai (pranc. *lois et codes*)

*Kodeksai*

Prancūzijoje yra nemažai kodifikuotųjų teisės aktų, t. y. teisės normų, rinkinių, paprastai suskirstytų į L ir R dalis. Rinkinio L dalį sudaro normos, priimtose įstatymų leidžiamosios valdžios (pranc. *partie législative*), o R dalį – normos, kurias priėmė reglamentavimo galią turintys, t. y. viešojo administravimo, subjektai (pranc. *partie réglementaire*)<sup>129</sup> arba Valstybės Taryba<sup>130</sup>. Pavyzdžiui, Administracinės justicijos kodeksas (pranc. *Code de justice administrative*), Finansų teismų kodeksas (pranc. *Code des juridictions financières*), Bendrasis teritorinių bendruomenių kodeksas (pranc. *Code général des collectivités territoriales*), Tyrimų kodeksas (pranc. *Code de la recherche*), Sporto kodeksas (pranc. *Code du sport*), Transporto kodeksas (pranc. *Code des transports*), Aplinkos kodeksas (pranc. *Code de l'environnement*), Visuomenės sveikatos kodeksas (pranc. *Code de la santé publique*), Verslo kodeksas (pranc. *Code de commerce*), Gynybos kodeksas (pranc. *Code de la défense*), Socialinės apsaugos kodeksas (pranc. *Code de la sécurité sociale*), Kino ir animacinio vaizdo kodeksas (pranc. *Code du cinéma et de l'image animée*), Darbo kodeksas (pranc. *Code du travail*) ir kiti.

*Administracinės  
justicijos  
kodeksas*

Administracinės justicijos kodeksą sudaro devynios knygos. Pirmoji knyga skirta Valstybės Tarybai, antroji – pirmosios instancijos ir apeliaciniam administraciniam teismams, jų struktūrai, trečioji – teismų kompetencijai, ketvirtoji knyga nebegalioja, penktoji skirta skubos tvarka priimamiems teismo sprendimams, šeštoji nebegalioja, septintoji skirta teismo sprendimams, aštuntoji – apeliacinėms procedūroms, devintoji – teismo sprendimų vykdymui.

*Finansų  
teismų  
kodeksas*

Finansų teismų kodeksas apima tris knygas. Pirmoji knyga skirta Finansų teismo struktūrai, jurisdikcijai, procedūroms, antroji – regionų ir teritorijų finansų rūmams (teismams), jų struktūrai, jurisdikcijai, procedūroms, trečioji knyga – specialiesiems administraciniam teismams, susijusiems su Finansų teismu, t. y. Biudžetinės ir finansinės drausmės teismui bei Privalomųjų įnašų tarybai.

*Teritorinių  
bendruomenių  
kodeksas*

Bendrasis teritorinių bendruomenių kodeksas sudarytas iš septynių dalių (pranc. *part*), suskirstytų į knygas (pranc. *livre*), šios suskirstytos į skyrius (pranc. *titre*), pastarieji – į skirsnius (pranc. *chapitre*), o šie – į

<sup>128</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 21.

<sup>129</sup> Yra ir tik įstatymo galią turinčių kodeksų, pavyzdžiui, Civilinis kodeksas (pranc. *Code civil*).

<sup>130</sup> Pavyzdžiui, Baudžiamąjį kodeksą (pranc. *Code pénal*), Administracinės justicijos kodeksą (pranc. *Code de justice administrative*) sudaro iš Valstybės Tarybos dekretų sudarytos legislatyvinė (įstatymų leidybos) ir reglamentavimo dalys (*aut. pastaba*).



straipsnius (pranc. *articles*). Pirmoji dalis skirta bendrosioms nuostatomis (decentralizavimo principams, bendrajam režimui, vietos viešajai veiklai ir t. t.), antroji – komunoms, jų organizacijai, organams, veiklai, biudžetui, trečioji – departamentams, jų organizacijai, organams ir veiklai, ketvirtoji dalis – regionams, penktoji – vietos valdžių bendradarbiavimui (komunų sindikatams, komunų ir miestų bendruomenėms, aglomeracijų bendruomenėms, naujų aglomeracijų sindikatams, metropoliams), šeštoji – užjūrio teritorinėms bendruomenėms, septintoji – užjūrio teritorinėms bendruomenėms pagal Konstitucijos 73 straipsnį.

Toliau apžvelgiami keli su administracinės teisės institutais susiję įstatymai. Antai tarp įstatymo galią turinčių teisės aktų Prancūzijoje esama statutų, pavyzdžiui, Pagrindinis funkcionierių statusas (pranc. *Statut général des fonctionnaires*), sudarytas iš keturių įstatymų, arba keturių skirsnių. Pirmasis skirsnis – Įstatymas dėl viešųjų tarnautojų teisių ir pareigų<sup>131</sup> – reglamentuoja garantijas, karjerą, pareigas. Antrasis skirsnis – Įstatymas dėl valstybės viešosios tarnybos nuostatų<sup>132</sup> – nustato konsultavimo organus (pavyzdžiui, viešosios tarnybos aukščiausiąją tarybą), kreipimąsi į viešąją tarnybą, karjeros struktūrą, postus (visu ir ne visu etatu dirbantys darbuotojai, specialiosios paskirties ir vyresnieji vadovai, atsargos tarnautojai, vaikų priežiūros atostogų išėję darbuotojai ir t. t.), profesinį tobulėjimą, vyresniųjų vadovų statusą, jų vertinimą, paaukštinimą, perkėlimą, perkvalifikavimą, bendruosius atlygio nuostatus, atsakomybę, tarnybos pasibaigimą. Trečiasis – Įstatymas dėl teritorinės viešosios tarnybos<sup>133</sup>, skirtas ir valstybės, ir teritorinių bendruomenių institucijų tarnautojams, – reglamentuoja teritorinės viešosios tarnybos patariamųjų organų (pavyzdžiui, Teritorinės viešosios tarnybos aukščiausiosios tarybos, valstybinio teritorinės viešosios tarnybos centro, valdymo centrų, paritetinių administravimo komisijų, techninių komitetų, higienos, darbo saugumo ir sąlygų komitetų) statusą, teritorinės viešosios tarnybos prieinamumą, karjeros struktūrą, postus (visu etatu ir ne visu etatu dirbantys darbuotojai, specialiosios paskirties, vyresnieji vadovai, atsargos tarnautojai, vaiko priežiūros atostogų išėję darbuotojai ir t. t.), vertinimą, skatinimą, perkvalifikavimą, atlygį, socialines garantijas, tarnybos pasibaigimą. Ketvirtasis – Įstatymas dėl tarnybos visuomenės sveikatos apsaugos įstaigose<sup>134</sup> – nustato konsultavimo organus (pavyzdžiui, aukščiausiąją tarnybos visuomenės sveikatos apsaugos įstaigose tarybą, paritetines administravimo komisijas, valstybinius patariamuosius komitetus), postus, veiklą, paaukštinimą, perkvalifikavimą, atlygį, atsakomybę, tarnybos pasibaigimą.

*Funkcionierių statusas arba Viešųjų tarnautojų statusas*

<sup>131</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi Le Pors). Version consolidée au 29 décembre 2015.

<sup>132</sup> Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1). Version consolidée au 29 décembre 2015.

<sup>133</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (1). Version consolidée au 29 décembre 2015.

<sup>134</sup> Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Version consolidée au 29 décembre 2015.

2015 m. gruodžio duomenimis, Prancūzijoje iš viso buvo 5,64 milijono tarnautojų. Iš jų daugiau kaip 40 proc. – valstybės tarnautojai, 35 proc. – teritoriniai tarnautojai, 20 proc. – visuomenės sveikatos apsaugos įstaigų tarnautojai<sup>135</sup>. Tūkstančiui gyventojų tenka 84 tarnautojai.

*Trys  
tarnautojų  
rūšys*

Taigi Prancūzijoje yra trijų rūšių viešųjų tarnautojų: valstybės, teritoriniai ir visuomenės sveikatos apsaugos įstaigų.

*Funkcio-  
nierių  
statuto  
taikymo  
ribos*

Valstybės, teritorinėse institucijose ir sveikatos apsaugos įstaigose dirbantiems tarnautojams (pranc. *agents contractuels*) taikomas įstatymas dėl pagal sutartis dirbančių agentų<sup>136</sup>. Teisėjams ir kariškiams taikomos ne viešųjų tarnautojų, o atskiros nuostatos. Viešosiose pramonės ir verslo įstaigose dirbantiems darbuotojams taikomos Darbo kodekso normos. Viešosiose administravimo įstaigose, mokslo, kultūros ir profesinėse viešosiose įstaigose dirbantiems tarnautojams taikomos Viešųjų tarnautojų statuto nuostatos.

J. Schwarzės nuomone, svarbūs administracinės teisės šaltiniai yra dar keli įstatymai, kuriuose reglamentuojama viešosios administracijos pareiga teikti pagrįstą informaciją<sup>137</sup>.

#### 4.4. Administracinis reglamentavimas (pranc. *pouvoir réglementaire*)

Neabejotina, kad centrinės vykdomosios valdžios ir vietos valdžios leidžiami teisės aktai yra administracinės teisės šaltiniai. Valstybės vadovo, Ministro pirmininko, Ministrų Tarybos dekretais buvo steigiami viešieji subjektai, tvirtinami jų veiklos statutai, skiriami valstybės pareigūnai, tarnautojai. Daugiau apie dekretus, sprendimus ir nutarimus žr. tolesniame skyriuje.

### 5. PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS

Prancūzijoje viešosios administracijos veikla, kuri nėra būdinga privatiems subjektams, vadinama viešųjų įgaliojimų prerogatyvomis (pranc. *prérogatives de puissance publique*). Šie įgaliojimai suteikia teisę priimti vienašalius įpareigojamuosius teisės aktus. J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer mini *Huglo* bylą, kurioje Valstybės Taryba konstatavo, kad administraciniai sprendimai yra esminis viešosios teisės institutas<sup>138</sup>.

*Huglo byla*

<sup>135</sup> Pagal *Portail de la Fonction publique*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-29]. Prieiga per internetą: <<http://www.fonction-publique.gouv.fr/trois-versants-de-la-fonction-publique>>.

<sup>136</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (1). Version consolidée au 29 décembre 2015.

<sup>137</sup> Pavyzdžiui, *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés; Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal; Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives*. Plačiau: SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, supra note 13, p. 104.

<sup>138</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. *Administrative Law in France*, supra note 4, p. 11.

Taigi viena iš Prancūzijos viešosios administracijos veiklos formų yra vienašalių administracinių aktų priėmimas (pranc. *acte administratif unilatéral*). Pastarieji skirstomi į norminius (pranc. *réglementaires*) ir nenorminius (pranc. *non réglementaires*). Acte administratif

Norminių teisės aktų leidimas susijęs su reglamentavimo galią turinčia valdžia, kuri, kaip minėta, Konstitucijos 21 straipsniu priskiriama Ministrui pirmininkui, užtikrinančiam įstatymų įgyvendinimą. Reglamentavimo įgaliojimus turi ir ministrai, ir nepriklausomos administravimo institucijos, ir teritorinės valstybinės institucijos bei vietos valdžia. Pastarųjų reglamentinė valdžia įtvirtinta Konstitucijos 72 straipsnio 3 dalyje.

Norminių teisės aktų pavyzdžiai yra dekretai (pranc. *décret*), sprendimai (pranc. *arrêté*), nutarimai (pranc. *délibération*). Dekretus Prancūzijoje priima valstybės vadovas<sup>139</sup>, Ministras pirmininkas<sup>140</sup>, Ministrų Taryba kartu su šalies vadovu<sup>141</sup>, Valstybės Taryba. Réglementaires

Norminiai dekretai Prancūzijoje vadinami reglamentiniais (pranc. *décrets réglementaires*) ir skirstomi į tris grupes: paprastuosius dekretus (pranc. *décrets simples*), Valstybės Tarybos dekretus (pranc. *décrets en Conseil d'État*) ir Ministrų Tarybos dekretus (pranc. *décrets en conseil des ministres*). Ministrų Tarybos dekretai prilyginami valstybės vadovo dekretams. Kiti dekretai, išskyrus Valstybės Tarybos, yra Ministro pirmininko dekretai Konstitucijos 21 straipsnio prasme.

Dekretus dėl gynybos, žvalgybos, teisingumo arba užsienio reikalų Prezidentas priima be Ministrų Tarybos. Paprastai tokie dekretai prasideda žodžiais „Respublikos Prezidentas“, juos pasirašo Ministras pirmininkas ir atitinkamas ministras<sup>142</sup>.

Ministrų Tarybos dekretų projektus rengia tos srities ministras, o kontroliuoja Vyriausybės generalinis sekretorius. Prezidentas dekreto projektą įrašo į Ministrų Tarybos darbotvarkę. Projektas pateikiamas Ministrui pirmininkui ir atitinkamam ministrui. Pagal Konstitucijos 13 straipsnį, valstybės vadovas pasirašo Ministrų Tarybos priimtus dekretus. Juos kontrastiguoja Ministras pirmininkas, prireikus – ir atitinkamas ministras. Šie dekretai priimami, kaip numatyta Konstitucijoje (pavyzdžiui, Konstitucijos 13 straipsnis), organiniuose įstatymuose, ordonansuose arba atitinkamame dekrete<sup>143</sup>. Ministrų Taryba gali keisti savo priimtus dekretus. Tam turi pritarti valstybės vadovas.

<sup>139</sup> Pavyzdžiui, *Décret n° 2016-458 du 13 avril 2016 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne permettant l'inscription du Centre allemand d'histoire de l'art à la liste annexée au protocole de 1973 relatif à la mise en œuvre de l'accord culturel de 1954, signées à Paris le 9 février 2012 et le 8 décembre 2014 (1)*.

<sup>140</sup> Pavyzdžiui, *Décret n° 2016-477 du 18 avril 2016 portant convocation des électeurs pour l'élection d'un député à l'Assemblée nationale (3e circonscription de l'Ain)*.

<sup>141</sup> Pavyzdžiui, *Ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016 portant codification des dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques dans le code des relations entre le public et l'administration*.

<sup>142</sup> Pagal GÉRARD, P. L'administration de l'État, *supra* note 48, p. 113–114.

<sup>143</sup> Pavyzdžiui, *Décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres*.

Dekretas turi būti pateiktas Valstybės Tarybai įvertinti po to, kai pateikiamas Ministrų Tarybai. Pagal Administracinės justicijos kodekso L112-1 straipsnį, Valstybės Tarybos išvados dėl dekreto projekto teikiamos, jeigu tai numatyta Konstitucijoje (pavyzdžiui, Konstitucijos 37 straipsnyje), įstatyme (pranc. *texte législatif*), įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose (pranc. *texte réglementaire*) arba kai to prašo Vyriausybė.

Paprastieji dekretai priimami ne Ministrų Tarybos ar Valstybės Tarybos, dažniausiai juos priima Ministras pirmininkas. Tam tikrais atvejais juos gali vertinti Valstybės Taryba. Paprastaisiais dekretais įgyvendinami įprastiniai reglamentavimo įgaliojimai<sup>144</sup>.

Pabrėžtina, kad Ministras pirmininkas priima įgyvendinamuosius dekretus (pranc. *décrets d'application*). Juose nurodoma, kaip turi būti įgyvendinami įstatymai<sup>145</sup>.

Sprendimus priima ministrai, prefektai, regionų tarybų prezidentai, nutarimus – vietos valdžios asamblėjos, nepriklausomos administravimo institucijos<sup>146</sup>. Sprendimai ir nutarimai yra žemesnės galios nei dekretai.

*Non  
réglemen-  
taires  
Circulaires*

Nenorminiai teisės aktai yra individualaus pobūdžio dekretai ir sprendimai, pavyzdžiui, įvairūs leidimai, skyrimo į pareigas dokumentai<sup>147</sup>.

Aplinkraščių (pranc. *circulaire*), instrukcijų (pranc. *instruction*) priėmimas laikytinas viešosios administracijos veiklos forma. Juos leidžia ministrai, generaliniai direktoratai, prefektai ir kiti pareigūnai. Valstybės Taryba viename iš savo sprendimų yra atskyrusi dvi aplinkraščių rūšis: aiškinamuosius, kuriuose komentuojamos įstatymo, dekreto nuostatos, ir norminius, kuriuose teikiamos pastabos tarsi sukuria naują taisyklę. Vėliau, priėmus sprendimą byloje *Mme Duvignères*, šis skirstymas panaikintas<sup>148, 149</sup>.

*Lettre de  
mission*

Reikia pasakyti, kad Prancūzijoje populiarūs misijų (užduočių) laišakai (pranc. *lettre de mission*), kuriuos rašo ir valstybės vadovas, ir Ministras pirmininkas, ir ministrai<sup>150</sup>. Jų negalima priskirti prie vienašalių administracinių aktų. Tai daugiau viešojo subjekto, kurie turi išsaugoti nepriklausomumą, bendradarbiavimo forma. Šiuose laišukuose asmuo išreiškia savo požiūrį tikėdamasis, kad į jį bus atsižvelgta.

<sup>144</sup> Pagal *vie-publique.fr*: Paris, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-decret.html>>.

<sup>145</sup> Pagal *Legifrance.gouv.fr* [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-18]. Prieiga per internetą: <[http://eur-lex.europa.eu/n-lex/info/info\\_fr/index\\_en.htm](http://eur-lex.europa.eu/n-lex/info/info_fr/index_en.htm)>.

<sup>146</sup> Pavyzdžiui, Nacionalinė informacinių technologijų ir laisvių komisija priėmė *Délibération n° 2016-096 du 14 avril 2016 portant autorisation unique de traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre de la prévention et de la protection de l'enfance (AU-49)*.

<sup>147</sup> Apie norminius ir nenorminius teisės aktus plačiau: *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/que-sont-actes-administratifs-unilateraux.html>>.

<sup>148</sup> Pagal *Direction de l'information légale et administrative*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/qu-est-ce-qu-circulaire.html>>.

<sup>149</sup> Aplinkraščių pavyzdžių žr. specialiajame tinklalapyje: *Service public de la diffusion du droit*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-30]. Prieiga per internetą: <<http://circulaires.legifrance.gouv.fr/>>.

<sup>150</sup> *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, sur les priorités en matière de politique d'immigration, le 9 juillet 2007.*

Prie Prancūzijos viešosios administracijos veiklos formų priskirtinas administracinių sutarčių sudarymas (pranc. *contrat administratif*). L. N. Brownas, J. Bellas, J.-M. Galabert'as skiria dvi pagrindines administracinių sutarčių rūšis<sup>151</sup>: 1) koncesijų (pranc. *la concession de service public*) sutartys. Įprastas pavyzdys – koncesijų sutartys dėl vandens tiekimo, nes dažniausiai šias paslaugas teikia privačios įmonės, sudariusios koncesijų sutartis su komunomis; 2) viešųjų pirkimų (pranc. *le marché public*) sutartys. Čia pateikiama kelių tiesimo, mokyklų renovavimo, paslaugų teikimo pavyzdžių. J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer<sup>152</sup> skiria keturias pagrindines administracinių sutarčių rūšis: tai viešųjų pirkimų sutartys, reglamentuojamos Viešųjų pirkimų kodekse (pranc. *Code des marchés publics*), bei viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą įtvirtinančios dviejų tipų koncesijų sutartys: sutartys dėl viešosios veiklos perdavimo (pranc. *délégation de service public*)<sup>153</sup> ir partnerystės sutartys (pranc. *contrats de partenariat*)<sup>154</sup>. Dar yra sutartys dėl viešojo turto perdavimo privačiam subjektui ir darbo sutartys su pagal sutartį dirbančiais tarnautojais. Iš administracinių sutarčių kylantys ginčai nagrinėjami administraciniuose teismuose.

*Contrat  
administratif*

## 6. PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ

Šiame skyriuje apžvelgiamos viešosios administracijos veiklos kontrolę atliekančios institucijos ir pareigūnai.

### 6.1. Ombudsmenas (pranc. *Défenseur des droits*)

Teisių gynėjas (toliau – ombudsmenas arba teisių gynėjas), anksčiau vadintas mediatoriumi (pranc. *médiateur*; liet. tarpininkas), 2008 m. priėmus konstitucinį įstatymą<sup>155</sup> įgijo konstitucinį teisinį pareigūno statusą. Ombudsmeno institutas įsteigtas 2011 m. organiniu įstatymu dėl teisių gynėjo<sup>156</sup>. Jo kompetencija apima anksčiau atskirai veikusių įstaigų – Respublikos teisių gynėjo, vaikų teisių gynėjo, Diskriminacijos ir lygybės priežiūros institucijos, nacionalinės etikos komisijos – funkcijas<sup>157</sup>.

*Loi constitutionnelle*

*Kompetencijos ribos*

<sup>151</sup> NEVILLE BROWN, L.; BELL, S., J.; GALABERT, J.-M. French Administrative Law, *supra* note 14, p. 204–205.

<sup>152</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 18.

<sup>153</sup> Čia aktualus *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (I)*.

<sup>154</sup> Čia aktualus *Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat*.

<sup>155</sup> 2008 m. Prancūzijos parlamentas priėmė, o valstybės vadovas promulgavo konstitucinį įstatymą dėl Penktosios Respublikos institucijų modernizavimo. Vienas iš Konstitucijos papildymų buvo naujas teisių gynėjo institutą reglamentuojantis XI bis skirsnis. Žr.: *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (I)*.

<sup>156</sup> *Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (I)*.

<sup>157</sup> Informacija pagal *Assemblée nationale*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-31]. Prieiga per internetą: <[www2.assemblee-nationale.fr](http://www2.assemblee-nationale.fr)>.

*Ombudsmeno skyrimas* Pagal Konstitucijos 71-1 straipsnį, teisių gynėją šešerių metų kadencijai skiria šalies vadovas. Tam turi pritarti atitinkamos Nacionalinės Asamblėjos ir Senato komisijos. Už savo veiklą teisių gynėjas atsiskaito valstybės vadovui ir Parlamentui. Įstatymo 2 straipsnyje ombudsmenas yra įvardytas kaip nepriklausomas konstitucinis pareigūnas, kuriam nėra privalomi jokie valstybės valdžios ar kitų asmenų nurodymai, jis negali būti sulaikytas ar kitaip suvaržyta jo laisvė dėl su jo veikla susijusios nuomonės, o jo funkcijos nesuderinamos su Vyriausybės nario ir Parlamento nario funkcijomis.

*Ombudsmeno įgaliojimai* Minėtojo straipsnio 1 dalyje įtvirtinta ombudsmeno pareiga prižiūrėti, kad valstybės administracija, teritorinės bendruomenės, viešosios įstaigos, taip pat bet kuris darinys, kuriam patikėta vykdyti viešąją veiklą, gerbtų asmenų teises ir laisves. Į ombudsmeną gali kreiptis bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, manantis esąs nukentėjęs nuo viešosios veiklos ar viešojo administravimo subjekto. Kreipiantis žyminio mokesčio mokėti nereikia. Ombudsmenas gali atlikti tyrimus. Tam jis gali reikalauti informacijos, apklausti atitinkamus žmones, kreiptis į Valstybės Tarybą dėl teisės aktų išaiškinimo. Ombudsmenas gali dalyvauti sprendžiant ginčą, tarpininkauti, reikalauti atitinkamiems pareigūnams taikyti tarnybinę atsakomybę ir t. t.

*Ombudsmeno institucijos sudėtis* Teisių gynėjui vaikų teisių, diskriminacijos ir lygybės, etikos klausimais padeda trys pavaduotojai. Tuos pačius klausimus ombudsmeno institucijoje kuruoja trys valdybos, kurias sudarant dalyvauja Nacionalinė asamblėja, Senatas, Valstybės Taryba, Kasacinis teismas, Ekonominė, socialinė ir aplinkos taryba<sup>158</sup>.

## 6.2. Ekonominė, socialinė ir aplinkos taryba

(pranc. *Conseil économique, social et environnemental*)

*Peticijos* Ekonominę, socialinę ir aplinkos tarybą galima priskirti prie viešosios administracijos kontrolės subjektų. Pagal Konstitucijos 69 straipsnį, jai gali būti teikiamos peticijos, kurias ši išnagrinėja ir siūlo Vyriausybei ar Parlamentui imtis veiksmų. Peticijos gali būti teikiamos bet kuriais ekonominiais, socialiniais, aplinkos klausimais. Jos turi būti parašytos prancūzų kalba ir pasirašytos 500 tūkstančių pilnamečių Prancūzijos piliečių ar joje reziduojančių asmenų. Vis dėlto pagrindinė šios institucijos užduotis yra teikti išvadas dėl jai pateiktų įstatymų projektų, ordonansų ir dekretų. Atitinkamai ji vadinama konstitucinio lygmens patariamąja institucija.

Ekonominės, socialinės ir aplinkos tarybos pradininkė buvo 1924 m. įsteigta Nacionalinė ekonomikos taryba. Analogas ES lygmeniu būtų Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas.

*Tarybos sudėtis* Tarybą sudaro 233 nariai, skiriami kartą atnaujinamai penkerių metų kadencijai. Tarp narių yra darbuotojų, pramonės, prekybos, paslaugų sričių, žemdirbių, amatininkų, laisvųjų profesijų, šeimos ir kitų asociacijų, fondų atstovų. Tarybai padeda biuras, sekcijos, delegacijos, laikinosios komisijos.

<sup>158</sup> Défenseur des droits. Paris, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.defenseurdesdroits.fr/en/institution/delegates>>.

### 6.3. Aukščiausiasis teisingumo teismas (pranc. *Haute Cour*) ir Respublikos teisingumo teismas (pranc. *Cour de justice de la République*)

Kalbant apie viešosios administracijos veiklos kontrolę galima paminėti Aukščiausiąjį teisingumo teismą ir Respublikos teisingumo teismą, kurių teisinis statusas reglamentuojamas Konstitucijoje ir organiniuose įstatymuose. Vis dėlto pastarieji tiesiogiai susiję ne su viešosios administracijos veiklos kontrole, o su valstybės vadovo konstitucine atsakomybe ir Vyriausybės narių baudžiamąja atsakomybe.

*Haute Cour*

Aukščiausiąjį teisingumo teismą sudaro Senato ir Nacionalinės Asamblėjos nariai. Jam pirmininkauja Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas. Šis teismas sprendžia valstybės vadovo atstatydinimo klausimą. Šis konstitucinės teisės institutas čia nėra išsamiai nagrinėjamas.

Respublikos teisingumo teismas nėra tiesiogiai susijęs su viešosios administracijos veiklos kontrole, bet kai Vyriausybės nariams už įgyvendinant įgaliojimus atliktus veiksmus kyla baudžiamoji atsakomybė, tokiais atvejais juos teisia Respublikos teisingumo teismas. Jį sudaro dvylika Parlamento narių, trys Kasacinio teismo teisėjai, iš kurių vienas pirmininkauja minėtajam teismui.

*Cour de justice de la République*

### 6.4. Teisminė kontrolė (pranc. *contrôle juridictionnel*)

Prieš aptariant šiuolaikinę Prancūzijos administracinių teismų sistemą, apžvelgtinos istorinės jų steigimo aplinkybės. Nereikėtų pamiršti, kad kalbama apie valstybę, kuri pirmoji įsteigė administracinį teismą ir sukūrė atskirą administracinių teismų sistemą.

Dauguma mokslininkų<sup>159</sup> teigia, kad šiuolaikinės prancūzų administracinės teisės ir administracinės justicijos ištakų galima ieškoti XVIII a. pabaigoje, kai dar gyvavo senasis režimas (pranc. *ancien régime*). Tuo metu buvo sukurta centralizuota ir hierarchija grįsta administracija. Paminėtinas 1641 m. išleistas Sen Žermeno (pranc. *Saint-Germain*) ediktas, kuriuo buvo uždrausta teismams (tuo metu vadintiems parlamentais) nagrinėti ginčus, kylančius dėl valstybės administracijos. Tai vadinama teisiniu administraciniu dualizmu, reiškiančiu, kad teisminės valdžios organai nenagrinėja ginčų, susijusių su valstybe, jos administracija ar Vyriausybe. FronDOS laikotarpiu<sup>160</sup> veikė suverenūs teismai, bet neilgai, nes 1661 m. parlamentams vėl buvo uždrausta kištis į karaliams patikėtus valstybės

*Ancien régime*

*Saint-Germain ediktas*

<sup>159</sup> Šis istorinis ekskursas parašytas remiantis: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, p. 220–224; PITROVÁ, L.; POMAHÁČ, R. Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1997, p. 45–56; SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. 100–104.

<sup>160</sup> FronDOS laikotarpis, dar kartais vadinamas princų frontu, reiškia maištą, kilusį prieš pirmąjį ministrą, Liudviko XIV patikėtinį, kardinolą Mazarinį ir karalienę motiną Aną Austrę, dėl šių monarchų ir aristokratų neribotos valdžios. Maištas 1653 m. buvo numalšintas jėga. SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, p. 221.

- 1789 m. reikalus. 1789 m. revoliucija bei Žmogaus ir piliečių teisių deklaracija, ypač jos 16 straipsnis, įtvirtinęs valdžių padalijimą kaip konstitucinį principą, vadinami lūžiu, įkūnijusiu perėjimą iš policinės valstybės<sup>161</sup> į teisinę. 1790 m. buvo išleistas iki šiolei galiojantis Teisminės organizacijos įstatymas (pranc. *Loi su l'organisation judiciaire*). Juo bendrosios kompetencijos teismams buvo uždrausta nagrinėti su valstybiniu administravimu susijusias bylas, tikrinti bet kokio pobūdžio administracinius aktus. 1799 m. Konstitucijos 52 straipsnis įtvirtino Valstybės Tarybos institutą, kuris pakeitė prieš tai veikusią Karališkąją tarybą (pranc. *Conseil du Roi*). Valstybės Taryba pradėjo veikti 1799 m. Kalėdų laikotarpiu. Iš pradžių ją sudarė eiliniai ir neeiliniai valstybės patarėjai (pranc. *conseillers en service ordinaire et extraordinaire*), vėliau prie jų prisijungė klausytojai (pranc. *auditeurs*), dar vėliau – peticijų teisėjai (pranc. *maître des requêtes*). Institucijai vadovavo valstybės atstovas (pirmasis Valstybės Tarybos vadovas buvo Napoleonas Bonapartas). Pabrėžtina, kad Valstybės Taryba nuo pat pradžių nebuvo laikoma teismu. Ji atliko daugiau konsultanto ir teisės aktų aiškintojo funkciją. 1800 m. Prancūzijoje atsirado prefektų tarybos (pranc. *conceil de préfecture*). Jos nagrinėjo ginčus dėl mokesčių, sutartinės valstybės atsakomybės, viešųjų paslaugų teikimo ir pan. 1806 m. Valstybės Taryboje sukurta Ginčų nagrinėjimo komisija (pranc. *Commission du contentieux*), kurią sudarė trylika narių, o vadovavo teisingumo ministras (pranc. *minister-juge*). Komisijos užduotis buvo rengti ginčų nagrinėjimo sprendimus, t. y. siūlyti jų projektus pagal procesines Civilinio proceso kodekso taisykles. Galutinius sprendimus priimdavo valstybės atstovas. Ne vienus metus Prancūzijoje buvo diskutuojama dėl teisingumo ministro instituto. XIX a. pradžia prancūzų administracinei teisei svarbi dar dėl kelių faktų ir pavardžių. Paminėtini *žinomiau*si to meto administracinės teisės specialistai, Valstybės Tarybos nariai: baronas de Gérard'as, L.-A. Macarelis, L. de Cormeninis, E. Laferrière'as<sup>162</sup>. Tuo metu buvo sukurtas ir Vyriausybės komisaro institutas, 2009 m. pervadintas visuomenės teisėjo pranešėjo institutu. Nuo 1864 m. supaprastinta kreipimosi į Valstybės Tarybą tvarka, nes žyminiai mokesčiai prašymams anuliuoti neteisėtus administracinius aktus buvo panaikinti, nebebuvo reikalaujama ir privalomojo atstovavimo. 1872 m. įstatymu Valstybės Tarybos Ginčų nagrinėjimo komisijai patikėti įgaliojimai nagrinėti piliečių skundus dėl viešosios administracijos sprendimų. Teigiama, kad būtent šis įstatymas tapo nepriklausomų administracinių teismų vystymosi pagrindu (pranc. *justice déleguée*). Vis dėlto Valstybės Taryba ir toliau buvo laikoma vykdo-

<sup>161</sup> Policinėje valstybėje valdymas grindžiamas prievartos ir represijų metodais. Tokios valstybės institucijos priima sprendimus neatsižvelgdamos nei į asmenų teises, nei į jų laisves, nepaisydamos teisės principų. Jose vyrauja totalitarinis režimas (pavyzdys – kad ir buvusi Tarybų Socialistinių Respublikų Sąjunga ir pan.) (*aut. pastaba*).

<sup>162</sup> 1887 m. publikuotas E. Laferrière'o veikalas *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* ilgus metus buvo laikomas administracinės teisės biblija. SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, *supra* note 13, p. 102.



mosios valdžios dalimi, o jos nariai – ne teisėjais, bet viešaisiais tarnautojais. Valstybės Taryba ilgai buvo vienintelė viešąją administraciją kontroliuojanti institucija. Tik 1953 m. rugsėjo 30 d. dekretu buvo įsteigti pirmosios instancijos administraciniai teismai (pranc. *tribunaux administratifs*), kurie pakeitė minėtasias prefektų tarybas. 1987 m. buvo įsteigti apeliaciniai administraciniai teismai (pranc. *cours administratives d'appel*).

*Tribunaux administratifs*

*Cours administratives d'appel*

Šiuolaikinėje Prancūzijoje administracinių teismų sistema yra trijų pakopų. Administracinė justicija suskirstyta pagal departamentus, regionus ir visos valstybės teritoriją. Aukščiausiosios instancijos statusas priskiriamas Valstybės Tarybai, veikiančiai visos valstybės teritorijoje (pranc. *niveau national*), apeliacinės instancijos – apeliaciniams administraciniams teismams, veikiančioms regionų lygmeniu (pranc. *niveau régional*), pirmąja instancija laikomi administraciniai teismai, veikiantys departamentų lygmeniu (pranc. *niveau départemental*)<sup>163</sup>. Be to, administracinių teismų sistemą papildo specialieji administraciniai teismai. Paprastai pirmosios ir antrosios pakopos administraciniams teismams suteikiamas miesto ar miestelio, kuriame jie įsikūrę, pavadinimas<sup>164</sup>. Šių teismų buveinės numatytos įstatyme.

*Administracinių teismų sistema*

### 3 lentelė. Prancūzijos administracinių teismų sistema

Valstybės Taryba	
Apeliaciniai administraciniai teismai (8)	Specialieji apeliaciniai administraciniai teismai
Administraciniai teismai (42)	Specialieji administraciniai teismai

#### 6.4.1. Administraciniai teismai (pranc. *tribunaux administratifs*)

Pagal Administracinės justicijos kodekso (toliau – Kodeksas, pranc. *Code de justice administrative*) L211-1 straipsnį, teismai nagrinėja administracinius ginčus pirmąja instancija. Teismų vadovai gali imtis taikinimo veiksmų, jeigu šalys su tuo sutinka. Pagal Kodekso L212-2 straipsnį, teismai veikia ir kaip patariamieji organai, pavyzdžiui, sprendžia, ar mokesčių mokėtojas gali teikti ieškinį, nes, pagal Teritorinių institucijų kodeksą, tai turi daryti teritorinės institucijos. Taip pat teismai gali teikti nuomones, jei to prašo prefektai.

*Jurisdikcinė funkcija*

*Patariamoji funkcija*

Pagal Kodekso L231-2 straipsnį, teismus sudaro nariai – prezidentas, vyresnieji teisėjai patarėjai (pranc. *premiers conseillers*) ir teisėjai patarėjai (pranc. *conseillers*)<sup>165</sup>. Apskritai administracinių teismų teisėjai vadinami magistratais (pranc. *magistrats administratifs*). Jie skiriami valstybės vadovo dekretu. Dažniausiai teismų nariais tampa Nacionalinės viešojo

<sup>163</sup> SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., et al. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 226.

<sup>164</sup> Gali būti išimčių, pavyzdžiui, Sen Pjere įsikūręs administracinis teismas yra žinomas kaip Sen Pjero ir Mikelono administracinis teismas ir t. t.

<sup>165</sup> Toliau vartojamas žodis „teisėjas“.

*Teisėjas pranešėjas* administravimo mokyklos absolventai, turintys pereiti specialaus konkurso procedūras, nustatytas atskiru įstatymu<sup>166</sup>. Vyresnieji ir kiti teisėjai gali atlikti teisėjo visuomenės pranešėjo (pranc. *rapporteur public*) ar teisėjo pranešėjo (pranc. *rapporteur*) funkciją. Visuomenės pranešėjo funkcija yra ypatinga, nes jis savo nuomonę dėl susiklosčiusio ginčo pateikia viešai. Tuo metu jis nėra bylą nagrinėjančios teisėjų kolegijos narys ir negali balsuoti. Sprendimai visada priimami nelyginio skaičiaus teisėjų kolegijose. Teismų prezidentas gali skirti garbės administracinį teisėją iš Valstybės Tarybos viceprezidento sudaryto teisėjų sąrašo ieškiniams dėl užsieniečių atvykimo, išvykimo, jų teisės į prieglobstį, palydėjimo iki valstybės sienos ir kitiems klausimams nagrinėti. Užjūrio teismuose (pranc. *Saint-Barthélemy, Saint-Martin* ir *Saint-Pierre et Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Territoire de Wallis et Futuna*) gali dirbti bendrosios kompetencijos teismų teisėjai, taip pat dukart atnaujinamai dvejų metų kadencijai skiriami teismo asistentai (pranc. *les assistants de justice*). Jiems būtinos bent ketverių metų baigtos teisės studijos. Teismų prezidentai kasmet rengia galimų teismo konsultantų (ekspertų) sąrašus.

Pagal Kodekso R221-3 straipsnį, iš viso yra 42 administraciniai teismai.

*Skyliai* Teismuose esančių skyrių skaičių nustato Valstybės Tarybos viceprezidentas. Jų gali būti iki devynių. Paryžiaus administracinis teismas šiuo požiūriu yra išskirtinis, nes jo skyriai dar skirstomi į poskyrius. *Generalinė sąsamblėja* Teismuose veikia iš visų teisėjų sudarytos generalinės sąsamblėjos, kurios renkasi bent kartą per metus ir priima konsultacinio pobūdžio sprendimus.

*Vienas teisėjas* Pagal Kodekso R222-13 straipsnį, administracinių teismų prezidentas arba vyresnysis teisėjas, arba mažiausiai dvejų metų patirtį turintis teisėjas sprendžia ginčus viešuosiuose teismo posėdžiuose, pirmiausia išklausęs teisėjo visuomenės pranešėjo. Jis sprendžia ginčus dėl preliminarinių deklaracijų pagal Miestų planavimo kodeksą, dėl tam tikrų su viešųjų tarnautojų, Prancūzijos banko tarnautojų individualiu statusu susijusių klausimų, dėl pensijų, administracinių dokumentų perdavimo, nacionalinės karinės tarnybos, dėl audiovizualinės licencijos mokesčių, dėl ieškinių, susijusių su vietos aplinkos puoselėjimo ir apsaugos darbų mokesčiais (pranc. *taxes syndicales*), su vietos mokesčiais, išskyrus verslo mokesčius, dėl ieškinių, susijusių su valstybės atsakomybe jai atsakius suteikti policijos pagalbą, vykdant teismo sprendimą, dėl ieškinių, kuriais siekiama ne didesnės kaip 10 000 eurų kompensacijos (su tam tikromis išimtimis), dėl sprendimų mokesčių srityje užginčijimo, prašymų atleisti nuo mokesčių arba pratęsti mokesčių sumokėjimo terminą, dėl ieškinių, susijusių su rizika pastatams sugriūti, dėl vairuotojo pažymėjimų. Pabrėžtina, kad vieno teisėjo vienasmeniškai priimtų sprendimų negalima apskųsti apeliaciniais administraciniais teismams. Kitokio pobūdžio ginčus nagrinėja ne vienas, o trys teisėjai.

<sup>166</sup> Loi n°86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Pagal Kodekso R312-1 straipsnį, teritorinę teismų kompetenciją lemia skundžiamojo sprendimo priėmimo vieta. Gali būti išimčių, pavyzdžiui, kai atsižvelgiama į pareiškėjo gyvenamąją ir veiklos vietas (kilus rinkimų ginčams arba ginčams dėl sutarčių sudarymo), taip pat į ginčijamo turto vietą (ginčų dėl statybų leidimų arba leidimų nugriauti statinį, kultūros paminklų ir t. t. atvejais).

*Teritorinė kompetencija*

#### **6.4.2. Apeliaciniai administraciniai teismai** (pranc. *cours administratives d'appel*)

Pagal Kodekso L211-2 straipsnį, apeliaciniai administraciniai (toliau – apeliaciniai) teismai tikrina ir persvarsto administracinių teismų priimtus sprendimus. Kodekso L321-1 ir 321-2 straipsniuose pabrėžta, kad įstatymuose numatytais atvejais iš naujo svarstyti administracinių teismų sprendimus gali ir Valstybės Taryba. Beje, negalima dėl kiekvieno pirmosios instancijos teismo priimto sprendimo teikti apeliacinio skundo. Pavyzdžiui, dėl sprendimo, priimto pagreitinta tvarka, galima teikti tik kasacinį skundą. Be to, kaip minėta, apeliacine tvarka negalima skusti vieno teisėjo vienasmeniškai priimtų sprendimų<sup>167</sup>.

*Jurisdikcinė funkcija*

Apeliacinius teismus sudaro prezidentas, vyresnieji teisėjai ir teisėjai. Pastarieji gali atlikti teisėjo visuomenės pranešėjo ar teisėjo pranešėjo funkciją. Visuomenės pranešėjo funkcija sutampa su administracinių teismų teisėjo visuomenės pranešėjo funkcija. Jie skiriami valstybės vadovo dekretu. Dažniausiai jais tampa Nacionalinės viešojo administravimo mokyklos absolventai.

*Sandara*

Šalims sutikus, teismų vadovai gali imtis taikinimo veiksmų. Pagal L212-2 straipsnį, teismai veikia ir kaip patariamieji organai. Kiekvienas apeliacinis teismas skirstomas į skyrius. Sprendimai visada priimami nelyginio skaičiaus teisėjų kolegijos. Kiekvienam apeliaciniam teismui pirmininkauja eilinis valstybės patarėjas. Apeliaciniuose teismuose dirba dukart atnaujinamai dvejų metų kadencijai skiriami teismo asistentai. Pastarieji privalo būti baigę bent ketverių metų teisės studijas. Teismų prezidentai kasmet rengia galimų teismų konsultantų (ekspertų) sąrašą.

*Patariamoji funkcija*

*Teisėjų kolegija*

*Teismo asistentai*

Pagal Kodekso R221-7 straipsnį, iš viso yra aštuoni apeliaciniai administraciniai teismai (pranc. *Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles*).

Teismų skyrių skaičių nustato Valstybės Tarybos viceprezidentas. Apeliaciniuose teismuose veikia iš visų teisėjų sudarytos generalinės asamblėjos, susitinkančios bent kartą per metus. Generalinės asamblėjos priima konsultacinio pobūdžio sprendimus.

*Skyriai*

*Generalinės asamblėjos*

Paryžiaus apeliacinis administracinis teismas išskirtinis tuo, kad kai kada veikia kaip pirmoji ir galutinė instancija. Pavyzdžiui, pagal Kodekso R311-2 straipsnį, jis nagrinėja skundus dėl ministro priimtų sprendimų, susijusių su Darbo kodekse reglamentuojamu profesinių sąjungų atstovavimu.

*Paryžiaus apeliacinis adm. teismas*

<sup>167</sup> SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 236.

*Administracinių teismų taryba*

Kalbant apie administracinius ir apeliacinius administracinius teismus reikėtų paminėti Aukštesniąją administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų tarybą. Ją sudaro Valstybės Tarybos viceprezidentas, kuris vadovauja minėtajai teismų tarybai, valstybės patarėjas, vadovaujantis nuolatinei administracinių teismų inspekcijai, viešosios tarnybos generalinis direktorius, Valstybės Tarybos generalinis sekretorius, už teismų veiklą atsakingo Teisingumo ministerijos departamento direktorius, penki administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų atstovai, taip pat visi kiti nariai. Šiuos narius trejiems metams renka administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų teisėjai. Rinkimų procedūra nustatyta Kodekso R232-1–18 straipsniuose. Ši taryba teikia nuomones dėl administracinių ir apeliacinių administracinių teismų narių skiriant juos eiliniaais valstybės patarėjais ar peticijų teisėjais, nagrinėja kiekvieną su minimų teismų narių statusu susijusį klausimą ir t. t.

#### 6.4.3. Valstybės Taryba (pranc. *Conseil d'État*)

*Tarybos jurisdikcinės funkcijos*

Pagal Kodekso L111-1 straipsnį, Valstybės Taryba (toliau – ir Taryba) yra aukščiausiasis administracinis teismas. Jos sprendimai yra galutiniai. Nustatyta, kad funkciniu požiūriu Taryba yra:

- 1) pirmosios ir galutinės instancijos teismas;
- 2) apeliacinis teismas;
- 3) kasacinis teismas<sup>168</sup>.

*Pirmoji instancija*

Pagal Kodekso R311-1 straipsnį, kaip pirmoji ir galutinė instancija Taryba veikia nagrinėdama prašymus dėl valstybės vadovo dekretų ir ordonansų naikinimo, ginčus, susijusius su valstybės vadovo dekretu skiriamais pareigūnais, prašymus panaikinti ministrų ar kitų valstybės pareigūnų priimtus bendrojo pobūdžio teisės aktus, kuriuos išleidžiant reikalinga Tarybos, kaip patariamąjo subjekto, nuomonė. Taryba pirmąja instancija nagrinėja skundus dėl valstybės kolegialių institucijų priimtų sprendimų. Kodekse pateiktas šių institucijų sąrašas: Prancūzų kovos su dopingu agentūra, Rizikos ribojimų ir problemų sprendimų įstaiga, Konkurencijos įstaiga, Finansų rinkų įstaiga, Geležinkelių ir kelių transporto reguliavimo įstaiga, Elektroninių komunikacijų ir pašto reguliavimo įstaiga, Interneto žaidimų reguliavimo įstaiga, Branduolinės saugos tarnyba, Energetikos reguliavimo komisija, Aukščiausioji audiovizualinė taryba, Prancūzijos duomenų apsaugos nacionalinė komisija, Prancūzijos ryšių komisija, Prancūzijos verslo plėtros komisija<sup>169</sup>. Taryba

<sup>168</sup> PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1997, p. 63.

<sup>169</sup> Pranc. *Agence française de lutte contre le dopage, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, Autorité de régulation des jeux en lig, Autorité de régulation des transports ferroviaires, Autorité de sûreté nucléaire, Commission de régulation de l'énergie, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, Commission nationale d'aménagement commercial.*

pirmąją ir galutinę instanciją nagrinėja ieškinius dėl valstybės atsakomybės už pernelyg ilgą procedūrų administraciniuose teismuose trukmę, taip pat skundus dėl ministrų priimtų su ekonominių koncentracijų priežiūra susijusių sprendimų.

Nors veikia apeliaciniai administraciniai teismai, Taryba kaip apeliacinis teismas veikia, pavyzdžiui, kai prašoma kitų teismų įvertinti administracinio akto teisėtumą nagrinėjant kai kuriuos rinkimų ginčus. Trumpai tariant, Taryba yra apeliacinė instancija sprendžiant ginčus dėl teisėtumo bei dėl tų bylų, kurios nebuvo priskirtos apeliaciniams teismams<sup>170</sup>.

*Apeliacinė instancija*

Kaip kasacinė instancija Taryba veikia nagrinėjant specialiųjų administracinių teismų ir (kartais) apeliacinių administracinių teismų priimtus galutinius sprendimus, taip pat teikia teises nuomones žemesniosios instancijos teismams. Pagal L113-1 straipsnį, prieš nagrinėjant skundą, dėl kurio kyla sudėtingų dar praktikoje nesuformuluotų, dažnai ginčiuose pasikartojančių teisės aiškinimo klausimų, administraciniai ir apeliaciniai administraciniai teismai gali persiųsti bylą Tarybai. Ji klausimą svarsto iki trijų mėnesių. Sprendimas dėl bylos atidedamas, kol Taryba nepateiks savo nuomonės, o jeigu nuomonės nėra – kol pasibaigs trijų mėnesių terminas. Tokia tarybos funkcija padeda vienodinti administracinių teismų praktiką.

*Kasacinė instancija*

*Nuomonės teismams*

Vadovaudamasi Kodekso L112-1 straipsniu, Taryba dalyvauja rengiant įstatymus ir ordonansus, teikia nuomones dėl įstatymų, dekretų, kitų Vyriausybės jai perduotų teisės aktų projektų bei projektų keitimo pasiūlymus. Sudėtingais administraciniais klausimais Tarybą gali konsultuoti Ministras pirmininkas ir ministrai. Patariamąsios Tarybos funkcijos iš dalies yra įtvirtintos Konstitucijos 38 ir 39 straipsniuose. Taigi dvi Tarybos konsultacinės funkcijos formos – nuomonių ir pasiūlymų teikimas. Reikia pabrėžti, kad Taryba privalo pateikti savo nuomonę dėl kiekvieno įstatymo ir ordonanso, taip pat dėl kai kurių individualaus pobūdžio teisės aktų, pavyzdžiui, dėl sprendimo atimti pilietybę, projektų.

*Tarybos patariamąsios funkcijos*

Taryba, vadovaujant valstybės patarėjo padedamam Tarybos viceprezidentui, prižiūri žemesniosios instancijos administracinius teismus. Tai numatyta Administracinės justicijos kodekso R112-1 straipsnyje. Be to, administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų prezidentai kasmet prieš vasario pirmąją teikia Tarybos viceprezidentui ir Aukštesniosios administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų tarybos prezidentui ataskaitą apie vadovaujamo teismo veiklą. Tarybos viceprezidentas gali įgalioti generalinį sekretorių ir jo pavaduotojus pasirašyti visus dokumentus, susijusius su administracinių ir apeliacinių administracinių teismų administraciniu vadovavimu ir jų biudžeto valdymu.

*Priežiūra*

<sup>170</sup> PITROVÁ, L.; POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví, *supra* note 168, p. 63.

*Tarybos sudėtis*

Tarybos sudėtis įtvirtinta Administracinės justicijos kodekso L121-2 ir L121-3 straipsniuose, detalizuojama 1945 m. priimtu ir vėliau ne kartą keistu ordonansu<sup>171</sup>. Tarybą sudaro viceprezidentas, skyrių prezidentai, eiliniai valstybės patarėjai, neeiliniai valstybės patarėjai, eiliniai peticijų teisėjai (pranc. *maître des requêtes*), neeiliniai peticijų teisėjai, vyriausieji pirmojo lygio nariai (pirmosios klasės klausytojai, pranc. *auditeurs de Ire classe*), jaunesnieji pirmojo lygio nariai (antrosios klasės klausytojai). Tarybai vadovauja viceprezidentas. Generalinei Tarybos asamblėjai gali vadovauti Ministras pirmininkas, o jo nesant – teisingumo ministras. Pagal Kodekso R123-12–123-20 straipsnius, generalinės asamblėjos darbotvarkėje svarstomi teisės aktų projektai.

*Assemblée générale*

*Tarybos narių skyrimas*

Teisingumo ministro siūlymu viceprezidentą skiria Ministrų Taryba. Jis renkamas iš skyrių prezidentų arba eilinių valstybės patarėjų. Eilinius valstybės patarėjus skiria Ministrų Taryba teisingumo ministro siūlymu. Eilinais valstybės patarėjais gali būti skiriami tik eiliniai peticijų teisėjai. Pastarieji skiriami Ministrų Tarybos teisingumo ministro siūlymu. Eilinais peticijų teisėjais gali būti praktikuojantys vyriausieji pirmojo lygio nariai arba daugiau kaip 30 metų sulaukę asmenys, kurie ne mažiau kaip dešimt metų dirbo viešojoje tarnyboje, įskaitant karinę tarnybą. Vyriausieji pirmojo lygio nariai pasirenkami iš jaunesniųjų pirmojo lygio narių. Pastarieji parenkami iš 1945 m. įsteigtos Nacionalinės viešojo administravimo mokyklos (pranc. *École Nationale d'Administration*), kurioje ruošiami pareigūnai, absolventų<sup>172</sup>. Asmuo ne iš Tarybos valstybės patarėju arba peticijų teisėju gali būti skiriamas tik jeigu Tarybos viceprezidentas pateikė savo nuomonę dėl jo skyrimo. Dvejiems metams administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų narys Valstybės Tarybos siūlymu po to, kai tai aptariama su skyrių prezidentais ir gaunama Aukštesniosios administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų tarybos nuomonė, skiriamas eiliniu valstybės patarėju arba peticijų teisėju. Neeilinius peticijų teisėjus teisingumo ministro siūlymu penkeriems metams skiria Ministrų Taryba. Jie negali būti skiriami į ginčų nagrinėjimo skyrių. Valstybės Tarybos viceprezidentas ne ilgiau kaip ketveriems metams į neeilinių peticijų teisėjų pareigas gali skirti viešuosius tarnautojus, įdarbintus per Nacionalinę viešojo administravimo mokyklą, bendrosios kompetencijos teismų teisėjus, nuolat dirbančius universitetų lektorius ir vyresnius lektorius, parlamentinių asamblėjų administratorius, ryšių paslaugų vyresnius vadovus, atitinkamo rango civilius ir karo viešuosius tarnautojus, tarnaujančius viešojoje valstybės, teritorijų ar viešųjų sveikatos įstaigų tarnyboje, ES tarnautojus.

*Ecole Nationale d'Administration*

„Valstybės Taryboje yra 300 narių ir 390 tarnautojų. Du trečdaliai narių atlieka tris užduotis: pataria Vyriausybei ir Parlamentui, tikrina viešosios administracijos veiklą, vadovauja administraciniams teismams. Vienas trečdalis veikia kitomis viešosios atsakomybės kryptimis (ministerijų, viešųjų įstaigų).“<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 portant sur le Conseil d'Etat.

<sup>172</sup> Pavyzdžiui, Prancūzijos Prezidentas J. Chiracas yra šios mokyklos absolventas.

<sup>173</sup> Pagal *Conseil d'Etat*. Paris, 2015 [interaktyvus, žiūrėta: 2015-12-08]. Prieiga per internetą: <<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Organisation>>.

Tarybą sudaro septyni skyriai. Šeši iš jų atlieka kontrolę ir pataria vidaus, finansų, viešųjų darbų, gerovės ir socialinio saugumo, administracijos ir ataskaitų bei studijų klausimais. Administracinius ginčus nagrinėja Ginčų nagrinėjimo komisija, sudaryta iš dešimties poskyrių. Komisijai vadovauja prezidentas, kuriam padeda jo pavaduotojai. Poskyriams vadovauja teisingumo ministro siūlomi ir Ministro pirmininko skiriami prezidentai. Taigi Komisiją sudaro prezidentas, trys jo pavaduotojai, poskyrių prezidentai, teisėjas pranešėjas. Komisijos prezidentas ir trys jo pavaduotojai sudaro neformalų darinį, vadinamąją *troiką*, kurio paskirtis – nagrinėti teismų jurisprudencijos vienodinimo klausimus. Ginčų nagrinėjimo skyriaus sekretoriате darbuojasi dukart atnaujinamai dvejų metų kadencijai skiriami teismo asistentai. Jie privalo būti baigę bent ketverių metų teisės studijas.

*Ginčų nagrinėjimo komisija*

*Troika*

Tarybos viceprezidentui padeda konsultacijų komitetas, sudarytas iš skyrių prezidentų ir tokio paties atrinktų Tarybos narių skaičiaus. Šis komitetas pataria Tarybos organizacijos, jos narių statuso, drausminės atsakomybės klausimais.

*Konsultacijų komitetas*

Tarybos generaliniam sekretoriatui vadovauja teisingumo ministro siūlymu valstybės vadovo dekretu skiriamas generalinis sekretorius. Jis rūpinasi Tarybos administracinių padalinių darbu ir užtikrina, kad Tarybos narių darbas vyktų sklandžiai. Minėtasis pareigūnas išrenkamas iš valstybės patarėjų ir teisėjų, turi pavaduotoją. Jie pataria Tarybos viceprezidentui priimant sprendimus vadovavimo ir administravimo klausimais. Kasmet Ginčų nagrinėjimo komisijos prezidentas sudaro Valstybės Tarybai patariančių valstybės ekspertų sąrašą.

*Generalinis sekretorius*

*Ekspertų sąrašas*

Į Tarybos sudėtį įeina nuolatinis komitetas, kuris svarsto Vyriausybės siūlomus įstatymų ir ordonansų projektus, kai to išskirtiniais atvejais prašo kompetentingas ministras, Nacionalinė Asamblėja ar Senato pirmininkai. Šį komitetą sudaro Tarybos viceprezidentas, vienas iš administracijos skyrių prezidentų, kurį skiria teisingumo ministro siūlymu Ministras pirmininkas, du valstybės patarėjai iš kiekvieno skyriaus. Kiekvienas viešasis tarnautojas, einantis vadovo pareigas, gali dalyvauti Tarybos posėdžiuose, jei nagrinėjamas klausimas susijęs su jo kuruojama sritimi. Ombudsmenas gali būti Generalinės asamblėjos, komisijų ir skyrių konsultantas. Generalinės asamblėjos tvirtinamos Tarybos ataskaitos pateikiamos valstybės vadovui.

*Nuolatinis komitetas*

#### **6.4.4. Specializuotieji administraciniai teismai**

(pranc. *juridictions administratives spécialisées*)

Prancūzijoje veikiančius specializuotuosius administracinius teismus kai kurie autoriai vadina kvaziteismais, atliekančiais specializuotųjų administracinių teismų funkcijas<sup>174</sup>.

*Kvaziteismai*

<sup>174</sup> SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., et al. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 231.

*Cour des Comptes*

Vienas iš žinomiausių specializuotųjų administracinių teismų yra Finansų teismas (pranc. *Cour des Comptes*)<sup>175</sup>. Tai yra aukščiausiasis auditorius, tikrinantis, kaip naudojami viešieji pinigai<sup>176</sup>. Teismą sudaro pirmasis prezidentas, kurį skiria valstybės vadovas, generalinis prokuroras (pranc. *procureur général*), aštuonių kolegijų vadovai, 142 vyriausieji auditoriai, 66 vyresnieji auditoriai, 17 jaunesniųjų auditorių. Šioje institucijoje darbuojasi 12 neeilinių vyriausiųjų auditorių, išorės pranešėjų, ekspertų, asistentų, magistratų (pastaruosius skiria valstybės vadovas), kitų valstybės tarnautojų. 1982 m. buvo įsteigti regionų ir teritoriniai finansų rūmai (arba teismai, pranc. *chambres régionales des comptes* ir *chambres territoriales des comptes*), atliekantys regionų ir vietos savivaldos finansų kontrolę. Pastarųjų teismų sprendimus kasacine tvarka nagrinėja Finansų teismas. Prancūzijos finansų teismų statusas ir jurisdikcija reglamentuojama Finansų teismų kodekse<sup>177</sup>.

*Regioniniai ir teritoriniai finansų teismai*

*Finansinės disciplinos teismas*

Dar keli specializuotieji administraciniai teismai, susiję su Finansų teismu<sup>178</sup>. Pavyzdžiui, Biudžetinės ir finansinės drausmės teismas (pranc. *La Cour de discipline budgétaire et financière*), kuris nagrinėja viešųjų tarnautojų ir visų kitų darbuotojų, kurie tarnauja finansų teismų audituojamose institucijose, padarytus viešųjų finansų pažeidimus. Teismas su Finansų teismu susijęs tuo, kad jam vadovauja pirmasis prezidentas. Minėtąjį teismą sudaro po tiek pat Valstybės Tarybos narių ir Finansų teismo vyresniųjų auditorių. Sprendimus dėl svarbesnių bylų priima visos sudėties teismas. Persekiojimo funkciją atlieka minėtasis generalinis prokuroras. Privalomųjų įnašų taryba (pranc. *le Conseil des prélèvements obligatoire*) atsakinga už visų privalomųjų įnašų ekonominės, socialinės, biudžetinės įtakos vertinimą, rekomendacijų bet kokiais privalomųjų įnašų klausimais teikimą. Šiai tarybai pirmininkauja Finansų teismo pirmasis prezidentas. Be jo, Tarybą sudaro aštuoni magistratai arba vyresnieji viešieji tarnautojai (tikėtina, iš Finansų teismo) ir aštuoni kiti tarnautojai, kuriuos skiria ekonomikos ir finansų, socialinių reikalų, vidaus reikalų ministrai bei Nacionalinės Asamblėjos, Senato pirmininkai, Ekonomikos ir socialinių reikalų taryba. Čia paminėtina Viešųjų finansų aukščiausioji taryba (pranc. *le Haut Conseil des finances publiques*), nagrinėjanti makroekonominės prognozes ir potencialaus augimo vertinimus, kuriais remiantis kuriami finansinių įstatymų projektai. Šią tarybą sudaro dešimt narių. Keturi iš jų yra Finansų teismo nariai, keturi – atitinkamų

*Privalomųjų įnašų taryba*

*Viešųjų finansų aukščiausioji taryba*

<sup>175</sup> Autorės nuomone, galima versti „Audito rūmai“, bet knygoje vadovaujamosi Prancūzijos Respublikos Konstitucijos vertimu, parengtu leidiniui „Pasaulio valstybių konstitucijos“. Prancūzijos *Cour des Comptes* atitikmuo Lietuvoje galėtų būti Valstybės kontrolė.

<sup>176</sup> Pagal oficialų Finansų teismo tinklalapį: *Cour des Comptes*. Paris, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-19]. Prieiga per internetą: <<https://www.ccomptes.fr/en/Our-organisations/Cour-des-comptes>>.

<sup>177</sup> Code des juridictions financières. Version consolidée au 16 octobre 2015.

<sup>178</sup> Kalbant apie toliau minimas institucijas remiamasi tinklalapio informacija: *Cour des Comptes*. Paris, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2015-12-11]. Prieiga per internetą: <<https://www.ccomptes.fr/en/Our-organisations/Related-institutions>>.



Parlamento komitetų paskirti ekspertai, po vieną Ekonomikos, socialinių ir aplinkos tarybos pirmininko bei Nacionalinio statistikos ir ekonomikos studijų instituto generalinio direktoriaus paskirtą ekspertą.

Kitas iš žinomesnių specializuotųjų administracinių teismų grupei priskiriamų darinių yra Aukščiausioji švietimo taryba (pranc. *le Conseil supérieur de l'éducation*). Tarybos statusą reglamentuoja Švietimo kodekso L231-1–L231-5 straipsniai<sup>179</sup>. Tiesa, reikėtų pripažinti, kad Taryba specializuotojo administracinio teismo funkcijų nuo 2015 m. nebeatlieka ir yra konsultacinis subjektas *par excellence*.

*Aukščiausioji  
švietimo  
taryba*

Paminėtinas ir Nacionalinis prieglobsčio teisės teismas (pranc. *la Cour nationale du droit d'asile*), kuris nagrinėja skundus dėl Pabėgėlių ir asmenų be pilietybės apsaugos biuro (pranc. *Office français de protection des réfugiés et apatrides*) priimtų sprendimų, teikia konsultacijas. Teismo statusą ir jurisdikciją reglamentuoja Užsieniečių atvykimo ir apgyvendinimo bei prieglobsčio teisės kodekso<sup>180</sup> L731-1–L733-5 straipsniai.

*Prieglobsčio  
teismas*

Kai kuriuose šaltiniuose<sup>181</sup> prie specializuotųjų administracinių teismų grupės priskiriamos Valstybinė medicinos taryba (pranc. *le Conseil national de l'Ordre des médecins*), Odontologų rūmai (pranc. *l'Ordre national des chirurgiens-dentistes*), Aukščiausioji magistratūros taryba (pranc. *le Conseil supérieur de la magistrature*), Advokatų taryba (pranc. *Conseil de l'ordre des avocats*) ir t. t.

Pagal Administracinės justicijos kodekso L321-2 straipsnį, specializuotųjų administracinių teismų sprendimus iš naujo svarsto Valstybės Taryba.

#### **6.4.5. Prancūzijos administracinių teismų jurisdikcija ir procesas**

##### **6.4.5.1. Viešoji atsakomybė**

Rašant šį poskyrį remtasi: PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1997, p. 54–56; AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. *Administrative Law in France. Iš: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Intersentia Uitgevers Antwerpen–Groningen, 2012, p. 32–35; France: Conseil d'Etat. *Iš: The Relationship between European Community Law and National Law: The Cases*. Ed. by A. Oppenheimer. Cambridge: University Press, 2004, p. 377–382; NEVILLE BROWN, L.; BELL, S. J.; GALABERT, J.-M. *French Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 188–199.

Viešoji atsakomybė, dar vadinama viešąja deliktine atsakomybe, yra prancūzų administracinės teisės pagrindus padėjęs institutas (žr. *Blanco* byla). Viešoji atsakomybė reiškia valstybės atsakomybę dėl jos institucijų veiksmų, kuriais padaroma žala.

<sup>179</sup> Code de l'éducation. Version consolidée au 10 décembre 2015.

<sup>180</sup> Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Version consolidée au 5 décembre 2015.

<sup>181</sup> PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví, supra* note 168, p. 66.

Viešajai atsakomybei atsirasti būtina konstatuoti neteisėtus veiksmus, žalą ir priežastinį neteisėto veiksmo bei atsiradusios žalos ryšį. Kaltės formos – neatsargumas, neveikimas, vilkinimas, pažadų netesėjimas (įsipareigojimų nevykdymas), neteisėtai priimtas sprendimas. Pabrėžtina, kad įrodinėjimo dėl viešojo subjekto kaltės našta tenka pareiškėjui. Prancūzų administracinis procesas yra inkvizicinis, todėl teismas, vertindamas skundžiamo subjekto kaltę, yra aktyvus ir pareiškėjas gali tikėtis jo pagalbos.

Žala prancūzų administracinėje teisėje suprantama ne tik kaip materialinė, bet ir kaip moralinė, psichologinė, sukelianti išgyvenimų.

Prancūzų administraciniame procese priežastinį neteisėtų veiksmų ir žalos ryšį turi įrodyti pareiškėjas. Tam tikrais atvejais valstybė gali išvengti atsakomybės, jeigu įrodo, kad žala kilo ne dėl jos kaltės, o, pavyzdžiui, dėl paties pareiškėjo veiksmų (pranc. *faute de la victime*) arba dėl nenugalimos jėgos (pranc. *force majeure*) nulemtų aplinkybių.

L. Pítrová ir R. Pomahačius teigia, kad, pagal Prancūzijos administracinių teismų praktiką už žalą, atsiradusią dėl neteisėto administracinio sprendimo, turi atsakyti valstybė. Vėliau šis principas buvo pakoreguotas. 1873 m. Ginčų teismui priėmus sprendimą byloje *Pelletier* susiformavo praktika atskirti asmeninę viešojo tarnautojo kaltę (pranc. *faute personnelle*) nuo tarnybinės, arba administracijos, kaltės (pranc. *faute de service*). Jeigu įrodoma, kad žala atsirado dėl tarnautojo asmeninės kaltės (šališkumo, aistros, silpnybės, neatsargumo), žalos atlyginimo klausimas sprendžiamas civiliniame teisme. Paaiškėjus, kad žala kilo dėl administracijos kaltės, ginčas nagrinėjamas administraciniame teisme.

*Pelletier byla*

Minėtieji mokslininkai teigia, kad vėlesnė teismų praktika suformavo kumuliacinio (pranc. *cumul*) kaltinimo teoriją. Prie to prisidėjo ir 1911 m. byla *Anguet*. Pašte apsilankiusį asmenį užpuolė du tarnautojai, jam buvo sulaužyta koja. Sužalotas lankytojas buvo paliktas prie tarnybinio įėjimo, nes pagrindinis įėjimas buvo anksčiau laiko uždarytas. Nagrinėdama šią bylą Valstybės Taryba išvelgė dvi skirtingas kaltes: 1) per anksti uždaryta pašto tarnyba – administracijos kaltė; 2) nepagrįstas tarnautojų elgesys – jų kaltė. Žalą lėmė tų dviejų kalčių derinys<sup>182</sup>. Vadinasi, pareiškėjas gali kreiptis ir į civilinį teismą dėl tarnautojų asmeninės kaltės, ir į administracinį teismą dėl administracijos kaltės.

*Anquet byla*

Ilgainiui atsirado galimybė susigrąžinti kompensuotą žalą regreso (atgręžtinio reikalavimo) tvarka. Tokia tvarka taikoma labai retai. Čia pamėtinamos 1951 m. *Delville* ir *Laruelle* bylos.

*Delville byla*

*Delville* byla: valstybei priklausantis sunkvežimis pateko į avariją. Vairuotojas teigė, kad blogai veikė stabdžiai. Buvo kreiptasi į bendrosios kompetencijos teismą, kuris vairuotojui priteisė kompensuoti nukentėjusiajam žalą. Tada vairuotojas kreipėsi į administracinį teismą prašydamas, kad administracija padengtų 50 proc. žalos atlyginimo, nes administracija iš dalies esanti kalta dėl sunkvežimio stabdžių sistemos nepriežiūros.

<sup>182</sup> Apie *Anguet* bylą žr.: NEVILLE BROWN, L.; BELL, S. J.; GALABERT, J.-M. French Administrative Law, *supra* note 14, p. 188.

Valstybės Taryba patenkino vairuotojo prašymą. *Laruelle* byla: karys be leidimo paėmė kariuomenei priklausančią transporto priemonę privačiai kelionei ir važiuodamas parbloškė pėsčiąjį. Šis apskundė teismui kariuomenės administraciją. Valstybės Taryba nusprendė, kad administracija yra atsakinga, nes neužtikrino tinkamos transporto priemonės laikymo garaže tvarkos. Administracija žalą kompensavo, bet pareikalavo, kad karys ją gražintų. Pastarasis kreipėsi į Valstybės Tarybą, bet ši patenkino administracijos reikalavimą<sup>183</sup>.

*Laruelle byla*

Prancūzų mokslininkai<sup>184</sup> pabrėžia, kad būna atvejų, kai viešajai administracijai net ir teisėtai veikiant gali būti padaroma žala. Tai įvardijama atsakomybe be kaltės. Čia skiriamos dvi teorijos – rizikos sukėlimo ir lygybės pažeidimo.

Rizikos sukėlimo teorija grindžiama keturių rūšių atsakomybe. Pirmuoju atveju administravimo veikla gali būti pavojinga, pavyzdžiui, kai policija panaudoja ginklus ir dėl to nukenčia pašalinis asmuo, arba kai ligoninėse panaudojamas netinkamas kraujas. Antruoju atveju atsakomybė be kaltės kyla, kai administracijos padėjėjai, t. y. asmenys, nesantys viešaisiais tarnautojais, susižeidžia gelbėdami žmones ir pan. Prancūzijoje dar 1799 m. įstatymu buvo nustatyta valstybinė administracijos atsakomybė atliekant viešuosius darbus, pavyzdžiui, tiesiant kelius. Trečiuoju atveju atliekami viešieji darbai gali sukelti pavojų sveikatai arba aplinkai, pavyzdžiui, ant taisomo kelio išsilieję cheminiai produktai užteršia žemės ūkio paskirties žemę. Ketvirtuoju atveju vykstant demonstracijoms ar protesto akcijoms jų dalyviai gali padaryti žalos stebėtojams ar greta esančių parduotuvių savininkams, nebent jie pripažįstami padarę baudžiamąjį nusikaltimą.

*Rizikos sukėlimo teorija*

Diskriminavimo teorija taikytina trimis atvejais<sup>185</sup>: 1) viešieji darbai, dėl kurių tam tikram laikui tampa nebesiekiami parduotuvės ir viešbučiai; 2) dėl teisėtų administracinių sprendimų kylanti žala, pavyzdžiui, kai administracija dėl rizikos sukelti grėsmę viešajai tvarkai atsisako policijos pagalbos teismo sprendimui įgyvendinti (mokslininkai nurodo 1923 m. *Couitéas* bylą); 3) žala, sukelta dėl įstatymų ar tarptautinių sutarčių taikymo (mokslininkai nurodo 1938 m. *Compagnie La Fleurette* ir 1966 m. *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* bylas).

*Lygybės pažeidimo teorija*

XX a. prancūzų teismų praktikoje buvo plėtojama objektyviosios atsakomybės teorija (bylos *Blanco*, *Lemonier*), pagal kurią individui atlyginama žala, padaryta viešajai administracijai teisėtai vykdant savo veiklą viešojo intereso labui (pavyzdžiui, karinės pratybos, veiksmai su branduolinėmis ar cheminėmis medžiagomis, policijos reidai ir t. t.). L. Pítrová ir R. Pomahačius teigia, kad tokio principo suformulavimas yra „didžiausia prancūzų administracinės teisės vertybė“<sup>186</sup>.

*Prancūzų indėlis*

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>184</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. Administrative Law in France, *supra* note 4, p. 34–35.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví, *supra* note 168, p. 56.

### 6.4.5.2. Jurisdikcijos aspektai

Rašant šį poskyrį remtasi: AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. *Administrative Law in France. Iš: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 24–35; PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1997, p. 69–74; SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, p. 233–235; SCHWARZE, J. *European Administrative Law*. Luxembourg: Thomson Reuters, 2010, p. 108–111; STEINER, E. *French Law. A Comparative Approach*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 256; Prancūzijos Administracinės justicijos kodeksas.

J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer, aprašydami prancūzų administracinių teismų jurisdikciją, pabrėžia keletą svarbių aspektų<sup>187</sup>.

1. Viešajai administracijai iš dalies taikomos viešosios teisės normos, todėl tik dalis ginčytinų klausimų yra teisingi administraciniams teismams. Kitų ginčų (pavyzdžiui, baudžiamųjų, civilinių) sprendimas – bendrosios kompetencijos teismų jurisdikcija.

*Istatymas*

2. Kartais tiesiog įstatyme būna nustatyta, kokiais atvejais ir koks teismas turi nagrinėti vieną ar kitą kilusį ginčą, kad ir koks būtų ginčo teisinis pobūdis. Pavyzdžiui, 1987 m. įstatyme dėl Konkurencijos tarnybos teisminės jurisdikcijos<sup>188</sup> Konkurencijos tarnybos priimtų sprendimų teisėtumo nagrinėjimas priklauso bendrosios kompetencijos teismų jurisdikcijai, nors Konkurencijos tarnyba yra viešojo administravimo subjektas. Be to, ginčų nagrinėjimas gali būti priskirtas administraciniams ar bendrosios kompetencijos teismams ne įstatymais, o remiantis susiklosčiusia teismų praktika. Pavyzdžiui, kai viešojo administravimo subjektas savo sprendimu ar veiksmais pažeidžia pagrindines žmogaus teises, nukentėjusiojo ieškinį nagrinėja bendrosios kompetencijos teismas. Prancūzų doktrinoje tai vadinama *voie de fait* ir reiškia viešojo subjekto padarytą asmens laisvių ir teisių į nuosavybę pažeidimą. Baudžiamojo kodekso 136 straipsnyje įtvirtinta, kad bylos dėl orderių įteikimo, arešto orderių, kratos orderių ar neteisėto patekimo į privačią nuosavybę atliekant teisėsaugos funkcijas yra teisingos išimtinai bendrosios kompetencijos teismams<sup>189</sup>.

*Nerašyti principai*

*Voiede fait*

*Kriterijai*

Kai nėra aiškiai įtvirtinta, kuris teismas kokio pobūdžio bylą turėtų nagrinėti, svarbūs būna tam tikri kriterijai:

– ar ginčas kilo dėl viešosios tarnybos veiklos. Jeigu atsakymas teigiamas, reikėtų aiškintis, kokio pobūdžio ši veikla – administracinio viešojo (pranc. *services publics administratifs*) ar komercinio viešojo pobūdžio (pranc. *services publics industriels et commerciaux*). Pastarojo pobūdžio veikla reglamentuojama privatinės teisės normomis.

<sup>187</sup> AUBY, J.-B.; CLUZEL-MÉTAYER, L. *Administrative Law in France*, *supra* note 4, p. 24–26.

<sup>188</sup> Loi n° 87-499 du 6 juillet 1987 transférant le contentieux des décisions de l’Autorité de la concurrence à la juridiction judiciaire. Version consolidée au 12 décembre 2015.

<sup>189</sup> Apie *voie de fait* pagal STEINER, E. *French Law. A Comparative Approach*, *supra* note 15, p. 264.

Pavyzdžiui, byla *Bac d'Eloka* (1921 m.): prancūzų kolonijoje Dramblio Kaulo Krante teikiant kelto paslaugas buvo padaryta žala transporto priemonei. Gabenimo paslaugas teikė privati įmonė, todėl Ginčų teismas nusprendė, kad tokio pobūdžio konfliktas nėra administracinių teismų jurisdikcija. Taigi komercinio viešojo pobūdžio veikla (*services publics industriels et commerciaux*) „gali būti apibrėžiama kaip privačios įmonės teikiama viešoji veikla“<sup>190</sup>.

- ar ginčijama sutartis yra viešojo pobūdžio;
- ar ginčas yra susijęs su viešuoju turtu (pranc. *domaine public*).

Yra dar vienas institutas, kuris padeda nustatyti ginčo teisinį pobūdį.

Tai – Ginčų teismas.

Minėtieji prancūzų mokslininkai pabrėžia, kad asmens ir viešosios administracijos ginčą gali nagrinėti ne tik teismai, bet ir pati administracija ar institucija, prižiūrinti skundžiamą sprendimą priėmusios administracijos veiklą. Kartais prieš kreipiantis į teismą privaloma ikiteisminio administracinio ginčo nagrinėjimo tvarka kreiptis į administraciją. Tai vadinama *recours administratif*. Jeigu per du mėnesius administracija neatsako, preziumuojama, kad skundas buvo atmetas ir tokį „sprendimą pagal nutylėjimą“ galima apskusti administraciniam teismui. Taigi Prancūzijoje veikia dviejų mėnesių taisyklė: du mėnesius trunkantis administracijos atsako nebuvimas tolygus neigiamam sprendimui.

*Recours  
administratif*

*Dviejų  
mėnesių  
taisyklė*

Mokslininkai mini ir kitą institutą, kuris gali būti taikomas administracijos ir asmenų ginčų atvejais. Tai – teisių gynėjas (pranc. *Défenseur des droits*).

L. Pítrová ir R. Pomahačius skiria keturių tipų administracinius ginčus<sup>191</sup>: 1) pareiškėjas gali reikalauti panaikinti neteisėtą administracinį aktą. Prancūzų administracinės teisės doktrinoje tai vadinama *les recours en annulation*. Iš šio tipo ginčų pats svarbiausias yra ginčas dėl administracijos įgaliojimų viršijimo arba piktnaudžiavimo valdžia (pranc. *recours pour excès de pouvoir*). Bendraja prasme šio tipo ginčų nagrinėjimas vadinamas *contentieux d'annulation* arba *contentieux de la légalité*, arba objektyviaisiais administraciniais ginčais; 2) pareiškėjas gali reikalauti, kad teisėjas jo skundžiamąjį administracinį aktą ne tik panaikintų, bet ir pakeistų arba nurodytų kompensuoti žalą. Toks ginčas vadinamas visos jurisdikcijos ginču (pranc. *contentieux de pleine juridiction*), arba subjektyviuoju. Trečia, prašoma įvertinti ir interpretuoti administracinio akto teisėtumą (pranc. *recours en appréciation de la légalité et en interprétation*). Civiliniai teismai turi vadovautis administracinio teismo atlikta interpretacija; 4) išskirtiniais atvejais administracinis teismas atlieka ir represinę (sankcijų taikymo) funkciją, t. y. priima sprendimus dėl žalos valstybės turtui padariusių asmenų administracinių pažeidimų. Be šių keturių administracinių ginčų tipų, skiriami dar ir specialieji ginčai (pranc. *contentieux spéciaux*), pavyzdžiui, dėl rinkimų, mokesčių, administracinių deliktų ir pan.

*Contentieux  
d'annulation*

*De pleine  
jurisdiction*

*Recours  
en  
interprétation*

*Contentieux  
spéciaux*

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>191</sup> PÍTROVÁ, L.; POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví, *supra* note 168, p. 69–70.

*Recours  
pour excès  
de pouvoir*

J. Schwarzė, J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer aprašydami administracinių ginčų tipus susitelkia į ginčų, susijusių su administracinio akto panaikinimu (pranc. *contentieux de la légalité*), kai teismas sprendžia tik dėl akto teisėtumo ir jį panaikina arba paskelbia neteisėtu, nagrinėjimo procedūras. Šiai ginčų rūšiai priskirtinas jau minėtas *recours pour excès de pouvoir*. Mokslininkai kaip tik šios rūšies ginčams skiria daugiausia dėmesio, nes, anot jų, jie dažniausiai nagrinėjami administraciniuose teismuose.

Kalbėdami apie *recours pour excès de pouvoir* J.-B. Auby ir L. Cluzel-Métayer pabrėžia keturis svarbius aspektus. Į juos atkreipia dėmesį ir kiti autoriai, pavyzdžiui, E. Steiner<sup>192</sup>: tai reikalavimai aktams, teisė kreiptis į teismą, terminai ir teisminės kontrolės pagrindai. Taigi tolesnėse pastraipose šie aspektai apžvelgiami remiantis minėtųjų mokslininkų išvalgomis.

*Konsultacijų, gairės  
ir t. t.*

1. Reikalavimai aktams. Ne kiekvienas administracinis aktas (individualus ar norminis) gali būti ginčo administraciniame teisme dalyku. Minėtieji mokslininkai pabrėžia, kad aktas, kurį galima apskusti administraciniam teismui, turi būti tolygus sprendimui. Vadinasi, administraciniai teismai netikrins gairių ar aiškinamojo pobūdžio aplinkraščių teisėtumo. Be to, teismai netikrins nei konsultavimo dokumentų, nei pasiūlymų teisėtumo. Jie gali būti pridedami prie galutinio sprendimo, kuris buvo priimtas remiantis atitinkamais pasiūlymais ar konsultacijomis, ir atiduoti teismui įvertinti. Taip pat nebus tikrinami nei dokumentai, kuriuose pateikta atitinkama informacija, nei juridinių faktų įtvirtinantys dokumentai. Pastarieji dokumentai išskirtiniais atvejais gali būti skundžiami, jeigu abejojama juose pateiktų faktų tikrumu ir dėl to gali kilti teisinių padarinių tretiesiems asmenims.

*Sprendimai,  
priimti  
mokyklų,  
kalėjimų  
ir t. t.*

Prancūzų mokslininkai skiria keletą administracinio sprendimo pobūdžio aktų grupių, bet jų teisėtumo administraciniai teismai netikrina, nes jie reguliuoja išskirtinai organizacijos vidaus klausimus. Pirmoji grupė – pavyzdžiui, sprendimai, priimti viešųjų mokyklų vadovybės (perkelti mokinį iš vienos klasės į kitą), karinių pajėgų vadų (sprendimas neleisti pareigūnui susisiekti su žiniasklaida), kalėjimų vadovybės (perkelti kalinį iš vieno kalėjimo į kitą; bet gali būti išimčių). Kita vertus, tai nereiškia, kad mokyklos, karinių pajėgų ir kalėjimų vadovybių priimti sprendimai negali būti skundžiami teismams. Antrajai grupei sprendimų, kurių teisėtumas negali būti tikrinamas administracinių teismų, priskirtini Vyriausybės ar valstybės vadovo, nes jie gali būti ne administracinio teisinio pobūdžio arba priimti kartu su institucijomis, kurioms netaikoma administracinių teismų jurisdikcija (pavyzdžiui, kartu su parlamentu ar užsienio valstybėmis; pirmuoju atveju teisėtumą nagrinėtų Konstitucinė Taryba).

*Vyriausybės  
aktai*

<sup>192</sup> STEINER, E. French Law. A Comparative Approach, *supra* note 15, p. 266–271.

2. Teisė kreiptis į teismą (lot. *locus standi*) priklauso bet kuriam asmeniui, kuriam priimtasis administracinis aktas daro poveikį. Teisė kreiptis į teismą Prancūzijoje susijusi su teisiniu subjektiškumu ir suinteresuotumu. Kreiptis į teismą gali fizinis asmuo, juridinis asmuo, netgi besikuriančios asociacijos. Fiziniais ar juridiniais asmenimis gali būti pripažinti užsieniečiai. Pavyzdžiui, Valstybės Taryba byloje *Ville de Genève* (1991 m.) pripažino, kad gretimų valstybių vietos valdžios subjektai gali kreiptis į teismus dėl šalia valstybės sienų vykdomų projektų, kurie galbūt daro neigiamą poveikį aplinkai.

Kalbant apie teisę kreiptis į teismą svarbus intereso (pranc. *intérêt à agir*) aspektas. Interesas gali būti ekonominis, materialinis, moralinis, ideologinis, individualus, kolektyvinis. Dažniausiai būna tam tikri konkretūs interesai ir svarbiausia turi būti tai, kieno interesas labiausiai pažeidžiamas atitinkamu administraciniu aktu. Pavyzdžiui, asmenys, dėl kurių vykdoma viešoji veikla, gali ginčyti bet kokią su tos veiklos atlikimu susijusį sprendimą. Kitu atveju tas reikalavimas yra griežtesnis. Pavyzdžiui, dėl teritorijų planavimo leidimo panaikinimo gali kreiptis ne bet kas, o tik toje teritorijoje gyvenantys asmenys. Interesų vertinimas priklauso nuo faktinių aplinkybių. Tokiu atveju teismas turi įvertinti, ar ginčijamas sprendimas tiesiogiai paveiks pareiškėjo nurodomą interesą ir patį pareiškėją.

Kalbant apie *locus standi*, aktualus yra atstovavimo klausimas. Bendroji taisyklė yra tokia: *recours pour excès de pouvoir* nėra įpareigojimo, kad šalims atstovautų advokatas. To nėra reikalaujama pirmosios instancijos teismuose, bet turėtų būti reikalaujama pirmosios instancijos administraciniuose teismuose. Pagal Kodekso R431-2 straipsnį, nagrinėjant kitus skundus galioja bendroji taisyklė – kad šalims turi atstovauti advokatas. R431-7 straipsnyje nurodyta išimtis, – advokatas nebūtinai, kai viena iš šalių yra valstybė.

3. Taikoma dviejų mėnesių taisyklė. Vadinasi, kreiptis į teismą dėl administracinio akto panaikinimo galima per du mėnesius nuo sprendimo publikavimo ar pranešimo apie jį gavimo dienos, arba jeigu pareiškėjas visai nėra gavęs jokio atsakymo iš viešojo administravimo subjekto. Be to, prieš kreipdamasis į administracinį teismą asmuo per du mėnesius gali kreiptis į patį viešojo administravimo subjektą. Kreipimosi į administracinį teismą terminas gali būti ir ilgesnis. Pavyzdžiui, leidimas teršti aplinką gali būti skundžiamas ketverius metus. Kitais atvejais senaties apskritai nėra, pavyzdžiui, sprendimams, kuriais pažeidžiamos pagrindinės teisės ar sukčiaujama, senatis negalioja. Mokslininkai mini keletą kitų išskirtinių atvejų, pavyzdžiui, administracinį norminį aktą asmenys bet kada gali prašyti panaikinti, o viešajai administracijai atsisakius tą padaryti – kreiptis į administracinius teismus. Tokią nuostatą Valstybės Taryba išdėstė byloje *Compagnie Alitalia* (1989 m.). Kita vertus, jeigu dviejų mėnesių terminas baigėsi, tai nereiškia, kad negalima reikalauti deliktinės atsakomybės ir negauti kompensacijos.

*Administracinio sprendimo elementai*

4. Pasak minėtųjų mokslininkų, teisminės kontrolės *recours pour excès de pouvoir* atveju pagrindai grindžiami administracinio sprendimo elementų teorija. Įvardijami šie pagrindai: yra sprendimo autorius, sprendimas yra atitinkamos formos ir priimtas laikantis atitinkamų procedūrų, yra jo turinys, atitinkami motyvai, priežastys, teisinis pagrindas, tikslas ir siekis. Visi šie administracinio sprendimo elementai yra susiję su teisminės kontrolės pagrindais: sprendimą priėmė netinkamas asmuo (pranc. *incompétence*), sprendimas priimtas nesilaikant procedūrų, yra netinkamos formos (pranc. *vice de forme ou de procédure*), sprendimo turinys prieštarauja taisyklėms, kurių administracija turi laikytis (pranc. *violation de la loi*), sprendimo priėmimo motyvai yra neteisėti (pranc. *vices des motifs*). Motyvacijos neteisėtumas yra trijų tipų (fakto klaida – *erreur de fait*, teisės normos klaida – *erreur de droit*, neteisingas faktų nustatymas – *erreur dans la qualification juridique des faits*). Be to, paminėtinas sprendimo tikslų neteisėtumas (pranc. *détournement de pouvoir*), t. y. sprendimas nėra susijęs su viešuoju interesu ar pan. Teismo procese teismas *ex officio* vertina teisminės kontrolės pagrindus.

*Teisminės kontrolės pagrindai*

*De pleine jurisdiction d'abord*

Toliau trumpai aptariama *contentieux de pleine jurisdiction*, t. y. teisminė kontrolė, kai teisėjo prašoma ne tik panaikinti ar pakeisti administracinį aktą (pranc. *le recours en réformation*), bet ir nurodyti kompensuoti viešojo administravimo subjekto veiksmais sukeltą žalą (pranc. *le recours en réparation*).

Taigi Prancūzijoje administracijos atsakomybė reglamentuojama viešosios teisės normomis ir ginčai dėl jos turi būti nagrinėjami administraciniame teisme. Taip buvo nustatyta dar *Blanco* byloje.

Dažniausiai šios bylos būna susijusios su viešosios administracijos priimtu sprendimu ar veiksmais, kuriais pažeidžiama asmens subjektinė teisė. Taigi kartais iš administracinių teismų ne tiek tikimasi, kad jie panaikins viešosios administracijos sprendimus, kiek kad juos pakeis, pavyzdžiui, spręsdami ginčus dėl mokesčių ar rinkimų. Kompensacijos reikalavimas gali kilti iš administracinių sutarčių normų. Tokiu atveju teismas tiesiog įgalioja vykdyti administracinę sutartį.

*Faute de service*

E. Steiner teigia, kad kalbant apie *contentieux de pleine jurisdiction* svarbu atskleisti viešosios administracijos kaltę jai atliekant savo viešąją veiklą (pranc. *faute de service*). Tokiu atveju ji atsakinga už viską. Teismų jurisprudencijoje yra sukurta keletas *faute de service* lygių, nustatomų pagal kaltės sudėtingumą – pranc. *faute simple* ir *faute lourde*<sup>193</sup>.

Kaltė gali būti nustatoma dėl viešosios administracijos nerūpestingumo, aplaidumo, lėtumo, pažadų netesėjimo (išpareigojimų nevykdymo). Žala nebūtinai turi būti fizinė, pinigine ar materialinė, ji gali pasireikšti sutrikdymu, psichologine ar moraline trauma, psichikos sutrikdymu ir pan.

<sup>193</sup> STEINER, E. French Law. A Comparative Approach, *supra* note 15, p. 272.



Jau minėta, kad administracijos kaltė gali būti taikoma individualiai, t. y. žalos gali būti reikalaujama ne iš administracijos, bet iš atitinkamo viešojo tarnautojo. Čia E. Steiner cituoja Papon bylą (2002 m): M. Paponas buvo aukšto rango tarnautojas, Antrojo pasaulinio karo metu dalyvavęs areštuojant ir deportuojant žydus. Iš jo buvo reikalaujama atlyginti žalą. Valstybės Taryba nustatė, kad dalis kaltės priskirtina ir Prancūzijos valstybei. Vis dėlto pareiškėjas siekė, kad žalą atlygintų būtent M. Paponas, o pastarasis reikalavo, kad ir valstybė prisidėtų prie dalies kompensacijos sumokėjimo<sup>194</sup>.

*Individuali atsakomybė*

#### 6.4.5.3. Administracinių teismų procesas (pranc. *contentieux administratif*)

Šis poskyris parengtas remiantis Administracinės justicijos kodekso straipsniais, taip pat: PÍTROVÁ, L.; POMAHÁČ, R. *Evrópské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1997, p. 67–69; SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, p. 239–245.

Teigiama, kad administracinis procesas Prancūzijos administraciniuose teismuose yra kontradikcinis, t. y. ginčo šalis visada gali pareikšti savo nuomonę dėl kitos šalies pateiktų faktų. Be to, procesas administraciniuose teismuose (kitaip nei civilinis procesas) grindžiamas inkvizicijos principu, o teisėjas veikia aktyviai, vertina įrodymus. Prancūzijoje įrodinėjimo našta tenka pareiškėjui. Vadinasi, jis turi įrodyti, kad viešojo administravimo subjekto veiksmai yra neteisėti.

Pagal Kodekso R413-1 straipsnį, procesas prasideda skundo (arba prašymo, pranc. *requête*) registravimu. Kodekso R421-1 straipsnyje įtvirtinta, kad prašymas dažniausiai paduodamas per du mėnesius nuo skundžiamojo administracinio sprendimo paskelbimo ar pavišimo. Prašyme turi būti nurodyti šalių pavadinimai, adresai, skundžiamas sprendimas, pateikti faktai, argumentai.

*Requête*

Vadovaudamosi Kodekso R441-1 straipsniu, ginčo šalys gali prašyti teisinės pagalbos. Tai išdėstyta Įstatyme dėl teisinės pagalbos<sup>195</sup>.

*L'aide juridique*

Įregistruotas prašymas perduodamas šalims, o teismo prezidentas paskiria teisėją, atsakingą už parengiamąją bylos nagrinėjimo stadiją, t. y. teisėją pranešėją (pranc. *rapporteur*). Pastarasis atlieka parengiamuosius bylos veiksmus, t. y. nustato laiką, per kurį šalys turi pateikti savo atsiliepimus, susijusius su bylos aplinkybėmis. Šis teisėjas gali prašyti dokumentų, galinčių padėti teismui priimti teisingą sprendimą. Pagal Kodekso R613-3 straipsnį, į ne laiką pateiktus atsiliepimus nėra atsižvelgiama. Jeigu atsiliepimai visai nepateikiami, teismas bylą išnagrinėja ir be jų. Įrodinėjimas yra parengiamosios stadijos dalis. Čia veikia principas, kad

*Rapporteur*

<sup>194</sup> STEINER, E. *French Law. A Comparative Approach*, *supra* note 15, p. 272.

<sup>195</sup> Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Version consolidée au 15 décembre 2015.

*Expertise* įrodinėjimo našta atitenka pareiškėjui. Teismas, pagal Kodekso R621-1–R621-4 straipsnius, gali paprašyti ekspertų nuomonės. Parengiamajai stadijai būdingas laiko limitas, kurį gali nustatyti ir teismo prezidentas. Ji paprastai baigiama likus trimis dienoms iki viešojo nagrinėjimo pradžios. Likus penkiolikai dienų iki parengiamosios stadijos pabaigos apie tai turi būti pranešta visoms ginčo šalims.

*Référé* Prancūzijoje skubus teismo pirmininko (pranc. *le juge des référés*) sprendimas (pranc. *le référé*) lemia laikinąsias priemones, kuriomis siekiama užtikrinti pareiškėjo interesus. Šios priemonės yra numatytos Administracinės justicijos kodekso L521-1–L521-4 straipsniuose, pavyzdžiui, *référé-suspension* reiškia, kad teismas gali laikinai sustabdyti skundžiamojo akto vykdymą arba jo sukeltus konkrečius padarinius. Pareiškėjas privalo įrodyti, kad būtinas tokių priemonių taikymas, pavyzdžiui, kalbant apie *référé-liberté* – pagrindinių laisvių apsaugos, arba *référé conservatoire* – būtinųjų asmens teisių apsaugos priemonių.

*Rapporteur public* Pasibaigus parengiamajai stadijai už ją atsakingas teisėjas perduoda visus gautus dokumentus teisėjui visuomenės pranešėjui (pranc. *rapporteur public*). Šis išanalizuoja gautąją informaciją ir parengia nuomonę, kurią pateikia viešajam svarstymui (pranc. *l'audience*). Visos šalys svarstymo metu turi teisę pareikšti savo nuomonę, bet jų nuomonės ir parodymai negali skirtis nuo parengiamosios stadijos metu pateiktų atsiliepimų. Vėliau vyksta uždaras teismo pasitarimas. Visuomenės pranešėjas gali dalyvauti pasitarime, bet negali dalyvauti slaptame balsavime. Balsavimo slaptumas yra įtvirtintas Kodekso L8 straipsnyje. Pagal Kodekso L9 straipsnį, teismas savo sprendimą turi argumentuoti, t. y. turi būti pateikiama bendra visų teisėjų nuomonė, nėra atskirųjų teisėjų nuomonių. Tai vadinama sprendimu *per curiam*.

*Appel* Pagal Kodekso R811-1 straipsnį, pirmosios instancijos administracinio teismo sprendimas gali būti apskūstas (pranc. *appel, recours contentieux*). Per du mėnesius nuo pirmosios instancijos teismo paskelbto sprendimo dienos apeliacija gali būti pateikta apeliaciniams administraciniais teismams arba Valstybės Tarybai. Apeliacinio skundo negalima atsiimti. Dėl galutinės instancijos teismo priimto sprendimo per du mėnesius galima pateikti kasacinį skundą, kai kasacinės instancijos teismas sprendžia, ar teismo priimtas sprendimas atitinka teisę. Kasacinė instancija administracinėse bylose priklauso tik Valstybės Tarybai. Kasacinio skundo negalima atsiimti, bet Valstybės Taryba gali sustabdyti sprendimo priėmimo procesą. Be to, Taryba gali:

- atmesti tokį skundą;
- panaikinti žemesniosios instancijos teismo priimtą sprendimą ir bylą gražinti šiam teismui svarstyti iš naujo;
- išnagrinėti kasacinį skundą.

*L'exécution des décisions* Vadovaujantis Kodekso L11 straipsniu, teismo sprendimai turi būti vykdomi. Teismų sprendimų vykdymas reglamentuojamas Kodekso L911-1–L911-10 straipsniuose. Jeigu sprendimai nevykdomi, teismas gali skirti sankcijas.

## II DALIS

---

### JUNGTINĖS KARALYSTĖS ADMINISTRACINĖ TEISĖ

## II DALIES TURINYS

<b>1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....</b>	<b>77</b>
<b>2. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŪJŲ SUBJEKTŲ SISTEMA .....</b>	<b>83</b>
2.1. Centriniai viešieji subjektai .....	83
2.1.1. <i>Vyriausybė</i> .....	83
2.1.2. <i>Viešosios institucijos</i> .....	87
2.2. Devoliucija .....	91
2.2.1. <i>Škotijos administracija</i> .....	91
2.2.2. <i>Velso administracija</i> .....	93
2.2.3. <i>Šiaurės Airijos administracija</i> .....	94
2.3. Decentralizuotosios administracijos ir centrinė administracija .....	94
2.4. Vietos valdžios institucijos .....	95
2.4.1. <i>Anglijos vietos valdžios struktūra</i> .....	95
2.4.2. <i>Didysis Londonas</i> .....	97
2.4.3. <i>Škotijos vietos valdžios struktūra</i> .....	98
2.4.4. <i>Velso vietos valdžios struktūra</i> .....	99
2.4.5. <i>Šiaurės Airijos vietos valdžios struktūra</i> .....	99
<b>3. JUNG TINĖS KARALYSTĖS TEISMŲ SISTEMA .....</b>	<b>101</b>
3.1. Anglijos ir Velso teismų sistema .....	101
3.2. Šiaurės Airijos teismų sistema .....	103
3.3. Škotijos teismų sistema .....	103
3.4. Teisėjų skyrimas .....	105
<b>4. JUNG TINĖS KARALYSTĖS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI.....</b>	<b>105</b>
<b>5. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŪJŲ SUBJEKTŲ VEIKLOS FORMOS.....</b>	<b>109</b>
5.1. Deleguotoji teisėkūra .....	109
5.2. Valdžios sutartis .....	114
<b>6. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŪJŲ SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖ.....</b>	<b>115</b>
6.1. Parlamentinė kontrolė .....	115
6.2. Tribunolai .....	117
6.3. Tyrimų komisijos .....	119
6.4. Ombudsmenai .....	119
6.5. Teisminė kontrolė .....	121
6.5.1. <i>Teisminės kontrolės pagrindai</i> .....	122
6.5.2. <i>Teisminės kontrolės proceso ypatybės</i> .....	127
6.5.3. <i>Viešųjų subjektų atsakomybė</i> .....	133

## 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA<sup>196</sup>

Administracinės teisės sąvoka Jungtinėje Karalystėje (toliau – ir JK) pradėta vartoti nelabai seniai<sup>197</sup>, bet galima kalbėti apie administracinės teisės institutus, įsteigtus Anglijoje dar XVII amžiuje, pavyzdžiui, prekybos valdybą (angl. *Board of Trade*)<sup>198</sup>. Yra dar anksčiau įsteigtų institutų. Pavyzdžiui, J. Schwarzė mini XV a. valdant Tiudorų dinastijai įsteigtą Karališkųjų patarėjų ir teisėjų teismą (angl. *Star Chamber Court*), turėjusį tam tikrų įgaliojimų prižiūrėti žemesniųjų administracijos institucijų veiklą<sup>199</sup>. Šis mokslininkas primena 1688–1689 m. vykusią anglų *Glorious Revolution*, dar vadinamą Bekrauje revoliucija, kurios metu buvo suformuluoti pagrindiniai šiuolaikinės britų administracinės teisės principai, pavyzdžiui, kad iš administracinės veiklos kylantys ginčai turi būti nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose *writ*<sup>200</sup> of *certiorari*<sup>201</sup>, taikant draudimo ar *mandamus*<sup>202</sup> principus. Pasak minėtojo mokslininko, visa tai be jokių pakeitimų galiojo iki XIX a. pabaigos.

XVII a.

XV a.

*Glorious Revolution*

1885 m. garsus konstitucinės teisės specialistas A. V. Dicey rašė, kad „Anglijoje administracinės teisės sistema ir pagrindiniai principai, kuriais ji grindžiama, iš tiesų nėra žinomi“<sup>203</sup>. Jam teisės viršenybės idealas reiškė, kad taikant bendruosius šalies teisės aktus vykdomosios institucijos turi būti atsakingos bendrosios kompetencijos teismams ir jų nepriklausomiems teisėjams, o individo santykis su valstybe yra to paties lygmens kaip santykis su savo kaimynu. A. V. Dicey nuomone, ilgai buvo vadovaujamosi nuostata, kad administracinės teisės šaka nėra žinoma Anglijos bendrajai teisei, todėl, kaip teigia B. Jonesas ir K. Thompson, į terminą „administracinė teisė“ britai kurį laiką žiūrėjo įtariai<sup>204</sup>.

A. V. Dicey

Ilgainiui administracinė teisė pradėta vertinti palankiau. J. Schwarzė teigia, kad prie administracinės teisės modernizavimo prisidėjo pramonės plėtra. XIX a. viduryje buvo priimtas Fabrikų įstatymas, pradėta reguliuoti geležinkelių sritis. Tapo akivaizdu, kad parlamentas vienas nesusidoros

XIX a.

<sup>196</sup> Šis skyrius iš dalies parengtas pagal autorės knygą: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009, p. 118–120 (žr. III dalies 1 skyrių).

<sup>197</sup> THOMPSON, K.; JONES, B. Administrative Law in the United Kingdom. *Is: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 177.

<sup>198</sup> FLINDERS, M. V., et al. Quangos, Accountability and Reform: the Politics of Quasi-Government. New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999, p. 28.

<sup>199</sup> SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. 141.

<sup>200</sup> Angl. *writ* reiškia kompetentingos institucijos – dažniausiai teismo – nurodymą adresatui atlikti arba neatlikti tam tikro veiksmo. Pagal GARNER, A. B. (editor in chief). Black's Law Dictionary. 10<sup>th</sup> edition. USA: Thomson Reuters, 2014, p. 1845.

<sup>201</sup> Bylos peržiūra *writ of certiorari* pagrindu yra ne pareiga, o teismo diskrecijos teisė (*aut. pasta-ba*).

<sup>202</sup> *Mandamus* čia reiškia teismo nurodymą įgyvendinti žemesniojo teismo ar administracijos institucijos priimtą sprendimą. Pagal GARNER, A. B., *op. cit.*, p. 1105.

<sup>203</sup> DICEY, A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas, *supra* note 2, p. 229.

<sup>204</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 177.

XX a.

su įvairių sričių – geležinkelių, elektros, dujų, vandens – klausimais, todėl įstatymų leidimo teisės perdavimas tapo įprastu reiškiniu. XIX a. Anglijoje veikė šešiolika centrinės valdžios inspekcijų. Prasidėjo specialiųjų administracinių tribunolų steigimas. Anot J. Schwarzės, modernizuojant administracinę teisę didelę įtaką padarė socialinės gerovės valstybės kūrimas: 1902 m. buvo priimtas Švietimo įstatymas, 1908 m. – Senjorų įstatymas, 1909 m. – Būsto ir miestų planavimo įstatymas, 1911 m. – Valstybinio draudimo įstatymas<sup>205</sup>. Taigi administravimo institucijos daug kuo prisidėjo prie socialinių reikalų tvarkymo ir toks jų indėlis tapo norma<sup>206</sup>. XX a. trečiąjį dešimtmetį pasirodė pirmosios administracinės teisės studijos ir vadovėliai. Toliau minimi faktai taip pat turėjo reikšmės Jungtinės Karalystės (toliau – ir JK) administracinės teisės plėtrai, pavyzdžiui, 1947 m. įsigaliojo Karūnos procedūrų įstatymas, nustatęs galimybę apskusti tarnautojų veiklą teismams. 1955 m. įsteigtas Administracinių tribunolų ir tyrimų komitetas (angl. *Committee on Administrative Tribunals and Inquiries*)<sup>207</sup> paskatino priimti Tribunolų ir tyrimų įstatymą, padėjusį atitinkamų sričių plėtros pagrindus. 1967 m. *Whyatt* ataskaitoje „Pilietis ir administracija“ išdėsius rekomendacijas Parlamente buvo įsteigta ombudsmeno pareigybė. 1977–1981 m. Teisės komisijai rekomendavus Anglijoje buvo nustatytos teisminės priežiūros procedūros<sup>208</sup>. Administracinė teisė tapo labiau taikoma britų bendrojoje teisėje: 2000 m. Aukštajame teisme (angl. *High Court*) buvo įsteigtas naujas skyrius – administracinis teismas<sup>209</sup>, sudarytas iš 25 teisėjų, kurių specializacija – administracinė teisė<sup>210</sup>, viešųjų subjektų teisminės kontrolės procesui pritaikyta Civilinio proceso taisyklių 54 dalis.

Ilgainiui administracinės teisės samprata Anglijoje kito. Pavyzdžiui, trečiąjį praėjusio šimtmečio dešimtmetį administracinė teisė buvo suprantama siaurąja prasme, t. y. ji buvo siejama tik su deleguotąja įstatymų leidyba ir administravimo subjektų jurisdikcine funkcija. Šiuolaikinė Anglijos administracinė teisė apima taisykles ir procedūras, turinčias užtikrinti gerą vykdomųjų agentūrų administravimo praktiką, bei taisykles ir procedūras dėl žalos atlyginimo, kai žala kyla administracijai atliekant savo funkcijas<sup>211</sup>. H. W. R. Wade’as ir C. F. Forsythas<sup>212</sup> rašo: „<...> tai teisės šaka, susijusi su Vyriausybės įgaliojimų kontrole.“ Administracinės teisės tikslu šie mokslininkai laiko Vyriausybės įgaliojimų

Administracinės teisės apibrėžimai

<sup>205</sup> Įstatymų ir šešiolikos inspekcijų sąrašą žr.: WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. *Administrative Law*. Oxford University Press, 2004, p. 3.

<sup>206</sup> SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, *supra* note 13, p. 142.

<sup>207</sup> Dar vadinamas Frankso komitetu, nes jam pirmininkavo seras Oliveris Franksas (*aut. pastaba*).

<sup>208</sup> Apie Administracinių tribunolų ir tyrimų komitetą, *Whyatt* ataskaitą, Teisės komisijos rekomendacijas žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2015, p. 573–574.

<sup>209</sup> Aukščiausiasįjį Teismą sudaro trys skyriai: *Queen’s Bench Division*, *Chancery Division*, *Family Division*. Administracinis teismas yra vienas iš *Queen’s Bench Division* poskyrių.

<sup>210</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 226.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 199–200.

<sup>212</sup> WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. *Administrative Law*, *supra* note 205, p. 4.

teisėtumo užtikrinimą. Be to, jie teigia, kad administracinė teisė – tai pagrindinių principų, kuriais viešoji valdžia vadovaujasi įgyvendindama savo įgaliojimus ir pareigas, visuma<sup>213</sup>. P. Leylandas ir T. Woodsas taip pat tvirtina, kad administracinė teisė yra susijusi su Vyriausybės ar žemesniųjų institucijų veiklos kontrole. Jie pabrėžia administracinės teisės bruožus: 1) atlieka kontrolės funkciją veikdama negatyviuoju požiūriu, t. y. nutraukdama arba tikrindama neteisėtą veiksmą ar piktnaudžiavimą administracine valdžia; 2) atlieka komandinę funkciją, kuria viešieji subjektai turi įgyvendinti savo veiklą, įskaitant diskrecinius įgaliojimus; 3) įkūnija principus, kuriais palengvinama geroji administravimo praktika; 4) sudaro sąlygas atskaitomybei ir skaidrumui valdymo procese atsižvelgiant dalyvaujant suinteresuotiesiems asmenims ar partijoms (pavyzdžiui, narystė *Greenpeace* organizacijoje); 5) numato teisių gynimo nuo viešųjų subjektų neteisėtų veiksmų būdus<sup>214</sup>. A. W. Bradley, K. D. Ewingas ir C. J. S. Knightas administracinę teisę apibrėžia kaip „viešosios teisės šaką, reglamentuojančią įvairių Vyriausybės organų, dalyvaujančių administruojant viešąsias strategijas ar politiką, sudėtį, procedūras, įgaliojimus, pareigas, teises ir atsakomybę. Minėtosios strategijos yra nustatytos parlamento arba plėtojamos Vyriausybės ir jos organų, įgyvendinančių vykdomąją veiklą. Administracinė teisė apima konstitucinės teisės institucijas ir principus, taip pat įstatymuose bei įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose numatytas išsamias taisykles. Šios taisyklės reglamentuoja socialinių paslaugų (kaip antai socialinės apsaugos, švietimo) teikimą, ekonominės veiklos (pavyzdžiui, finansinių paslaugų) reguliavimą, imigracijos kontrolę, aplinkos teisę“<sup>215</sup>.

Vienas iš vėliausių administracinei teisei skirtų britų vadovėlių (reikia pripažinti, kad JK yra nemažai vadovėlių, skirtų ir konstitucinei, ir administracinei teisei) yra 2015 m. išleistas A. W. Bradley, K. D. Ewingo ir C. J. S. Knighto vadovėlis *Constitutional and Administrative Law*<sup>216</sup>. Jo administracinės teisės dalis sudaryta iš šešių skyrių. Pirmasis skyrius skirtas administracinei teisei apibrėžti, antrasis – deleguotajai įstatymų leidimo teisei, trečiasis – administracinei teisei, ketvirtasis – teisminės kontrolės pagrindams, penktasis – teisminės kontrolės procedūroms, šeštasis – viešųjų institucijų atsakomybei aptarti. D. Pollardas savo vadovėlyje *Constitutional and Administrative Law*<sup>217</sup> lygina Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvenciją su 1998 m. Žmogaus teisių įstatymu, bendrais bruožais apibūdina konstitucinės ir administracinės teisės šaltinius, konstitucinės teisės principus (teisės viršenybės, valdžių padalijimo, suvereniteto), karališkąją prerogatyvą, kabinetą: mi-

Vadovėlių  
struktūra

Bradley,  
Ewing,  
Knight  
*Constitutional  
and  
Administrative  
Law*

D. Pollard  
*Constitutional  
and  
Administrative  
Law*

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>214</sup> LEYLAND, P.; WOODS, T. *Textbook on Administrative Law*. Oxford University Press, 2002, p. 1–2.

<sup>215</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. *Constitutional and Administrative Law*, *supra* note 208, p. 569.

<sup>216</sup> *Ibid.*

<sup>217</sup> POLLARD, D. *Constitutional and Administrative Law: Text with Materials*. Oxford, 2007.

P. Craig  
*Administrative Law*

nistrus ir jų atsakomybę, parlamento sandarą, privilegijas, procedūras ir funkcijas, parlamento administracijos komisarą, teisę į teisminę gynybą, jos teisinius pagrindus, viešąją tvarką, policijos įgaliojimus. Tik administracinei teisei skirtas P. Craigo vadovėlis *Administrative Law*<sup>218</sup> suskirstytas į tris dideles dalis. Pirmoji skirta administracinės sistemos analizei: šios sistemos kilmei, tikslui, istorinei perspektyvai, parlamentui ir vykdomajai valdžiai, agentūroms, sutartims, paslaugų teikimui, valdymui, vietos valdžiai, devoliucijai, Velso, Škotijos, Šiaurės Airijos administracijoms, tribunolams, tyrimams, ES institucijoms, konkurencijai ir reguliavimui. Antroji dalis skirta teisminei kontrolei, nuo teisėkūros, deleguotosios teisės leisti įstatymus iki diskrecijos, teisėtų lūkesčių, proporcingumo, protingumo, pagrįstumo principų aptarimo. Trečiojoje dalyje aptariamas teismo procesas. H. W. R. Wade'o ir C. F. Forsytho vadovėlis *Administrative Law*<sup>219</sup> suskirstytas į aštuonias dalis. Pirmojoje analizuojamas konstitucinis teismų įgaliojimų pagrindas; antrojoje aptiriamos svarbiausios vietos valdžios institucijos ir jų funkcijos; trečiojoje kalbama apie Europos įtaką perimant ES teisę; ketvirtoji skirta įgaliojimams ir jurisdikcijai; penktoji – diskreciniams įgaliojimams; šeštoji – prigimtiniam teisingumui<sup>220</sup>; septintoji – teismo procesui ir viešųjų institucijų atsakomybei; aštuntoji – tribunolams ir jų atliekamiems tyrimams aptarti.

Wade,  
Forsyth  
*Administrative Law*

B. Jonesas, K. Thompson<sup>221</sup> ir kiti mokslininkai teigia, kad norint suvokti britų administracinę teisę reikia susipažinti su tam tikrais terminais, pavyzdžiui: Jungtinė Karalystė, parlamento viršenybė ir suverenitetas, 1998 m. Žmogaus teisių įstatymas, teisės viršenybė, karališkoji prerogatyva, konstitucinės konvencijos. Toliau kalbama apie šiuos terminus.

Interpre-  
tation  
Act 1978

Pagal 1978 m. Interpretavimo įstatymą (angl. *Interpretation Act*), Jungtinę Karalystę sudaro Didžioji Britanija ir Šiaurės Airija. Didžiąją Britaniją sudaro Anglija, Škotija ir Velsas. Pastarosios viena karalyste tapo 1707 m., kai buvo pasirašyta Anglijos, Škotijos ir Velso sutartis.

A. W. Bradley, K. D. Ewingas ir C. J. S. Knightas teigia, kad vartojant sąvokas „britų teisė“ ar tiesiog „britų“ paprastai turima omenyje Didžioji Britanija arba Jungtinė Karalystė.

Parlamento  
suvereni-  
tetas

Parlamento viršenybė, arba suvereniteto principas (angl. *Parliamentary supremacy, sovereignty*), yra vienas iš unikaliausių reiškinių. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnį, suverenitetas priklauso tautai. Jungtinėje Karalystėje vyrauja parlamento suvereniteto

<sup>218</sup> CRAIG, P. *Administrative Law*. Thomson: Sweet&Maxwell, 2003.

<sup>219</sup> WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. *Administrative Law*, *supra* note 205.

<sup>220</sup> Prigimtinis teisingumas (angl. *natural justice*) – tai anglų teisinės sistemos doktrina, kurios pagrindas yra du principai: *Audiatur et altera pars* (lot. tebūnie išklaudyta ir kita šalis) ir *Nemo est iudex in causa sua* (lot. niekas negali būti teisėju savo byloje) (*aut. pastaba*).

<sup>221</sup> THOMPSON, K.; JONES, B. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 178.



doktrina. Ji suponuoja išimtinę parlamento teisę leisti, naikinti ir keisti įstatymus. Vadinasi, parlamentas turi neribotą įstatymų leidybos kompetenciją, be to, kitos sudėties parlamentas gali panaikinti ankstesnio parlamento priimtus įstatymus, o jo suverenitetui netaikomi jokie teisiniai apribojimai. Teismai gali tik taikyti ir interpretuoti įstatymus. Parlamento suverenitetui pastaraisiais dešimtmečiais kyla iššūkių, susijusių su britų naryste Europos Sąjungoje<sup>222</sup> (1972 m. Europos Bendrijų įstatymu parlamentas pripažino, kad kilus jo priimto įstatymo ir ES teisės konfliktui viršenybė atitenka pastarajai), taip pat su Velse, Škotijoje ir Šiaurės Airijoje veikiančiais parlamentiniais dariniais.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad Jungtinės Karalystės Parlamentas gali priimti sprendimus dėl Vello, Škotijos, Šiaurės Airijos parlamentams priskirtų klausimų, jei šiems sprendimams pritaria šalių valdžios organai. Tokiu būdu priimami sprendimai vadinami *Sewel* konvencija, arba legislatyvinio sutikimu (angl. *legislative consent motion*)<sup>223</sup>.

*Sewel*

1998 m. Žmogaus teisių įstatymas (angl. *Human Rights Act*) svarbus tuo, kad jo 4 skirsnio nuostatos teismams suteikia teisę paskelbti parlamento priimtą įstatymą nesuderinamu su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Tačiau tai nereiškia, kad teismai gali paskelbti įstatymą negaliojančiu. Be to, šio įstatymo 6 straipsnyje yra įtvirtinta, kad viešasis subjektas negali veikti priešingai Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai. Įstatyme yra apibrėžti viešieji subjektai. Tai teismai, tribunolai, taip pat kiekvienas asmuo, atliekantis viešojo pobūdžio funkcijas. Britų mokslininkai aiškina, kad remiantis minėtąja norma viešaisiais subjektais reikėtų laikyti „Vyriausybę, įskaitant vykdomąsias institucijas, vietos valdžią, policiją, imigracijos pareigūnus, kalėjimus, teismus, tribunolus ir įmones, atliekančias funkcijas, kurios priskirtinos Vyriausybei“<sup>224</sup>. 1988 m. Žmogaus teisių įstatyme vartojama sąvoka „konvencinės teisės“ (angl. *Convention rights*) apima Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 2–12 straipsnius, 14 straipsnį, Pirmojo protokolo 1–3 straipsnius ir Tryliktojo protokolo 1 straipsnį.

*Žmogaus teisių įstatymas**Viešasis subjektas*

Nors britų teisėje viešojo subjekto sąvoka apima teismus, tribunolus, ombudsmeną ir jau minėtuosius subjektus, šioje vadovėlio dalyje sąvoka „viešasis subjektas“ vartojama siaurąja prasme, t. y. apima Vyriausybę,

<sup>222</sup> 2016 m. birželio 23 d. įvyko referendumas dėl JK narystės Sąjungoje, kurio metu 51,9 proc. balsavusiųjų pasisakė už pasitraukimą iš ES, o 48,1 proc. – už pasilikimą ES. Žr.: *Electoral Commission* London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-06-30]. Prieiga per internetą: <[commission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information](http://commission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information)>. Beje, nepaisant referendumo rezultato, kad prasidėtų JK derybos su ES, vis tiek reikėjo ir JK parlamento pritarimo. Derybos prasidėjo 2017 m. kovo 29 d. (aut. pastaba). Detaliau apie 2017 m. vasario ir kovo įvykius žr. autorės publikacijose 15min.lt [interaktyvus, žiūrėta 2017-03-28]. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/pasaulis/kodel-vis-dar-nepasideda-brexite-derybos-57-754724>>; <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/pasaulis/brexit-kas-nutiko-lordu-rumuose-57-764298>>.

<sup>223</sup> Apie Vello, Škotijos ir Šiaurės Airijos valdžią žr. II dalies 2 skyrių „Jungtinės Karalystės viešųjų subjektų sistema“.

<sup>224</sup> LEYLAND, P.; WOODS, T. Textbook on Administrative Law, *supra* note 214, p. 416.

*Teisės viršenybė*

ministerijų lygmens departamentus, vietos valdžios institucijas ir kvango (kvango sąvoka aptarta II dalies 2.1.2 poskyryje „Viešosios institucijos“).

Anot H. W. R. Wade'o ir C. F. Forsytha<sup>225</sup>, teisės viršenybės (angl. *rule of law*) principo pirminė reikšmė yra ta, kad teisei reikia paklusti. Išvestinė ir antroji teisės viršenybės principo reikšmė – Vyriausybė turi veikti pagal pripažintas taisykles ir principus, varžančius diskrecijos įgaliojimus, nes parlamento priimti įstatymai suteikia nemažai laisvės ministrams ir kitų institucijų vadovybėms. Minėtųjų autorių nuomone, esminė teisės viršenybės doktrinos dalis susijusi su nuo piktnaudžiavimo diskrecijos įgaliojimais apsaugančių taisyklių sistema. Jie teigia: „<...> teisės viršenybė reikalauja, jog teismai stabdytų minėtąjį piktnaudžiavimą skaitydami įstatymus tarp eilučių ir plėtodami doktrinas, pagal kurias vykdomoji valdžia laikytųsi tinkamų gairių ir turinio, ir procedūrų prasme.“ Mokslininkai skiria dar ir trečiąją teisės viršenybės principo reikšmę, išplaukiančią iš pirminės teisės viršenybės principo prasmės: ginčus dėl vyriausybės aktų teisėtumo turi nagrinėti nuo vykdomosios valdžios nepriklausomi teisėjai. H. W. R. Wade'as ir C. F. Forsythas mini ketvirtąją teisės viršenybės principo reikšmę, t. y. teisė turi būti teisinga, sąžininga, nešališka ir Vyriausybės, ir piliečių atžvilgiu. „Teisės viršenybė reikalauja, kad Vyriausybė nesinaudotų nereikalingomis privilegijomis ar lengvatomis.“<sup>226</sup>

*Karališkoji prerogatyva*

Terminas „karališkoji prerogatyva“ (angl. *royal prerogative*) vartojamas apibūdinti įgaliojimams, kuriuos įgyvendina monarchas, kaip šalies vadovas, ir Vyriausybė, kaip monarcho įgaliotas darinys. Taigi karališkosios prerogatyvos žymi monarcho įgaliojimus įgyvendinti konstitucines funkcijas. Šios funkcijos kyla iš bendrosios teisės, o ne iš įstatymų. Tačiau tai nereiškia, kad dėl jų negalima kreiptis į teismus. Pavyzdžiui, į teismus gali būti kreipiamasi, jeigu prerogatyva turi tiesioginės įtakos asmens teisėms. Karališkašias prerogatyvas dažniausiai įgyvendina ministrai. Jie kartu su Ministru pirmininku atsiskaito parlamentui už jų įgyvendinimą. Šiais laikais naudodamasis karališkosiomis prerogatyvomis monarchas paleidžia parlamentą, ratifikuoja sutartis, suteikia titulus, teikia malonę nuteistiesiems, Ministro pirmininko ar kitų ministrų teikimu skiria ministrus, teisėjus, kitus pareigūnus (pavyzdžiui, skiria BBC (Britų transliavimo korporacijos) valdymo organą, ombudsmeną), remdamasis karališkosiomis chartijomis steigia įmones, išduoda pasus ir t. t. Teisės akto, kuriame būtų išdėstytas baigtinis karališkosiomis prerogatyvomis reguliuojamų klausimų sąrašas, nėra. Apskritai JK neturi vientisos rašytinės konstitucijos.

*Konstitucinė konvencija*

Konstitucinė konvencija (angl. *constitutional convention*) – tai „teisiniu požiūriu neprivalomos, bet politiniu požiūriu svarbios taisyklės, atskleidžiančios konstituciškai korektišką elgesį“<sup>227</sup>. Pavyzdžiui, sutarčių

<sup>225</sup> Pagal WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. *Administrative Law*, *supra* note 205, 20–25.

<sup>226</sup> *Ibid.*

<sup>227</sup> THOMPSON, K.; JONES, B. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 184.

ratifikavimas karališkąja prerogatyva, politinės partijos, laimėjusios rinkimus į Bendruomenių Rūmus, lyderio paskyrimas Ministru pirmininku, karališkasis pritarimas įstatymams, kabineto ir jo komitetų steigimas ir t. t. Britų teisės literatūroje jos dar vadinamos nerašytomis konstitucijos maksimomis<sup>228</sup>.

## 2. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŪJŲ SUBJEKTŲ SISTEMA

### 2.1. Centriniai viešieji subjektai

#### 2.1.1. Vyriausybė

Jungtinės Karalystės Vyriausybę (angl. *UK Government*) sudaro Ministras pirmininkas, ministrų kabinetas, Vyriausybės departamentai ir kitos institucijos<sup>229</sup>. Ministrą pirmininką skiria monarchas. Paskirtuoju ministru dažniausiai tampa daugiausia balsų surinkusios Bendruomenių Rūmų politinės partijos lyderis.

Ministras pirmininkas yra Vyriausybės vadovas, pirmasis išdo lordas (angl. *first lord of Treasury*), civilinės tarnybos ministras. Pagal Ministerijų kodeksą<sup>230</sup>, Ministras pirmininkas yra atsakingas už bendrąjį vykdomosios valdžios veiklos organizavimą ir ministrų funkcijų pasiskirstymą. Jis pirmininkauja kabineto posėdžiams, nustato Vyriausybės prioritetus. Vyriausybės vadovas pataria monarchui su Vyriausybe susijusių karališkųjų prerogatyvų klausimais. Jo pritarimo reikia monarchui skiriant atitinkamus pareigūnus ir ministrus. Pastaruosius jis gali siūlyti ir atleisti. Ministras pirmininkas gali skirti savo pavaduotoją arba pirmąjį šalies sekretorių, kuriuo gali būti mažesnės politinės partijos lyderis. Ministras pirmininkas daug dėmesio turi skirti nacionaliniam saugumui, tarptautinei politikai, šalies ekonomikai. Be to, jis yra Slaptosios tarybos (angl. *Privy Council*)<sup>231</sup> narys. Ministras pirmininkas paprastai trečiadieniais atsako į Bendruomenių Rūmų klausimus, reguliariai susitinka su monarchu, kurį informuoja apie kabineto veiklą.

*Ministras  
pirmininkas*

Londone, *Downing street* 10, yra oficiali Vyriausybės vadovo rezidencija ir biuras (angl. *PM's office*). Biuras padeda Ministrui pirmininkui

*Biuras*

<sup>228</sup> Daugiau apie konstitucines konvencijas žr.: BIRMONTIENĖ, T. Valstybių konstitucinė teisė ir jos šaltiniai. Lyginamosios konstitucinės teisės samprata. Iš: *Lyginamoji konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2016, p. 68–73.

<sup>229</sup> Pagal *The Cabinet Manual*, 2011. UK Government, London, 2011 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-16]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf)>.

<sup>230</sup> Ministerial Code. Cabinet Office, October 2014. The UK Government, London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-16]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468255/Final\\_draft\\_ministerial\\_code\\_No\\_AMENDS\\_14\\_Oct.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468255/Final_draft_ministerial_code_No_AMENDS_14_Oct.pdf)>.

<sup>231</sup> Visas Slaptosios tarybos pavadinimas yra Jos Didenybės aukščiausioji slaptoji tarnyba (angl. *Her Majesty's Most Honourable Privy Council*). Ją sudaro žinomi politikai, buvę Lordų ir Bendruomenių rūmų nariai, skiriami iki jų pačių ar monarcho mirties. Tarybos užduotis – patarti monarchui dėl karališkųjų prerogatyvų ir karališkųjų chartijų priėmimo. Be to, Taryba turi teisę pati pati leisti nutarimus (angl. *orders of Council*), kuriais, pavyzdžiui, steigiamos viešosios įstaigos ir pan. (*aut. pastaba*).

sukurti ir pateikti Vyriausybės bendrąją strategiją, politikos prioritetus, palaikyti ryšius su parlamentu ir visuomene<sup>232</sup>, užtikrinti JK Vyriausybės bendradarbiavimą su decentralizuotomis Velso, Škotijos ir Šiaurės Airijos administracijomis.

### Kabinetas

Kabinetas steigiamas remiantis konstitucinėmis konvencijomis, todėl nėra jo galios reglamentuojančio įstatymo. Kabineta sudaro Ministras pirmininkas ir vyriausieji ministrai (angl. *senior ministers*). Vyriausybės sudėtį apibrėžiančio teisės akto taip pat nėra, todėl kabineto narių skaičių nustato Vyriausybės vadovas. Kita vertus, Ministerijų ir kitų įstaių darbuotojų atlyginimų įstatyme yra nustatytos ministerijų darbuotojų atlyginimų ribos<sup>233</sup>. A. W. Bradley, K. D. Ewingo ir C. J. S. Knighto<sup>234</sup> teigimu, dažniausiai būna 22 arba 23 kabineto nariai. Taikos metu tarp jų visada turi būti vidaus ir užsienio reikalų sekretoriai, Lordas kancleris, išdo kancleris. Į kabineto sudėtį įeina ir valstybės sekretoriai (angl. *secretaries of state*), Slaptosios tarybos lordas prezidentas, Lankasterio kunigaikštystės kancleris, antspaudo lordas, vyriausiasis išdininkas, vyriausiasis išdo sekretorius, parlamento išdo sekretorius. Ministras pirmininkas gali paprašyti kabineto narių susitikti politiniams klausimams aptarti. Tokiuose susitikimuose, kurie vadinami politiniu kabinetu, nedalyvauja jokie kiti pareigūnai, o aptarimo detalės nėra fiksuojamos jokiuose protokoluose. A. W. Bradley, K. D. Ewingas ir C. J. S. Knightas taip pat pabrėžia, kad politinio kabineto priimami dokumentai, pagal Informacijos laisvės įstatymą, yra neviešinami<sup>235</sup>. Vyriausybės nariai negali susipažinti su ankstesnės Vyriausybės priimtais dokumentais, kurie atskleistų ministrų asmeninę nuomonę ir teiktus patarimus. Toks reguliavimas aiškinamas siekiu neleisti kitos partijos ministrui sužinoti ankstesnės administracijos veiksmų, kuriuos ši norėtų laikyti paslapyje. Vadovaujantys Vyriausybei panorus susipažinti su visais ankstesniojo kabineto priimtais dokumentais, Ministras pirmininkas dėl tokios teisės turi susitarti su buvusiu Ministru pirmininku arba atitinkamos partijos lyderiu<sup>236</sup>.

Pagal *Cabinet Manual*, nėra jokių taisyklių, nusakančių, kokios kabinete turėtų būti svarstomos temos ar problemos, bet yra kelios pagrindinės: sprendimai dėl karinių veiksmų, Vyriausybės prioritetai, kuriuos pagal konvenciją pristato monarchas Lordų Rūmuose, su monarchija susiję konstitucinio pobūdžio klausimai, parlamento reforma, Europos ar tarptautiniai reikalai, klausimai, turintys įtakos kiekvienam kabineto nariui, nepaprastoji padėtis, terorizmas<sup>237</sup>.

<sup>232</sup> Pagal *UK Government*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-16]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street/about](http://www.gov.uk/government/organisations/prime-ministers-office-10-downing-street/about)>.

<sup>233</sup> Ministerial and other Salaries Act 1975.

<sup>234</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 273.

<sup>235</sup> Freedom of Information Act 2000.

<sup>236</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 275–276.

<sup>237</sup> Pagal *UK Government The Cabinet Manual*, 2011, p. 33 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-16]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf)>.

Kabinete Ministro pirmininko valia, jam konsultuojantis su Ministro pirmininko pavaduotoju, sudaromi komitetai. Jų svarbą geriausiai nusako Ministerijų kodekso nuostata, skelbianti, kad kabineto ir ministerijų komitetų priimti sprendimai yra privalomi visos Vyriausybės nariams. 2016 m. sausį iš viso buvo 21 komitetas ir 6 pakomitečiai: Konstitucinės reformos komitetas, Ekonomikos reikalų komitetas, Europos reikalų komitetas, Vidaus reikalų komitetas, Nacionalinio saugumo taryba kartu su Branduolinio saugumo ir Grėsmių, pavojų, atsako pakomitečiais, Viešųjų išlaidų komitetas, Socialinio teisingumo komitetas, Būsto, sveikatos ir socialinės apsaugos komitetas, Imigracijos komitetas, Vaikų apsaugos komitetas ir t. t. Paprastai pagal atitinkamą kompetenciją ir darbo pobūdį į šių komitetų sudėtį įeina valstybės sekretoriai, parlamento sekretoriai, vyriausiasis įždininkas, valstybės ministrai, gali būti ir Ministras pirmininkas. Pastarasis vadovauja Nacionalinio saugumo tarybai<sup>238</sup>. Taigi kabineto komitetai sudaromi iš sprendimus kolegialiai priimančių ministrų ir gali būti vadinami aukščiausioju Vyriausybės sprendimų priėmimo organu. Jų steigimo tikslas – palengvinti kabineto našta, sumažinti jo darbo krūvį.

*Kabineto komitetai*

Kabinete gali būti steigiami oficialieji komitetai (angl. *official committees*), kurie padeda kabineto komitetams. Jiems vadovauja kabineto sekretoriatas.

*Oficialieji komitetai*

Kabinetas, kaip ir Ministras pirmininkas, turi savo biurą (angl. *cabinet office*), kuriam vadovauja Ministras pirmininkas ir į kurio sudėtį patenka Lankasterio kunigaikštystės kancleris, kabineto biuro ministras, kartu ir vyriausiasis įždininkas, Slaptosios tarybos lordas prezidentas, parlamento sekretoriai, tarp kurių yra visuomeniniais pagrindais besidarbuojančiųjų, ir visuomeninis ministras be portfelio. Biuro administraciją sudaro civilinės tarnybos vyriausiasis pareigūnas, kuris kartu yra ir nuolatinis sekretorius, taip pat civilinės tarnybos vadovas, kuris yra ir kabineto sekretorius, ir kiti pareigūnai. Pagrindinė kabineto biuro funkcija – remti Ministrą pirmininką ir užtikrinti tinkamą jo vadovavimą Vyriausybei. Vienas iš tokios veiklos pavyzdžių galėtų būti *Cabinet Manual*, kuriame išdėstyta Vyriausybės, kabineto sudėtis, ministrų įgaliojimai, taip pat Ministerijų kodekso rengimas. Be to, kabinetas privalo padėti Nacionalinei saugumo tarybai ir Jungtinei žvalgybos organizacijai, kurti išskirtinę civilinę tarnybą (angl. *exceptional civil service*). Kabineto sekretoriatas rūpinasi kabineto ar kabineto komitetų susitikimų protokolavimu. Pagal minėtąjį *Cabinet Manual*, kitų pareigūnų dalyvavimas kabinetų ar kabinetų komitetų susitikimuose labai ribojamas, kad kabineto nariai galėtų laisvai ir atvirai diskutuoti.

*Kabineto biuras*

Teisinėje literatūroje minimi ministerijų lygmens departamentai ir vyriausybės departamentai (angl. *government departments*). Ir vieni, ir

*Ministerijų lygmens departamentai*

<sup>238</sup> Komitetų sąrašą kartu su jų sudėtimi žr.: *UK Government*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-07]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees](http://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees)>.

kitų departamentų sąvoka nėra apibrėžta jokiam teisės akte, todėl šioje knygoje remiamasi britų mokslininkų aiškinimais. Pasak jų, vyriausybės departamentas – tai centrinės administracijos darinys, kuriame dirba civiliniai tarnautojai, kuriems mokama iš valstybės išdo, o jam vadovauja parlamentui atskaitingas ministras<sup>239</sup>. Ministerijų lygmens departamentų sąrašas atnaujinamas pagal Karūnos procedūrų aktą<sup>240</sup>. Jį pateikia kabineto biuro ministras<sup>241</sup>. Iš dokumento aišku, kad vyriausybės departamentų sąrašas yra platesnis ir apima ministerijų lygmens departamentus.

2017 m. pradžioje Jungtinėje Karalystėje veikė šie ministerijų lygmens departamentai: Generalinio advokato biuras, Škotijos generalinio prokuroro biuras, Kabineto biuras, kuriam vadovauja Ministras pirmininkas, Verslo, energetikos ir pramonės strategijos bei gebėjimų departamentas, Bendruomenių ir vietos valdymo departamentas, Kultūros, žiniasklaidos ir sporto departamentas, Švietimo departamentas, Aplinkos, maisto ir kaimo reikalų departamentas, Tarptautinės plėtros departamentas, Vidaus prekybos departamentas, Transporto departamentas, Darbo ir pensijų departamentas, Sveikatos departamentas, Užsienio ir bendrosios gerovės biuras, Gynybos ministerija, Vidaus reikalų biuras, Šiaurės Airijos biuras, Škotijos biuras, Vėlo biuras, Jungtinės Karalystės eksporto ir finansų departamentas, kuriems vadovauja valstybės sekretoriai, Jos Didenybės išdas, kuriam vadovauja išdo kancleris, Teisingumo ministerija, kuriai vadovauja Lordas kancleris, kuris kartu yra ir teisingumo valstybės sekretorius, Bendruomenių Rūmų lyderio biuras, Lordų Rūmų lyderio biuras, Vėlo sekretoriaus biuras, Išstojimo iš ES (*Brexit*) departamentas ir kt.

Be ministerijų lygmens departamentų, prie vyriausybės departamentų priskirtini 22 ne ministerijų lygmens departamentai (angl. *non-ministerial departments*), pavyzdžiui, Konkurencijos ir rinkų tarnyba. Remiantis britų mokslininkų pateiktuoju apibrėžimu, pastarųjų negalima priskirti prie vyriausybės departamentų, nes jiems vadovauja ne ministrai. Apie šias institucijas rašoma šios dalies 2.1.2 poskyryje.

*Vyresnieji ir  
jaunesnieji  
ministrai*

Daugelyje ministerijų lygmens departamentų yra vyresnieji ministrai (angl. *senior ministers*), kurie dar vadinami kabinetų ministrais, ir jaunesnieji ministrai (angl. *junior ministers*). Pastaroji pareigybė apima valstybės ministrų (angl. *ministers of state*) ir parlamento sekretorių (angl. *parliamentary under secretaries of the state*) kategorijas. Valstybės ministrai dalijasi departamento administracijos pareigomis su kabineto ministru. Parlamento sekretoriai turi užtikrinti sklandų departamento ir parlamento bendradarbiavimą. Jaunesniųjų ministrų gali būti keli. Pavyzdžiui, Švietimo departamente, be valstybės sekretoriaus, yra valstybės ministras gebėjimų ugdymui, valstybės ministras mokykloms, valstybės ministras vaikų ir šeimų klausimams, parlamento sekretorius moterų, lygybės ir šeimos teisingumo klausimams, parlamento sekretorius

<sup>239</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 278.

<sup>240</sup> Crown Proceedings Act 1947.

<sup>241</sup> Žr.: *Ministry of Justice*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-07]. Prieiga per internetą: <[www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/pdf/update/list-authorized-government-departments.pdf](http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/pdf/update/list-authorized-government-departments.pdf)>.

vaikų apsaugai ir švietimui ir pan. Jaunesniųjų ministrų funkcija – padėti vyresniesiems ministrams atlikti departamento užduotis pagal *Carltona* principą. Šis principas kilo iš teismų praktikos, tiksliau, iš 1943 m. išnagrinėtos bylos *Carltona Ltd v. Commissioners of Works*. Principo esmė yra ta, kad departamentų pareigūnų (šiuo atveju – jaunesniųjų ministrų) priimti sprendimai prilygsta ministro (šiuo atveju – valstybės sekretoriaus) veiklai.

Pagal Karūnos ministrų įstatymo 8 dalį<sup>242</sup>, Karūnos ministras yra Jos Didenybės Jungtinės Karalystės Vyriausybės biuro vadovas, taip pat atsakingas už Iždą, Prekybos bei Saugumo tarybų veiklą. Britų mokslininkai apibrėžia juos taip: Ministro pirmininko siūlymu monarcho skiriami nariai ir partijos rėmėjai, kurie vadovauja Vyriausybės institucijai. Pasak ekspertų, tai nėra nei civiliniai, nei karo tarnybos tarnautojai, nei specialieji ministrų patarėjai ar viešųjų tarybų ir reguliacinių institucijų nariai<sup>243</sup>. Svarbiausias ministrų bruožas, atskiriantis juos nuo kitų institucijų vadovų, yra tas, kad ministrais tapę asmenys nepraranda narystės Bendruomenių Rūmuose. Taigi jie vadovauja ministerijų lygmenų departamentams ir yra Bendruomenių Rūmų nariai. Prie ministrų priskiriami vadinamieji teisės pareigūnai (angl. *law officers*), pavyzdžiui, generalinis advokatas (angl. *attorney general*), generalinis teisininkas (angl. *general solicitor*). Jie teikia teisinius vertinimus Vyriausybei, prižiūri baudžiamojo persekiojimo institucijų veiklą, pavyzdžiui, Karūnos baudžiamojo persekiojimo tarnybos (angl. *Crown Prosecution Service*), Sukčiavimo dideliu mastu tarnybos (angl. *Serious Fraud Office*). Be to, pastarieji du specialistai yra ir Bendruomenių Rūmų nariai.

*Ministro samprata*

Pagal Ministerijų kodeksą, visiems Vyriausybės ministrams priskirta kolektyvinė atsakomybė. Vadinasi, jie kartu atsako parlamentui ir priima sprendimus, priimtus kabineto narių ir kabineto komiteto. Pasitaiko atveju, kai vyresnieji ir jaunesnieji ministrai priima sprendimus ne visi kartu, o individualiai, pavyzdžiui, išduodami atitinkamus leidimus.

### 2.1.2. Viešosios institucijos (angl. *public bodies*)

Toliau aptariamoms institucijoms įvardijamos ne teisine, o administracine politine sąvoka *kvango* (santrumpa iš angl. *quasi-non-governmental organizations*), t. y. laikomos kvazinepriklusomomis nevyriausybiniomis organizacijomis<sup>244</sup>. Pasak mokslininkų, tai „bet koks darinys, kuris visuomeninėms užduotims įgyvendinti naudoja viešąsias lėšas, bet tam tikru lygiu yra nepriklusomas nuo išrinktųjų atstovų“<sup>245</sup>. Toliau aptariami daugiau ar mažiau tiesioginei Vyriausybės kontrolei nepavaldūs organai.

*Quango*

<sup>242</sup> Ministers of the Crown Act 1975.

<sup>243</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 279.

<sup>244</sup> Apie jų evoliuciją ir istorinius aspektus žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklusomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 76–80.

<sup>245</sup> Angl. *any body that spends public money to fulfil a public task but with some degree of independence from elected representatives*, žr.: *Ibid.*, p. 82.

**Kvango rūšys**

Kabineto biuro 2015 m. atliktas tyrimas parodė, kad JK yra trys kvango rūšys: 1) ne departamentų lygmens viešosios institucijos (angl. *non-departmental public bodies*, toliau – NDPB), kurios skirstomos į vykdomąsias NDPB, patariamąsias NDPB, NDPB tribunolus ir nepriklausomas stebėjimo tarybas; 2) vykdomosios agentūros (angl. *executive agencies*); 3) ne ministerijų lygmens departamentai (angl. *non-ministerial departments*)<sup>246</sup>.

**NDPB**

Minėtajame dokumente NDPB įvardijamos kaip darančios įtaką valstybės procesams, bet nelaikomos vyriausybės departamentais ir daugiausia veikiančios atskirai nuo ministrų (angl. *at arm's length from ministers*).

**Vykdomosios**

Vykdomosios NDPB apibūdinamos taip: dažniausiai steigiamos įstatymais, atlieka vykdomąsias, administravimo, reguliavimo ir (arba) komercines funkcijas, tiesiogiai atskaitingos ministrams. Finansiškai jas remia atitinkamos ministerijos, bet jos gali turėti ir savo pajamų. Šios institucijos steigiamos kaip atskiri juridiniai asmenys, kurių statusas reglamentuojamas jas steigiančiuose įstatymuose. Civiliniai tarnautojai jose nedirba. Sprendimus jose dažniausiai priima ministrų arba ministrų patarimu monarcho skiriamos valdybos, renkančios vyriausiąjį pareigūną – direktorių, pavyzdžiui, Britų taryba, Britų muziejus, Britų biblioteka, Didysis loterijų fondas, Informacijos komisaro biuras, Lygybės ir žmogaus teisių komisija, Skundų prieš policiją komisija, Patariamoji taikinimo ir arbitražo komisija. Tokių institucijų Jungtinėje Karalystėje yra 111.

**Patariamiosios**

Patiriamosios NDPB apibūdinamos kaip dariniai, teikiantys nepriklausomus, ekspertizėmis pagrįstus patarimus. Pavyzdžiui, Viešojo gyvenimo standartų komitetas, Jungtinės Karalystės pesticidų tyrimų komitetas, Žmonėms skirtų vaistų komisija, Patariamoji taryba dėl piknaudžiavimo kvaišalais. Tokių institucijų Jungtinėje Karalystėje yra 146.

**Tribunolai**

Tribunolai NDPB disponuoja specialiujų sričių jurisdikcija, jų statusas dažniausiai reglamentuojamas įstatymais. Šių institucijų vadovybę paprastai skiria Lordas kancleris arba atitinkamas valstybės sekretorius. Jose dirba civiliniai tarnautojai iš ministerijų lygmens departamentų. Už jų veiklą atsako ministras. Pavyzdžiui, Eismo komisari, išduodantys licencijas vietos susisiekimo autobusais paslaugoms teikti, Konkurencijos ginčų tribunolas, nagrinėjantis ginčus, kylandčius konkurencijos ar ekonominio reguliavimo srityse, Centrinis arbitražo komitetas, sprendžiantis darbo konfliktus, Autorių teisių tribunolas, nagrinėjantis verslo licencijavimo ginčus tarp autorių ir asmenų, pasinaudojusių autorių teisėmis, Tyrimų tribunolas, tiriantis skundus dėl neteisėto valdžios institucijų slaptųjų technologijų naudojimo, kuriuo pažeidžiamos asmenų teisės į privatumą, taip pat skundus dėl žvalgybos ir kitų teisėsaugos institucijų veiklos<sup>247</sup>.

<sup>246</sup> UK Government. Cabinet Office Public Bodies 2015, p. 14 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-07]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/486781/Public\\_Bodies\\_2015\\_16\\_Dec\\_2015.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486781/Public_Bodies_2015_16_Dec_2015.pdf)>.

<sup>247</sup> Plačiau apie tribunolus – II dalies 6.2 poskyryje „Tribunolai“.



Nepriklausomos stebėjimo tarybos įvardijamos kaip nepriklausomi stebėtojai, veikiantys kiekviename kalėjime, imigracijos centre ir Anglijos bei Velso sulaikymo įstaigose, taip pat kariniame pataisos ir mokymo centre. Prie valstybės sekretoriaus paskirtųjų savanorių priskirtini ir atitinkamų ministerijų lygmens departamentų civiliniai tarnautojai. Jungtinėje Karalystėje veikia 133 nepriklausomos stebėtojų tarybos, atskaitingos valstybės sekretoriui.

*Stebėtojai*

Kabineto biuro 2015 m. duomenimis, vykdomosios agentūros yra Vyriausybės departamentų dalis. Tai verslo vienetai, dažniausiai teikiantys paslaugas vadovaujami vyriausiųjų pareigūnų (angl. *chief executive*), atliekančių vykdomąsias funkcijas neperžengdami ministrų nustatytos politikos ribų. Vyriausiesiems pareigūnams dažniausiai padeda valdybos. Ministrai nėra šių agentūrų vadovai, bet jie atsakingi parlamentui už savo atliekamą veiklą. Šiose agentūrose dirba civiliniai tarnautojai. Pabrėžtina, kad šios institucijos neturi juridinio asmens statuso. Pavyzdžiui, Jos Didenybės pasų biuras, kuris yra Vidaus reikalų departamento (ministerijos lygmens) dalis, Jūrų ir pakrančių saugos agentūra, kuri yra Susisiekimo departamento dalis, Jungtinės Karalystės vizų ir imigracijos tarnyba, kuri yra Vidaus reikalų departamento dalis, Vairuotojų ir transporto priemonių licencijavimo agentūra, kuri yra Susisiekimo departamento dalis, Įmonių rūmai, kurie yra Verslo, inovacijų ir gebėjimų departamento dalis. Pagrindinis šių institucijų darinys yra ministerijų lygmens departamentas. Iš viso Jungtinėje Karalystėje yra 42 vykdomosios agentūros.

*Vykdomosios agentūros*

Ne ministerijų lygmens departamentai yra vyriausybės padaliniai, kuriems nevadovauja ministrai, bet jie yra atskaitingi parlamentui per jiems priskirtus ministrus (angl. *sponsoring ministers*). Juose dirba civiliniai tarnautojai, pavyzdžiui, Karūnos baudžiamojo persekiojimo tarnyba, Maisto standartų agentūra, atsakinga už maisto saugą ir higienos nuostatų laikymosi priežiūrą visoje JK, Nacionaliniai archyvai, Jos Didenybės žemės registras, Ryšių tarnyba, Miškininkystės komisija, teikianti patarimus miškininkystės politikos klausimais, Sukčiavimo dideliu mastu tarnyba, Jungtinės Karalystės statistikos tarnyba, mokyklas kontroliuojanti Švietimo standartų, paslaugų ir vaikų gebėjimų ugdymo tarnyba, Kvalifikacijų teikimo ir egzaminų reguliavimo tarnyba, Dujų ir elektros rinkų tarnyba, Geležinkelių tarnyba, Vandens tarnyba. Pastarosios trys atlieka ekonominę reguliavimą. Ne ministerijų lygmens departamentuose paprastai būna tarybų, kurias skiria atitinkamas ministras. Iš viso Jungtinėje Karalystėje yra 23 ne ministerijų lygmens departamentai.

*Ne ministerijų lygmens departamentai*

Remiantis Kabineto biuro 2012 m. duomenimis<sup>248</sup>, prie kitų viešųjų institucijų galima priskirti ne daugiau kaip trejiems metams steigia-

*Grupės, forumai*

<sup>248</sup> UK Government. Categories of public bodies. 2012, p. 27 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-08]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/80075/Categories\\_of\\_public\\_bodies\\_Dec12.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80075/Categories_of_public_bodies_Dec12.pdf)>.

mus patariamuosius organus, suinteresuotąsias grupes, forumus, viešojo sektoriaus darbo grupes, vidaus patariamuosius organus, kurie konsultuoja kabineto narius ir centrinę Vyriausybės administraciją. Jų negalima priskirti prie patariamųjų NDPB, nes jos nedaro didesnės įtakos valstybės procesams, be to, neteikia nepriklausomų, ekspertizėmis pagrįstų konsultacijų, o jų veikla dažniausiai yra susijusi su institucijos vidaus organizavimo, administravimo klausimais arba atitinkamos asmenų grupės interesais.

*Viešosios korporacijos*

Minėtojo dokumento duomenimis, prie kitų viešųjų institucijų priskirtinos viešosios įmonės (angl. *public corporations*). Jos yra daugiau verslo dariniai, padengiantys savo išlaidas iš vartotojų surinktais mokesčiais. Įmonėse dirba jų pačių įdarbinti darbuotojai. Tai gali būti įstatymu ar karališkąja chartija įsteigtas organas, viešosios ir privačios partnerystės pagrindais sudarytas Vyriausybei nuosavybės teise priklausantis organas. Kai kurios iš jų gali turėti reguliavimo įgaliojimų, pavyzdžiui, televizijos kanalai *Channel 4*, BBC, Karališkoji monetų kalykla, Civilinės aviacijos tarnyba.

*NHS*

Valstybinės sveikatos paslaugas teikiančios institucijos (angl. *National Health Service*, NHS) laikytinos viešosiomis institucijomis. Jos įsteigtos valstybės sekretoriaus įsakymu, remiantis Nacionalinės sveikatos įstatymu<sup>249</sup>. Šios institucijos nėra ministerijos administracijos dalinys. Jose dirba darbuotojai, kuriems vadovauja valdyba, pavyzdžiui, NHS inovacijų ir plėtros institutas, NHS ginčų nagrinėjimo tarnyba, NHS kraujo ir transplantavimo tarnyba ir t. t.

*Parlamento organai*

Remiantis tuo pačiu dokumentu, Jungtinės Karalystės Parlamento organai (angl. *parliamentary bodies*) laikytini viešosiomis institucijomis. Šios institucijos įsteigtos parlamento įstatymais ir yra jam atsakingos. Pavyzdžiui, Parlamento ir sveikatos paslaugų ombudsmenas, nagrinėjantis ginčus dėl NHS sveikatos paslaugų teikimo ir Jungtinės Karalystės Vyriausybės teikiamų viešųjų paslaugų, Nacionalinė audito tarnyba, tikrinanti visų centrinės valdžios departamentų, agentūrų ir kitų viešųjų institucijų finansines ataskaitas, Rinkimų komisija, reguliuojanti politinių partijų finansus, prižiūrinti tinkamą rinkimų ir referendumų šalyje eigą, Nepriklausoma parlamento standartų tarnyba, prižiūrinti ir reguliuojanti Bendruomenių Rūmų narių išlaidas, atsakinga už jų atlyginimų išmokėjimą.

Taigi viešąsias institucijas galima skirstyti pagal nepriklausomumo nuo Vyriausybės lygį. Žinoma, glaudžiausiai su Vyriausybe yra susiję aukščiau aptartieji ministerijų lygmens departamentai (žr. 2.1.1 poskyrį apie Jungtinės Karalystės Vyriausybę). Savarankiškesnės yra vykdomosios agentūros, nes jos yra ministerijų lygmens departamentų dalis, taip pat ne ministerijų lygmens departamentai, nes jie yra vyriausybės departamentai, NDPB ir galiausiai – viešosios įmonės<sup>250</sup>.

<sup>249</sup> National Health Service Act 2006.

<sup>250</sup> Surašyta pagal: UK Government. *Categories of public bodies*, 2012, p. 27 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-08]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/80075/Categories\\_of\\_public\\_bodies\\_Dec12.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/80075/Categories_of_public_bodies_Dec12.pdf)>.

## 2.2. Devoliucija

Devoliucija (angl. *devolution*) reiškia veiksmą, kuriuo asmens teisės, pareigos ar įgaliojimai perduodami kitam, pavyzdžiui, Vyriausybė perduoda įgaliojimus vietos lygmens grupei ar organizacijai<sup>251</sup>. Britai šią sąvoką vartoja kalbėdami apie Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos atstovaujamasias ir vykdomąsias institucijas. Pasak britų administracinės teisės specialistų, devoliucija reiškia asimetrišką JK valdžios institucijų struktūrą ar sistemą, sukurtą Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos poreikiams tenkinti<sup>252</sup>. 1998 m. įsigaliojo Škotijos aktas, Velso valdžios aktas ir Šiaurės Airijos aktas. Šioje knygoje kalbant apie Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos administracijas kai kur dėl patogumo vartojama sąvoka „decentralizuotosios administracijos“.

### 2.2.1. Škotijos administracija (angl. *Scottish Government*)

Remiantis Škotijos aktu<sup>253</sup>, nuo 1998 m. Škotijoje yra vienu rūmų Parlamentas (angl. *Scottish Parliament*) Edinburge, sudarytas iš 129 kas ketveri metai renkamų narių. Pagal minėtojo įstatymo 28 straipsnį, Škotijos Parlamentas leidžia aktus (angl. *Acts of the Scottish Parliament*), kurie įsigalioja po to, kai jiems pritaria monarchas (angl. *Royal Assent*). Pabrėžtina, kad akto projektą turi peržiūrėti Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas, kuris sprendžia, ar siūlomas priimti aktas atitinka Škotijos administracijai suteiktą kompetenciją. Taigi aktas negali prieštarauti nei ES teisei, nei Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai, bei negali peržengti jo atidėtųjų klausimų, t.y. Škotijos administracijai nepriskirtų klausimų apimties ribų.

*Škotijos  
Parlamentas*

Atidėtieji (angl. *reserved*) dalykai apibrėžti Škotijos akto 5 priede: Karūnos, Škotijos ir Anglijos sąjungos, Jungtinės Karalystės Parlamento, užsienio reikalų, civilinės tarnybos, gynybos ir ginkluotųjų pajėgų, fiskalinės, ekonominės ir pinigų politikos, finansinių paslaugų, rinkų, piktnaudžiavimo narkotikais, Bendruomenių Rūmų, Europos Parlamento rinkimų klausimai. Šis sąrašas gali būti koreguojamas Slaptosios tarybos sprendimu, jei tam pritaria Jungtinės Karalystės Parlamentas ir Škotijos Parlamentas. Pabrėžtina, kad Jungtinės Karalystės Parlamentas, negavęs išankstinio Edinburgo Parlamento pritarimo (angl. *Sewel Convention*), negali priimti sprendimų Škotijos valdžiai priskirtais klausimais.

*Atidėtieji  
dalykai*

Pagal Škotijos akto II dalį, Škotija turi savo administraciją. Remiantis 44 straipsniu, ją sudaro pirmasis ministras, kiti ministrai, lordas advokatas ir generalinis Škotijos solisitorius. Visi jie vadinami Škotijos ministrais. Pirmąjį ministrą iš Škotijos Parlamento narių parlamento siūlymu skiria monarchas. Pirmasis ministras, praradęs parlamento pasitikėjimą, privalo pateikti atsistatydinimo raštą. Tą patį turi padaryti ir kiti ministrai.

*Škotijos  
administracija*

*Pirmasis  
ministras*

*Škotijos  
ministrai*

<sup>251</sup> Black's Law Dictionary, *supra* note 200, p. 548.

<sup>252</sup> LEYLAND, P.; WOODS, T. Textbook on Administrative Law, *supra* note 214, p. 53; BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 36.

<sup>253</sup> Scotland Act 1998.

Monarchui sutikus, juos iš Škotijos Parlamento narių išrenka ir skiria pirmasis ministras. Kandidatūroms į ministrų postus turi pritarti Škotijos Parlamentas. Škotijos Parlamentui pritarus, Lordo advokato ir generalinio solisitoriaus kandidatūras monarchui siūlo pirmasis ministras. Minėtojo akto 49 straipsnyje reglamentuojamas jaunesniųjų ministrų statusas. Monarchui pritarus, pirmasis ministras jaunesniaisiais ministrais skiria Škotijos Parlamento narius. Jie turi padėti škotų ministrams. Autorės nuomone, paprastai Škotijos ministrai vadinami kabineto sekretoriais, o jaunesnieji ministrai – ministrais. Kabinetui padeda kabineto sekretoriatas. Škotijos administracijoje dirba civiliniai tarnautojai. Minėtosios administracijos viršūnėje yra iš vyresniųjų civilinių tarnautojų (nuolatinio sekretoriaus, generalinių direktoratų vadovų, kt.) sudaryta Strategijos valdyba. Tai gi Škotijos Vyriausybės administracijos dalimi laikytini ne tik ministrai, bet ir generaliniai direktoratai. Iš viso jų yra šeši: mokslo ir teisingumo, finansų, aplinkos, sveikatos ir socialinės rūpybos, ryšių, strategijų ir išorės reikalų. Pagrindinės direktoratų funkcijos – padėti Škotijos Vyriausybei siekti numatytų tikslų.

*Škotijos  
viešosios  
institucijos*

Škotijos viešosios institucijos: NDPB (pavyzdžiui, Škotijos architektūros ir dizaino agentūra, Kerngormo nacionalinio parko tarnyba, Nacionalinė Škotijos galerija, Nacionalinė Škotijos biblioteka, nacionaliniai Škotijos muziejai), patariamųjų NDPB (pavyzdžiui, Škotijos teisėjų skyrimo taryba, Škotijai pritaikyto judumo komitetas, Škotijos teisės komisija), tribunolų (pavyzdžiui, pirmosios pakopos Mokesčių tribunolas, Škotijos žemių tribunolas, Škotijos psichikos sveikatos tribunolas), viešųjų įmonių (pavyzdžiui, AB „Kaledonijos jūrų turtas“, Prestviko oro uosto, Škotijos vandenu), sveikatos paslaugų tarnybų (pavyzdžiui, Lanarkšyro, Šetlando NHS), vykdomųjų agentūrų (pavyzdžiui, Škotijos švietimas, Škotijos kalėjimų tarnyba, Škotijos viešųjų pensijų agentūra, Škotijos transportas), ne ministerijų lygmens departamentų (pavyzdžiui, Škotijos maisto standartai, Škotijos registras, Škotijos teismų ir tribunolų tarnyba), ombudsmenų (pavyzdžiui, Škotijos vaikų ir jaunimo komisaras, Viešosios etikos standartų Škotijoje komisaras, Škotų žmogaus teisių komisija, Škotijos standartų komisija) ir kitų Škotijos organizacijų (pavyzdžiui, Škotijos auditas, Geriamojo vandens kokybės reguliuotojas, Jos Didenybės Škotijos kalėjimų vyriausiasis inspektorius, Jos Didenybės Škotijos persekiojimo vyriausiasis inspektorius, Škotijos policija). Visas šias institucijas su Škotijos Vyriausybe sieja panašaus pobūdžio santykiai kaip ir centrinio lygmens viešąsias institucijas su Jungtinės Karalystės Vyriausybe.

Visų minėtųjų Škotijos institucijų tikslas yra įgyvendinti Škotijos valdžios priimtus strateginius dokumentus, pavyzdžiui, kasmet priimamą Škotijos administracijos programą, taip pat nacionalinę įgyvendinimo programą, kuriose numatyti pagrindiniai škotų valdžios prioritetai ir tikslai.

Didžiąją Škotijos administracijos pajamų dalį skiria Vestminsteris<sup>254</sup>.

<sup>254</sup> Škotijos akto III ir IV dalys, taip pat žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 38.

### 2.2.2. *Velso administracija* (angl. *Welsh Government*)

Nuo 1998 m. Velsas turi savo Nacionalinę Asamblėją (angl. *National Assembly of Wales*), įsteigtą remiantis Velso valdžios aktu<sup>255</sup>. Vis dėlto iš pradžių jai nebuvo suteikta teisėkūros įgaliojimų, tai buvo labiau vykdomasis darinys, atliekantis valstybinio Velso sekretoriaus nurodymus. Nuo 2006 m. priėmus atnaujintą Velso valdymo akto<sup>256</sup> redakciją buvo atskirtos atstovaujamoji ir vykdomoji institucijos, Asamblėja įgijo galių priimti aktus (angl. *Acts of the Assembly*). Jie įsigalioja po to, kai jiems pritaria monarchas, o akto projektą patvirtina Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas. Pagal Akto 7 priedą, Asamblėja leidžia aktus žemės ūkio, sodininkystės, gyvūnų, augalų, kaimo plėtros, senovės paminklų, istorinių pastatų, ekonominės plėtros, švietimo ir mokslo, aplinkos, maisto, sveikatos, transporto ir kitais klausimais. Reikia pasakyti, kad visose nurodytose srityse numatyta išimčių. Asamblėjai suteikta teisė priimti tam tikras Asamblėjos priemones (angl. *Assembly Measures*). Be to, Asamblėjai suteikta įstatymų leidybos funkcija, perduodama Jungtinės Karalystės Parlamento Asamblėjai Slaptosios tarybos sprendimu. Asamblėją sudaro 60 maždaug penkeriems metams renkamų narių. Gali būti steigiami jos komitetai ir pakomitečiai, pavyzdžiui, Finansų komitetas, Sveikatos ir socialinės apsaugos komitetas. Asamblėjos nariai diskutuoja dėl politikos klausimų, prižiūri Velso Vyriausybės veiklą ir išlaidas, teikia pasiūlymų dėl Velso aktų.

*Velso  
Nacionalinė  
Asamblėja*

Pagal Akto 45 straipsnį, vykdomoji valdžia yra suteikta Velso Nacionalinės Asamblėjos Vyriausybei (angl. *Welsh Assembly Government*). Pastaroji sudaryta iš pirmojo ministro, ministrų, ministrų pavaduotojų, generalinio Nacionalinės Velso asamblėjos Vyriausybės patarėjo. Pirmąjį ministrą Asamblėjos siūlymu iš Asamblėjos narių skiria monarchas. Velso ministrus ir ministrų pavaduotojus iš Asamblėjos narių monarcho sutikimu skiria pirmasis ministras. Vyriausiąjį patarėją pirmojo ministro siūlymu skiria monarchas. Jis teikia teisinius patarimus ministrams ir Asamblėjai. Pirmasis ministras, ministrai ir generalinis patarėjas sudaro Nacionalinės Velso asamblėjos Vyriausybės kabinetą. Asamblėjos Vyriausybė priima sprendimus švietimo, sveikatos, vietos valdžios, transporto, planavimo, socialinės rūpybos, kultūros, ekonomikos plėtros, aplinkos, žemės ūkio klausimais.

*Velso  
Nacionalinės  
Asamblėjos  
Vyriausybė*

Prie Nacionalinės Velso asamblėjos Vyriausybės yra viešųjų institucijų, pavyzdžiui, Velso nacionalinis muziejus, Nacionalinė biblioteka, Velso menų taryba, Karališkoji senovės ir istorinių Velso paminklų komisija.

*Viešosios  
institucijos*

Didžiąją Velso administracijos pajamų dalį skiria Vestminsteris<sup>257</sup>.

<sup>255</sup> Government of Wales Act 1998.

<sup>256</sup> Government of Wales Act 2006.

<sup>257</sup> Pagal *Welsh Government*. Cardiff, 2016. *Welsh Government: quick look*, p. 19 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-09]. Prieiga per internetą: <<http://gov.wales/docs/caecd/publications/150917-quick-guide-en.pdf>>.

### 2.2.3. Šiaurės Airijos administracija (angl. *Northern Ireland Executive*)

Š. Airijos  
asamblėja

Šiaurės Airija turi savo įstatymų leidybos organą – Asamblėją (angl. *Northern Ireland Assembly*). Šis darinys buvo įsteigtas remiantis vadina- muoju Gerojo penktadienio susitarimu<sup>258</sup>. Šiaurės Airijos akto<sup>259</sup> 4 straips- nyje yra trys klausimų grupės: perduodamųjų, išimtinių ir paskirties. Dviejų pastarųjų grupių klausimai detalizuojami antrajame ir trečiajame Akto prieduose. Šiaurės Airijos valdžia negali priimti sprendimų išim- tiniais – Karūnos, Jungtinės Karalystės Parlamento rinkimų, užsienio reikalų, gynybos, atominės energetikos, biologinių ir cheminių ginklų, pilietybės, imigracijos, nacionalinės valiutos – klausimais. Prie paskirties klausimų priskiriami monarcho nuosavybės, navigacijos, civilinės aviaci- jos, jūros gelmių išteklių ir kt. Perduodamųjų klausimų grupei priskiriami visi tie, kurie nėra priskirti prie išimtinių ar paskirties klausimų. Asam- blėja gali priimti sprendimus dėl jai perduodamų klausimų. Neperženg- dama savo kompetencijos ribų, siūlomų aktų projektus teikia svarstyti Aukščiausiajam Teismui, kartais tam reikia ir valstybės sekretoriaus suti- kimo. Šiaurės Airijos Asamblėją sudaro 108 renkamieji nariai.

Vykdomasis  
komitetas

Vykdomoji Šiaurės Airijos valdžia yra sudaryta iš pirmojo ministro, pirmojo ministro pavaduotojo, dviejų jaunesniųjų ministrų ir vienuolikos departamentų ministrų<sup>260</sup>. Ši valdžia vadinama vykdomuoju komitetu (angl. *executive committee*). Pirmasis ministras turi būti iš daugiausia rinkėjų balsų gavusios politinės partijos, o jo pavaduotojas nominuojamas iš antros pagal balsų skaičių politinės partijos. Pirmasis ministras ir jo pavaduotojas gali nustatyti ministerijų lygmens institucijų kiekį, ministrų skaičių ir jų funkcijas. Šiaurės Airijai neretai kildavo taikos užtikrinimo problemų, todėl iki 2007 m. vyravo tiesioginis valstybės sekretoriaus valdymas iš Vestminsterio. 2007 m. Šiaurės Airijos vykdomojo komiteto veikla buvo atnaujinta.

### 2.3. Decentralizuotosios administracijos ir centrinė administracija

Š. Airijos,  
Škotijos,  
Velso biurai

Kaip minėta, Jungtinės Karalystės Vyriausybėje ministerijų lygmens de- partamentams, t. y. Šiaurės Airijos biurui, Škotijos biurui, Velso biurui, vadovauja valstybės sekretoriai. Minėtosios institucijos priskiriamos cen- trinei valdžiai, bet pagrindinė jų funkcija – užtikrinti sklandų centrinės valdžios bendradarbiavimą su Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos valdžio- mis. Valstybės sekretoriai centrinėje valdžioje atstovauja Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos interesams, taip pat ir centrinei valdžiai asamblėjose, kuriose turi teisę pareikšti nuomonę.

<sup>258</sup> Gerojo penktadienio, arba Belfasto, susitarimas pasirašytas 1998 m. balandžio 10 d. norint atkur- ti taiką Šiaurės Airijoje (*aut. pastaba*).

<sup>259</sup> Northern Ireland Act 1998.

<sup>260</sup> Pagal *Northern Ireland Executive*. Belfast, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.northernireland.gov.uk/index/your-executive.htm>>.

Jungtinis ministerijų komitetas, įsteigtas 2012 m. pasirašius Jungtinės Karalystės Vyriausybės, Škotijos ministrų, Velse ministrų ir Šiaurės Airijos vykdomojo komiteto tarpusavio supratimo memorandumą<sup>261</sup>, užtikrina *Whitehall*<sup>262</sup> ir decentralizuotų administracijų, t. y. Škotijos, Velse ir Šiaurės Airijos, bendradarbiavimą.

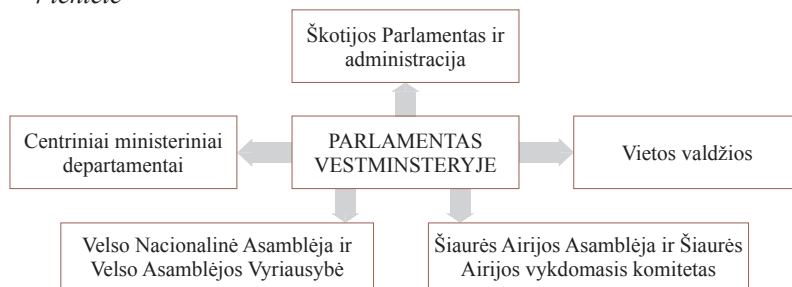
*Jungtinis ministerijų komitetas*

Devoliucija JK patiria iššūkių – iniciatyvų teritorijoms su minėtosiomis administracijomis suteikti nepriklausomų valstybių statusą. Antai 2011 m. kovo 3 d. Velse vyko referendumas, kuriame gyventojai turėjo atsakyti į klausimą „Ar norite, kad Nacionalinei Velse Asamblėjai būtų suteiktas įgalinimas priimti aktus visose dvidešimtyje kuruojamų sričių?“ Daugiau kaip 60 proc. respondentų į klausimą atsakė teigiamai. 2014 m. rugsėjo 18 d. Škotijoje įvyko referendumas dėl klausimo: „Ar Škotija turi būti nepriklausoma?“ 53 proc. respondentų teiginiui nepritarė, o 47 proc. pritarė<sup>263</sup>.

*Iššūkiai*

Toliau pavaizduota britų mokslininkų sudaryta Jungtinės Karalystės valstybės struktūra (angl. *UK 's State Structure*)<sup>264</sup>:

4 lentelė



Taigi darytina išvada, kad Anglija vienintelė iš keturių JK sudarančių darinių neturi jokio organo, kuris atstovautų jos interesams centrinėje valdžioje. Britų mokslininkai teigia, kad Vestminsterio parlamentas (2015 m. šventęs 750 metų jubiliejų) veikia ir kaip Anglijos, ir kaip Jungtinės Karalystės Parlamentas<sup>265</sup>. Galbūt išimtimi galima laikyti Didįjį Londoną.

## 2.4. Vietos valdžios institucijos (angl. *local authorities*)

### 2.4.1. Anglijos vietos valdžios struktūra

Vietos valdžios formos ir struktūros Anglijoje nuolat keičiasi, bet kai kurie institutai yra žinomi dar nuo viduramžių, pavyzdžiui, taikos teisėjai,

*Šiek tiek istorijos*

<sup>261</sup> UK Government. The memorandum of understanding between the UK government and the devolved administrations was agreed in September 2012 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-07]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/publications/devolution-memorandum-of-understanding-and-supplementary-agreement](http://www.gov.uk/government/publications/devolution-memorandum-of-understanding-and-supplementary-agreement)>.

<sup>262</sup> *Whitehall* čia – Jungtinės Karalystės Vyriausybė, įsikūrusi *Downing* gatvėje (*aut. pastaba*).

<sup>263</sup> Duomenys pagal *The Guardian*. London, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.theguardian.com/politics/live/2014/sep/18/scottish-independence-referendum-polling-day-live>>.

<sup>264</sup> THOMPSON, K.; JONES, B. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 188.

<sup>265</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 43–44.

šerifai, komisarai, kurie buvo įgalioti organizuoti žemės drėkinimo sistemų ir užtvankų statybų darbus, kontroliuoti kelių, tiltų priežiūrą, teikti licencijas aludėms ir pan. Iki 1688 m. taikos teisėjus kontroliavo karūna *Star Chamber*. Po Bekraujės revoliucijos politinė kontrolė buvo panaikinta. Tolesnę Anglijos vietos valdžios struktūros dinamiką gali padėti atskleisti teisės aktai, pavyzdžiui, 1835 m. Municipalinių įmonių įstatymas<sup>266</sup>, kuriuo remiantis įsteigtos miestų tarybos, taip pat 1888 m. Vietos valdžios įstatymas<sup>267</sup>, įtvirtinęs „nekarūnuotųjų karalių“, t. y. teisėjų, valdžią. Šis teisės aktas ir 1894 m. Vietos valdžios aktas įsteigė iki šiol daugumoje vietos valdžių veikiančią dviejų lygmenų struktūrą ir renkamasias tarybas, kurioms suteikė administravimo funkcijas, į miesto ir kaimo apskritis (angl. *district*) išskirstė rajonus (angl. *county*). Pastarosiose nustatė parapijų susirinkimus, kai kur – ir parapijų tarybas. 1933 m. buvo priimtas Vietos valdžios įstatymas, galiojęs iki 1972 m., vėliau priimta dar ne viena šio įstatymo redakcija. Paminėtini ir kiti teisės aktai, pavyzdžiui, 1899 m. ir 1963 m. Londono valdžios įstatymai<sup>268</sup>. Pastarasis panaikino 1888 m. įsteigtą Londono regiono tarybą, vietoj jos įkurta Didžiojo Londono taryba<sup>269</sup>. Toliau apžvelgiama šiuolaikinė Anglijos vietos valdžių struktūra ir funkcijos.

**Regionai** Anglija nuo 1994 m. suskirstyta į devynis regionus, kurie neturi savo vietos valdžios, bet pagal jį, pavyzdžiui, buvo renkami Europos Parlamento nariai. Taigi yra Pietvakarių, Pietryčių, Londono, Anglijos rytų, Vakarų viduržemio (angl. *West Midlands*), Rytų viduržemio (angl. *East Midlands*), Jorkšyro, Šiaurės vakarų, Šiaurės rytų regionai. Regionų sąrašas nurodytas 1998 m. Regionų plėtros įstatyme<sup>270</sup>.

**Vietos valdžios struktūra** Daugumoje Anglijos vietovių vietos valdžios struktūra yra dviejų lygmenų, kai kur – vieno lygmens. Dviejų lygmenų vietos valdžios struktūrą sudaro rajonų tarybos (angl. *county council*), tada – apskričių (angl. *district*), miestų rajonų (angl. *borough*) ir miestų tarybos (angl. *city council*). Taigi rajonas sudarytas iš apskričių, o pastarosios – iš miestų rajonų. Vieno lygmens vietos valdžia yra trijų tipų: grafysčių valdžia (angl. *unitary authorities in shire areas*), Londono rajonai (angl. *London boroughs*) ir metropolijų rajonai (angl. *metropolitan boroughs*). Rajonų, apskričių ir miestų rajonų sąrašas pateikiamas 1972 m. Vietos valdžios įstatymo pirmajame priede.

**Vietos valdžios funkcijos** Rajonų tarybos rūpinasi rajono švietimo, transporto, planavimo, priešgaisrinės saugos, socialinės rūpybos, bibliotekų, atliekų tvarkymo, prekybos standartų klausimais. Apskričių, miestų, rajonų ir miestų tarybos užtikrina atliekų rinkimą, rūšiavimą, vietos mokesčių rinkimą. Grafysčių, Londono rajonų ir metropolijų rajonų tarybos atlieka visas minėtąsias funkcijas.

<sup>266</sup> Municipal Corporation Act 1835.

<sup>267</sup> Local Government Act 1888.

<sup>268</sup> London Government Act 1963.

<sup>269</sup> Istorinis ekskursas parengtas pagal: WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. *Administrative Law*, *supra* note 205, p. 110–113.

<sup>270</sup> Regional Development Act 1998.



Civilinės parapijos (angl. *parishes*), bendruomenės ar miestelių tarybos veikia žemesniu lygmeniu negu apskričių ar miestų rajonų tarybos. Jos atsakingos už žemės sklypų nuomojimą, viešuosius laikrodžius, autobusų stovėjimo ir žaidimų aikštes, pagalbą vietos organizacijoms. Šios institucijos gali skirti nuobaudas už aplinkos teršimą, grafičių piešimą, skelbimų kabinimą netinkamose vietose.

*Civilinių parapijų ir kt. darinių funkcijos*

Vietos tarybos narius vietos gyventojai renka kas ketveri metai. Rinkimai paprastai vyksta pirmąjį gegužės ketvirtadienį.

*Rinkimai*

Vietos tarybos sprendimus priima viešuose posėdžiuose. Kiekviena taryba turi viešinti susitikimų dokumentus ir protokolus. Dažniausiai taryboms vadovauja merai ar pirmininkai. Merai gali būti ceremonijų ir renkamieji. Pastariesiems yra suteiktos teisės priimti sprendimus. Vienu metu taryboje gali būti ir renkamas, ir ceremonijų meras. Merą gali rinkti gyventojai arba taryba. Tai lemia gyventojų valia, išreikšta, pavyzdžiui, vietos referendume, arba taip gali nuspręsti Jungtinės Karalystės Parlamentas.

*Vietos valdžios organai*

Vietos valdžios sprendimai vadinami *byelaws* (angl.). Išsamiau apie juos žr. II dalies 6 skyriuje „Jungtinės Karalystės viešųjų subjektų veiklos kontrolė“.

*Byelaws*

Vietos valdžia finansuojama įvairiai: gaunama lėšų iš centrinės valdžios, vietos mokesčių, surenkamų baudų ir pan.

#### 2.4.2. *Didysis Londonas*

Didįjį Londoną (angl. *Greater London*) sudaro 32 rajonai, tarp jų Vestminsterio, Čelsio, Kensingtono, Vemblio ir kt., taip pat Londono miestas (angl. *the City of London*). Iš viso yra 33 rajonai, įskaitant Londono miestą. Rajonų sąrašas pateiktas Londono valdžios įstatymo pirmojo priedo 1 dalyje.

*Greater London sudėtis*

Didysis Londonas turi savo administraciją (angl. *Greater London Authority*), kurią sudaro Londono Asamblėja iš 25 kas ketverius metus renkamų narių ir tiesiogiai kas ketverius metus renkamas meras. Tokios formos Londono administracija buvo po 1999 m. surengto referendumo, kuriuo nutarta, kad Didysis Londonas turi būti valdomas tiesiogiai renkamo mero ir renkamos Asamblėjos. Londono administracijos sudėtį, veiklą ir finansavimą reglamentuoja Didžiojo Londono administracijos 1999 m. ir 2007 m. įstatymai<sup>271</sup>. Ši administracija, atsakinga už strateginį administravimą, dalijasi savo funkcijas su 32 rajonų tarybomis ir Londono miesto įmone (angl. *City of London Corporation*). Pastarajai vadovauja ceremonijų lordas meras, o jo įgaliojimų ribos susijusios tik su Londono finansų centru. Londono mero įgaliojimai apima visus 32 rajonus ir Londono miestą.

*Greater London administracija*

Didžiojo Londono administracijoje meras yra vykdomosios valdžios dalis. Paprastai sprendimus priima pats meras arba jo nustatyti asmenys

*Londono meras  
Mero komanda*

<sup>271</sup> Greater London Act 1999, Greater London Act 2007.

– vyresnieji tarnautojai (direktoriai), atsakingi už išteklius, aplinką, būstą, komunikacijas. Mero pavaduotojams taip pat gali būti priskirtas sprendimų priėmimas. Dabartinis Londono meras<sup>272</sup> turi septynis pavaduotojus transporto, policijos, planavimo ir kitais klausimais. Be to, jam padeda patarėjai, atstovas spaudai ir garbės paskirtieji. Tarp pastarųjų yra žinomų sportininkų, pramogų pasaulio atstovų. Sprendimus, kuriems įgyvendinti reikia ne daugiau kaip 150 000 svarų sterlingų, priima direktoriai, o kuriems reikia ne daugiau kaip 50 000 svarų sterlingų – direktorių pavaduotojai. Atitinkamai vadybininkai priima sprendimus, kuriems įgyvendinti reikia ne daugiau kaip 10 000 svarų sterlingų.

*Londono  
Asamblėja*

Mero veiklą prižiūri Londono Asamblėja, kuriai meras turi teikti ataskaitas. Asamblėja turi pritarti kai kurių mero skiriamų pareigūnų, pavyzdžiui, Londono transporto, Londono plėtros agentūros, Metropolio policijos, Priešgaisrinės saugos ir avarių tarnybos, Kultūros strategijos grupės, Londono pensijų fondo vadovų ir jų pavaduotojų, kandidatūroms. Pasikonsultavęs su meru ir Asamblėja valstybės sekretorius gali keisti šių pareigūnų sąrašą. Asamblėja, kontroliuodama, kaip Londono meras laikosi per rinkimus duotų pažadų, dešimtkart per metus gali teikti jam klausimų per Mero valandą (angl. *Mayor's Question Time*). Meras su Asamblėja turi aptarti strategijas ir biudžeto projektą. Jeigu Asamblėja nepritaria mero strategijoms ir jas atmeta, biudžeto projektą galima pakeisti. Priežiūros funkciją Asamblėja įgyvendina per komitetus, pavyzdžiui, transporto, audito, švietimo, sveikatos, aplinkos, policijos, nusikaltimų ir kt. Be to, Asamblėja kasmet tvirtina komitetų struktūrą ir narius.

#### 2.4.3. Škotijos vietos valdžios struktūra (angl. *Scottish Councils*)

Škotijoje yra 32 vietos valdžios, pavyzdžiui, Aberdyno miesto taryba, Aberdyno grafystės taryba. Jų sąrašą galima rasti Jungtinės Karalystės Parlamento 1994 m. priimto Vietos valdžios (Škotija) įstatymo<sup>273</sup> pirmajame priede. Taigi kiekviena vietos valdžia yra sudaryta iš kas ketveri metai renkamų tarybų. Tarybos užtikrina paslaugų teikimą tokiose srityse kaip švietimas nuo 5 iki 16 metų, socialinė rūpyba, keliai, transportas, ekonomikos vystymasis, būstas, teritorijų planavimas, aplinka, atliekų tvarkymas, laisvalaikio paslaugos. Vietos valdžia teikia administravimo paslaugas, pavyzdžiui, išduoda licencijas taksi vairuotojams, viešojo maitinimo įstaigoms ir kt. 1975 m. Škotijoje įsteigta Škotijos vietos valdžių konvencija, turinti užtikrinti Škotijos Vyriausybės ir vietos valdžių bendradarbiavimą. Esama ir daugiau tokio pobūdžio profesionalus vienijančių organizacijų, kaip antai Škotijos mokyklų direktorių asociacija, Škotijos statybų standartų vietos tarnyba, Škotijos teisininkų ir administratorių draugija ir pan.<sup>274</sup>

*Škotijos  
tarybos*

<sup>272</sup> Rašyta 2016 m. sausį.

<sup>273</sup> Local Government etc. (Scotland) Act 1994.

<sup>274</sup> Parašyta remiantis: *Scottish Government*. Edinburgh, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.gov.scot/Topics/Government/local-government/localg>>.

#### 2.4.4. *Velso vietos valdžios struktūra* (angl. *Welsh Unitary Authorities*)

Velso sudaro 22 unitarinės rajonų ir miestų rajonų kas ketverius metus renkamos tarybos, pavyzdžiui, Kardifo miesto taryba, Niuporto miesto taryba ir kitos. Jos rūpinasi prekybos standartais, bibliotekomis, aplinka, atliekų rūšiavimu, transportu, greitkeliais, būstu, socialinėmis paslaugomis. Taryboms vadovauja ceremonijų lordai merai, kurie turi išsaugoti politinį neutralumą. Nacionalinė Velso asamblėja priėmė 2012 m. Vietos valdžios (Velso) potvarkių įstatymą<sup>275</sup>, 2015 m. Vietos valdžios (Velso) įstatymą<sup>276</sup>. Pastarasis itin svarbus rengiamai vietos valdžios reformai, susijusiai su kai kurių tarybų sujungimu, kuri turėtų būti atlikta iki 2018 m. balandžio.

*Velso tarybos*

#### 2.4.5. *Šiaurės Airijos vietos valdžios struktūra* (angl. *Local Councils in Northern Ireland*)

Šiaurės Airija administraciniu požiūriu yra sudaryta iš apskričių, kuriose svarbiausias administravimo funkcijas atlieka kas ketverius metus renkamos tarybos. Jos kasmet išsirenka ceremonijų merą arba lordą merą. Merų ir jų pavaduotojų pareigybės dar vadinamos garbės pareigybėmis. Tarybos vykdomąsias funkcijas atlieka ne mažiau kaip šešių ir ne daugiau kaip dešimties narių komitetai. Čia svarbu paminėti Šiaurės Airijos Asamblėjos 2014 m. priimtą Vietos valdžios (Šiaurės Airijos) įstatymą<sup>277</sup>. Šiuo įstatymu buvo sumažintas apskričių, kurių iki 2015 m. balandžio buvo 26, skaičius. Apskričių tarybos prižiūri, kaip laikomasi potvarkių, rūpinasi atliekų tvarkymu, rūšiavimu, teritorijų planavimu, gatvių vadymu, kapinėmis, maisto sauga, šunų laikymo kontrole, aplinkosauga, pramogų licencijavimu, sporto, laisvalaikio paslaugomis, bendruomenių centrais, parkais, viešosiomis erdvėmis, menu, paveldu, kultūros objektais, gimimų, mirčių, santuokų registravimu ir t. t. Šiaurės Airijos vietos valdžios institucijos nėra atsakingos už švietimą, kelius, priešgaisrinę saugą, policijos veiklą, prekybos standartus, bibliotekas, gatvių apšvietimą, transportą. Tuo rūpinasi centrinė Šiaurės Airijos valdžia, kita vertus, ilgainiui tai gali keistis.

*Šiaurės Airijos tarybos*

*Apskričių tarybos*

Kai kuriose Anglijos, Velso ir Šiaurės Airijos vietos valdžios sistemose yra likęs seniausias šerifo – monarcho skiriamo pareigūno – institutas. Šiais laikais jis daugiau atlieka ceremonijų pareigūno funkcijas. Jį visuomeniniais pagrindais vieniems metams skiria monarchas, išskyrus Kornvalio kunigaikščio skiriamą šerifą. Formaliai šis pareigūnas yra monarcho atstovas rajonų (kunigaikštysčių, grafysčių) teismų valdžioje<sup>278</sup>.

*Šerifas*

<sup>275</sup> Local Government byelaws (Wales) Act 2012.

<sup>276</sup> Local Government (Wales) Act 2015.

<sup>277</sup> Local Government (Northern Ireland) Act 1972, 2014.

<sup>278</sup> Pagal *The High Sheriffs' Association of England and Wales*. Hertfordshire, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-11]. Prieiga per internetą: <<http://www.highsheriffs.com/>>.

Šiuo požiūriu aktualūs 1887 m. priimtas Šerifų įstatymas<sup>279</sup> ir 1972 m. Vietos valdžios įstatymas.

*JK policija*

Reikėtų pabrėžti, kad Jungtinės Karalystės policijos tarnybos nėra pavaldžios centrinei valdžiai. Šios tarnybos Anglijoje ir Velse įsteigtos prie vietos valdžios institucijų, o Šiaurės Airijoje ir Škotijoje yra atskaitingos nacionalinei administracijai. Dažniausiai policijos tarnyboms vadovauja vyriausieji konstebliai, išskyrus Londono miesto policiją ir Didžiojo Londono (metropolio) policiją. Šiuo požiūriu aktualūs Jungtinės Karalystės Parlamento 1996 m. priimtas Policijos įstatymas<sup>280</sup>, skirtas Anglijos ir Vello policijai, Škotijos Parlamento 2012 m. priimtas Policijos ir priešgaisrinės saugos (Škotija) įstatymas<sup>281</sup>, 2000 m. Šiaurės Airijos policijos įstatymas<sup>282</sup>. Jungtinėje Karalystėje yra dar keletas nacionalinio lygmens policijos darinių, atskaitingų Vestminsteryje įsikūrusiai centrinei valdžiai – Britų transporto policija, Gynybos ministerijos policija, Civilinė atominės energetikos policija. Jos priskiriamos prie kitų viešųjų institucijų. Čia paminėtinas ir 2002 m. Policijos reformos įstatymas bei kiti įstatymai.

Jungtinės Karalystės administravimo subjektai apibendrinami toliau pateikiamoje lentelėje<sup>283</sup>.

5 lentelė. **Viešojo administravimo institucijų sistema**

<p><b>Centrinės institucijos</b>                  Vyriausybė                  Ministras pirmininkas, Kabinetas, Kabineto komitetai                  Ministerijų lygmens departamentai:                  valstybės sekretoriai, civiliniai tarnautojai,                  kitos viešosios institucijos                  Kvango ar NDPB</p>
<p><b>Vietos valdžios institucijos</b>                  rajonų tarybos,                  metropolijų rajonų tarybos, apskričių tarybos,                  grafysčių rajonų tarybos ir kt.</p>

<sup>279</sup> Sheriffs Act 1887.

<sup>280</sup> Police Act 1996.

<sup>281</sup> Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012.

<sup>282</sup> Police (Northern Ireland) Act 2000.

<sup>283</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197.

### 3. JUNG TINĖS KARALYSTĖS TEISMŲ SISTEMA

Jungtinės Karalystės teismų istorija labai sena. Čia ji neanalizuojama, bet verta paminėti, kad vienas iš dar visai neseniai veikusių svarbiausių Jungtinės Karalystės teisminės valdžios institutų – Lordo kanclerio pareigybė – buvo įsteigta 1068 metais.

1000 metų

Šiame skyriuje trumpai aptariama dabartinė Jungtinės Karalystės teismų sistema, jurisdikcija ir teisėjų skyrimo procedūros. Anglijos ir Velso teismų sistema sutampa, o Škotija ir Šiaurės Airija turi atskirą teismų sistemą.

Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas (angl. *Supreme Court*) yra vienas iš naujausių teismų, įsteigtų remiantis 2009 m. spalio 1 d. Konstitucinės reformos akto<sup>284</sup> 3 dalimi. Jis pakeitė Lordų Rūmų teismą, kuris atliko aukščiausiosios instancijos teismo funkciją. Pagal 1876 ir 1888 m. Apeliacinės jurisdikcijos įstatymus<sup>285</sup>, jam vadovavo Lordas kancleris, kuris kartu buvo ir Lordų Rūmų pirmininku. Kaip matyti, iki 2009 m. Jungtinės Karalystės aukščiausioji teisminės valdžios institucija buvo vienas iš įstatymų leidžiamosios valdžios subjektų – Lordų Rūmai. Britai apsisprendė, kad įstatymų leidžiamoji valdžia ir teisminė valdžia turi būti visiškai atskirtos, taigi buvo įsteigtas Aukščiausiasis Teismas, o Lordų Rūmai neteko teismo funkcijos. Be to, Lordas kancleris dabar yra ne Lordų Rūmų pirmininkas, o Vyriausybės kabineto narys.

Jungtinės  
Karalystės  
Aukščiausiasis  
Teismas

Aukščiausiąjį Teismą sudaro dvylika teisėjų (angl. *justices*). Juos skiria monarchas Ministro pirmininko siūlymu.

Aukščiausiojo  
Teismo  
struktūra

Aukščiausiasis Teismas yra galutinės apeliacijos Anglijos ir Velso apeliacinio teismo (kai kada – ir Aukštojo teismo), Škotijos sesijos teismo, Šiaurės Airijos apeliacinio teismo (kai kada – ir Aukštojo teismo) civilinėse ir baudžiamosiose bylose priimtiems sprendimams teismas, nagrinėjantis iš devoliucijos kylančius ginčus. 2010 m. kovo 3 d. buvo išnagrinėta viena iš pirmųjų tokių bylų – *Martin v. Her Majesty's Advocate*.

Aukščiausiojo  
Teismo  
jurisdikcija

#### 3.1. Anglijos ir Velso teismų sistema

Vieni iš svarbiausių Anglijos ir Velso teismams yra Teismų įstatymas<sup>286</sup>, Vyresniųjų teismų įstatymas<sup>287</sup>, Baudžiamojo teisingumo teismų įstatymas<sup>288</sup>.

Anglijos ir Velso apeliacinį teismą (angl. *Court of Appeal*) sudaro civilinių ir baudžiamųjų bylų skyriai. Civilinių bylų skyriuose nagrinėjami apeliaciniai skundai dėl Aukštojo teismo trijų skyrių priimtų sprendimų,

Apeliacinis  
teismas

<sup>284</sup> Constitutional Reform Act 2005.

<sup>285</sup> Appellate Jurisdiction Acts 1876, 1888.

<sup>286</sup> Courts Act 2003.

<sup>287</sup> Senior Courts Act 1981.

<sup>288</sup> Criminal Justice and Courts Act 2015.

taip pat dėl Anglijos ir Velso rajonų teismų priimtų sprendimų. Šis teismas yra bylų, kurias išnagrinėjo Darbo apeliacijų tribunolas, Imigracijos apeliacijų tribunolas, Žemės tribunolas ir Socialinės saugos komisariatai, apeliacinė instancija. Civilinių bylų skyriui vadovauja pirmininkas (angl. *Master of the Rolls*). Jį skiria monarchas Ministro pirmininko ir Lordo kanclerio patarimu. Baudžiamųjų bylų skyrius yra Karūnos teismo priimtų sprendimų apeliacinė instancija. Jam vadovauja vyriausiasis Lordas teisėjas (angl. *Lord Chief Justice*), kurį skiria monarchas Ministro pirmininko ir Lordo kanclerio patarimu. Apeliacinis teismas yra vienas iš vyriausiųjų teismų. Kiti vyriausieji teismai – Aukštasis teismas ir Karūnos teismas<sup>289</sup>.

*Aukštasis teismas*

Aukštąjį teismą (angl. *High Court*) sudaro trys skyriai: Karalienės teismo (angl. *Queen's Bench Division*), Kanclerio teismo (angl. *Chancery Division*) ir Šeimos teismo (angl. *Family Division*). Karalienės teismą sudaro Administracinis teismas, Planavimo teismas, Komerčių bylų teismas, Technologijų ir statybų teismas, Admiraliteto teismas ir Prekybos teismas. Karalienės teismui vadovauja prezidentas ir viceprezidentas. Teismuose dirba teisėjai ir magistras. Karalienės teismas vadovaujasi Civilinio proceso taisyklėmis<sup>290</sup>. Teismo jurisdikcija – bylos dėl kūno sužalojimo, sutarties nesilaikymo, šmeižto, žemės, nuosavybės, skolų ir kt.<sup>291</sup> Lordo kanclerio teismas nagrinėja ginčus dėl verslo ir nuosavybės, verslo liudijimų, intelektinės nuosavybės, įmonių, bankroto, nagrinėja apeliacinius skundus dėl žemesniosios instancijos teismų. Teismui vadovauja Aukštojo teismo kancleris. Iš viso yra 17 teisėjų, 6 magistras ir 5 teisėjai bankroto registatoriai. Taip pat yra kanclerio skyriai, bankroto ir įmonių teismas, verslo liudijimų teismas. Šeimos teismas vadovaujasi Šeimos proceso taisyklėmis<sup>292</sup>, jo pagrindinis tikslas – apsaugoti vaiką, kai to negalima padaryti remiantis Vaiko įstatymu<sup>293</sup>. Aukštajame teisme bylas nagrinėja šio teismo teisėjai, o už Londono ribų bylas nagrinėja apygardų teisėjai<sup>294</sup>. Taigi Aukštajam teismui priklausančių teismų yra ne tik Londone, bet ir visoje Anglijoje bei Velse (Karališkojo teisingumo teismo sistema (angl. *Royal Courts of Justice*) apima Aukštąjį ir Apeliacinį teismus). Aukštojo teismo teisėjus, išskyrus Šeimos teismo pirmininką, skiria monarchas Lordo kanclerio patarimu. Šeimos teismo pirmininką skiria monarchas Ministro pirmininko ir Lordo kanclerio teikimu.

*Lordo kanclerio teismas*

*Šeimos teismas*

*Karūnos teismas*

Karūnos teismas (angl. *Crown Court*) turi 77 centrus visoje Anglijoje ir Velse. Šis teismas nagrinėja bylas dėl sunkių nusikaltimų,

<sup>289</sup> Pagal *Ministry of Justice*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-11]. Prieiga per internetą: <<https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/court-of-appeal>>.

<sup>290</sup> Civil Procedure Rules 1998.

<sup>291</sup> Pagal *Ministry of Justice*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-11]. Prieiga per internetą: <<https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/queens-bench>>.

<sup>292</sup> Family Procedure Rules 2010.

<sup>293</sup> Children Act 1989.

<sup>294</sup> Pagal *UK Government*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-11]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/courts-tribunals/family-division-of-the-high-court](http://www.gov.uk/courts-tribunals/family-division-of-the-high-court)>.

yra apeliacinė instancija magistratų teismų priimtiems apkaltinamiesiems nuosprendžiams ar sprendimams<sup>295</sup>.

Baudžiamosios arba nusižengimų bylos pirmąją instanciją dažniausiai nagrinėjamos Magistratų teismuose (angl. *Magistrates Courts*), išskyrus sunkius nusikaltimus, kurie, kaip minėta, nagrinėjami Karūnos teisme. Magistratai yra visuomeniniais pagrindais skiriami taikos teisėjai (angl. *justice of the peace*), kuriems nebūtinai teisinis išsilavinimas, bet būtini specialūs mokymai. Magistratams padeda teisėjų klerkai (angl. *justices' clerk*) ar jų padėjėjai. Magistratų teismuose dirba ir profesionalūs apygardų teisėjai. Reikia pasakyti, kad magistratų teismai nagrinėja ir civilines, ir nepilnamečių, ir šeimos bylas. Iš viso Anglijoje ir Velse yra apie 330 magistratų teismų, kuriuose dirba apie 23 000 magistratų, 140 apygardų teisėjų ir kone tiek pat jų pavaduotojų<sup>296</sup>.

*Magistratų  
teismai*

Rajonų teismai (angl. *county court*) visoje Anglijoje ir Velse nagrinėja tik civilines bylas. Juose darbuojasi apygardų ir apylinkių teisėjai. Į teismų sistemą patenka ir tribunolai. Apie juos žr. II dalies 6.2 poskyryje „Tribunolai“.

### 3.2. Šiaurės Airijos teismų sistema

Šiaurės Airijos teismų struktūra ir jurisdikcija panaši į Anglijos ir Velso teismų sistemą – ją sudaro tribunolai, rajonų teismas, magistratų teismas, Karūnos teismas, Šiaurės Airijos aukštasis teismas, Šiaurės Airijos apeliacinis teismas. Minėta, kad Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas yra apeliacinė instancija Šiaurės Airijos apeliacinio teismo (kai kada ir Aukštojo teismo) civilinėse ir baudžiamosiose bylose priimtiems sprendimams.

### 3.3. Škotijos teismų sistema

Aptariant Škotijos teismų sistemą svarbu paminėti porą teisės aktų: 1907 m. dėl Šerifų teismų Škotijoje<sup>297</sup> ir 2014 m. Škotijos Parlamento priimtą Teismų reformos įstatymą<sup>298</sup>.

Dabartinę Škotijos teismų sistemą sudaro Sesijos teismas, Aukštasis teisingumo teismas, Šerifo teismai, Šerifo apeliacinis teismas, Taikos teismai, tribunolai.

Sesijos teismas (angl. *Court of Session*) yra aukščiausiasis civilinis teismas, sudarytas iš dvejų rūmų: Išorinių (angl. *Outer House*) ir Vidinių (angl. *Inner House*). Išoriniai rūmai nagrinėja bylas pirmąją instancija,

*Sesijos  
teismas*

<sup>295</sup> Pagal *UK Government*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-11]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/courts/crown-court1](http://www.gov.uk/courts/crown-court1)>.

<sup>296</sup> Pagal *Judicial Office. Courts and Tribunals Judiciary*, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-25]. Prieiga per internetą: <[www.judiciary.gov.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/magistrates-court/](http://www.judiciary.gov.uk/you-and-the-judiciary/going-to-court/magistrates-court/)>.

<sup>297</sup> Sheriff Courts (Scotland) Act 1907.

<sup>298</sup> Courts Reform (Scotland) Act 2014.

o Vidiniai rūmai yra apeliacinė instancija Išorinių rūmų ir Šerifų teismų išnagrinėtoms byloms. Apeliacinė instancija Vidinių rūmų priimtiems sprendimams ginčyti yra Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas. Sesijos teismo teisėjus skiria monarchas pirmojo Škotijos ministro, kuris prieš tai turi konsultuotis su Teismo Lordu prezidentu, teikimu. Pastarąjį skiria monarchas Ministro pirmininko teikimu.

*Aukštasis teisingumo teismas*

Aukštasis teisingumo teismas (angl. *High Court of Justiciary*) yra aukščiausiasis baudžiamasis teismas. Jis gali būti ir pirmosios, ir apeliacinės instancijos teismas.

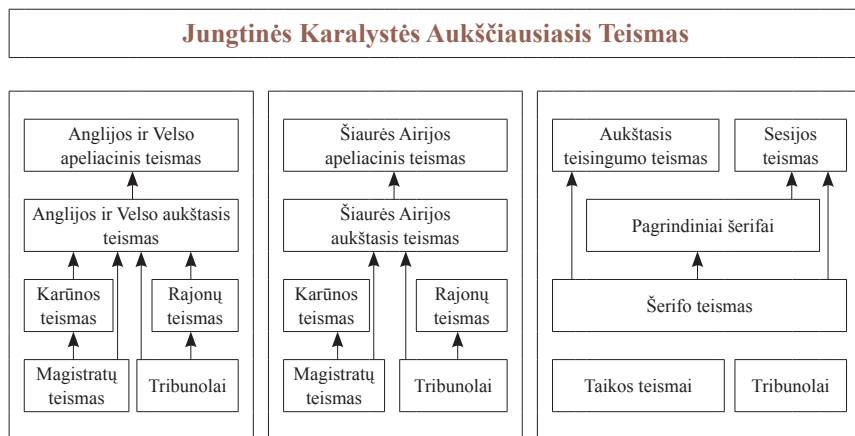
*Šerifo teismai*

Šerifo teismai (angl. *Sheriff Court*) nagrinėja civilines ir menkesnių nusizengimų bylas. Šerifo apeliaciniame teisme, kuris buvo įsteigtas 2015 m. rugsėjį, apeliacine tvarka nagrinėjamos bylos, kuriose sprendimus priėmė šerifo teismai ir Taikos teismai.

Smulkesnius baudžiamuosius nusizengimus pirmąja instancija nagrinėja Taikos teismai (angl. *Peace Court*). Škotijoje yra Lordo Liūto teismas (angl. *Court of the Lord Lyon*), nagrinėjantis ginčus dėl heraldikos, ir Škotijos žemės teismas, nagrinėjantis ginčus dėl žemės ūkio paskirties žemės nuomos<sup>299</sup>. Išskirtinio dėmesio verti nuo 1745 m. monarcho skiriami pagrindiniai šerifai (angl. *sheriffs principal*), kurie yra šešių šerifdomų (Škotijos teismų sistemos administracinių vienetų, sričių) vadovai. Šie šerifai kartu su Sesijos teismo Vidiniais rūmais nagrinėja apeliacinius skundus dėl Šerifo teisme išnagrinėtų civilinių bylų<sup>300</sup>.

Toliau pateikiama Jungtinės Karalystės teismų sistema<sup>301</sup>.

6 lentelė



<sup>299</sup> Plačiau apie Škotijos teismus žr.: [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-11. Prieiga per internetą: <<http://www.scotland-judiciary.org.uk/16/0/Court-Structure>>.

<sup>300</sup> Pagal *Judiciary of Scotland*. Edinburgh, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-12]. Prieiga per internetą: <[www.scotland-judiciary.org.uk/35/0/Sheriffs-Principal](http://www.scotland-judiciary.org.uk/35/0/Sheriffs-Principal)>.

<sup>301</sup> Schema sudaryta pagal: *The Supreme Court and the United Kingdom's Legal System* [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-25]. Prieiga per internetą: <[www.supremecourt.uk/docs/supreme-court-and-the-uks-legal-system.pdf](http://www.supremecourt.uk/docs/supreme-court-and-the-uks-legal-system.pdf)>.



### 3.4. Teisėjų skyrimas

Jungtinės Karalystės teisėjus skiria monarchas Ministro pirmininko ir (arba) teisingumo valstybės sekretoriaus siūlymu (Parlamento pritarimo nereikia). Reikalavimai Jungtinės Karalystės teisėjams nustatomi Teismų ir teisinių paslaugų įstatyme<sup>302</sup>. Vienas iš svarbiausių reikalavimų – atitinkama geros teisinės praktikos trukmė. Neseniai vyriausiųjų teismų teisėjais pradėta skirti mokslininkus, bet ir jiems privalu turėti praktinės patirties.

Monarchui ir ministrams atrinkti tinkamas teisėjų kandidatūras padeda Konstitucinės reformos įstatymo pagrindu įsteigta Teisėjų skyrimo komisija (angl. *Judicial Appointment Commission*), atskira Škotijai, Anglijai ir Velsui, Šiaurės Airijai. Ši komisija veikia vadovaudamasi Teisėjų skyrimo taisyklėmis<sup>303</sup>, patvirtintomis Lordo kanclerio ir Parlamento abiejų rūmų rezoliucijomis.

## 4. JUNGGINĖS KARALYSTĖS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Svarbiausi britų teisės šaltiniai:

- teisėkūra (angl. *legislation*). Šiai kategorijai priskirtini ne tik įstatymai, bet ir įstatymais įgaliotų ministrų ir kitų viešųjų subjektų priimti teisės aktai, taip pat pirminė ir antrinė ES teisė;
- teismų precedentas (angl. *judicial precedent*, arba *case law*<sup>304</sup>) – ne tik nacionalinių teismų, bet ir ES Teisingumo Teismo bei Europos Žmogaus Teisių Teismo;
- papročių teisė;
- akademiniai tyrimai, darbai (angl. *academic writings*)<sup>305</sup>.

*Teisės  
šaltinių  
sistema*

Tai administracinės teisės šaltiniams būdinga klasifikacija, bet JK administracinės teisės šaltiniais reikėtų laikyti ir kitokius dokumentus, pavyzdžiui, teisinėje literatūroje įvardijamus kaip *near legislation* (angl.). Tai yra ministerijų ir kitų viešųjų subjektų elgesio kodeksai (Jungtinės Karalystės ministerijų kodeksas, Škotijos ministerijų kodeksas, Velso Vyriausybės ministerijų kodeksas, Didžiojo Londono institucijų elgesio kodeksas ir t. t.). Prie Jungtinės Karalystės administracinės teisės šaltinių priskirtinos konstitucinės konvencijos ir tribunolų priimti sprendimai, teisinėje literatūroje įvardijami kaip *near precedents* (angl.).

*„Švelnioji“  
teisė –  
near legislation  
near precedents*

<sup>302</sup> Courts and Legal Services Act 1990.

<sup>303</sup> Judicial Appointments Regulations 2013.

<sup>304</sup> JAV dar vartojama sąvoka *judge-made law*.

<sup>305</sup> Tokią šaltinių sistemą žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 11; SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. 143. Akademinį darbų šaltinis paminėtas byloje *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2016] NIQB 85.

Prie Jungtinės Karalystės administracinės teisės šaltinių reikėtų priskirti ir įvairių darbo grupių atliktus tyrimus, pavyzdžiui, 1955 m. įsteigto Administracinių tribunolų ir tyrimų komiteto veiklos, vadinamąja *Wyatt*, ataskaitą „Pilietis ir administracija“, paskatinusią įsteigti Parlamento ombudsmeną. Teisės komisijos rekomendacijas, kuriomis remiantis 1977–1981 m. Anglijoje, Velse ir Šiaurės Airijoje buvo sukurtos ir įgyvendintos viešųjų subjektų teisminės priežiūros procedūros, sero R. Ibbso 1988 m. ataskaitą *Improving Management in Government: the Next Steps*, kuria remiantis buvo iš esmės pakeista britų viešojo tarnyba. Paminėtini ir kabineto biuro nuolat atliekami ir skelbiami tyrimai apie Jungtinės Karalystės viešuosius subjektus, kvango rūšis ir t. t.

*Darbo grupių ataskaitos*

Toliau apžvelgiami administracinės teisės šaltiniai – teisėkūra ir teismų precedentai. Tyrinėjant Jungtinės Karalystės administracinę teisę ir jai priskiriamus teisės šaltinius, įvardijamus teisėkūros kategorija, itin svarbūs kai kurie teisės aktai:

*Įstatymai*

- Žmogaus teisių įstatymas (angl. *Human Rights Act 1998*), įgaliojantis viešuosius subjektus atlikti savo funkcijas nepažeidžiant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtintų teisių;
- Viešųjų subjektų įstatymas (angl. *Local Bodies Act 2011*), įvardijantis Jungtinės Karalystės ir Velse ministrų įgaliojimus, perduodamus ir pasidalijamus aplinkosaugos administravimo modelius;
- Karūnos procedūrų įstatymas (angl. *Crown Proceedings Act 1947*), nustatantis galimybę apskusti Karūną (tiksliau – jos tarnautojų veiklą) teismams ir reglamentuojantis Aukštojo teismo bei apygardų teismų jurisdikciją;
- Karūnos ministrų įstatymas (angl. *Ministers of the Crown Act 1975*), nustatantis monarcho įgaliojimus perduoti (Slaptosios tarnybos nurodymu) funkcijas ministrams;
- Tribunolų ir tyrimų komisijų įstatymas (angl. *Tribunals and Inquires Act 1992*), įtvirtinantis Tribunolų tarybą, tribunolų ir tyrimų komisijų sudėtį, jų teisminę kontrolę;
- Informacijos laisvės įstatymas (angl. *Freedom of Information Act 2000*), apibrėžiantis teisę gauti informaciją raštu kreipiantis į viešąjį subjektą;
- Parlamentinio administracijų komisaro įstatymas (angl. *Parliamentary Commissioner for Administration Act 1967*), apibrėžiantis ombudsmeno teisinį statusą;
- Konstitucinės reformos ir valdymo įstatymas (angl. *Constitutional Reform and Governance Act 2010*), įtvirtinęs civilinės tarnybos ir Civilinės tarnybos komisijos instituto teisinius pagrindus;
- Vietos valdžios įstatymas (angl. *Local Government Act 2000*), skirtas vietos valdžios institucijų organizacijai nustatyti;

- Londono valdžios įstatymas (angl. *London Government Act 1963*), skirtas Londono ir Didžiojo Londono vietos valdžiai ir jos funkcijoms apibrėžti;
- Didžiojo Londono institucijų įstatymas (angl. *Greater London Authority Act 2007*), nustatantis Didžiojo Londono valdžios struktūrą ir funkcijas;
- Velso Vyriausybės (angl. *Local Government (Wales) Act 2015*), Šiaurės Airijos Vyriausybės (angl. *Local Government (Northern Ireland) Act 1972, 2014*), Škotijos Vyriausybės (*Local Government in Scotland Act 1994*) įstatymai, nustatantys Velso, Šiaurės Airijos ir Škotijos centrinės valdžios struktūrą bei įgaliojimus;
- Civilinio proceso taisyklės (*Civil Procedure Rules 1998*), ypač jų 54 dalis, skirta viešųjų subjektų teisminės kontrolės procesui; Taisyklės
- Civilinės tarnybos kodeksas (angl. *Civil Service Code*);
- Civilinės tarnybos valdymo kodeksas (angl. *Civil Service Procedure Code*), kurių teisinis pagrindas yra Konstitucinės reformos ir valdymo įstatymas, bei daugybė kitų įstatymų ir teisės aktų.

Apžvelgiant Jungtinės Karalystės viešųjų subjektų sistemą civilinė tarnyba nebuvo išsamiau analizuojama, todėl toliau trumpai aptariami Civilinės tarnybos kodeksas ir Civilinės tarnybos valdymo kodeksas. Pirmiausia trumpai apibūdinama Jungtinės Karalystės civilinė tarnyba<sup>306</sup>.

Jungtinės Karalystės civiliniai tarnautojai yra Karūnos tarnautojai, dirbantys ministerijų lygmens departamentuose, agentūrose, ne departamentų lygmens viešosiose institucijose. Jie atskaitingi ministrams, o šie – parlamentui. Britų ginkluotosios pajėgos, policija, vietos valdžios tarnautojai, Parlamento rūmų NDPB, nacionalinių sveikatos paslaugų darbuotojai, karališkųjų namų ūkio darbuotojai ir kai kurie Civilinės tarnybos darbuotojai nėra ministrai. Tarnautojai visoje šalyje teikia paslaugas, įskaitant išmokų, pensijų mokėjimą, įdarbinimo, darbo kalėjimuose organizavimą, vairuotojų pažymėjimų išdavimą. Tarnybai vadovauja ir veiklą koordinuoja Ministras pirmininkas. Kiekvienoje ministerijoje yra vyriausiasis civilinis tarnautojas – nuolatinis sekretorius. Velso ir Škotijos centrinių valdžių civilinė tarnyba yra Jungtinės Karalystės centrinės administracijos dalis. Šiaurės Airijos centrinės valdžios civiliniai tarnautojai yra Šiaurės Airijos civilinės tarnybos dalis<sup>307</sup>.

2017 m. sausį Jungtinės Karalystės civilinėje tarnyboje dirbo 380 000 tarnautojų. 2013 m. civilinių tarnautojų buvo 448 840. Ateityje planuojama toliau mažinti civilinę tarnybą ir jos tarnautojų skaičių<sup>308</sup>.

<sup>306</sup> Civilinė tarnyba apibūdinama remiantis oficialiu Jungtinės Karalystės Vyriausybės tinklalapiu *UK Government*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-22]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about](http://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about)>.

<sup>307</sup> Apie Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos civilinę tarnybą žr.: *UK Government. Cabinet Manual*, 2011 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-23]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf)>.

<sup>308</sup> Pagal *Civil Service Commission*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.civilservicecommission.org.uk/>>.

*Civilinės  
tarnybos  
kodeksas*

Civilinės tarnybos kodeksas nustato tarnybos vertybes, principus (doros, sąžiningumo, objektyvumo, nešališkumo), tarnautojų elgesio standartus, teises ir pareigas. Šis kodeksas taikomas ir Šiaurės Airijos civiliniams tarnautojams. Škotijos ir Velso Vyriausybės tarnautojams – ministerijų lygmens departamentuose bei NDPB dirbantiems tarnautojams ir diplomatinei tarnybai – taip pat skirti analogiški kodeksai. Civilinės tarnybos valdymo kodeksas reglamentuoja Jungtinės Karalystės, išskyrus Šiaurės Airijos, tarnautojų priėmimą, lygias galimybes civilinėje tarnyboje, darbo vietų saugumą, elgseną ir drausmę, vyresniąją civilinę tarnybą (ją sudaro 200 pareigybių, daugiausia departamentų, agentūrų vadovybės tarnautojų), plėtrą, užmokestį, išlaidas, darbo valandas, atostogas, mobilumą, išėjimą iš tarnybos savo noru, atleidimą iš civilinės tarnybos, ginčus. Įdomu tai, kad šių aktų atsiradimo pagrindas yra minėtasis Konstitucinės reformos ir valdymo įstatymas, jie nėra priimti parlamento. Minėtojo įstatymo 5 straipsnyje įtvirtinta, kad Civilinės tarnybos kodeksą turi paskelbti civilinės tarnybos ministras (konkrečiu atveju – Ministras pirmininkas, kuris yra kartu ir civilinės tarnybos ministras). Škotijos ir Velso civilinės tarnybos kodeksus priima Jungtinės Karalystės Ministras pirmininkas, pasitaręs su šių šalių pirmaisiais ministrais.

*Civilinės  
tarnybos  
valdymo  
kodeksas*

*Civilinės  
tarnybos  
komisija*

Reikšmingi įgaliojimai civilinėje tarnyboje suteikti Civilinės tarnybos komisijai. Ji turi užtikrinti, kad vyktų sąžiningi viešieji civilinių tarnautojų atrankos konkursai, nagrinėti civilinių tarnautojų skundus. Šią komisiją turi sudaryti mažiausiai septyni nariai, kuriuos skiria monarchas Ministro pirmininko siūlymu. Komisijai pirmininkauja pirmasis Civilinės tarnybos komisaras. Svarbus šios tarnybos institutas – monarcho skiriamas viešųjų skyrimų komisaras (angl. *commissioner for public appointments*). Šiuo metu JK pirmojo civilinės tarnybos komisaro pareigas eina asmuo, kuris kartu yra viešųjų skyrimų komisaras. Jo funkcijos nustatytos Slaptosios tarybos nutarimu. Komisaras reguliuoja viešųjų skyrimų procesus ir nagrinėja ginčus. Šio komisaro funkcijos nuo Civilinės tarnybos komisijos įgaliojimų skiriasi tuo, kad komisaras reguliuoja procesus, kuriais vadovaudamiesi ministrai skiria vykdomųjų ne departamentinių, patariamųjų ne departamentinių, viešųjų įmonių, ne ministerijų lygmens departamentų, Anglijos ir Velso nacionalinių parkų ir kitų institucijų<sup>309</sup>, kurios yra labiau nepriklausomos nuo Vyriausybės, vadovus. Škotija turi atskirą viešojo gyvenimo Škotijoje etikos standartų komisarą. Šiaurės Airijoje yra ir atskiras viešųjų skyrimų komisaras. Kaip matyti, Jungtinėje Karalystėje yra civilinių tarnautojų komisarai, viešųjų skyrimų komisarai ir teisėjų skyrimo komisija.

*Viešųjų  
skyrimų  
komisaras*

*Teismų  
precedentai*

Teismų precedentai – vienas iš svarbiausių Jungtinės Karalystės administracinės teisės šaltinių. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys, kad bendroji teisė (angl. *common law*) – tai teisėjų sukurta teisė (angl. *judge-*

<sup>309</sup> Visą tokių institucijų sąrašą žr. 2015 m. liepos 15 d. Slaptosios tarybos nutarime dėl viešųjų skyrimų.

*made law*). Pabrėžtina ir tai, kad britų teismai negali paskelbti Parlamento priimto teisės akto negaliojančiu, nebent nesuderinamu su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Jie aiškina teisę ir įstatymus. Toliau apžvelgiami teismų precedentai kaip administracinės teisės šaltiniai. Teisminė viešųjų subjektų veiklos kontrolė įgyvendinama remiantis *ultra vires* doktrinos ir prigimtinio teisingumo sampratos principais. Šios dvi kategorijos aptariamos II dalies 6.5.1 poskyryje „Teisminės kontrolės pagrindai“.

Prie Jungtinės Karalystės administracinės teisės šaltinių, autorės nuomone, priskirtini ir kitokie pavyzdžiai. Jungtinėje Karalystėje prieš priimant naują įstatymą ar kitą teisės aktą įprasta išleisti to akto taikymo instrukcijas. Pavyzdžiui, prieš įsigaliojant 2016 m. kovo 3 d. parlamento patvirtintoms Anglijos vietos sprendimų taisyklėms<sup>310</sup> buvo išleistas Bendruomenių Rūmų leidinys (*Briefing Paper*), pavadintas *Local Authority Byelaws*<sup>311</sup>. Jame supažindinama su naujomis taisyklėmis, procedūromis, viešaisiais subjektais, kurie turi patvirtinti vietos valdžios teisės aktus. Tai puikus pavyzdys, kaip viešoji administracija ir visuomenė informuojamos arba joms primenama apie artėjantį įstatymo pakeitimą, naujų taisyklių įsigaliojimą, pateikiama paaiškinimų, kaip reikės taikyti naujas normas. Tokių pavyzdžių yra kur kas daugiau. Antai Karūnos verslo tarnyba yra išleidusi trumpą ES viešųjų kontraktų direktyvos (2014) vadovą<sup>312</sup>. Kitose valstybėse taip pat yra tokių pavyzdžių. Štai JAV Federalinio registro tarnyba yra išleidusi agentūrų teisėkūros proceso vadovą<sup>313</sup>, kuriame išsamiai aprašomas viešosios administracijos teisės aktų priėmimo procesas, aptariami įgaliojimai priimti taisykles subjektai, pateikiama teismų įgaliojimų teisėkūros procese analizė.

*Lietuvos  
viešosios  
administracijos  
dėmesiui*

## 5. JUNG TINĖS KARALYSTĖS VIEŠŪJŲ SUBJEKTŲ VEIKLOS FORMOS

### 5.1. Deleguotoji teisėkūra (angl. *delegated legislation*)

Deleguotosios teisėkūros sąvoka apima teisės aktus, kuriuos priima viešieji subjektai remdamiesi įstatymuose nustatytais įgaliojimais. Deleguotoji teisėkūra britų teisinėje literatūroje vadinama antrine (angl. *secondary legislation*), arba subordinuotąja (angl. *subordinate legislation*).

*Kategorijos*

<sup>310</sup> The Byelaws (Alternative Procedure) (England) Regulations 2016 No. 165.

<sup>311</sup> Commons Library Briefing Paper, Local Authority Byelaws, March 2016.

<sup>312</sup> A Brief Guide to the EU Public Contracts Directive 2014. Crown Commercial Service, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-04]. Prieiga per internetą: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/472985/A\\_Brief\\_Guide\\_to\\_the\\_EU\\_Public\\_Contract\\_Directive\\_2014\\_-\\_Oct\\_2015\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472985/A_Brief_Guide_to_the_EU_Public_Contract_Directive_2014_-_Oct_2015_1_.pdf)>.

<sup>313</sup> A Guide to Rulemaking Process. Prepared by the Office of Federal Register [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-04]. Prieiga per internetą: <[https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf)>.

Britų teisėje yra įstatyminės teisės (angl. *statutory law*) kategorija, apimanti ir įstatymus, ir deleguotąją teisėkūrą. Įstatymai nuo deleguotosios teisėkūros skiriasi tuo, kad pastarųjų nepriima Parlamentas ir jiems, priešingai nei įstatymams, taikoma teisminė kontrolė<sup>314</sup>.

*Teisės aktų sistema – deleguotoji teisėkūra*

Britų administracinės teisės tyrėjai aprašydami deleguotąją teisėkūrą atkreipia dėmesį į keletą dokumentų<sup>315</sup>. Kai kurie iš šių dokumentų leidžia tobulinti įstatymus antrine teise, kiti nustato deleguotosios teisėkūros formas. 1) 1539 m. Henrio VIII proklamacijų statusas iki šiol įgalina ministrus keisti pirminę teisę antrine; 2) 1998 m. Žmogaus teisių įstatymo 4 ir 10 straipsniai įgalioja monarcho Slaptąją tarybą arba ministrus keisti pirminę teisę antrine, jei vyresnysis teismas arba Europos Žmogaus Teisių Teismas nusprendžia, kad įstatymas prieštarauja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai ar iš minėtosios konvencijos kylantiems Jungtinės Karalystės įsipareigojimams; 3) Teisėkūros ir reguliavimo reformos įstatymo<sup>316</sup> 1 straipsnis įpareigoja ministrą pašalinti arba sumažinti našta (angl. *burden* šiuo atveju reiškia finansinį praradimą, administracinį nepatogumą (angl. *administrative inconvenience*), kliūtis efektyvumui, produktyvumui, pelningumui), tiesiogiai ar netiesiogiai kylančią iš teisėkūros, įskaitant įstatymus; 4) Europos bendrijų įstatymas<sup>317</sup> įgalioja Slaptąją tarybą, ministrus ar departamentus priimti teisės aktus, kuriais Jungtinė Karalystė įgyvendina įsipareigojimus Bendrijoms; 5) Įstatyminių priemonių aktas<sup>318</sup> nustato deleguotosios teisėkūros formas, o jo 1 straipsnyje įvardijamos dviejų tipų įstatyminės priemonės: i) teisėkūros įgaliojimai, kuriais monarchas gali pasinaudoti Slaptosios tarybos nutarimu; ii) ministrams suteikti teisėkūros įgaliojimai; 6) Viešųjų institucijų įstatymas<sup>319</sup> įgalioja ministrus panaikinti įstatymo pirmajame priede nurodytus viešuosius subjektus ir perduoti jų įgaliojimus kitiems subjektams, arba sujungti antrajame įstatymo priede apibrėžtas institucijas. Be abejonės, yra nustatyti tam tikri tokių veiksmų saugikliai, pavyzdžiui, 10 straipsnyje įtvirtinta ministro pareiga konsultuotis su atitinkamais subjektais – Škotijos, Šiaurės Airijos, Velso ministrais.

*Deleguotosios teisėkūros formos*

Minėtajame Įstatyminių priemonių akte skiriamos deleguotosios teisėkūros formos. Kaip minėta, pagrindinė deleguotosios teisėkūros rūšis vadinama įstatyminėmis priemonėmis (angl. *statutory instruments*). Šios apima monarcho nutarimus (tik tuos, kuriuos leidžia priimti įstatymas, o ne karališkoji prerogatyva), priimtus Slaptosios tarybos siūlymu (angl. *orders of the Queen in Council*), ir ministrų įsakymus bei jų išleistas taisykles. Pabrėžtina, kad čia žodis „ministro“ reiškia bet kurį

<sup>314</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 581.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 581–588.

<sup>316</sup> Legislative and Regulatory Reform Act 2006.

<sup>317</sup> European Communities Act 1972.

<sup>318</sup> Statutory Instruments Act 1946.

<sup>319</sup> Public Bodies Act 2011.

valstybės sekretoriaus paskirtą ministerijų lygmens departamente priimti sprendimus asmenį. Įstatyminių priemonių akte minimos tik šios dvi įstatyminių priemonių rūšys, todėl akivaizdu, kad jomis nėra laikomos vietos valdžios priimtose taisyklės (angl. *byelaws*), bet prie jų priskirtini Velso, Škotijos, Šiaurės Airijos centrinių valdžių priimti sprendimai.

Keletas įstatyminių priemonių pavyzdžių: dažniausia jų forma yra nutarimas (arba įsakymas, angl. *order*) – pavyzdžiui, valstybės sekretoriaus įsakymas dėl ginkluotųjų pajėgų<sup>320</sup>, Velso ministrų priimtas valų kalbos priemonių 2011 metams nutarimas<sup>321</sup>. Gali būti ir taisyklės (angl. *regulations*), pavyzdžiui, valstybės sekretoriaus priimtose žemės ūkio taisyklės<sup>322</sup>, arba *rules* (angl.), kurias taip pat galima vadinti taisyklėmis ar instrukcijomis, pavyzdžiui, Lordo kanclerio, valstybės sekretoriaus ir Aukštojo teismo priimtose Pašto administravimo taisyklės<sup>323</sup>.

Atkreiptinas dėmesys, kad 1932 m. *Donoughmore* komitetas<sup>324</sup> atskaitoje apie ministrų įgaliojimus išaiškino anglišku terminu *order*, *rule* ir *regulations* skirtumus. *Order* yra įstatyminė priemonė, priimama įgyvendinant vykdomuosius įgaliojimus ir atliekant jurisdikcijos funkcijas. *Rule* – įstatyminė priemonė, taikoma priimant teisės aktą, reglamentuojantį atitinkamas procedūras, pavyzdžiui, *Civil Procedure Rules*. Priemonė, anglų kalba įvardijama kaip *regulations*, atspindi materialiąsias normas, pavyzdžiui, vartojama apibrėžiant teises, pareigas, atsakomybę.

Įstatyminėmis priemonėmis gali būti laikomi priimami įgaliojimai (angl. *warrants*), kuriami modeliai (angl. *schemes*), išleidžiami nurodymai (angl. *directions*), tvirtinami elgesio ir praktikos kodeksai, įvairios gairės, aplinkraščiai, bet tik tie, kuriems priimti įgaliojimus suteikia įstatymas. Praktikos kodeksai ir gairės skiriasi nuo įsakymų ir nutarimų tuo, kad yra ne privalomojo, o rekomendacinio pobūdžio ir tarsi nurodo tam tikrą praktiką, kuria reikėtų vadovautis vienoje ar kitoje srityje. Prie pastarųjų nepriskirtinos neformaliosios administravimo taisyklės (angl. *informal administrative rules*). Per metus paprastai priimama 3 000 įstatyminių priemonių<sup>325</sup>.

Britų mokslininkai<sup>326</sup> tvirtina, kad deleguotajai teisėkūrai būdingi tam tikri ypatumai: 1) prieš priimant įstatymines priemones būtina konsultuotis su suinteresuotaisiais asmenimis (angl. *consultation of inte-*

*Įstatyminės priemonės*

*Order*

*Rule*

*Regulations*

*Kitos įstatyminės priemonės*

<sup>320</sup> Secretary of State. The Armed Forces (Remission of Fines) Order 2013 No. 3234.

<sup>321</sup> Welsh Ministers. The Welsh Language (Wales) Measure 2011 (Commencement No. 7) Order 2013.

<sup>322</sup> Secretary of State. The Agriculture (Cross Compliance) (No. 2) (Amendment) Regulations 2013 No. 3231.

<sup>323</sup> Lord Chancellor, Secretary of State, Chancellor of the High Court. The Postal Administration Rules 2013 No. 3208.

<sup>324</sup> *Donoughmore Committee* vadovavo lordas Donoughmore'as, Jungtinės Karalystės Vyriausybės paskirtas patikrinti ministrų įgaliojimus. Vyriausybę atlikti tokį veiksma paskatino lordo Berio Hewarto (*Hewart of Bury*) 1929 m. išleista knyga „Naujasis despotizmas“ (*aut. pastaba*).

<sup>325</sup> Pagal *UK Parliament*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.uk/about/how/laws/delegated/>>.

<sup>326</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 588.

rests); 2) parlamentas turi išsaugoti galimybę prižiūrėti ir kontroliuoti deleguotosios teisėkūros įgyvendinimą; 3) deleguotoji teisėkūra turi būti skelbiama<sup>327</sup>; 4) deleguotajai teisėkūrai taikoma teisminė kontrolė (apie pastarąją žr. II dalies 6.5.1 poskyrį „Teisminės kontrolės pagrindai“). Toliau išsamiai apžvelgiama parlamento įtaka deleguotajai teisėkūrai.

*Parlamentinė deleguotosios teisėkūros kontrolė*

Deleguotąją teisėkūrą galima suprasti kaip vykdomosios valdžios galimybę pakeisti įstatymų normas nepriimant naujo įstatymo (žinoma, jeigu įstatymai numato galimybę taikyti deleguotąją teisėkūrą), todėl parlamentas šioje srityje atlieka tam tikrą kontrolę. Parlamentinei kontrolei būdingas atitinkamas procesas. Pirmiausia pabrėžtina, kad deleguotosios teisėkūros įgyvendinimo teisė turi būti patvirtinama parlamento (angl. *laid before parliament*). Pateikimo parlamentui procedūros yra numatytos įstatymuose, įtvirtinančiuose deleguotosios teisėkūros teisę.

*Negatyvioji procedūra*

Šios procedūros gali būti arba negatyviosios rezoliucijos (angl. *negative procedure*), arba teigiamosios (patvirtinamoji) rezoliucijos (angl. *positive, affirmative procedure*). Pirmuoju atveju parlamento rūmai neturi atlikti jokio veiksmo, kad deleguotoji teisėkūra įsigaliojūt. Šios procedūros terminas numatomas įstatyme, kuriuo remiantis priimama įstatyminė priemonė, arba Vyriausybė pati numato atitinkamą terminą, kuriam pasibaigus deleguotosios teisėkūros teisė įsigalioja be atskiuro parlamento patvirtinimo. Antruoju atveju reikia abejų parlamento rūmų išreikšto pritarimo. Šiai procedūrai skiriama 40 dienų. Atliekant šias procedūras labai svarbūs Deleguotosios teisėkūros komitetai (Bendruomenių Rūmų generalinis komitetas), kuriuose diskutuojama dėl įstatyminės priemonės politinės esmės. Jungtinis įstatyminių priemonių komitetas, sudarytas iš septynių Bendruomenių Rūmų narių ir septynių Lordų Rūmų narių, analizuoja įstatyminės priemonės teisinius ir procedūrų aspektus.

*Pozityvioji procedūra*

*Parlamento komitetai*

Sustiprinta parlamentinė deleguotosios teisėkūros priežiūra (procedūra) teisinėje literatūroje vadinama angl. *super-affirmative*. Ši procedūra susijusi su Žmogaus teisių įstatymo 10 straipsnio įgyvendinimu, kai pirminė teisėkūra keičiama antrine tam, kad būtų pašalinta neatitiktis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai. Be to, ji susijusi su Teisėkūros ir reguliavimo reformos įstatymo 1 straipsnyje numatytais pagrindais, įpareigojančiais atitinkamos srities ministrą pašalinti arba sumažinti atsakomybę, tiesiogiai ar netiesiogiai kylančią iš teisėkūros, įskaitant įstatymus. Šiais atvejais parlamento komitetams (pirmuoju atveju – Jungtiniam žmogaus teisių komitetui, antruoju – Bendruomenių Rūmų reguliavimo reformos komitetui ir Lordų Rūmų deleguotosios teisėkūros bei reguliavimo reformos komitetui) suteikiamas 60 dienų terminas procedūrai atlikti<sup>328</sup>.

Lordų Rūmuose dar veikia Antrinės teisėkūros priežiūros komitetas, nagrinėjantis bet kurios jam pateiktos įstatyminės priemonės politinę

<sup>327</sup> Pavyzdžiui, yra oficialus visų priimtų įstatyminių priemonių tinklalapis.

<sup>328</sup> Apie *super-affirmative procedure* žr.: BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. *Constitutional and Administrative Law*, *supra* note 208, p. 592.



esmę. Be to, savo pastabų dėl įstatymų projektų nuostatų, susijusių su teisėkūros delegavimu, pateikia ir Deleguotosios teisėkūros bei reguliavimo reformos komitetas. Pabrėžtina, kad kai kuriais atvejais įstatymai nėra teikiami tvirtinti parlamentui, – jei tokio reikalavimo nėra įstatyme, kuriuo remiantis priimama viena ar kita įstatyminė priemonė<sup>329</sup>.

Remdamosi įvairiais įstatymais vietos valdžių tarybos priima sprendimus (angl. *byelaws*). Šie sprendimai nėra įstatyminės priemonės. Pagal angl. *Halsbury's Laws of England*<sup>330</sup>, priimant vietos sprendimus yra svarbūs keturi veiksniai: 1) sprendimą turi priimti įgaliojimus turintis subjektas; 2) sprendimas negali prieštarauti Anglijos teisei; 3) sprendime vartojami terminai ir sąvokos turi būti aiškūs; 4) sprendimas turi būti pagrįstas. Sprendimų priėmimo procedūrų taisyklės tvirtina Bendruomenių ir vietos valdžios departamentas (ministerija) bei Velso, Škotijos, Šiaurės Airijos centrinės valdžios<sup>331</sup>. Minėtojo departamento valstybės sekretorius tvirtina atitinkamus bendrojo pobūdžio vietos tarybų sprendimus, pirma įvertinęs, ar taryba atliko konsultavimosi su atitinkamais subjektais procedūras, ar vietos valdžios priimti sprendimai neprieštarauja Vyriausybės politikai, ar juose nėra reguliuojami nacionaliniai klausimai, ar remiamasi 1972 m. Vietos valdžios įstatymu<sup>332</sup> ir pan.<sup>333</sup> Panašias procedūras atlieka Škotijos Parlamentas, Šiaurės Airijos Asamblėja. Velso vietos taryboms priimant sprendimus Velso Vyriausybės pritarimas nebūtinai.

*Byelaws*

2016 m. kovo 3 d. įsigaliojo naujosios Anglijos vietos sprendimų priėmimo taisyklės<sup>334</sup>, kurios šiek tiek pakeitė valstybės sekretoriaus funkcijas. Jis turi veto teisę, bet vietos sprendimų panaikinimo procedūroje nebedalyvauja. Atkreiptinas dėmesys, kad į vietos sprendimų priėmimo procesą kaskart įtraukiamas skirtingas departamentas (ministerija). Pavyzdžiui, Transporto departamentas dalyvauja priimant sprendimus dėl geležinkelių, oro uostų, tiltų; Aplinkos, maisto ir kaimo reikalų departamentas – dėl miestelių, kaimų kraštovaizdžio; Sveikatos departamentas – dėl akupunktūros, tatuiruočių verslo, kosmetinio auskarų vėrimo paslaugų ir kt. Taigi, pagal naująsias taisykles, įgaliojami vietos institucija pirmiausia turi pateikti sprendimo įgyvendinimo modelį,

*Anglijos vietos  
sprendimų  
priėmimo  
taisyklės*

<sup>329</sup> Deleguotosios teisėkūros parlamentinė kontrolė aprašyta remiantis teisės aktais. BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 588–593; THOMPSON, K.; JONES, B. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 191–192.

<sup>330</sup> *Halsbury's Laws of England* – Anglijos ir Velso teisės enciklopedija, tam tikras lietuviškojo *Infolex* atitikmuo, tik skirtas ne visos šalies, o Anglijos ir Velso teisei (*aut. pastaba*), žr.: *Halsbury's Laws of England*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-06-01]. Prieiga per internetą: <[https://www3.law.ox.ac.uk/lrsp/e/online\\_journals2.php](https://www3.law.ox.ac.uk/lrsp/e/online_journals2.php)>; taip pat *Commons Library Briefing Paper, Local Authority Byelaws*, March 2016, p. 4.

<sup>331</sup> Pavyzdžiui, *National Assembly of Wales. Local Government Byelaws (Wales) Act 2012; Local Government (Scotland) Act 1973 sections 201–204; Local Government (Northern Ireland) 1972 sections 90–94; The Byelaws (Alternative Procedure) (England) Regulations 2016 No. 165*.

<sup>332</sup> Local Government Act 1972.

<sup>333</sup> UK Government. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-22]. Prieiga per internetą: <[www.gov.uk/guidance/local-government-legislation-byelaws](http://www.gov.uk/guidance/local-government-legislation-byelaws)>.

<sup>334</sup> The Byelaws (Alternative Procedure) (England) Regulations 2016 No. 165.

sudarytą iš siūlomo sprendimo projekto ir tokio sprendimo įgyvendinimo administracinės naštos įvertinimo. Įgaliotoji institucija turi konsultuotis su asmenimis, kuriems būsimasis sprendimas gali sukelti teisinių padarinių, be to, visi įvertinimai turi būti publikuojami vietos žiniasklaidoje ir elektroninėje erdvėje. Vėliau minėtasis modelis turi būti pateiktas valstybės sekretoriui, kuris sprendžia, ar leisti baigti vietos sprendimo priėmimo procedūrą. Jeigu toks leidimas suteikiamas, vietos valdžia paviešina sprendimo projektą viešojoje erdvėje. Mažiausiai 28 dienas nuo projekto paviešinimo vyksta formalios konsultacijos. Sprendimas priimamas ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo jo projekto paviešinimo.

## 5.2. Valdžios sutartys (angl. *government contracts*)

*Sutarčių rūšys*

Ir Vyriausybė, ir vietos valdžios subjektai savo veikloje naudojami sutarčių ar į sutartis panašių struktūrų (angl. *contract like structure*) institutu. Įgaliojimai sudaryti sutartis nustatomi įstatymuose, pavyzdžiui, 1972 m. vietos valdžios įstatymo 111 straipsnyje, arba išplaukia iš bendrosios teisės. Pabrėžtina, kad Kabineto biuro ministras yra patvirtinęs Viešųjų sutarčių taisykles<sup>335</sup>.

A. C. L. Daviesas<sup>336</sup> skirsto tokias sutartis į civilinės tarnybos ir darbo viešajame sektoriuje sutartis, paslaugų ir prekių tiekimo sutartis, viešųjų ir privačių subjektų partnerystės, licencijavimo ir franšizės sutartis, taip pat vadinamąsias vidaus sutartis (kai sudaromi viešųjų subjektų susitarimai). Licencijų ir vidaus sutartys iš esmės yra ne sutartys, o „į sutartis panašios struktūros“. Mokslininkas išvardija sritis, dėl kurių dažniausiai sudaromos sutartys: gynybos, informacinių technologijų, transporto, sveikatos, socialinio būsto, socialinės rūpybos. Viešųjų sutarčių taisyklėse skiriamos trijų rūšių – viešųjų darbų, civilinės tarnybos ir viešojo tiekimo – sutartys.

*Viešųjų subjektų veikla*

Taigi viešieji subjektai įgyvendina įstatymus priimdami sprendimus, sudarydami sutartis, atlikdami tyrimus<sup>337</sup>, kontroliuodami (angl. *inspections*), pavyzdžiui, aplinkos inspektorių, švietimo, vaikų teisių apsaugos ir ugdymo standartų inspektorių<sup>338</sup>, veiklą, licencijuodami įvairias veiklas, reikalaudami laikytis standartų. Vietos valdžios subjektai gali tikrinti, kaip asmenys laikosi įstatymuose nustatytų standartų, prireikus gali siųsti pranešimus su reikalavimais jų laikytis ir nustatyti terminus atitinkamiems reikalavimams įgyvendinti, pavyzdžiui, Maisto standartų agentūra bendradarbiauja su vietos valdžios pareigūnais (angl. *enforcement officers*), kad būtų užtikrinta maisto sauga.

<sup>335</sup> The Public Contracts Regulations 2016.

<sup>336</sup> DAVIES, A. C. L. *The Public Law of Government Contracts*. Oxford University Press, 2008, p. 2–31.

<sup>337</sup> Žr. II dalies 6.3 poskyrį „Tyrimų komisijos“.

<sup>338</sup> Ją aprašo JONES, B.; THOMPSON, K. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 194.

Remiantis B. Joneso ir K. Thompson Jungtinės Karalystės viešųjų subjektų veiklos aprašymu<sup>339</sup> darytina išvada, kad viešųjų subjektų veikla gali būti skirstoma į viešojo teisinio pobūdžio veiklą (deleguoti teisėkūra, *byelaws*, tyrimai, stebėseną) ir privatinės teisės srities veiklą (sutartys, standartų laikymosi reikalavimai). Privatinės teisės srities veikla yra mišriojo pobūdžio, nes, pavyzdžiui, „į sutartis panašios struktūros“ dažniausiai reglamentuojamos viešosios teisės normomis. Standartų laikymosi nuostatų priėmimas ir jų laikymosi priežiūra priskirtini privatinės teisės srities veiklai, nes šias funkcijas dažniausiai atlieka vietos valdžios pareigūnai, galintys taikyti privatinės teisės priemones siekdami apsaugoti visuomenės teises nuo pažeidimų. Ieškiniai dėl žalos, kylančios iš minėtųjų pareigūnų atliekamos veiklos, nagrinėjami civiline tvarka<sup>340</sup>.

## 6. JUNGGINĖS KARALYSTĖS VIEŠŪJŲ SUBJEKTŲ VEIKLOS KONTROLĖ

### 6.1. Parlamentinė kontrolė

Viena iš pagrindinių parlamento<sup>341</sup> funkcijų, be įstatymų leidybos, – Vyriausybės veiklos kontrolė. Pagrindiniai kontrolės metodai yra klausimai, pateikiami centrinių administracijų ministrams, debatai ir parlamento komitetų veikla. Šiuos metodus remdamiesi skirtingomis procedūromis taiko ir Bendruomenių, ir Lordų Rūmai<sup>342</sup>.

Klausimai ministrams gali būti pateikiami tiesiogiai Bendruomenių Rūmuose per tam tikras valandas (pirmadieniais, antradieniais, trečiadieniais ir ketvirtadieniais). Ministras pirmininkas atsako į klausimus kiekvieną trečiadienį per Bendruomenių Rūmų posėdžius<sup>343</sup>. Lordų Rūmai taip pat gali pateikti klausimų ministrams, tam konkretus laikas nėra nustatytas.

Debatai suteikia galimybę parlamento nariams kelti nacionalinio ir vietos lygmens klausimų, gauti ministrų atsakymus. Parlamente yra kelių rūšių komitetų:

<sup>339</sup> *Ibid.*, p. 189–200.

<sup>340</sup> *Ibid.*, p. 198–201.

<sup>341</sup> Jungtinės Karalystės Parlamentas sudarytas iš dvejų rūmų: Bendruomenių ir Lordų. Lordų Rūmų narius skiria monarchas Ministro pirmininko siūlymu. Kai kuriuos narius gali siūlyti Lordų Rūmų skyrimų komisija. Dauguma Lordų Rūmų narių yra perai. 2017 m. vasarį buvo 804 Lordų Rūmų nariai, 2016 m. sausį jų buvo 760. Bendruomenių Rūmų nariai yra renkami. 2015 m. rinkimuose buvo išrinkta 650 Bendruomenių Rūmų narių. *UK Parliament*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.uk>>. Čia svarbūs šie teisės aktai: *Constitutional Reform and Governance Act 2010, Parliament Acts 1911, 1949, House of Lords Act 1999, etc.*

<sup>342</sup> Apie šiuos metodus žr.: *UK Parliament*. London, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.parliament.uk/about/how/role/scrutiny/>>.

<sup>343</sup> Galima pasidomėti atgarsiais apie naujojo Ministro pirmininko pirmąjį dalyvavimą viename iš trečiadienio įvykių, žr.: *Theresa May's first prime minister's questions: our writers give their verdict*. *The Guardian*, London, 2016-07-20 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-21]. Prieiga per internetą: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jul/20/theresa-may-first-pmq-prime-minister-questions-panel>>.

*Rinkiniai  
komitetai*

1) atskirieji komitetai (angl. *select committees*), kurių yra abejuose rūmuose, pavyzdžiui, Bendruomenių Rūmuose – Moterų lygybės komitetas, Darbo ir pensijų komitetas, Velso reikalų komitetas, Standartų komitetas ir kt.; Lordų Rūmuose – Arkties komitetas, Konstitucijos komitetas, Mokslų ir technologijų komitetas, ES energetikos aplinkos pakomitetis ir kt. Bendruomenių Rūmų atskirieji komitetai dažniausiai analizuoja ministerijų veiklą, o Lordų Rūmų atskirieji komitetai veikia daugiausia penkiose srityse: Europos, mokslo, ekonomikos, komunikacijų, Jungtinės Karalystės Konstitucijos;

*Jungtiniai  
komitetai*

2) jungtiniai Lordų Rūmų ir Bendruomenių Rūmų komitetai (angl. *joint committees*). Jie gali būti nuolatiniai (Žmogaus teisių komitetas, Nacionalinio saugumo strategijos komitetas, Įstatyminių priemonių komitetas) ir laikinieji;

*Generaliniai  
komitetai*

3) Bendruomenių Rūmų generaliniai komitetai, kurių pagrindinė užduotis – analizuoti teisėkūrą, pavyzdžiui, tai būtų įstatymų projektų komitetai, kurių pavadinimai nustatomi pagal įstatymo projekto pavadinimą;

*Didieji  
komitetai*

4) didieji komitetai (angl. *grand committees*). Bendruomenių Rūmų didieji komitetai labiau susiję su Velso, Škotijos ir Šiaurės Airijos reikalais: Velso didysis komitetas, Škotijos didysis komitetas, Šiaurės Airijos didysis komitetas). Į jų sudėtį patenka Škotijos, Velso, Šiaurės Airijos deputatai ir Vestminsterio parlamentarai<sup>344</sup>. Lordų Rūmuose didieji komitetai nagrinėja įstatymų projektus.

*Viešųjų  
reikalų  
komitetas*

Parlamentas taiko ir kitus Vyriausybės veiklos priežiūros būdus. Pavyzdžiui, (būtent Bendruomenių Rūmai) tvirtina mokesčius, kurių dalis skiriama Vyriausybės išlaidoms, biudžetą. Sprendžiant finansinės kontrolės klausimus reikšminga Viešųjų reikalų komiteto (angl. *Public Accounts Committee*), kurio narius skiria Bendruomenių Rūmai, veikla. Jis nagrinėja viešosioms paslaugoms teikti skirtų išlaidų ekonomiškumą, efektyvumą ir veiksmingumą. Kartu su šiuo komitetu dirba Nacionalinė audito tarnyba (angl. *National Audit Office*), kuriai vadovauja monarcho skiriamas Vyriausiasis kontrolierius ir auditorius. Tarnyba atlieka ministerijų lygmens departamentų, agentūrų ir kitų viešųjų subjektų finansinių ataskaitų auditą. Pavyzdžiui, 2014–2015 m. tarnyba atliko 442 sąskaitų dėl išlaidų ir pajamų, sudariusių per trilijoną svarų sterlingų, auditą. Ataskaitas apie atliktus auditus tarnyba teikia parlamentui. Minėtosijs tarnybos statusas reglamentuojamas Biudžeto atsakomybės ir nacionalinio audito įstatymu<sup>345</sup>. Vietos valdžios subjektų finansinių ataskaitų auditą atlieka vietos auditoriai, veikiantys pagal Vietos audito ir atskaitomybės įstatymą<sup>346</sup>, o Vyriausiasis kontrolierius ir auditorius turi išleisti audito praktikos kodeksą.

*Nacionalinė  
audito  
tarnyba*

<sup>344</sup> Kartais Jungtinės Karalystės Parlamentas vadinamas Vestminsterio parlamentu, nes yra įsikūręs šiame Didžiojo Londono rajone (*aut. pastaba*).

<sup>345</sup> Budget Responsibility and National Audit Act 2011.

<sup>346</sup> Local Audit and Accountability Act 2014.

Be abejo, viešųjų subjektų veiklos kontrolė – tai ne tik parlamentinė priežiūra. Yra dar keletas viešųjų subjektų veiklos kontrolės institutų: administracinė justicija ir teisminė viešųjų subjektų kontrolė.

Jungtinės Karalystės tribunolų, tyrimų komisijų ar ombudsmenų veiklą britų mokslininkai vadina administracine justicija, vienaip ar kitaip susijusia su viešųjų subjektų veiklos kontrole. Toliau šios rūšies institucijos aptariamos detaliau.

## 6.2. Tribunolai (angl. *tribunals*)

Tribunolų institutas Britanijoje yra žinomas nuo viduramžių. Pabrėžiama tribunolų funkcija operatyviau, greičiau ir pigiau negu teismai nagrinėti viešųjų subjektų ir privačių asmenų ginčus.

Tribunolų teisinis statusas, jų skaičius ir santykis su centrine valdžia ne kartą keitėsi. Paminėtina *Franks* komiteto<sup>347</sup> 1957 m. ataskaita, po kurios buvo priimtas Tribunolų ir tyrimų komisijų įstatymas<sup>348</sup>, įtvirtinęs tribunolų ir tyrimų grupių veiklos viešumo, sąžiningumo, nešališkumo principus ir 50 metų daręs įtaką Jungtinės Karalystės tribunolų plėtrai. 2001 m. tribunolų sistema vėl buvo analizuojama buvusio Apeliacinio teismo teisėjo sero A. Leggatt. Jo nuomone, Anglijoje ir Velse tribunolų neturėtų būti daug, bet būtina bendra jų sistema, kurią administruotų tribunolų tarnyba, padėsianti suvienodinti skirtingų tribunolų taikomas ginčų nagrinėjimo procedūras. Atsižvelgdama į A. Leggatt nuomonę, Vyriausybė priėmė baltąją knygą<sup>349</sup> su pasiūlymais, įtvirtintais 2007 m. priimtame Tribunolų, teismų ir vykdymo įstatyme<sup>350</sup>. Britų mokslininkai teigia, kad šis įstatymas tribunolams, veikiantiems greta bendrosios kompetencijos teismų, suteikė svarbiausios teisingumo sistemos dalies statusą<sup>351</sup>.

Taigi remiantis minėtojo įstatymo antra dalimi buvo įsteigtas pirmosios pakopos tribunolas kaip pirmoji instancija ir aukštesniosios pakopos tribunolas kaip kasacinė instancija pirmosios pakopos tribunolo priimtiems sprendimams. Tribunolų sistemos dalimi laikytini ir įstatymais įsteigti tribunolai, nepriklausantys nė vienai iš minėtųjų tribunolų rūšių, pavyzdžiui, darbo santykių tribunolai (taip pat ir apeliaciniai, paminėti įstatymo 1 dalies 2 straipsnyje), Lyties tapatybės grupė, Brigadininkų licencijavimo grupė, Užkrečiamųjų ligų nustatymo apeliacinė komisija,

*Franks  
komitetas*

*A. Leggatt  
nuomonė*

*Tribunolų,  
teismų ir  
vykdymo  
įstatymas*

*Tribunolų  
sistema*

<sup>347</sup> *Franks* komiteta Lordas kancleris įsteigė tam, kad jis ištirtų administracinių tribunolų funkcijas ir procedūras. Pagal *Encyclopaedia Britannica. Franks Committee, British History* [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.britannica.com/topic/Franks-Committee>>.

<sup>348</sup> Tribunals and Inquiries Act 1958.

<sup>349</sup> National Archives. Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals. Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor by Command of Her Majesty, 2004 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-13]. Prieiga per internetą: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/pubs/adminjust/transformfull.pdf>>.

<sup>350</sup> Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007.

<sup>351</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 602.

Uždraustų organizacijų apeliacijų komisija, Šauktinių apeliacinis tribunolas, Specialioji imigracijos apeliacijų komisija. Nors šie subjektai nepatenka į pirmosios ir aukštesniosios pakopos tribunolų sistemą, galima teigti, kad visi kartu jie sudaro vieną bendrą sistemą. Be to, jiems visiems administracinę paramą teikia vykdomoji agentūra prie teisingumo valstybės sekretoriaus – Jos Didenybės teismų ir tribunolų tarnyba.

*Tribunolų nariai*

Pirmosios ir aukštesniosios pakopos tribunolų nariai yra teisininkai, vadinami teisėjais, įvairių sričių žinovai, taip pat atitinkamos patirties turintys asmenys. Pagal minėtojo įstatymo antrąjį priedą, pirmosios pakopos teisėjus ir kitus narius skiria Lordas kancleris. Aukštesniosios pakopos tribunolo teisėjus, vadovaudamasis trečiuoju įstatymo priedu, skiria monarchas Lordo kanclerio patarimu, kitus narius skiria Lordas kancleris. Pasirinkti tribunolų narius padeda Teisėjų skyrimo komisija, aptarta II dalies 3 skyriuje „Jungtinės Karalystės teismų sistema“.

*Tribunolų sudėtis - pirmoji pakopa*

Pirmosios pakopos tribunolą sudaro rūmų sistema. Kiekvieniems rūmams vadovauja teisėjas prezidentas. 2016 m. sausį pirmosios pakopos tribunolą sudarė šių sričių rūmai: prieglobsčio, priežiūros standartų, kriminalinės žalos kompensavimo, generalinio reguliavimo, imigracijos ir prieglobsčio, psichikos sveikatos, pirmosios medicinos pagalbos, nuosavybės, socialinės saugos ir paramos vaikams, specialiujų švietimo ir neįgalumo poreikių, mokesčių, karo pensijų ir kompensacijų ginkluotųjų pajėgų nariams. Apeliacinės pakopos tribunolą sudaro Administracinių apeliacijų rūmai, Imigracijos ir prieglobsčio rūmai, Žemių rūmai, Mokesčių rūmai. Kiekvieniems rūmams vadovauja Aukštojo teismo teisėjas.

*Aukštesnioji pakopa*

Aukštesniosios pakopos tribunolo rūmai yra kasacinė instancija keleriems pirmosios pakopos tribunolų rūmams. Pavyzdžiui, aukštesniosios pakopos tribunolo Mokesčių rūmai yra kasacinė instancija pirmosios pakopos tribunolo mokesčių, nuosavybės ir generalinių reguliavimo rūmų priimtiems sprendimams. Aukštesniosios pakopos tribunolo Administracinių apeliacijų rūmai atlieka kasacinę pirmosios pakopos tribunolo socialinės saugos ir paramos vaikams, psichikos sveikatos ir kt. rūmų sprendimų funkciją. Kai kurie kasacinės pakopos tribunolai gali veikti kaip pirmoji instancija. Pavyzdžiui, aukštesniosios pakopos tribunolo Mokesčių rūmai pirmąją instanciją nagrinėja sprendimus, kuriuos priėmė Rizikos ribojimo reguliavimo tarnyba, Pensijų reguliuotojas, Anglijos bankas, Dujų ir elektros rinkų tarnyba ir kt.

*Teisminė tribunolų kontrolė*

Įstatymas reglamentuoja teisminę tribunolų priežiūrą. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys, kad, pagal Įstatymo 4 straipsnį, pirmosios pakopos tribunolas gali pats tikrinti savo sprendimus. Pirmosios pakopos tribunolo priimtą sprendimą gali tikrinti aukštesnės pakopos tribunolas, bet tik teisės klausimu. Aukštesniosios pakopos tribunolo sprendimus tikrina Anglijos ir Velso apeliacinis teismas, Šiaurės Airijos apeliacinis teismas, Škotijos sesijos teismo Vidiniai rūmai. W. Bradley, K. D. Ewingas ir

C. J. S. Knightas teigia, kad aukštesnysis tribunolas gali įgyvendinti tam tikro tipo bylų teisminės kontrolės jurisdikciją taikydamas administraciniam teismui būdingas teisminės kontrolės procedūras, ir atvirksčiai<sup>352</sup>.

Įstatyme numatytas Lordo kanclerio patarimu monarcho skiriamas vyresnysis tribunolų prezidentas (angl. *senior president of tribunals*), vadovaujantis tribunolų sistemai, t. y. prižiūrintis, kad tribunolai būtų prieinami, jų procesai – sąžiningi, operatyvūs ir veiksmingi. Jis kasmet teikia ataskaitas Lordui kancleriui apie tribunolų sistemos veiklą, atstovauja visiems tribunolų nariams.

*Tribunolų  
prezidentas*

### 6.3. Tyrimų komisijos (angl. *inquiries*)

Tyrimų komisijos nuo tribunolų skiriasi tuo, kad mažiau primena teismus, be to, jų sprendimai, nors nėra privalomojo pobūdžio, daro įtaką nagrinėjamų klausimų sprendimams. Yra keletas tyrimų komisijų tipų, pavyzdžiui, tyrimų komisijos kokiam nors didelio masto įvykiui (teroro aktui, traukinio avarijai, kurioje žuvo daug žmonių, lėktuvo sudužimui), arba viešojo subjekto ir privataus asmens ginčui dėl teritorijų planavimo, žemės pirkimo viešiesiems tikslams tirti. Pirmuoju atveju tyrimų komisijos statusas reglamentuojamas Tyrimų įstatymu<sup>353</sup>, antruoju – Tribunolų ir tyrimų įstatymu<sup>354</sup>, kitais įstatymais, pavyzdžiui, Planavimo ir privalomojo pirkimo įstatymu<sup>355</sup>. Be to, skiriami įstatymais grindžiami tyrimai (angl. *statutory inquiry*) ir diskreciniai tyrimai (angl. *discretionary inquiry*). Pirmieji taip vadinami dėl to, kad yra numatyti įstatymuose (pavyzdžiui, įstatyme numatyta, kad prieš patvirtinant teritorijų planus būtina organizuoti tyrimą), o antrieji – dėl to, kad naudodamasis savo diskrecijos teise tyrimų komisiją sudaro atitinkamos srities ministras.

*Komisijų  
tipai*

Tyrimą atliekantis asmuo vadinamas inspektoriumi, jį paskiria ministras. Inspektorius priimtos išvados gali būti skundžiamos teismams, ypač jeigu jos susijusios su įstatymuose numatytais privalomaisiais tyrimais, būtiniais prieš priimant vieną ar kitą sprendimą. Tokiais atvejais ministras neatsako už inspektorius priimtą išvadą. Didelio masto įvykius nagrinėjančią tyrimų komisiją dažniausiai sudaro ministro skiriami buvę teisėjai.

*Inspektorius*

### 6.4. Ombudsmenai (angl. *ombudsmen*)

Jungtinės Karalystės ombudsmenų institutas veikia ir viešajame, ir privačiame sektoriuose, taip pat sąlyginėje zonoje tarp privataus ir viešojo sektoriaus. Privačiai veikiančio ombudsmeno pavyzdys – Britanijos automobilių aikštelių asociacijos ombudsmeno tarnyba (angl. *British Parking*

*Ombudsmenų  
sistema*

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 605.

<sup>353</sup> Inquiries Act 2005.

<sup>354</sup> Tribunals and Inquiries Act 1992.

<sup>355</sup> Planning and Compulsory Purchase Act 2014.

*Association Ombudsman Service*). Zonoje tarp privataus ir viešojo sektoriaus veikiančio ombudsmeno pavyzdys galėtų būti finansų ombudsmeno tarnyba (angl. *Financial Ombudsman Service*), nes ji yra įsteigta įstatymu, bet patį ombudsmeną skiria nuo centrinės vadžios nepriklausoma Finansų valdymo tarnyba. Daugiau apie privataus sektoriaus ombudsmenų sistemą žr. oficialiame Ombudsmenų asociacijos tinklalapyje (prieiga per internetą: <<http://www.ombudsmanassociation.org/about-where-ombudsmen-work.php>>).

Viešojo sektoriaus ombudsmenai

Viešajame sektoriuje veikia ir kiti įstatymuose įtvirtinti, pavyzdžiui, monarcho skiriami, ombudsmenai: vietos valdžios ombudsmenas (angl. *Local Government Ombudsman*), taip pat viešųjų paslaugų ombudsmenai Velse, Škotijoje, Šiaurės Airijoje (angl. *Public Services Ombudsman*), nagrinėjantys asmenų skundus dėl Vello, Škotijos, Šiaurės Airijos centrinės valdžios, vietos valdžios, sveikatos paslaugų tarnybų veiksmų. Paminėtini ir ombudsmenai prie ministerijų, pavyzdžiui, teisės klausimų ombudsmenas (angl. *Legal Ombudsman*), kurį skiria ne departamento lygmens viešoji institucija prie teisingumo valstybės sekretoriaus. Jis nagrinėja smulkiojo verslo atstovų ir Anglijos bei Vello teisininkų (notarų, advokatų, registruotųjų Europos teisininkų ir kt.) ginčus. Galima paminėti bendruomenių ir vietos valdymo valstybės sekretoriaus skiriamą būsto ombudsmeną (angl. *Housing Ombudsman*), teisingumo valstybės sekretoriaus skiriamą Anglijos ir Vello kalėjimų ir probacijos ombudsmeną (angl. *Prisons and Probation Ombudsman*), Darbo ir pensijų departamento skiriamą pensijų ombudsmeną (angl. *Pensions Ombudsman*).

Parlamento ir sveikatos paslaugų ombudsmenas

Išsamiau aptartinas Parlamento ir sveikatos paslaugų ombudsmenas (angl. *Parliamentary and Health Service Ombudsman*). Šis institutas (toliau – Parlamento ombudsmenas, arba ombudsmenas) įsteigtas 1967 m. priėmus Parlamento administracijos komisaro įstatymą<sup>356</sup>. Pagal šio įstatymo 1 straipsnį, ombudsmeną septynerių metų neatnaujinamai kadencijai skiria monarchas. Abejims parlamento rūmams pasiūlius monarchas ombudsmeną gali atleisti.

Parlamento ombudsmeno jurisdikcija

Ombudsmenas nagrinėja privačių asmenų ginčus dėl netinkamo sveikatos paslaugų valdymo Anglijoje, taip pat ginčus dėl netinkamai Jungtinės Karalystės centrinės administracijos atliekamo valdymo (angl. *maladministration*). Taigi jo funkcijos dvejopos: Anglijos sveikatos paslaugų komisaras ir Jungtinės Karalystės centrinės administracijos komisaras. Paprastai centrinė administracija arba sveikatos tarnybos atsižvelgia į ombudsmeno padarytas išvadas.

Netinkamo valdymo sąvoka teisės aktuose nėra apibrėžta, bet 1966 m. spalio 18 d. vykusiuose Bendruomenių Rūmų debatuose buvo nuspręsta, kad netinkamas valdymas reiškia šališkumą, aplaidumą, iškraipymą, nedėmesingumą, vilkinimą, nekompetentingumą, lėtumą, savivalę ir kt.<sup>357</sup>

<sup>356</sup> Parliamentary Commissioner for Administration Act 1967.

<sup>357</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 622; JONES, B.; THOMPSON, K. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 202.



Asmenų skundai dėl sveikatos paslaugų teikiami tiesiogiai ombudsmeno institucijai, o skundai dėl centrinės Jungtinės Karalystės administracijos pirmiausia turi būti paduodami parlamentarui, kuris sprendžia, ar perduoti skundą ombudsmenui. Čia centrine administracija laikomi vyriausybės departamentai ir ne ministerijų lygmens departamentai. Parlamento administracijos komisaro įstatymo antrame priede nurodytas ombudsmeno jurisdikcijai priklausančių institucijų sąrašas: Didysis loterijos fondas, Britų taryba, Britų muziejus, Civilinės aviacijos tarnyba, Kabineto administracija. Tokių institucijų yra apie 300. Trečiajame įstatymo priede nustatyta, kokie klausimai nepriklauso ombudsmeno jurisdikcijai: pavyzdžiui, centrinės administracijos veiksmai dėl Jungtinės Karalystės Vyriausybės santykių su užsienio valstybėmis, dėl Velso, Šiaurės Airijos ir Škotijos centrinių valdžių veiksmų, dėl priėmimo į civilinę ar karo tarnybą, privilegijų, garbės apdovanojimų suteikimo ir t. t.

Keletas kasdienės parlamento ir sveikatos paslaugų ombudsmeno veiklos pavyzdžių. Antai ombudsmenas peržiūrėjo bylas nuo 2012 m. rugsėjo iki 2014 m. rugsėjo. Per tuos dvejus metus buvo gauti 36 839 su sveikatos paslaugomis susiję paklausimai, iš jų 2 368 – dėl odontologų veiklos. Ombudsmenui atlikus išsamesnę analizę paaiškėjo, kad buvo neteisingai taikoma mokėjimo sistema, odontologai nesugebėjo pacientams paaiškinti gydymo planų ir pagrįsti su jais susijusių išlaidų. Kitas pavyzdys: ombudsmenas paprašė, kad Jos Didenybės teismų ir tribunolų tarnyba atsiprašytų asmens, kuris skundėsi, esą tarnyba beveik metus neteisėtai viešojoje erdvėje laikė su jo byla susijusią informaciją<sup>358</sup>.

Ombudsmenas pirmininkauja jam padedančiai Valdybai, o vykdomajai komandai vadovauja Valdybos direktorius.

Ombudsmenas yra atskaitingas parlamentui, jo veiklą kontroliuoja parlamento Viešosios administracijos ir konstitucinių reikalų komitetas. Britų mokslininkai pabrėžia, kad Parlamento ombudsmeno sprendimai gali būti skundžiami teismui, pavyzdžiui, kai ombudsmeno veiksmai peržengia jo jurisdikcijos ribas. Kaip pavyzdį galima paminėti 2005 m. bylą *R (Cavanagh) v. Health Service Commissioner*, kurioje Administracinis teismas nusprendė, kad ombudsmenas viršijo savo įgaliojimus<sup>359</sup>.

*Ombudsmeno kontrolė*

### 6.5. Teisminė kontrolė (angl. *judicial review*)

Šis poskyris parengtas pagal: JONES, B.; THOMPSON, K. *Administrative Law in the United Kingdom. Iš: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative analysis*. Antwerpen–Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 207–220; BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. *Constitutional and Administrative Law*. Pearson, 2015, p. 668–694; Civilinio proceso taisyklių 54 dalis.

<sup>358</sup> Pagal *Parliamentary and Health Service Ombudsman. Selected summaries of investigations by the Parliamentary and Health Service Ombudsman*, p. 4 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/26858/Selected\\_Summaries\\_of\\_Investigations\\_by\\_PHSO\\_Vol\\_1\\_Report\\_1.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/26858/Selected_Summaries_of_Investigations_by_PHSO_Vol_1_Report_1.pdf)>.

<sup>359</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. *Constitutional and Administrative Law*, *supra* note 208, p. 620.

*Judicial review*

Aprašydami teisminę viešosios administracijos veiklos kontrolę britai vartoja sąvoką *judicial review*. Ši sąvoka aiškinama taip: „<...> kad ir kokia būtų įstatymo nuostata dėl administracinių sprendimų apskundimo, visi sprendimus priimančios viešieji subjektai turi žinoti, kad teismų jurisdikcija apima jų sprendimų teisėtumo kontrolę įgaliojimų apimtį ir procedūrų laikymosi aspektais.“<sup>360</sup> Taigi *judicial review* reiškia viešosios administracijos veiklos teisėtumo teisminę kontrolę, atliekamą nagrinėjant, ar viešasis subjektas priimdamas sprendimą: i) neperžengė savo įgaliojimų ribų, ii) laikėsi atitinkamų procedūrų. Britų administracinės teisės specialistai atlikdami *judicial review* aprašo ir viešųjų subjektų veiklos teisminės kontrolės procesą.

Toliau aptariant *judicial review* sąvoką pirmiausia nagrinėjami teisminės kontrolės pagrindai, toliau analizuojamas teisminės kontrolės procesas. Kalbant apie teisminės kontrolės pagrindus vadovaujamasi dviem šaltiniais<sup>361</sup>, o apie teisminės kontrolės procesą – minėtaisiais šaltiniais ir teisės aktais<sup>362</sup>.

**6.5.1. Teisminės kontrolės pagrindai***GCHQ byla*

Britų viešosios administracijos veiklos teisminės kontrolės pagrindų kategorijos pradėtos aiškinti nuo 1985 m., kai buvo išnagrinėta *GCHQ* byla, kurioje lordas K. Diplockas sugrupavo teisminės kontrolės pagrindus į tris grupes: neteisėtumo, iracionalumo ir procesinio neteisėtumo. Jungtinės Karalystės mokslininkai pabrėžia *ultra vires* doktriną kaip teisminės kontrolės principų pagrindą ir 1998 m. Žmogaus teisių įstatymo įtaką teisminei viešųjų subjektų kontrolei. Taigi toliau visi minėtieji aspektai apibūdinami remiantis britų mokslininkais<sup>363</sup>.

*ultra vires*

*Ultra vires* doktrinos įgyvendinimo pavyzdys galėtų būti šis atvejis:

1992 m. vietos planavimo institucija nustatė 25 svarų sterlingų rinkliavą už neformalias konsultacijas, kurias turėjo teikti planavimo tarnautojai. Aukščiausiasis Teismas, tuometiniai Lordų Rūmai, nusprendė, kad viešasis subjektas negali nustatyti jokių rinkliavų, jeigu toks įgaliojimas nėra numatytas įstatyme. Pagal įstatymą, 1996 m. ministras turėjo įgaliojimą priimti taisykles dėl paramos gavimo. Kad sumažėtų prieglobsčio Jungtinėje Karalystėje prašytojų, ministras priėmė taisykles, pagal kurias prieglobsčio prašytojai negalėjo pretenduoti į tokio pobūdžio paramą. Apeliacinis teismas priėmė sprendimą, kad tokių taisyklių priėmimas yra *ultra vires*, t. y. peržengė ministro įgaliojimų ribas<sup>364</sup>. Taigi *ultra vires* doktrina yra pagrindas teisminei kontrolei atsirasti.

<sup>360</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 629.

<sup>361</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 220–230; BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 629–667.

<sup>362</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 207–220; BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 668–694; Civilinio proceso taisyklių 54 dalis.

<sup>363</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 636–649.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 632–633.

Su *ultra vires* doktrina glaudžiai siejamas diskrecijos įgaliojimų principas. Neteisėtą naudojimąsi šiais įgaliojimais britų mokslininkai pagrindžia aštuoniais teisminės kontrolės atsiradimo pagrindais: teisės klaida (angl. *error of law*), fakto klaida (angl. *error of fact*), nesusijusiais, neadekvačiais svarstymais (angl. *irrelevant considerations*), nesažiningais tikslais ir kėslais (angl. *improper purposes*), neteisėtu diskrecijos priskyrimu (angl. *unauthorised delegation*), „nesuvaržyta“ diskrecija (angl. *discretion may not be fettered*), iracionalumu (angl. *irrationality*), proporcingumu (angl. *proportionality*). Kai kurie iš jų toliau trumpai aptariami, be to, atkreipiamas dėmesys į kitus viešųjų subjektų teisminės kontrolės pagrindus: teisėtų lūkesčių principo pažeidimus, netinkamą taikymą procedūrų, kuriomis remiantis atliekami viešųjų institucijų veiksmai, lygybės (nediskriminavimo) pareigos nevykdymą.

*Diskrecijos  
įgaliojimų  
principas*

Teisminės kontrolės pagrindu gali tapti teisės klaida, kai viešasis subjektas, kuriam suteikti diskrecijos įgaliojimai, nesielgia pagal teisę arba neteisingai supranta teisės normas, reguliuojančias jo sprendimų priėmimo įgaliojimus. Tokiu atveju viešojo subjekto sprendimas turi būti laikomas negaliojančiu.

*Teisės klaida*

Pavyzdžiui, 1977 m. nagrinėta *Tameside* byla: pagal Švietimo įstatymą, valstybės sekretorius, įsitikinęs, kad švietimo institucija elgiasi nepagrįstai, gali leisti su ja susijusius nurodymus. 1976 m. išrinkta Teimsaido taryba pasiūlė elgtis priešingai, nei buvo suplanuota ankstesnės tarybos, t. y. tęsti priėmimą į penkias pradžios mokyklas. Valstybės sekretorius nurodė tarybai vadovautis ankstesniu planu. Lordų Rūmai nusprendė, kad „nepagrįstas“ nereiškia buvus elgesį, kurį valstybės sekretorius laiko neteisingu, todėl valstybės sekretoriui nebuvo pagrindo manyti, kad Taryba veikia nepagrįstai<sup>365</sup>.

Taigi valstybės sekretorius neteisingai suprato įstatymo nuostatą.

Pagal Lordų Rūmus, viešojo administravimo subjekto sprendimas yra naikintinas, jeigu jį priimant buvo padaryta esminė fakto klaida.

*Fakto klaida*

Neadekvačių, nesusijusių svarstymų aplinkybės viešajai administracijai įgyvendinant diskrecinius įgaliojimus gali būti nustatomos tada, kai sprendimus priimantis subjektas neįvertina faktinių ginčo aplinkybių ir teisinių santykių, kuriuos reglamentuoja teisės normos. Britų mokslininkai pateikia tokį pavyzdį: vidaus reikalų sekretorius, priimdamas sprendimą, ar patenkinti dviejų jaunuolių prašymą atleisti nuo likusios bausmės už vaikystėje padarytą žmogžudystę, elgėsi neteisėtai vadovaudamasis peticijomis, reikalaujančiomis, kad žmogžudžiai kalėtų iki gyvos galvos, ir neįvertinęs jaunuolių elgesio, jų asmenybių tobulėjimo laisvės atėmimo įstaigoje. Kitas pavyzdys: 1925 m. byloje *Roberts v. Hopwood* vietos tarybos sprendimas padidinti darbuotojų atlyginimus buvo pripažintas neteisėtu dėl to, kad buvo priimtas neatsižvelgus į ekonominius kriterijus – infliaciją, darbuotojų lytį ir darbo pobūdį. Lordų Rūmai padarė išvadą, kad norėdama išsaugoti lyčių lygybę darbo

*Nesusiję faktai*

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 638.

užmokesčio požiūriu taryba vadovavosi ekscentriškais socialistinės filantropijos principais ar feminizmo idėjomis. Tai buvo pripažinta neadekvačiu svarstymu.

*Nesąžiningi tikslai*

Nesąžiningi tikslai ir kėsmai įgyvendinant diskrecinius įgaliojimus įrodo, kad priimdamas sprendimą viešasis subjektas jautė pagiežą, buvo nesąžiningas. Antai Vidaus reikalų biuro tarnautojai grasino kai kuriems televizijų licencijų savininkams, kad iš jų bus atimtos licencijos, jei kiekvienas iš jų nesumokės papildomų šešių svarų sterlingų. Tokį viešojo subjekto nurodymą Apeliacinis teismas įvardijo kaip nesąžiningą elgesį.

*Neteisėtas diskrecijos delegavimas*

Viešajai administracijai negalima priskirti neteisėtos diskrecijos. Kaip minėta, įstatymų leidėjas suteikia galimybę valstybės sekretoriui tam tikrus įgaliojimus perduoti jaunesniajam ministrui, o vietos valdžiai – komitetams, pakomitečiams ir pareigūnams. Būtent valstybės sekretorius arba vietos valdžia tokiu atveju liktų atsakingi už deleguotosios teisėkūros pagrindų priimtus sprendimus. Vis dėlto horizontaliuoju lygmeniu – vienas ministras kitam to paties lygmens ministrui arba vienas vietos valdžios subjektas kitam vietos valdžios subjektui – įgaliojimų perduoti negalima.

*Iracionalumas*

Viešosios administracijos iracionalumo priimant sprendimus pavyzdys:

britų administracinės teisės specialistų cituojama 1999 m. byla *R v. Secretary of State for the Home Department*: vertėjai į turkų kalbą buvo neleista dirbti, nes jos tėvas buvo žinomas politinis Turkijos visuomenės veikėjas. Imigracijos pareigūnai bijojo, kad vertėjai gali tapti dirbti su jos tėvo politinių įsitikinimų nepalaikančiais prieglobsčio prašytojais. Vis dėlto toks sprendimas buvo pripažintas iracionaliu, nes nebuvo jokių įrodymų, kad dukrė palaiko politines tėvo pažiūras.

Kalbant apie iracionalumo aspektą svarbi ir *Wednesbury* byla:

1932 m. Sekmadienio pramogų įstatymas suteikė įgaliojimus vietos taryboms leisti atidaryti kino teatrus sekmadieniais tokiomis sąlygomis, kokias vietos tarybos laiko tinkamomis. Vensberio miesto taryba leido kino teatrams veikti sekmadieniais, jeigu juose nesilankys vaikai iki 15 metų. Kitų teritorinių darinių vietos valdžios leidžia tai daryti, jei vaikus lydi suaugusieji. Vietos kino teatrai apskundė šį tarybos sprendimą. Taryba paaiškino, kad miesto taryba pasielgė teisėtai, nes priimdama sprendimą atsižvelgė į moralinės vaikų gerovės kriterijų. Teismas nusprendė, kad sąlyga nėra nei *ultra vires*, nei iracionali. Ši byla dažnai cituojama, nes joje buvo sukurtas vadinamasis *Wednesbury* testas.

*Vensberio testas*

Nurodyta, kad iracionalumas susijęs su kitais teisminės priežiūros pagrindais, pavyzdžiui, su nesąžiningais tikslais ar teisės klaida. Taigi buvo nuspręsta, kad diskrecijos vykdymo klausimas negali būti keliamas, jei buvo laikomasi tam tikrų principų, t. y. diskreciją įgyvendinanti institucija atsižvelgė į aplinkybes ir nevertino nesusijusių dalykų, nebuvo atsižvelgta į nesąžiningumą, neprotingumą, nereikalingas aplinkybes, viešosios politikos nepaisymą. Sprendimas pagal vadinamąjį *Wednesbury* testą laikytinas iracionaliu, jei neatitinka protingumo kriterijų ir joks protingas,

racionaliai besielgiantis asmuo negali juo vadovautis. *Wednesbury* testas kritikuojamas dėl to, kad Europoje taikomas proporcingumo testas geriau tinka sprendimų teisėtumui kontroliuoti.

Teisėjas lordas Steynas mėgino palyginti proporcingumo ir *Wednesbury* testus. Jo nuomone, daugeliu atvejų taikant ir vieną, ir kitą testą rezultatas būtų toks pat. Kita vertus, taikant proporcingumo testą teisminė kontrolė būna intensyvesnė ir nuodugnesnė. Vis dėlto proporcingumo testas neišgali kaip Anglijos viešųjų subjektų teisminės kontrolės pagrindas. Pavyzdžiui, 1991 m. byloje *R (Brind and Others) v. Secretary of State for the Home Department* Lordų Rūmai pareiškė, kad ES proporcingumo principas dar nėra įtvirtintas Anglijos teisėje kaip teisminės kontrolės pagrindas, todėl turi būti taikomas *Wednesbury* testas, galintis atskleisti iracionalumo aspektą. Pasak teismo, neproporcingas sprendimas yra ir iracionalus. Kita vertus, nors proporcingumo reikalavimas dar nėra išsigalėjęs kaip viešųjų subjektų teisminės kontrolės pagrindas, jis taikomas sprendžiant su žmogaus teisėmis susijusius ginčus. Tarkim, proporcingumo testas buvo taikytas Slaptosios tarybos 1999 m. byloje *De Freitas v. Permanent Secretary of Ministry of Agriculture, Fisheries, Lands and Housing*. Joje nustatytos aplinkybės, kurioms esant leistina riboti žmogaus teises. Tai galima daryti tada, kai teismas teigiamai atsako į tris klausimus: 1) ar teisėkūros tikslas yra pakankamai svarbus, kad pateisintų pagrindinių teisių apribojimą; 2) ar priemonės, skirtos įgyvendinti teisėkūros tikslą, yra susijusios su šiuo tikslu; 3) ar priemonės, kurias taikant ribojamos tam tikrų asmenų teisės ir laisvės, yra daugiau nei būtinos, kad teisėkūros tikslas būtų pasiektas. 2007 m. Lordų Rūmai *Huang v. Home Secretary* byloje nustatė dar vieną – teisių svarbos ir kitų įmanomų metodų pusiausvyros siekiant teisėto tikslo, pavyzdžiui, visuomenės intereso – aspektą.

*Proporcingumas*

Viešųjų institucijų teisminės kontrolės pagrindas yra ir teisėtų lūkesčių principas, laikytinas vienu iš teisinio tikrumo aspektų. 1983 m. *Hong Kong v. Ng Yuen Shiu* byloje teisėjų komitetas paaiškino, kodėl viešoji institucija turi laikytis pažadų: „Gero administravimo interesus reikalauja, kad viešoji institucija, pažadėjusi laikytis tam tikrų procedūrų, veiktų sąžiningai ir vykdytų savo pažadus, jei tai neprieštarauja įstatymuose nustatytoms viešosios institucijos pareigoms.“<sup>366</sup> Pabrėžtina, kad teisėti lūkesčiai gali būti procesiniai ir materialieji. Kalbėdami apie teisėtų lūkesčių principo įgyvendinimą teisiniame procese mokslininkai kaip pavyzdį dažniausiai pateikia 1983 m. *GCHQ* bylą (*Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*): tuometinė Ministrė pirmininkė nusprendė, kad britų žvalgybos ir saugumo organizacijos (angl. *Government Communications Headquarters*) darbuotojai nacionalinio saugumo sumetimais negali būti profesinių sąjungų nariai. Pa-

*Teisėti lūkesčiai*

<sup>366</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 651.

brėžtina, kad profesinė sąjunga yra subjektas, su kuriuo Vyriausybė turi derinti keičiamas darbo teisės nuostatas.

Viešųjų subjektų veiklos teisminė kontrolė apima ne tik jų sprendimų ar kitokių veiksmų turinio analizę, bet ir procedūrų, kuriomis remiantis buvo priimti sprendimai ar atlikti kitokie veiksmai, analizę. Procedūrų analizę autoriai sieja su jau aptartąja *ultra vires* doktrina ir prigimtinu teisingumu.

*Prigimtinis teisingumas*

Prigimtinis teisingumas grindžiamas dviem principais: *nemo est iudex in causa sua* ir *audiatur et altera pars* (lot.). Abu principai būdingi ir teismo procesui, ir procesui, pagal kurį viešasis subjektas priima asmenims teisiųjų padarinių sukeltą sprendimą. Taigi principas „niekas negali būti teisėju savo byloje“ reiškia, kad ir teismas, ir viešasis subjektas savo funkcijas turi atlikti nešališkai. Kalbant apie teisėjų nešališkumą, svarbios 1852 m. *Dimed v. Grand Junction Canal* byla, 1924 m. *R v. Sussex Justices, ex p. McCarthy* byla, 2000 m. *R v. Bow Street Magistrate, ex p. Pinochet Ugarte* byla, 2001 m. *Porter v. Magill* byla, 1993 m. *R v. Gough* byla ir kt.<sup>367</sup> Teisės būti išklausytam principą britų teisėjai 1913 m. *Scott v. Scott* byloje įvardijo kaip atviro teisingumo sampratą – konstitucijos, teisingumo įgyvendinimo ir teisės viršenybės pagrindą. Taigi teisės būti išklausytam principas reiškia, kad kiekviena šalis turi teisę pateikti savo nuomonę dėl faktų, galinčių daryti įtaką jų atžvilgiu priimant vieną ar kitą sprendimą. Pasak britų mokslininkų, prigimtinio teisingumo taisyklės leido suformuluoti visiems tinkančią taisyklę: viešieji subjektai turi veikti teisingai priimdami sprendimus, ir tai lemia didesnę Vyriausybės viešumą. Prigimtinio teisingumo esminiai aspektai labai plačiai taikomi atliekant teisminę kontrolę, pavyzdžiui, skiriant tarnybines nuobaudas, atleidžiant iš tarnybos, taip pat kitokio pobūdžio teisiniuose ginčuose, kuriuose dalyvauja universitetai, profesinės sąjungos, mokytojai, studentai, policijos pareigūnai ir kt. A. W. Bradley, K. D. Ewingas, C. J. S. Knightas cituoja 1964 m. *Ridge v. Baldwin* bylą, kurioje teisėjas Hodsonas apibūdino prigimtinio teisingumo esmę: 1) teisė į sprendimą, kurį priima nešališkas darinys; 2) teisė būti informuotam apie kaltinimus prieš asmenį; 3) teisė būti išklausytam atsikertant į kaltinimus. Prigimtinio teisingumo sinonimu laikomas sąžiningumas. Britų mokslininkai aiškina, ar minėtasis sąžiningumo principas reikalauja, kad viešieji subjektai argumentuotų, motyvuotų, pagrįstų savo sprendimus. Pasirodo, bendrojoje teisėje nėra tokio reikalavimo (pavyzdžiui, 1971 m. *Breen v. AEU* byla). Kita vertus, teismai daugeliu atvejų reikalauja pagrįsti sprendimus.

*Lygybės įgyvendinimo pareiga*

A. W. Bradley, K. D. Ewingas ir C. J. S. Knightas prie viešųjų subjektų teisminės kontrolės pagrindų priskiria viešojo sektoriaus lygybės įgyvendinimo pareigą, nustatytą Lygybės įstatyme<sup>368</sup>, t. y. viešieji subjektai

<sup>367</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 656–658.

<sup>368</sup> Equality Act 2010.

iš savo veiklos privalo pašalinti bet kokias diskriminavimo formas. Pagal cituojamą 2008 m. *R (Brown) v. Work and Pensions Secretary* bylą, sprendimą priimančias viešasis subjektas turi žinoti lygybės įgyvendinimo pareigą, kuri turi būti vykdoma prieš priimančią sprendimą, iš esmės, griežtai ir nešališkai. Lygybės pareiga neperduodama, vykdoma nuolat, svarstant sprendimą daryti įrašai ir užrašai turi būti saugomi.

### 6.5.2. Teisminės kontrolės proceso ypatybės

B. Jonesas ir K. Thompson teigia, kad nuo viduramžių viešųjų subjektų teisminę kontrolę atlieka Karaliaus teismas (angl. *Kings Bench at Westminster*). XIX amžiuje šią funkciją atliko Aukštasis teismas, o XXI amžiuje – Aukštojo teismo Karalienės teismo Administracinis teismas<sup>369</sup>.

*Administracinis teismas*

Britų mokslininkai atkreipia dėmesį, kad iki 1977 m. nebuvo bent kiek aiškesnio administracinio proceso (pavyzdžiui, buvo taikomi skirtingi teisės gynimo būdų procesai *mandamus, prohibition, certiorari*). Vis dėlto 1977 m. Aukščiausiojo Teismo taisyklių rinkinyje (angl. *Rules of the Supreme Court*<sup>370</sup>) atsirado 53 nutarimas (angl. *Order 53*), kuriuo remiantis buvo sukurtos prašymų ir skundų padavimo teisminei viešosios administracijos veiklos kontrolei procedūros. 2000 m. šios procedūros buvo perkeltos į Civilinio proceso taisyklių<sup>371</sup> 54 dalį<sup>372</sup>.

*Administracinio proceso reforma*

*Civilinio proceso taisyklių 54 dalis*

Pagal Vyresniųjų teismų įstatymo<sup>373</sup> 31 straipsnį, kiekvienam kreipimuisi dėl teisminės viešųjų subjektų veiklos kontrolės reikia teismo leidimo. Sprendimą leisti ar neleisti pradėti teisminės kontrolės procesą paprastai priima vienas Administracinio teismo teisėjas, kuris prieš priimdamas sprendimą gali surengti trumpą viešąją klausymą (angl. *hearing*). Toks svarstymas yra būtinas, jei prašoma laikinųjų apsaugos priemonių. Jeigu priimamas sprendimas neleisti vykdyti teisminės kontrolės, pareiškėjas gali kreiptis į Apeliacinį teismą. Teigiama, kad šis leidimų „filtras“ veikia kaip apsauga nuo vadinamųjų beviltiškų bylų antplūdžio. Vadovaudamasis Vyresniųjų teismų įstatymo 31 straipsnio 6 dalimi teismas neleidžia siekti teisminės kontrolės, kai manoma, kad tai gali pažeisti žmogaus teises ar pakenkti geram administravimui. Pagal Civilinio proceso taisyklių 54 dalies 5 punktą, prašymas turi būti paduotas ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo pagrindo kreiptis į teismą atsiradimo dienos. Vis dėlto yra trijų mėnesių termino taikymo išimčių. Pavyzdžiui, jeigu norima skusti valstybės sekretoriaus arba vietos teritorinio planavimo institucijos priimtą sprendimą, remiantis atitinkamais planavimo srities teisės aktais skundą galima pateikti per šešias savaites. Kiti apskundimo

*Leidimas skusti*

<sup>369</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 206.

<sup>370</sup> Tai yra įstatymų ir nutarimų rinkiniai, kurie buvo sudaromi nuo 1883 m. iki 1999 m. Šie rinkiniai buvo skirti civiliniam procesui (*aut. pastaba*).

<sup>371</sup> Civil Procedure Rules 1998. Statutory Instrument 1998 No. 3132 (L.17).

<sup>372</sup> Part 54 – Judicial Review and Statutory Review.

<sup>373</sup> Senior Courts Act 1981.

*Terminai  
skundams  
paduoti*

terminai galioja ir sprendimams, priimamiems pagal 2015 m. Viešųjų sutarčių taisyklę<sup>374</sup>.

*Žalos  
atlyginimas*

Taikoma bendrosios teisės taisyklė, kad neteisėtas viešojo subjekto sprendimas nesuteikia teisių reikalauti žalos atlyginimo. Tokiu atveju klausimas reglamentuojamas privatinės teisės normomis. Čia svarbus 54 dalies 3 punktas, kuriame įtvirtinta, kad prašymas dėl teisminės kontrolės vykdymo gali apimti žalos atlyginimą ir mokėtinos sumos išieškojimą, bet tai negali būti vienintelė teisių gynybos priemonė. Kitokia taisyklė įtvirtinta 1998 m. Žmogaus teisių įstatymo 8 straipsnyje. Jame nurodyta, kad teismas gali priimti sprendimą, kuriuo remiantis bus atlyginama žala arba sumokama kompensacija asmeniui, kurio pagrindinės teisės buvo pažeistos. Štai ir 2006 m. *R (Quark Fishing Ltd) v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* byloje L. Hale'as teigė, kad „mūsų teisė nepripažįsta teisės reikalauti žalos atlyginimo dėl administracijos veiksmų, nors kartais galima gauti kompensaciją dėl netinkamo valdymo. Kitaip yra kalbant apie deliktus ir 1998 m. Žmogaus teisių įstatymą“<sup>375</sup>.

*Pakankamas  
interesas*

Toliau aptariamos kreipimosi į teismą sąlygos, britų teisėje vadinamos teismo leidimu vykdyti teisminę kontrolę. Leidimas negali būti suteiktas, kol teismas neįsitikina, kad su prašymu susijęs pareiškėjo interesas yra pakankamas. Pakankamo intereso (angl. *sufficient interest*) sąvoka nėra apibrėžta, bet britų administracinės teisės specialistai aiškindami šio termino reikšmę kaip pavyzdį pateikia 1982 m. *R v. Inland Revenue Commissioners, ex p National Federation of Self-employed* bylą, kurioje cituojamas lordas Fraseris. Jis sako, kad sunkiausia yra atskirti interesą asmens, ketinančio be pagrindo kištis į kitų žmonių reikalus, nuo asmens, kuriam viešojo subjekto veikla iš tiesų turi poveikį ar kuris yra pagrįstai dėl to susirūpinęs, intereso. Taigi teisę kreiptis į teismą (angl. *standing*) turi asmenys, kurių interesas dėl priimto viešosios administracijos sprendimo yra pakankamas, nors, kaip teigiama, šiuolaikiniai teismai jau liberaliau vertina asmenų teisę kreiptis su reikalavimu pradėti teisminės kontrolės procesą.

*Teismin-  
gumas*

Britų teisininkai daug diskutuoja dėl to, kokiems ginčams taikytinas viešųjų subjektų veiklos teisminės kontrolės procesas. Nėra abejonių, kad ginčas, kilęs dėl ministerijos lygmens departamento ar vietos valdžios priimto sprendimo, yra teisingas Administraciniam teismui. Taip nėra, jeigu minėtųjų subjektų sprendimai priimami jiems palaikant privatinis, pavyzdžiui, sutartinius, nuosavybės ir pan., teisinius santykius. Tarkim, iš darbo santykių kilęs ginčas nėra teisingas administraciniam teismui, todėl ne visi viešajame sektoriuje, pavyzdžiui, sveikatos apsaugos tarnybose, dirbančių asmenų ginčai nagrinėjami Administraciniame teisme. Policijos pareigūnų ginčams taikytina viešojo subjekto teisminė kontrolė. Paminėtina ir Jungtinės Karalystės teisės mokslininkų nuomo-

<sup>374</sup> The Public Contract Regulations 2015.

<sup>375</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 210.



nė, esą nėra svarbu, ar sprendimus priimantis subjektas yra viešas: svarbesnis yra teisinis jo funkcijos pobūdis. Šiam teiginiui papildyti paprastai pateikiama 1987 m. *R v. Panel on Takeovers and Mergers, ex parte Datafin* byla. Bendrovių jungimosi specialistų grupė (angl. *Panel on Take-overs and Mergers*) buvo įsteigta privačių susitarimų pagrindu, todėl manytina, kad su jos veikla susiję ginčai turėtų būti teisingi civiliniam teismui. Vis dėlto teismai pripažino, kad minėtoji grupė atlieka svarbią viešojo pobūdžio funkciją, todėl su jos veikla susiję ginčai teisingi Administraciniam teismui. Mokslininkai aptaria ir kitus subjektus, kurie nėra laikomi viešaisiais, bet iš jų veiklos kylantys ginčai gali būti teisingi Administraciniam teismui, – pavyzdžiui, profesinės sąjungos, verslo įmonės, pilotų klubai, religinės bendruomenės, futbolo asociacijos, Britų kelionių agentūrų asociacija. Remiantis teismų praktika nustatyta, kad daugumos šių subjektų veiklos pobūdis yra sutartinis, todėl dėl jų veiklos kilę ginčai būtų nagrinėjami civiline tvarka. A. W. Bradley, K. D. Ewingas ir C. J. S. Knightas taip pat aptaria universitetų statusą ir teigia, kad daugumos naujai įsteigtų universitetų ir koledžų, kaip ir viešųjų įmonių, vadovybių priimtiems sprendimams taikytina viešųjų institucijų veiklos teisminė kontrolė.

Minėtieji mokslininkai apibrėžia ir procedūrų išimtis (angl. *procedural exclusivity*)<sup>376</sup>, taikytinas nustant ginčo teisingumą. Britų viešosios teisės specialistų teigimu, šiuolaikiškam požiūriui į išimtis iš procedūrų pradžia davė 1983 m. išnagrinėta *O'Reilly* byla, kurioje nustatyta, kad atsakovas gali kelti viešosios teisės klausimus civiline tvarka. Ši taisyklė vėliau detalizuota kitose bylose. Pavyzdžiui, 1985 m. *Wandsworth Council v. Winder* byla: vietos taryba padavė į teismą vieną iš savo nuomininkų už tai, kad šis nemokėjo nuomos mokesčio. Nuomininkas pareiškė, kad tarybos sprendimas padidinti nuomos kainą yra *ultra vires*. Buvo ginamos privačios nuomininko teisės, todėl jam nereikėjo kreiptis į teismą administracine tvarka. Taigi išimtis iš procedūrų reiškia, kad viešosios institucijos priimtas sprendimas, pažeidžiantis privačias asmens teises, t. y. ieškinys, susijęs ir su privatinės, ir su viešosios teisės normomis, nagrinėjamas civiline tvarka. Vis dėlto esama bylų, kuriose buvo priimti ir kitokie sprendimai, pavyzdžiui, 1996 m. *Mercury Communications Ltd v. Director General of Telecommunications* byloje nuspręsta, kad ginčas dėl reguliacinio sprendimo, aiškinančio licencijavimo tvarką, turi būti nagrinėjamas Komerciniame teisme.

Britų administracinės teisės specialistai mini Civilinio proceso taisyklių 30 straipsnyje ir 54 dalies 20 punkte įtvirtintą perdavimo normą (angl. *transfer rule*). Ji reiškia, kad Administracinio teismo teisėjas

*Procedūrų išimtis*

*Perdavimo norma*

<sup>376</sup> Ne tik minėtieji, bet ir kiti autoriai, žr., pavyzdžiui: NAPLEY, K. Using Public Law in Private Actions: a Shield and a Sword. *IS: In-House Lawyer*, 2011 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.inhouselawyer.co.uk/index.php/pub/8347-using-public-law-in-private-actions-a-shield-and-a-sword>>.

sprendžia, ar ieškinys yra susijęs su viešosios teisės klausimais ir ar jį nagrinėjant taikytina 54 dalis. Jeigu manoma, kad ieškinys yra susijęs su privatinės teisės normomis, jis perduodamas atitinkamiems teismams. Perdavimo procedūros ir kriterijai numatyti jau minėtuose straipsniuose ir punktuose.

*Neteisingi klausimai*

Britų mokslininkai aprašydami teisminį viešosios administracijos veiklos kontrolės procesą aptaria ir atvejus, kada ginčai nepatenka į jokių teismų jurisdikciją. Pavyzdžiui, 1985 m. *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* byloje buvo išsakyta nuomonė, kad Karalystės gynybos, garbės, titulų apdovanojimų suteikimo, parlamento paleidimo, ministrų skyrimo, ginkluotųjų pajėgų dislokavimo klausimai nepriskirtini teismų jurisdikcijai, dėl to kyla nemažai diskusijų apie Vyriausybės galimybes apsaugoti tam tikrus savo sprendimus nuo teisminės kontrolės. Buvo suformuluotos dvi išlygos – atleidimo nuo teisminės kontrolės (angl. *ouster clause*) išlyga, reiškianti, kad teisminė kontrolė nenumatoma, ir išlyga, leidžianti teisminę kontrolę, bet nustatanti reikalavimą ieškinį paduoti per įstatyme griežtai nustatytą labai trumpą terminą (angl. *preclusive clause*). Toliau pateikiamas pirmosios išlygos pavyzdys. Pirmiausia reikia pabrėžti, kad galioja bendroji taisyklė, jog tribunolų priimti sprendimai gali būti skundžiami teismams, bet yra įstatymų, kuriuose nenumatoma teisė skusti pirmosios instancijos ginčų nagrinėjimo subjekto sprendimų. Pavyzdžiui, Užsienio kompensacijų britų subjektams įstatyme<sup>377</sup> buvo įtvirtinta, kad joks Kompensacijų komisijos priimtas sprendimas negali būti kvestionuojamas teisme. 1969 m. *Anisminic Ltd v. Foreign Compensation Commission* byloje Lordų Rūmai nustatė, kad atleidimo nuo teisminės kontrolės išlyga nereiškia, jog teismai (šiuo atveju Aukštasis arba Sesijos teismas) negali nagrinėti tribunolo ar viešosios institucijos priimto sprendimo, jei yra padaryta teisės klaidų. Antrosios išlygos atveju kalbama apie įstatymų normas, kurios nustato trumpesnę nei įprastą terminą, per kurį gali būti paduotas ieškinys teismui. Pavyzdžiui, jau minėtame 54 dalies 5 punkte įtvirtintas šešių savaičių laikotarpis, per kurį gali būti apskūstas valstybės sekretorius arba vietos teritorinio planavimo institucijos priimtas sprendimas pagal planavimo įstatymus. Tokia nuostata reiškia, kad pasibaigus šešių savaičių terminui sprendimo negalima apskūsti. Vis dėlto 1956 m. *Smith v. East Elloe Rural District Council* byloje išaiškinta, kad net ir praėjus šešioms savaitėms bei esant aplinkybėms, dėl kurių sprendimo galiojimo klausimas nebegali būti kvestionuojamas, išlieka teisė paduoti ieškinį dėl žalos atlyginimo (bylos atveju) vietos tarybos tarnautojui.

Britų administracinės teisės specialistai mini tris pagrindinius teisių gynimo viešojoje teisėje būdus. Tai vadinamoji teisminės kontrolės diskrecija, kurios pavyzdžių randama ir daugiau. Britai aiškina, kad „teis-

<sup>377</sup> Foreign Compensation Act 1950.

minė diskrecija yra administracinės teisės šerdis<sup>378</sup>. Teismai disponuoja diskrecija, pavyzdžiui, sprenddami dėl teisių gynimo būdų (angl. *relief*). Vyresniųjų teismų įstatymo 31 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti šie trys teisių gynimo būdai: įpareigojamieji nutarimai (angl. *mandatory order*, anksčiau vadinti *writ of mandamus*), draudžiamieji nutarimai (angl. *prohibiting order*) ir naikinamieji nutarimai (angl. *quashing order*, anksčiau vadinti lot. *certiorari*). Toliau trumpai aptariami kiekvienas iš jų.

Relief

Įpareigojamieji teismo nutarimai yra tokie Aukštojo teismo nutarimai, kuriais šis nurodo viešajam subjektui ar pareigūnui atlikti vieną arba kitą pareigą, kurios atžvilgiu pareiškėjas turi pakankamą interesą. Jeigu įpareigojamasis nutarimas nėra įgyvendinamas, teismas priima sprendimą dėl baudmės skyrimo.

Įpareigojamieji nutarimai

Draudžiamieji nutarimai yra tokie Aukštojo teismo nutarimai, kuriais šis saugo viešuosius subjektus nuo galimo jų jurisdikcinių galių viršijimo ar prigimtinio teisingumo taisyklių pažeidimo. Tokio pobūdžio nutarimai turi būti priimami viešajam subjektui priimant sprendimą, o ne jį priėmus, pavyzdžiui, prieš viešajam subjektui rengiantis priimti sprendimą deportuoti atitinkamą asmenį, kurio teisinis statusas buvo neteisingai apibrėžtas. Draudžiamieji ir naikinamieji nutarimai yra panašaus pobūdžio, tik pirmieji yra nukreipti į ateitį, o antrieji – į praeitį.

Draudžiamieji nutarimai

Naikinamieji nutarimai yra tokie Aukštojo teismo nutarimai, kuriais šis panaikina žemesniosios instancijos teismų (angl. *inferior courts*), asmens, teisminę arba kvaziteisminę funkciją atliekančio viešojo subjekto sprendimus. Aukštasis teismas pats sprendžia, ką laikyti subjektu, atliekančiu teismines ar kvaziteismines funkcijas. Kad sprendimas būtų panaikintas, reikia bent vieno teisminės kontrolės pagrindo. Tokiu savo sprendimu Aukštasis teismas siekia, kad būtų priimtas naujas, teisėtas sprendimas.

Naikinamieji nutarimai

Be šių trijų minėtųjų teisių gynimo priemonių, Vyresniųjų teismų įstatymo 31 straipsnio 1 dalyje minima dar viena priemonė: tai teismo nustatomi draudimai (angl. *injunctions*). Tokio pobūdžio Aukštojo teismo sprendimai būdingi ir viešojoje, ir privatinėje teisėje. Draudimu siekiama apsaugoti asmens teises nuo teisės pažeidimų. Taigi viešojoje teisėje draudimas reiškia teismo sprendimą, kuriuo jis draudžia viešajam subjektui elgtis neteisėtai. Gali būti skirti laikini draudimai. Britų mokslininkai teigia, kad draudimai negalimi prieš Karūną kaip teisinį subjektą. Vis dėlto 1994 m. Lordų Rūmai panaikino Karūnos kaip teisinio subjekto imunitetą, todėl teisminis ministerijų lygmens departamentų ir kitų viešųjų subjektų draudimas yra galimas.

Draudimai

Minėtojo įstatymo 31 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta dar viena Aukštojo teismo taikoma teisės gynimo priemonė – deklaracijos. Pastarosios

Deklaracijos

<sup>378</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 683.

nuo kitų priemonių skiriasi tuo, kad jose nėra reikalavimų ar sankcijų, be to, jomis daugiausia nustatomas teisinis šalių ryšys.

*Habeas corpus*

A. W. Bradley, K. D. Ewingas ir C. J. S. Knightas prie teisės gynimo būdų priskiria lot. *habeas corpus*<sup>379</sup> institutą, susijusį su viešaisiais ar privačiais veiksmais, kuriais atimama asmens laisvė arba asmuo sulaikomas. Mokslininkų nuomone<sup>380</sup>, ši priemonė taikoma ekstradicijos teisėje, imigracijos kontrolės, psichinės sveikatos, vaiko teisių apsaugos srityse ir baudžiamuosiuose procesuose. Teigiama, kad praėjusio šimtmečio pabaigoje buvo ieškoma bendrųjų teisminės kontrolės pagrindų ir *habeas corpus* principo bendrų savybių, pabrėžta *ultra vires* doktrinos priimant asmens sulaikymo aktą svarba.

*Apeliacija*

Baigiant nagrinėti Anglijos, Velso ir Šiaurės Airijos teisminės kontrolės aspektus paminėtina, kad Administracinio teismo priimtų sprendimų apeliacinė instancija yra Apeliacinio teismo civilinių bylų skyrius. Kad asmenys galėtų pateikti apeliaciją, reikalingas Administracinio teismo leidimas. Jo neturint, duoti leidimą prašoma Apeliacinio teismo. Teismas vadovaudamasis civilinio proceso taisyklėmis išduoda leidimą pateikti apeliaciją, jeigu mano, kad apeliacija yra pagrįsta. Ją pateikti Aukščiausiajam Teismui galima tik gavus šio teismo arba Apeliacinio teismo leidimą. Ypatingais atvejais (pavyzdžiui, kai byla dėl įstatymo interpretavimo yra viešosios svarbos) galima kreiptis tiesiogiai į Aukščiausiąjį Teismą, prieš tai nesikreipiant į Apeliacinį teismą. Tokiais atvejais reikalingas Administracinio teismo teisėjo patvirtinimas, kad byla yra teisinga Aukščiausiajam Teismui, o pastarasis turi suteikti leidimą apeliaciniam ieškinii<sup>381</sup>.

*Škotijos Sesijos teismas*

Škotijoje viešųjų subjektų veiklos teisminę kontrolę atlieka Sesijos teismas. Iki 2015 m. rugsėjo 22 d. Škotijoje galiojo kitokie nei visoje Jungtinėje Karalystėje administracinio proceso aspektai, o nuo tada administracinis procesas tapo panašus į Anglijos, Velso ir Šiaurės Airijos. Be to, buvo įvestas trijų mėnesių ieškinio padavimo terminas, sukurta teismo leidimų vykdyti teisminę kontrolę sistema.

<sup>379</sup> Lot. *habeas corpus* reiškia „tu turi kūną“. Teisine prasme ši sąvoka reiškia asmens neliečiamybę. *Habeas Corpus Act*, arba Asmens neliečiamybės įstatymas (priimtas 1679 m., 1816 m., 1862 m.), yra viena iš keturių chartijų, tarp kurių yra *Magna Charta* (1215 m.), Teisės peticija (1628 m.) ir Teisių bilis (1678 m.). Pagal GARNER, A. B. (editor in chief). *Black's Law Dictionary*, *supra* note 200, p. 825.

<sup>380</sup> BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. *Constitutional and Administrative Law*, *supra* note 208, p. 689.

<sup>381</sup> Apie apeliacijų pateikimą pagal JONES, B.; THOMPSON, K. *Administrative Law in the United Kingdom*, *supra* note 197, p. 208–209.

### 6.5.3. Viešųjų subjektų atsakomybė

Dauguma britų administracinės teisės mokslininkų<sup>382</sup> aprašydami savo šalies administracinę teisę paskiausiai analizuoja viešųjų subjektų atsakomybę. Tai darydami mokslininkai pabrėžia Karūnos proceso įstatymą<sup>383</sup>, kuris pakeitė iki 1948 m. galiojusią taisyklę, kad monarchas negali būti paduotas į teismą (šis įstatymas negalioja Škotijai). Priėmus minėtąjį įstatymą padėtis pasikeitė. Šis įstatymas suformulavo keletą principų: 1) Karūna yra atsakinga lygiai taip pat kaip ir privatus atitinkamo subjektiškumo asmuo; 2) galima pareikšti civilinį ieškinį dėl Karūnos tarnautojų padarytų deliktų ir įstatymų pažeidimų, nes įstatymai galioja visiems vienetams: ir Karūnos tarnautojams, ir privatiems asmenims. Taigi galima teigti, kad teisminės gynybos nuo viešosios administracijos neteisėtus veiklos būdai yra dvejopi: viena vertus, vykdoma viešųjų subjektų veiklos teisminė kontrolė (angl. *judicial review*), kita vertus, taikomi privatinės teisės gynybos būdai (angl. *private law remedy of damages*), pavyzdžiui, dėl viešojo subjekto nerūpestingumo, padarytos klaidos įkalinant ar kitų nusižengimų.

*Karūnos  
proceso  
įstatymas*

Mokslininkai daug dėmesio skiria iš Vyriausybės sudaromų sutarčių kylančiai atsakomybei (angl. *contractual liability*). Remiantis teismų praktika, pabrėžiamos šios taisyklės: sutartis Vyriausybės vardu sudarantys subjektai nėra už jas asmeniškai atsakingi, įstatyme nebūtinai turi būti numatyta sutarties sudarymo galimybė, bet tokioms sutartims įgyvendinti reikalingų lėšų skiria parlamentas. Taigi sutarčių sudarymas gali kilti ne tik iš įstatymo nuostatų, bet ir iš bendrosios teisės. Kita vertus, tai nereiškia, kad Vyriausybė gali sudaryti įstatymams priešingas sutartis. Be to, pagal bendrąją teisę, Karūna negali išipareigoti taip, kad varžytų savo vykdomąsias funkcijas ateityje. Kaip pavyzdį verta paminėti 1921 m. *Rederiaktiebolaget Amphitrite v. R* bylą: Pirmojo pasaulinio karo metu švedų laivininkystės įmonė nusiuntė savo laivą į Britanijos uostą, nes Karūna užtikrino, kad laivas nebus sulaikytas. Vis dėlto laivas buvo sulaikytas, todėl ieškovai reikalavo atlyginti žalą, padarytą nesilaikant susitarimo. Teismas nusprendė, kad atlygintinos žalos nėra, nes Vyriausybė nėra kompetentinga sudaryti sutartį, kuri ribotų jos vykdomosios veiklos įgaliojimus ateityje. Taigi šioje byloje buvo suformuluotas pagrindinis principas, kad Karūna ar bet kuris kitas viešasis subjektas sutartimi negali atsisakyti atlikti įstatymuose ar bendrojoje teisėje numatytų įgaliojimų tenkinti viešąjį interesą<sup>384</sup>.

*Sutartinė  
atsakomybė*

<sup>382</sup> Pavyzdžiui, LEYLAND, P.; WOODS, T. Textbook on Administrative Law, *supra* note 214, p. 522–556; BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 695–729; CRAIG, P. P. Administrative Law, *supra* note 218, p. 857–941; BAILEY, S. H. Administrative Law. Fourth edition. London: Sweet and Maxwell, 2005, p. 1036–1108; WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. Administrative Law, *supra* note 205, p. 744–842.

<sup>383</sup> Crown Proceedings Act 1947.

<sup>384</sup> Byla aprašyta pagal BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.; KNIGHT, C. J. S. Constitutional and Administrative Law, *supra* note 208, p. 716–717; Chitty on Contracts. Volume 1, General Principles. London: Sweet and Maxwell, 2012, p. 846.

*Atsakomybė  
be kaltės*

Viešieji subjektai gali būti įpareigoti mokėti kompensacijas ir nesant įstatymų ar sutarčių pažeidimų, pavyzdžiui, kilus žalai dėl vykdomų viešųjų darbų – triukšmo, kvapo, dūmų, smogo – arba reikalaujant sunaikinti asmens nuosavybę siekiant užtikrinti visuomeninį interesą ir kt.<sup>385</sup>

---

<sup>385</sup> JONES, B.; THOMPSON, K. Administrative Law in the United Kingdom, *supra* note 197, p. 232–233.

## III DALIS

---

### JUNGTINIŲ AMERIKOS VALSTIJŲ FEDERALINĖ ADMINISTRACINĖ TEISĖ

### III DALIES TURINYS

<b>1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....</b>	<b>137</b>
<b>2. JAV ADMINISTRACINĖS TEISĖS KILMĖ IR RAIDOS ISTORIJA .....</b>	<b>141</b>
<b>3. JAV FEDERALINĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOS.....</b>	<b>143</b>
3.1. Valdžių padalijimas, stabdžių ir atsvarų sistema .....	144
3.2. Institucijos prie Kongreso.....	145
3.3. Vykdomosios valdžios institucijos .....	146
3.3.1. <i>Prezidentas</i> .....	146
3.3.2. <i>Federaliniai departamentai</i> .....	150
3.4. Teisminės valdžios institucijų sistema.....	152
3.5. Nepriklausomos institucijos .....	158
3.6. Valstijų valdžios institucijos (federalizmas).....	161
<b>4. JAV ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI.....</b>	<b>164</b>
4.1. JAV Konstitucija.....	164
4.2. Įgyvendinamieji įstatymai .....	165
4.3. Administracinių procedūrų įstatymas.....	166
4.4. Vykdomieji nurodymai .....	175
4.5. Teismų jurisprudencija .....	178
<b>5. JAV ADMINISTRACINIS PROCESAS.....</b>	<b>179</b>
5.1. Ketvirtoji pataisa .....	179
5.2. Informacijos laisvės įstatymas.....	180
5.3. Agentūrų teisėkūros ir jurisdikcijos funkcijos.....	181
5.3.1. <i>Tinkamas procesas</i> .....	183
5.3.2. <i>Agentūrų leidžiamų taisyklių rūšys ir teisėkūros procedūros</i> .....	185
5.3.3. <i>Agentūrų jurisdikcijos funkcija</i> .....	187
5.4. Teisminė agentūrų veiklos kontrolė.....	189
5.4.1. <i>Teisminės kontrolės ribos</i> .....	190
5.4.2. <i>Teisminės kontrolės doktrinos</i> .....	190
5.4.2.1. <i>Teisėjų pareiga vadovautis agentūrų taisyklėmis</i> .....	191
5.4.2.2. <i>Nepagrįstumo ir savavaliavimo kontrolė</i> .....	195
5.4.2.3. <i>De novo kontrolė</i> .....	197
5.4.3. <i>Teisminės kontrolės prieinamumas, teisė ir laikas kreiptis į teismus</i> ...	197



## 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA<sup>386</sup>

Pradedant analizuoti Jungtinių Amerikos Valstijų (toliau – ir JAV) administracinę teisę pirmiausia apžvelgtina vieno iš naujausių JAV administracinės teisės vadovėlių<sup>387</sup> struktūra. G. Lawsonas aprašydamas federalinę administracinę teisę pirmąją savo knygos dalį skyrė agentūrų kilmei, jų funkcijoms ir agentūrų elgesio teorijoms aprašyti. Antrojoje dalyje aptariama valdžių padalijimo samprata ir agentūrų santykis su Konstitucijos pirmuoju, antruoju ir trečiuoju straipsniais. Trečioji dalis skirta administracinių procedūrų įstatymui, formaliajai teisėkūrai, formaliajai jurisdikcinei funkcijai, neformaliajai teisėkūrai ir neformaliajai jurisdikcinei funkcijai aptarti. Ketvirtojoje dalyje aprašoma agentūrų veiklos priežiūros įvairovė, t. y. formalių ir neformalių procedūrų teisminis tyrimas, agentūrų teisinių išvadų kontrolė bei agentūrų diskrecijos ir politikos formavimo kontrolė. Penktojoje dalyje aptariami agentūrų veiklos konstituciniai apribojimai, tinkamo proceso nuostata. Šeštojoje dalyje aprašomi teisminės kontrolės terminai ir jos prieinamumas.

*G. Lawson  
vadovėlis*

Amerikiečių mokslininkai apibūdindami administracinę teisę nevartoja sąvokų „viešojo administravimo subjektai“, „viešoji administracija“ ir pan. Dažniausiai vartojamos sąvokos „agentūra“ (angl. *agency*), „agentūros veikla“ (angl. *agency action*), „valstybinė agentūra“ (angl. *government agency*), „administravimo agentūra“ (angl. *administrative agency*), „institucija“ (angl. *authority*), „administracija“ (angl. *administration*).

*Sąvokos*

JAV administracinių procedūrų įstatymo 551 paragrafe pateikiama agentūros samprata: „Agentūra – tai bet kuri JAV valdžios institucija, nors ir nepatenkanti į kitos agentūros priežiūros sritį, išskyrus Kongresą, JAV teismus, JAV teritorijų ar valdų valdžią (angl. *governments of the territories or possessions of the US*), Kolumbijos apygardos valdžią (Vašingtono miesto), iš partijų ar organizacijų atstovų sudarytas agentūras, karo teismus ir karines komisijas, karinę instituciją, veikiančią karo metu ar okupuotoje teritorijoje“ ir pan.

*Agentūra*

K. F. Warrenas<sup>388</sup> terminą „administracinė teisė“ laiko konceptuali, prilygstančiu sąvokoms „meilė“, „jėga“, „galia“, „teisingumas“, „demokratija“. Jis teigia, kad šias kategorijas daug lengviau aprašyti nei apibrėžti. Mokslininkas pripažįsta, kad yra tiek daug administracinės teisės apibrėžimų ir jie visi tokie skirtingi, kad skaitytojas gali ir susipainioti. Mokslininkas pateikia kai kuriuos administracinės teisės apibrėžimus, pavyzdžiui: 1) tai įstatymai apie įsipareigojimus ir tinkamas administracinės agentūros funkcijas, kurias joms suteikė įstatymų leidžiamoji valdžia ir teismai (*Oran's Law Dictionary*); 2) tai taisyklės ir

*Administracinės teisės  
apibrėžimai*

<sup>386</sup> DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009, p. 108–113.

<sup>387</sup> LAWSON, G. Federal Administrative Law. 6th edition. USA: A Thomson Reuters Business, 2013.

<sup>388</sup> WARREN, K. F. Administrative Law in the Political System. USA: West Publishing Company, 1988.

nuostatos, kurias išleidžia administracinės agentūros; 3) tai „teisės šaka, sukurta administracinių agentūrų, kad būtų įgyvendinti jų įgaliojimai ir išipareigojimai taisyklių, nuostatų, įsakymų, sprendimų forma“ (*Black's Law Dictionary*); 4) tai teisės šaka, sudaryta iš tų taisyklių ir principų, kurie įtvirtina administracinių agentūrų įgaliojimus ir struktūrą, sukonkretina procedūras, kuriomis agentūros turi vadovautis, apibrėžia tam tikrų administracinių sprendimų galiojimą bei nustato teismų ir kitų subjektų, palaikančių santykius su administracinėmis agentūromis, statusą (S. G. Breyeris ir R. B. Stewartas); 5) tai teisės šaka, nustatanti administracinių agentūrų galias ir procedūras, įskaitant administracinių veiksmų teisėtumo kontrolę (K. Culp Davisas). G. Lawsonas teigia, kad pagrindinis sudedamasis administracinės teisės elementas yra valstybinė agentūra (angl. *government agency*). Jo nuomone, geriausias darbinis (angl. *good working definition*) JAV administracinės teisės apibrėžimas yra toks: „Administracinė teisė yra teisė, kurios normos reglamentuoja agentūrų formas, funkcijas ir veiklą.“<sup>389</sup> K. F. Warrenas administracinę teisę apibrėžia dviem prasmėmis – plačiąja ir siaurąja. Plačiąja prasme administracinė teisė siejama su: 1) įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimų perdavimu administracinėms agentūroms; 2) administracinių agentūrų savo įgaliojimų įgyvendinimu; 3) teismų galimybe tikrinti administracinių agentūrų veiksmus. Siaurąja prasme administracinė teisė siejama su administracijos galiomis ir veiklos ribomis. Teisėkūros (angl. *quasi-legislative*, arba *rule-making*) ir jurisdikciniai (angl. *quasi-judicial*, arba *adjudicatory*) įgaliojimai, kuriuos administratoriams priskiria įstatymų leidėjas, sukūrė ypač galingą administravimo struktūrą<sup>390</sup>. K. F. Warrenas teigia, kad tai netgi pakeitė valdžių padalijimo principo tradicinę reikšmę<sup>391</sup>.

Be to, pastarasis mokslininkas skiria du požiūrius į administracinę teisę: puristinį (grynąjį) ir nepuristinį (negrynąjį)<sup>392</sup>.

#### Puristai

*Puristai* (angl. *purists*) teigia, kad administracinė teisė yra labai siaura sritis, siejama tik su nepriklausomomis reguliavimo agentūromis (angl. *independent regulatory authorities*, pavyzdžiui, Federalinė nepaprastųjų atvejų valdymo agentūra, Aplinkos apsaugos agentūra ir t. t.) ar komisijomis (pavyzdžiui, Federalinė prekybos komisija, Atominės energetikos reguliavimo komisija ir pan.). Toks požiūris grindžiamas tuo, kad tik šios agentūros tradiciškai įgyvendina teisėkūros ir jurisdikcijos funkcijas. Todėl tik nepriklausomos agentūros yra nusipelnusios atskiro administracinės teisės specialistų dėmesio.

#### Nepuristai

*Nepuristai* (angl. *non-purists*) nuomone, administracinė teisė daug platesnė. Ji apima ir tokius subjektus, kurie atlieka administracines funkcijas ir taiko diskrecijos teisę. Amerikoje neformalius sprendimus priima daugiau

<sup>389</sup> LAWSON, G. Federal Administrative Law, *supra* note 387, p. 1.

<sup>390</sup> DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 72–76.

<sup>391</sup> WARREN, K. F. Administrative Law in the Political System, *supra* note 388, p. 9–10.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 10–13.

nei 90 proc. visų agentūrų. Puristai ir nepuristai ginčijasi dėl prezidento, kitų vykdomosios valdžios institucijų įtraukimo į administracinės teisės normomis reguliuojamus santykius. Tokia nuostata grindžiama tuo, kad valstybės vadovo ir vykdomosios valdžios subjektų įgaliojimai kyla ne iš įstatymų leidėjo valios, kaip nepriklausomų reguliavimo institucijų, bet iš Konstitucijos, o valstijų pareigūnų – iš valstijų konstitucijų. Puristai abejoja, ar administratoriai, kaip konstitucinio lygmens statuso pareigūnai, gali būti administracinės teisės objektu. Jie mano, kad administracinės teisės normos reguliuoja statusą tų valstybės tarnautojų, kurie nėra renkami. Be to, puristai įsitikinę, kad administracinė teisė negali būti siejama su viešąja politine strategija, t. y. politika. Ji esą siejama tik su procedūromis, kurių rezultatas yra nurodymai ir taisyklės. Šis dualizmas pasireiškia tada, kai bandoma atskirti administracinę teisę nuo konstitucinės.

JAV mokslininkai administracinės teisės moksle pabrėžia tinkamų administravimo agentūrų procedūras. K. F. Warrenas teigia, kad amerikiečių administracinė teisė, palyginti su kitomis teisės šakomis, yra unikali, nes daugiau kaip 90 proc. jos kyla iš bendrosios teisės, kuri yra metai iš metų sukauptų teisminių sprendimų rezultatas. Taigi minėtųjų tinkamų procedūrų pagrindiniai principai kyla iš teismų praktikos. Autorius teigia, kad kasdienis administracinių procedūrų atlikimas demokratijos išsaugojimui yra daug svarbesnis nei įstatymas<sup>393</sup>.

*Tinkamos  
procedūros*

Kiti amerikiečių autoriai<sup>394</sup> teigia, kad administracinės teisės šaka – tai visuma reikalavimų ir suvaržymų, susijusių su administracinių agentūrų sprendimų, galinčių paveikti visuomenės narius, priėmimu. P. Harteris pripažįsta, kad tai labai tiesmukas apibrėžimas, reikalaujantis atskirai išaiškinti kiekvieną sąvoką. Štai kaip jis tą daro:

*P. Harterio  
apibrėžimas*

- administracinė teisė yra ne vienalytė teisės šaka, o įvairių Konstitucijoje, Administracinių procedūrų įstatyme (angl. *Administrative Procedure Act*), kituose agentūrų administruojamuose teisės aktuose, teismų praktikoje suformuotų, Prezidento ir kitų vykdomųjų institucijų išleistuose teisės aktuose įtvirtintų principų visuma. Administracinė teisė reguliuoja ir tai, ką agentūros priimdamos sprendimus privalo daryti, ir tai, ko jos negali daryti;
- administracinė teisė susijusi su procedūromis, pagal kurias agentūros priima sprendimus, o ne su tų sprendimų turiniu, nors klausimas, dėl kurio priimamas sprendimas, gali lemti, kokių procedūrų reikės;
- administracinė teisė taikoma vykdomosioms institucijoms, kurios įgyvendina priskirtus įgaliojimus, bet nėra nepriklausomos. Taigi ji nėra tiesiogiai susijusi su Prezidento, Kongreso ir teismų sprendimų priėmimo procesu, bet kiekvienas iš šių trijų subjektų daro didelę įtaką administracinei teisei;

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>394</sup> HARTER, Ph. *Administrative Law in the United States. Iš: Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen: Intersentia Uitgevers, 2002, p. 307.

- administracinė teisė reguliuoja administracijos ir privataus sektoriaus santykius. Ji nėra susijusi su vykdomųjų institucijų vidaus organizavimu, išskyrus tiek, kiek tai turi poveikį visuomenei (ironiška, bet administracinė teisė nutyli administraciją).

Akivaizdu, kad šis mokslininkas aiškindamas administracinės teisės esmę ne kartą mini kategoriją „agentūra“. Jis pripažįsta, kad agentūros yra priemonė kasdien įgyvendinti vykdomąją valdžią, o administracinė teisė yra tiesiogiai susijusi su tuo, kaip veikia agentūros.

*E. D. Hallo apibrėžimas*

Kiti autoriai pabrėžia agentūrų svarbą. Štai E. D. Hallas<sup>395</sup> administracinę teisę apibrėžia kaip teisės šaką, nustatančią administravimo agentūrų įgaliojimus, suvaržymus ir procedūras. Jis sako, kad federalinės ir valstijų administravimo agentūros tapo svarbia priemone valdžios politikai ir tikslams įgyvendinti. Mokslininkas pabrėžia, kad pastaraisiais dešimtmečiais JAV padaugėjo reguliavimo ir priežiūros įgaliojimus turinčių agentūrų, todėl atsirado ir teisės šaka, kurios normos kontroliuoja ir organizuoja jų elgesį bei funkcijas. Būtent ši teisės šaka vadinama administracine teise.

*S. J. Cannos apibrėžimas*

Taigi administracinės teisės branduoliu amerikiečiai laiko administravimo agentūras. Štai S. J. Cannas<sup>396</sup> teigia, kad agentūros leidžia taisykles, standartus ir metodikas, kurie daro reikšmingą poveikį žmonių gyvenimui. Kita vertus, mokslininkas abejoja dėl administracinės valstybės demokratiškumo. Kaip vieną iš demokratijos išsaugojimo priemonių jis nurodo išrinktųjų asmenų (t. y. politikų) galimybę kontroliuoti administracijos veiklą, o administracinę teisę įvardija kaip teismų priemonę, taikomą tikrinant viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumą.

*K. A. Watts apibrėžimas*

JAV administracinės teisės specialistė K. A. Watts teigia, kad federalinės administracinės teisės šakos (angl. *branches*) apima: 1) konstitucinius administracinės valstybės pagrindus; 2) agentūrų teisėkūros ir jurisdikcinės funkcijų procedūras reguliuojančias normas; 3) agentūrų veiklos teisminės priežiūros apimtis reguliuojančias normas; 4), teisminės priežiūros prieinamumą (teisę kreiptis į teismus) ir pan. reguliuojančias normas<sup>397</sup>.

*JAV administracinės teisės galiojimo sritys*

Remiantis JAV administracinės teisės mokslininkų veikalais paminėtinos šios pagrindinės JAV administracinės teisės galiojimo sritys:

1. Demokratija ir biurokratija: viešojo administravimo agentūros, jų sistema, veikla, vykdomosios, įstatymų leidžiamosios, teisminės valdžios kontrolė agentūrų atžvilgiu.
2. Administracinis procesas: agentūrų teisėkūros ir jurisdikcinė funkcija, asmenų teisė kreiptis į teismus dėl agentūrų ir administratorių veiklos.

<sup>395</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. New Jersey: Upper Saddle River, 2003, p. 1.

<sup>396</sup> CANN, St. J. *Administrative Law*. 2nd edition. Sage Publications, 1998, p. 9, 16–17.

<sup>397</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

## 2. JAV ADMINISTRACINĖS TEISĖS KILMĖ IR RAIDOS ISTORIJA<sup>398</sup>

Galima skirti tris JAV administracinės teisės kilmės ir raidos etapus: pirmasis etapas siejamas su Federalinės verslo komisijos (angl. *Interstate Commerce Commission*) įsteigimu, antrasis etapas – su *New Deal* laikotarpiu, trečiasis etapas – su šeštąjį ir septintąjį dvidešimtojo amžiaus dešimtmečiais įvykdytomis reformomis. Toliau trumpai apibūdinami šie etapai.

Vystymosi etapai

Bendrai sutariama<sup>399</sup>, kad JAV administracinės teisės raida prasidėjo 1886–1887 m., įsteigus Federalinę verslo komisiją<sup>400</sup>. Komisijos įsteigimo priežastis buvo verslininkų nepasitenkinimas tuometinės administracijos veikla geležinkelių susisiekimo srityje. Atskiriems verslininkams pradėjus varžytis dėl kainų krito susisiekimo ilgosiomis geležinkelių linijomis paslaugų kainos. Padariniai buvo tokie, kad geležinkelių įmonės nuostolius dengdavo nepagrįstai keldamos kainas už keliones vietos linijomis. Visuomenės nepasitenkinimas dėl JAV viešosios valdžios veiklos žemdirbius paskatino susivienyti į interesų grupę, pavadintą *Granger Movement* (angl., JAV fermerių koalicija, kuri kovojo su monopoliniu grūdų gabenimu JAV pilietinio karo metu). Vienas iš šio judėjimo veiklos padarinių buvo 1869 m. įsteigta Iliojaus geležinkelio komisija, kuri vėliau teisės mokslininkų buvo pavadinta pirmąja reguliavimo agentūra. Jos veikla apėmė Iliojaus valstijos teritoriją. Po JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimo *Wabash Railroad v. Illinois* byloje, kurioje buvo išaiškinta, kad atskirų valstijų reguliavimo subjektai neturėjo kompetencijos dalyvauti įgyvendinant prekių gabenimo tarp valstijų kainų reguliavimo politiką, šis judėjimas pakilo į federalinį lygmenį. Iliojaus geležinkelio komisija tapo Federalinės verslo komisijos prototipu. Iš pradžių tai buvo institucija prie Vidaus reikalų ministerijos (angl. *Interior Department*), t. y. vykdomosios valdžios dalis. Vėliau, 1889 m., ji buvo atskirta nuo ministerijos. Mintis atriboti šią instituciją nuo vykdomosios valdžios kilo šios idėjos šalininkams išvelgus, kad Vidaus reikalų ministerijos vykdoma priežiūra tėra formali, o tai sukelia didelių nepatogumų ir Federalinei verslo komisijai, ir ministerijos sekretoriui.

Federalinė verslo komisija

Iliojaus geležinkelio komisija

<sup>398</sup> Šis skyrelis parengtas remiantis autorės disertacijos 2.1.1 poskyriū. Žr.: DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 52–54.

<sup>399</sup> BREYER, S. *Regulation and its Reform*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press, 1982; ZWART, T. *Independent Regulatory Agencies*. VERHEY, L., et al. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 5; LAVRIJSSEN, S. *An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies*. Independent Administrative Authorities. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 8; HANDRLICA, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009, p. 52; MORAN, M. *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 13–16; MORAN, M. *Review Article: Understanding the Regulatory State*. *British Journal of Political Science*, 2002, 32: 392.

<sup>400</sup> Federalinė verslo komisija (angl. *Interstate Commerce Commission*) veikė iki 1995 m., kai buvo priimtas Federalinės verslo komisijos panaikinimo įstatymas (angl. *Interstate Commerce Commission Termination Act*). Kai kurie panaikintosios institucijos įgaliojimai perėjo Gabenimo jūromis ir sausuma tarybai (angl. *Surface Transportation Board*), atsakingajai Federalinei susisiekimo ministerijai (angl. *Department of Transport*). Pagal BEST, S.; TESKE, P.; MINTROM, M. *Terminating the Oldest Living Regulator: the Death of the Interstate Commerce Commission*. *International Journal of Public Administration*, 1997, 12: 2067–2096; POOLE, K.; ROSENTHAL, H. *The Enduring Nineteenth – Century Battle for Economic Regulation: The Interstate Commerce Act Revisited*. *Journal of Law and Economics*, 1993, 36 (2): 837–860.

Kiti autoriai teigia, kad įstatymas, kuriuo Federalinė verslo komisija buvo atskirta nuo Vidaus reikalų ministerijos, buvo priimtas likus dviem dienom iki Prezidento B. Harrisono inauguracijos. Paminėtina, kad respublikonas B. Harrisonas dirbo geležinkelių įmonės teisininku, todėl buvo daromos prielaidos, kad Kongresas, kuriame daugumą sudarė demokratai, išleido Komisiją nuo ministerijos atskiriantį teisės aktą norėdamas apsaugoti geležinkelių srities reguliavimą nuo galimos Prezidento įtakos<sup>401</sup>.

*New Deal  
laikotarpis*

Vėlesnė administracinės teisės raida siejama su Naujojo kurso (angl. *New Deal*) prezidento F. Ruzvelto administracijoje laikotarpiu, kai buvo įsteigta nemažai administravimo institucijų. Pavyzdžiui, aviacijos ir jūrų susisiekimo srityje įkurta Civilinės oreivystės taryba (angl. *Civil Aeronautics Board*, 1938), Federalinė jūrų administracija (angl. *Federal Maritime Administration*, 1936), bankininkystės ir finansų srityje – Federalinė paskolų banko taryba (angl. *Federal Home Loan Bank Board*, 1933), Indėlių draudimo taryba (angl. *Federal Deposit Insurance Corporation*, 1933), Vertybinių popierių ir valiutos komisija (angl. *Securities and Exchange Commission*, 1934), Nacionalinė darbo santykių taryba (angl. *National Labor Relations Board*, 1935), kitose srityse – Federalinė energetikos komisija (angl. *Federal Power Commission*, 1930), Federalinė komunikacijų komisija (angl. *Federal Communications Commission*, 1934), Energetikos informavimo agentūra (angl. *Energy Information Agency*) ir Atominės energetikos komisija (angl. *Atomic Energy Commission*, 1946), dabar vadinama Branduolinio reguliavimo agentūra (angl. *Nuclear Regulatory Commission*). Visos šios institucijos buvo modeliuojamos pagal Federalinės verslo komisijos pavyzdį<sup>402</sup>. Šiuo laikotarpiu įsteigtoms institucijoms buvo suteiktos galios priimti bendrojo pobūdžio taisykles ir įgyvendinti jurisdikcijos funkciją.

*Septintasis  
ir aštuntasis  
XX a.  
dešimtme-  
čiai*

Trečiasis administracinės raidos etapas siejamas su septintuoju ir aštuntuoju<sup>403</sup> praėjusio šimtmečio dešimtmečiais, kai JAV federalinė valdžia nusprendė „kovoti“ su rinkų nesėkmėmis tokiose srityse kaip oro, vandens, darbuotojų sauga ir t. t. Buvo įsteigtos Federalinė aplinkosaugos agentūra (angl. *US Environmental Protection Agency*, 1970), Darbo saugos ir sveikatos administracija (angl. *Occupational Safety and Health Administration*, 1970), Nacionalinė geležinkelių keleivių bendrija (angl. *National Railroad Passenger Corporation*, 1970), Federalinė rinkimų komisija (angl. *Federal Election Commission*, 1971), Valstybinė saugaus gabenimo taryba (angl. *National Transportation Safety Board*, 1976), Federalinė kalnakasių saugos ir sveikatos komisija (angl. *Mine Safety and Health Administration*, 1977).

<sup>401</sup> *Wabash, St Louis and Pacific Railway Company v. Illinois*, 118 U.S. 557 [1886]. The U. S. Supreme Court Center [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-04]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/us/118/557/case.html>>; HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány, *supra* note 399, p. 52; LAWSON, G. Federal Administrative Law. American Casebook Series. Thompson-West, 2004, p. 9; ZWART, T. Independent Regulatory Agencies, *supra* note 399, p. 5–6; BUCK, J. The Granger Movement: a Study in Agricultural Organization and its Political, Economic and Social Manifestations 1870–1880. Lincoln: University of Nebraska Press, 1963, p. 53–63.

<sup>402</sup> *Ibid.*, p. 6; LAVRIJSEN, S. An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies, *supra* note 399, p. 8; CANN, S. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 11; HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány, *supra* note 399, p. 53–54; SUNSTEIN, C. R. After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1990, p. 18–29.

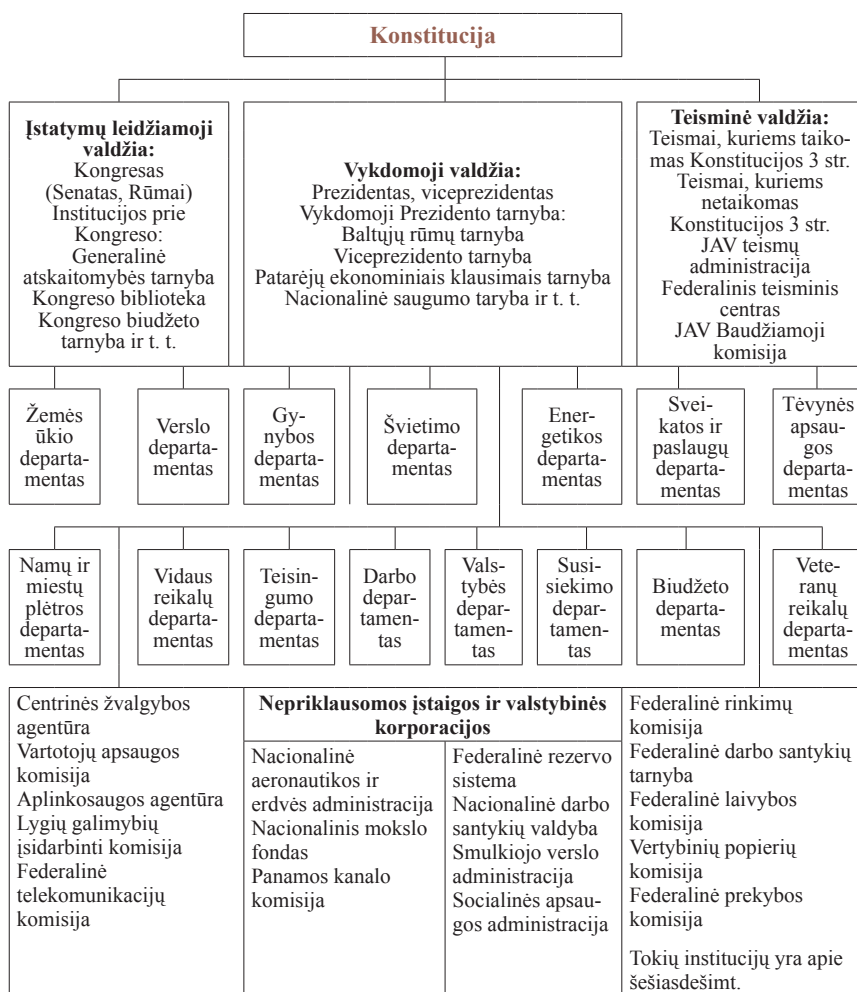
<sup>403</sup> CANN, S. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 12; HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány, *supra* note 399, p. 54–55; MILČIUVIENĖ, S. Kainų teisinis reguliavimas elektros energijos rinkoje. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, p. 23.

### 3. JAV FEDERALINĒS VALDŽIOS INSTITUCIJOS (angl. *The Government of the US*)

Daugelyje amerikiečių administratīvās tiesēs vadovēliju yra pateikta JAV valstybės instituciju struktūra, kurioje skiriamos trys valdžios su joms pavaldžiomis institucijomis bei apie šešiasdešimt instituciju, kurios yra ivardytos kaip nepriklausomas įstaigos ir valstybinės įstaigos<sup>404</sup>:

*JAV valstybės  
instituciju  
struktūra*

7 lentelė. JAV federalinės valdžios institucijos  
(angl. *The Government of the United States*)



Taigi toliau apžvelgiama JAV valstybės institucijų struktūra.

<sup>404</sup> Independent Establishments and Government Corporations. Žr.: HALL, E. D. Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy, *supra* note 395, p. 4; CANN, S. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 9, 14; WARREN, K. F. Administrative Law in the Political System, *supra* note 388, p. 86; DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52.

### 3.1. Valdžių padalijimas, stabdžių ir atsvarų sistema

Lentelės viršuje yra nurodyta JAV Konstitucija, grindžiama valdžių padalijimo principu. Remiantis Konstitucijos pirmuoju straipsniu, įstatymų leidžiamoji valdžia JAV priklauso Kongresui, pagal antrąjį straipsnį – vykdomąją valdžią įgyvendina Prezidentas, o remiantis trečiuoju – teisingumo vykdymas priklauso Aukščiausiajam Teismui ir žemesniesiems teismams<sup>405</sup>. Štai taip glaustai galima atskleisti valdžios šakų ir veiklos sąsajas:

8 lentelė

Valdžių  
padalijimas

<b>Federalinė vykdomoji valdžia</b> Prezidentas: siūlo tvirtinti biudžetą skiria pareigūnus yra karinių pajėgų vadas
<b>Federalinė įstatymų leidžiamoji valdžia</b> <b>Senatas (100), Atstovų Rūmai (435):</b> kartu leidžia įstatymų projektus (bilius), kurie tampa įstatymais Senatas pritaria Prezidento kandidatūrai
<b>Federalinė teisminė valdžia</b> Trijų instancijų teismai: Aukščiausiasis Teismas, apeliaciniai teismai ir apygardų teismai <sup>406</sup>

*Mistretta*

Stabdžių ir atsvarų sistema Amerikoje yra labai svarbus politinis ir teisinis reiškinys. Kaip pasisakė JAV Aukščiausiasis Teismas *Mistretta v. United States* byloje, apsaugą nuo tironijos įtvirtina ne vien uždaras valdžių padalijimo principas; ją įgyvendina tik meistriškai sukurta visų valdžių stabdžių ir atsvarų sistema<sup>407</sup>.

9 lentelė. JAV stabdžių ir atsvarų sistema<sup>408</sup>

Stabdžių  
ir atsvarų  
sistema

<b>Vykdomosios valdžios įtaka teisminei valdžiai:</b> Prezidentas skiria teisėjus
<b>Vykdomosios valdžios įtaka įstatymų leidžiamajai valdžiai:</b> Prezidentas gali vetuoti įstatymus
<b>Teisminės valdžios įtaka vykdomajai valdžiai:</b> teismas gali paskelbti Prezidento aktą antikonstituciniu

<sup>405</sup> The Constitution of the United States. The US National Archives and Records Administration, 2011 [interaktyvus, žiūrėta 2011-06-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html)>.

<sup>406</sup> Remiamasi M. L. Donohue medžiaga, pateikta 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą. Be to, šia tema galima pasižiūrėti trumpą nuotaikingą animacinį filmuką *Schoolhouse Rock: Three Ring Government (Music Video)*.

<sup>407</sup> DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52.

<sup>408</sup> Remiantis M. L. Donohue medžiaga, pateikta 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą.



<b>Teisminės valdžios įtaka įstatymų leidžiamajai valdžiai:</b> teismas gali paskelbti įstatymą antikonstituciniu
<b>Įstatymų leidžiamosios valdžios įtaka vykdomajai valdžiai:</b> kontroliuoja biudžetą Kongresas gali įveikti Prezidento veto Senatas apkaltos tvarka gali nušalinti Prezidentą
<b>Įstatymų leidžiamosios valdžios įtaka teisminei valdžiai:</b> kontroliuoja biudžetą gali apkaltos tvarka nušalinti teisėjus

Toliau nagrinėjama JAV federalinės valdžios institucijų sistema.

### 3.2. Institucijos prie Kongreso

Prie Kongreso yra įsteigta keletas institucijų.

Generalinė atskaitomybės tarnyba (angl. *General Accounting Office*) yra nepriklausomas, nepartinis Kongresui atskaitingas darinys, įsteigtas 1921 m. priėmus Biudžeto ir atskaitomybės įstatymą. Ši institucija dar vadinama parlamento sarginiu šunimi (angl. *congressional watchdog*), kuris prižiūri, kam federalinė valdžia leidžia mokesčių mokėtojų pinigų<sup>409</sup>. Vyriausiąjį kontrolierių penkiolikai metų skiria JAV Prezidentas atsižvelgdamas į Kongreso pateiktą kandidatų sąrašą.

*Generalinės atskaitomybės tarnyba*

Kita institucija prie Kongreso – Valstybės spaudos tarnyba (angl. *Government Printing Office*). Ši institucija, įsteigta 1861 m., naudodamasi specialiosiomis informacinėmis technologijomis (angl. *Federal Digital System*) visoms trims federalinėms valdžioms teikia visą reikalingą informaciją ir su tuo susijusias paslaugas. Viena iš svarbiausių šio subjekto kuruojamų sričių – Federalinis duomenų registras, kuriame yra sukaupti visi įstatymai ir kiti teisės aktai. Be to, Valstybės spaudos tarnyba spausdina JAV piliečių pasus. Šiam dariniui vadovauja Prezidento paskirtas ir Senato patvirtintas pareigūnas – viešasis leidėjas (angl. *Public Printer*)<sup>410</sup>. Minėtoji institucija bendradarbiauja su 1800 m. įsteigta Kongreso biblioteka (angl. *Library of Congress*).

*Valstybės spaudos tarnyba*

*Viešasis leidėjas*

*Kongreso biblioteka*

1974 m. įsteigtos Kongreso biudžeto tarnybos (angl. *Congressional Budget Office*) pagrindinė užduotis – atlikti nepriklausomus biudžeto ir ekonominių klausimų tyrimus remiant su Kongreso biudžetu susijusius procesus<sup>411</sup>. Šiai organizacijai vadovauja direktorius, kurį apsvarstę dviejų biudžetų komitetų rekomendacijas ketverių metų kadencijai bendrai skiria Atstovų Rūmų pirmininkas ir Senato pirmininkas.

*Kongreso biudžeto tarnyba*

<sup>409</sup> US Government Accountability Office. Washington, DC, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.gao.gov/about/index.html>>.

<sup>410</sup> US Government Publishing Office. Washington, DC, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-09]. Prieiga per internetą: <[http://www.gpo.gov/pdfs/about/gpo\\_faq.pdf](http://www.gpo.gov/pdfs/about/gpo_faq.pdf)>.

<sup>411</sup> Congressional Budget Office. Washington, DC, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.cbo.gov/about/overview>>.

### 3.3. Vykdomosios valdžios institucijos

JAV vykdomosios valdžios viršūnėje yra Prezidentas ir viceprezidentas. Į šios valdžios institucijų sistemą patenka remiantis 1939 m. Kongreso išleistu Reorganizacijų įstatymu (angl. *Reorganization Act of 1939*) įsteigta Vykdomoji Prezidento tarnyba (angl. *Executive Office of the President*), kurią sudaro Baltųjų rūmų tarnyba (angl. *White House Office*), Viceprezidento tarnyba (angl. *Office of the Vice President*), Ekonomikos patarėjų taryba (angl. *Council of Economic Advisers*), Aplinkosaugos taryba (angl. *Council on Environmental Quality*), Nacionalinė saugumo taryba (angl. *National Security Council*), Administracijos biuras (angl. *Office of Administration*), Vadybos ir biudžeto biuras (angl. *Office of Management and Budget*), Valstybinės farmacijos kontrolės biuras (angl. *National Drug Control Policy*), Mokslo ir technologijų biuras (angl. *Office of Science and Technology Policy*), JAV prekybos atstovų biuras (angl. *Office of the United States Trade Representative*) ir kt.<sup>412</sup> Daugumai tarnybų vadovauja Prezidento paskirti asmenys.

#### 3.3.1. Prezidentas (angl. *President of the US*)

##### Rinkikų kolegija

Prezidentą renka Rinkikų kolegija (angl. *Electoral College*): kiekviena JAV valstija turi rinkikus (angl. *electors*), kurių yra tiek pat, kiek yra atitinkamai valstijai atstovaujančių senatorių (po du atstovauja kiekvienai valstijai) ir Atstovų Rūmų narių (kurių skaičius priklauso nuo valstijos gyventojų skaičiaus) kartu. Pavyzdžiui, Viskonsino valstijai atstovauja du senatoriai ir aštuoni Atstovų Rūmų nariai, taigi iš viso Viskonsinas turi 10 rinkikų balsų. Kiekvienoje valstijoje rinkikų skaičiai skiriasi, pavyzdžiui, Delavero valstijai atstovauja 3 rinkikai, o Kalifornijos – 55. Rinkikus renka valstijų rinkėjai politinės partijos ir Prezidento rinkimų dieną (angl. *Election Day*). Rinkikais negali būti senatoriai, Atstovų Rūmų nariai, federalinių ar valstijų agentūrų vadovai. Iš viso JAV Rinkikų kolegija sudaro 538 rinkikai. 535 rinkikai atitinka bendrąjį Kongreso narių skaičių, dar trys atstovauja Vašingtono miestui. Prezidentas renkamas kas ketverių metus. Rinkimų diena yra numatyta lapkritį, antradienį po pirmojo lapkričio pirmadienio. Tiesa, tą dieną renkamas ne prezidentas, bet patys rinkikai. Tos dienos rinkimų rezultatai leidžia nuspėti, kas bus kitas JAV prezidentas. Gruodį rinkikai atvyksta į valstijų sostines ir renka Prezidentą bei viceprezidentą. Vėliau balsadėžės užantspauduojamos ir siunčiamos Senato pirmininkui. Šis sausio 6 d. atidaro balsadėžes ir perskaito balsus abejiems Kongreso rūmams. Prezidentu išrinktas asmuo (angl. *President-elect*) prisiekia sausio 20 d. arba sausio 21 d., jei sausio 20 d. yra sekmadienis. JAV yra buvę penki atvejai (vėliausias iš jų – per 2016 m. rinkimus), kai prezidentu išrinktasis asmuo laimi rinkikų kolegijos balsus, bet negauna valstybės balsų daugumos (angl. *popular vote*)<sup>413</sup>.

<sup>412</sup> Į šią sistemą dar patenka apie dvidešimt institucijų, tarp jų Pirmosios Ledi biuras (angl. *Office of the First Lady*) ir t. t. Žr.: White House, Washington, DC, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop>>.

<sup>413</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą; *Federal Register: National Archives and Records Administration* [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-29]. Prieiga per internetą: <<http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/about.html>>; *Presidential Election Process* [interaktyvus, žiūrėta 2016-11-11]. Prieiga per internetą: <<https://www.usa.gov/election>>.

Pagal Konstitucijos 2 straipsnį, JAV Prezidentui yra suteikta vykdomoji valdžia. Pagal minėtojo straipsnio 3 dalį, Prezidentas „privalo rūpintis, kad įstatymai būtų tinkamai vykdomi“. Kita vertus, iš Konstitucijos teksto aišku, kad Prezidentas turi įgaliojimų ir įstatymų leidžiamosios, ir vykdomosios, ir teisminės valdžių srityse.

Pagal JAV Konstitucijos 1 straipsnio 7 dalį, atlikdami įstatymų leidžiamosios valdžios *funkciją* Senato ir Atstovų Rūmai turi pateikti Prezidentui kiekvieną įstatymo projektą (angl. *bill*), kuris vėliau, jeigu Prezidentas jį pasirašo, tampa įstatymu. Jeigu Prezidentas nepasirašo, projektas gražinamas įstatymų leidėjui persvarstyti. Kongresas gali įveikti Prezidento veto dviem trečiosiomis abiejų rūmų balsų<sup>414</sup>. Prezidentas paprastai kartą per metus jungtinės Kongreso sesijos metu privalo pateikti informaciją apie valstybės būklę ir pasiūlyti priemonių, kurios, jo nuomone, yra būtinos problemoms spręsti.

*Įgaliojimai  
įstatymų  
leidžiamosios  
valdžios srityje*

Atlikdamas *vykdomosios valdžios funkcijas* Prezidentas, „rūpinamasis, kad įstatymai būtų tinkamai vykdomi“, gali reikalauti kiekvieno departamento vadovo nuomonės raštu įvairiais jų kuruojamais klausimais. Senato patarimu ir pritarimu (angl. *with the Advice and Consent*) jis skiria ambasadorius, konsulus ir kitus pareigūnus, kaip tai numatyta įstatymuose. Tokiu būdu jis skiria apie 700 pareigūnų.

*Įgaliojimai  
vykdomosios  
valdžios srityje*

*Teisminės valdžios srityje* Prezidentas Senato pritarimu skiria federalinio lygmens teismų teisėjus.

*Įgaliojimai  
teisminės  
valdžios srityje*

Toliau išsamiau aptariamos Prezidento funkcijos vykdomosios valdžios srityje. Amerikiečių administracinės teisės specialistai JAV Prezidentą laiko aukščiausiuoju vykdomosios valdžios pareigūnu. Pasak jų, jis yra „aukščiausiasis pareigūnas, atsakingas už įstatymų įgyvendinimą ir administravimą“<sup>415</sup>. Kaip minėta, JAV administracinės teisės branduolys yra agentūros, jų statusas ir veikla, todėl reikia rimčiau išnagrinėti Prezidento svarbą agentūroms, t. y. tiems subjektams, kurie iš tikrųjų vykdo ir įgyvendina įstatymus. Paprastai Amerikoje federaliniai įstaigų vadovai skiriami Prezidento Senato pritarimu. Kongresas įstatymais gali numatyti kitokią aukščiausiųjų pareigūnų skyrimo tvarką. Pasak E. D. Hallo<sup>416</sup>, Kongresas skyrimo funkciją gali perduoti Prezidentui, departamento vadovui arba teismui. Iš esmės galima teigti, kad aukščiausiųjų pareigūnų skyrimo procedūra dažniausiai būna vienoda: juos skiria Prezidentas pritariant Senatui (skiriant kai kuriuos pareigūnus, pavyzdžiui, Baltųjų rūmų, Senato pritarimo nereikia). Vis dėlto skiriasi aukščiausiųjų pareigūnų atleidimo tvarka. Reikia prisiminti, kad tarp JAV federalinių agentūrų yra ir vykdomųjų institucijų (departamentai su padaliniais (angl. *executive agencies*), ir nepriklausomų reguliavimo

*Aukščiausiųjų  
pareigūnų  
skyrimo ir  
atleidimo  
tvarka*

<sup>414</sup> Šia tema taip pat tiktų animacinis filmukas *Schoolhouse Rock: America – I'm just a Bill (Music Video)*.

<sup>415</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 20.

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 21.

institucijų (angl. *independent regulatory agencies*). Taigi remdamasis politiniu vertinimu Prezidentas gali atleisti vykdomųjų institucijų vadovus. Nepriklausomų reguliavimo institucijų vadovai Prezidento gali būti atleisti prieš terminą tik įstatymuose numatyta tvarka – „jei nebus Prezidento anksčiau atleisti įstatymuose numatytais pagrindais“ (angl. *unless sooner removed for cause by the President*<sup>417</sup>), taigi tik esant pagrindui, įvardytam šių institucijų teisinį statusą numatančiuose įstatymuose, vadinamuosiuose angl. *enabling laws* arba *organic laws*. Dažniausi įstatymuose nurodyti pagrindai yra nekompetentingumas, aplaidus pareigų vykdymas, tarnybinis nusižengimas (angl. *inefficiency, neglect of duty, or malfeasance in office*)<sup>418</sup>.

Toliau aptariamos kelios bylos, kurios atskleidžia įvairius JAV federalinių pareigūnų atleidimo aspektus. Pirmiausia paminėtina *Humphrey's Executor v. U. S.* byla<sup>419</sup>.

*Humphrey's  
Executor  
v. U.S.*

Konservatorius W. Humphrey'us buvo paskirtas Federalinės prekybos komisijos (angl. *Federal Trade Commission*) nariu septynerių metų kadencijai. Į šį postą jį paskyrė Prezidentas H. Hooveris Senato pritarimu. Naujai išrinktas Prezidentas F. D. Ruzveltas paprašė jo atsistatydinti anksčiau, nei turėjo baigtis įgaliojimų laikas. Savo laiške Prezidentas parašė: „Žinau, tu supranti, kad mūsų nuomonės dėl Federalinės prekybos komisijos administravimo strategijos skiriasi, ir nuoširdžiai manau, kad žmonėms būtų geriau, jei galėčiau visiškai pasitikėti.“ Federalinės prekybos komisijos įstatyme nebuvo užsiminta apie politinius įsitikinimus kaip apie pagrindą Prezidentui atleisti pareigūną. Pagal minėtąjį įstatymą, Komisijos narys gali būti atleistas anksčiau laiko tik dėl nekompetencijos, aplaidumo ar tarnybinio nusižengimo. Vis dėlto Prezidentas W. Humphrey'ų atleido. Po kelių mėnesių, W. Humphrey'ui mirus, jo turto valdytojas kreipėsi į Ginčų teismą (angl. *Court of Claims*) ir pareikalavo, kad būtų sumokėtas atlyginimas nuo Komisijos nario atleidimo dienos iki jo mirties. Ginčų teismas kreipėsi į Aukščiausiąjį Teismą dviem klausimais: 1) ar Prezidentas turi įgaliojimus atleisti nepriklausomos komisijos narį kitais pagrindais, nei yra numatyti įstatyme; 2) jei teismas nusprendė, kad Prezidento įgaliojimai atleisti asmenį iš pareigų gali būti ribojami, ar tokie Prezidento valdžios suvaržymai neprieštaraus Konstitucijai?

<sup>417</sup> Federal Reserve Act. Board of Governors of the U. S. Federal Reserve System [interaktyvus, žiūrėta 2012-04-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section%2010.htm>>.

<sup>418</sup> Pavyzdžiui, remdamasis Federalinės prekybos komisijos įstatymo 41 paragrafu, Geležinkelio įstatymo 154 paragrafu, Energetikos reorganizavimo įstatymo 201 paragrafu ir kitais įstatymais, Prezidentas gali pašalinti šiuos įstatymus įgyvendinančių komisijų narius dėl neveiksmingumo, aplaidaus pareigų vykdymo, tarnybinio nusižengimo. Zr. Federal Trade Commission. Washington, DC [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.ftc.gov/ogc/brfgovrww.shtm>>; Railway Labor Act. The U.S. National Mediation Board [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.nmb.gov/documents/rla.html>>; Energy Reorganization Act. The U. S. Nuclear Regulatory Commission [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/rev1/vol-1-sec-2-to-5.pdf>>; DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52.

<sup>419</sup> *Humphrey's Executor v. U. S.*, 295 U.S. 630, 79 L. Ed. 1620 [1934]. The U.S. Supreme Court Center [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-03]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/us/295/602/case.html>>; SHAPIRO, M. Independent Agencies: US and EU. San Domenico, Italy: European University Institute Badia Fiesolana, the Robert Schuman Centre, 1998, p. 9; LEUCHTENBURG, W. E. The Supreme Court Reborn, the Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt. New York, 1995, p. 76; ZWART, T. Independent Regulatory Agencies in the US, *supra* note 399, p. 4, 7; HANDRLICA, J. Nezavislé správní orgány, *supra* note 399, p. 58; CARANTA, R., *et al.* Independent Administrative Authorities. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 6–7; DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52.

JAV Aukščiausiasis Teismas pareiškė, kad Prezidentas negalėjo atleisti pareigūno iš Federalinės prekybos komisijos kitais pagrindais, nei numatyti įstatyme. Be to, buvo atsižvelgta į Komisijos veiklos pobūdį ir pabrėžta, kad ši komisija nėra nei politinė, nei vykdomoji institucija. Ji įgyvendina teisėkūros bei kvaziteismines funkcijas (angl. *Its duties are neither political nor executive, but predominantly quasi-judicial and quasi-legislative*).

Taigi Prezidento įgaliojimai atleisti nepriklausomų agentūrų vadovus, palyginti su vykdomosios valdžios institucijų vadovų atleidimu, yra riboti.

1926 m. buvo nagrinėjama kita byla – *Myers v. U. S.*<sup>420</sup> Prezidentas W. Wilsonas remdamasis 1876 m. įstatymu, kuriame nurodyta, kad pašto viršininką skiria ir atleidžia Prezidentas Senato siūlymu ir pritarimu, paskyrė minėtąjį asmenį Portlando pašto viršininku (angl. *First-Class Postmaster*) ketverių metų kadencijai. Kiek vėliau Prezidentas dar nepasibaigus ketverių metų kadencijai šį pareigūną atleido be Senato pritarimo. Kabinetas pareiškė, kad atleidimas yra teisėtas, nes Prezidento galios atleisti vykdomosios valdžios institucijos pareigūną reikalaujant Senato sutikimo apribojimas yra antikonstitucinis. Aukščiausiasis Teismas pritarė kabinetui ir pripažino, kad Prezidentas turi išskirtinę teisę atleisti vykdomosios valdžios institucijų vadovus, kuriuos pats skiria Senato pasiūlymu ir sutikimu. Taigi manoma, kad galia atleisti prilygsta galiai skirti. Šiuo atveju *Humphrey* bylos sprendimas yra kitoks, nes Pašto biuro viršininko teisinis statusas skiriasi nuo Federalinės prekybos komisijos nario statuso. Pašto viršininkas buvo vykdomosios valdžios institucijos pareigūnas, taigi jo atliekamų funkcijų net negalima lyginti su Federalinės prekybos komisijos, kuri atlieka teisėkūros ir kvaziteismines funkcijas, nario funkcijomis. Pastarosios institucijos funkcijos nėra vykdomosios valdžios kontroliuojamos. Teisėjas G. Sutherlandas pareiškė, kad pagal valdžių padalijimo principą visos valdžios neturi daryti įtakos viena kitai. Vadinas, atleisdamas iš pareigų teisėkūros ir kvaziteisminės institucijos pareigūnus Prezidentas kelia grėsmę šių komisijų nepriklausomumui. Pabrėžtina, kad tokio pobūdžio subjektai yra visiškai nepriklausomi nuo federalinio kabineto ir yra įsteigti Kongreso<sup>421</sup>.

*Myers v. U.S.*

*Wiener v. United States* bylos (1958 m.) esmė: Prezidentas D. Eisenhoweris darė spaudimą M. Wieneriui, Prezidento H. Trumano paskirtam Karo ginčų komisijos (angl. *War Claims Commission*) nariui, atsistatydinti, nes nesutapo jų politinės pažiūros. M. Wieneris atsakė savo noru atsistatydinti ir buvo Prezidento atleistas. Tada darsyk buvo iškeltas klausimas Aukščiausiajam Teismui dėl tokio lygmens pareigūno atstatydinimo Prezidento valia. Karo ginčų įstatyme (angl. *War Claims Act*) nebuvo nuostatų dėl pareigūnų atleidimo sąlygų, ir teismas vėl pripažino, kad nušalinimas nuo pareigų tokioje institucijoje turi remtis šios insti-

*Wiener v. U.S.*

<sup>420</sup> *Myers v. U. S.*, 272 U.S. 52, 71 L. Ed. 160 [1926] [interaktyvus, žiūrėta 2011-06-29]. Prieiga per internetą: <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52>>; EPSTEIN, L.; WALKER, T. G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*. Washington DC: CQ Press, a Division of Congressional Quarterly, Inc., 2007, p. 230–2236; FREEDMAN, J. O. *Crisis and Legitimacy: the Administrative Process and American Government*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1978, p. 61; LAVRIJSEN, S. *An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies*, *supra* note 399, p. 12–13. ZWART, T. *Independent Regulatory Agencies*, *supra* note 399, p. 7–9; DEVIATNIKOVAITE, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*, *supra* note 52.

<sup>421</sup> *Humphrey's Executor v. U. S.*, 295 U.S. 630, 79 L. Ed. 1620 [1934]. The U. S. Supreme Court Center [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-03]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/us/295/602/case.html>>; EPSTEIN, L.; WALKER, T. G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*, *supra* note 420, p. 236–240; FREEDMAN, J. O. *Crisis and Legitimacy: the Administrative Process and American Government*, *supra* note 420, p. 61–62.

tucijos veikla, o ne politiniais nesutarimais. Minėtoji institucija buvo įsteigta ir veikė kaip kvaziteisminis subjektas, todėl turėjo būti atskirta nuo prezidentinės kontrolės<sup>422</sup>.

Iš šių bylų matyti, kad ir vykdomosios, ir nepriklausomos reguliavimo agentūros vadovai skiriami ta pačia tvarka, bet atleidžiami skirtingai, t. y. atleidžiant politiniai pagrindai taikomi vykdomosios agentūros vadovams, o atleidžiant nepriklausomų reguliavimo institucijų pareigūnus taikomi įstatymuose numatyti pagrindai ir Prezidentas negali jų atleisti remdamasis politiniais įsitikinimais.

Iš viso JAV Prezidentas skiria apie 4 000 federalinių pareigūnų. Skiriant maždaug septynis šimtus iš jų reikalingas Senato pritarimas, likusiems – nereikalingas.

### 3.3.2. *Federaliniai departamentai* (angl. *Federal Departments*)

*Federalinio kabineto sandara*

JAV federalinį kabinetą (angl. *Cabinet of the US*), kaip patariamąjį Prezidento organą, sudaro viceprezidentas, departamentų (ministerijų) vadovai ir vadinamieji sekretoriai. Senatui pritarus visus juos skiria Prezidentas.

*Federalinių departamentų steigimas*

Federaliniai departamentai steigiami Kongreso įstatymais, bet visi jie yra įvardyti pirmosios Administracinių procedūrų įstatymo dalies „Bendrosios agentūrų nuostatos“ pirmajame skyriuje (daugiau žr. III dalies 4.3 poskyryje „Administracinių procedūrų įstatymas“). Pavyzdžiui, Energetikos departamentas buvo įsteigtas Energetikos departamento organizacijos įstatymu (angl. *Department of Energy Organization Act of 1977*), Sveikatos ir paslaugų departamentas – Reorganizacijos įstatymu (angl. *Reorganization Act of 1939*). Be to, viešojoje erdvėje dažniausiai teigiama, kad departamentus steigia Prezidentas pasirašydamas įstatymus. Antai Žemės ūkio departamento oficialiajame tinklalapyje teigiama, kad departamentą įsteigė Prezidentas A. Linkolnas<sup>423</sup>.

*Federaliniai departamentai*

Iš viso yra penkiolika departamentų. Remiantis oficialiais departamentų tinklalapiais toliau aptariamas kiekvienas iš jų, nurodoma jų misija.

- 1) Žemės ūkio departamentas (angl. *Department of Agriculture*), atsakingas už žemės ūkio ir maisto politikos įgyvendinimą;
- 2) Verslo departamentas (angl. *Department of Commerce*), atsakingas už amerikiečių gyvenimo gerovę, ekonominių ir technologinių inovacijų plėtojimą;
- 3) Gynybos departamentas (angl. *Department of Defense*), atsakingas už karinių pajėgų aprūpinimą kilus poreikiui ginti ir apsaugoti JAV);
- 4) Švietimo departamentas (angl. *Department of Education*), atsakingas už mokinių ir studentų skatinimą, jų rengimą konkuruoti pasaulinės ekonomikos sąlygomis bei už lygių galimybių siekiant išsilavinimo užtikrinimą;

<sup>422</sup> ZWART, T. Independent Regulatory Agencies, *supra* note 399, p. 9; LAVRIJSEN, S. An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies, *supra* note 399, p. 14; CANN, S. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 142, p. 32–33.

<sup>423</sup> Pagal WALLECHINSKY, D. Everything Our Government Really Does. 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.allgov.com/departments/departament-of-agriculture?detailsDepartmentID=568>>.

- 5) Energetikos departamentas (angl. *Department of Energy*), atsakingas už nacionalinį, ekonominį ir energetinį šalies saugumą;
- 6) Sveikatos ir paslaugų departamentas (angl. *Department of Health and Human Services*) – pagrindinė JAV institucija, atsakinga už amerikiečių sveikatos apsaugą ir paslaugų teikimą neįgaliesiems ar tiems, kurie nebegali savimi pasirūpinti;
- 7) Tėvynės apsaugos departamentas (angl. *Department of Homeland Security*), atsakingas už teroristinių veikslių prevenciją;
- 8) Namų ir miestų plėtros departamentas (angl. *Department of Housing and Urban Development*) – institucija, atsakinga už nacionalinę politiką ir programas, susijusias su šalies bendruomenių ir bendrijų plėtra;
- 9) Vidaus reikalų departamentas (angl. *Department of the Interior*), atsakingas už šalies gamtinių išteklių apsaugą;
- 10) Teisingumo departamento (angl. *Department of Justice*) pagrindinė funkcija – vykdyti įstatymus ir ginti JAV interesus laikantis teisės aktų, užtikrinti visuomenės saugumą nuo užsienio ir vidaus grėsmių, vadovauti prevencijos ir nusikalstamumo kontrolės politikai, visiems amerikiečiams užtikrinti sąžiningą ir nešališką teisingumo administravimą;
- 11) Darbo departamento (angl. *Department of Labor*) tikslas yra prižiūrėti federalines programas, stiprinančias ir užtikrinančias amerikiečių darbo jėgos teises ir darbo sąlygas;
- 12) Valstybės departamentas (angl. *Department of State*) atsakingas už Prezidento užsienio politikos įgyvendinimą;
- 13) Susisiekimo departamentas (angl. *Department of Transportation*) yra atsakingas už greito, patogaus, prieinamo ir saugaus susisiekimo sistemos plėtrą;
- 14) Biudžeto departamentas (angl. *Department of Treasury*) atsakingas už veiksmingą JAV vyriausybinių finansų ir išteklių valdymą, ekonominių ir darbo galimybių kūrimą, ekonominio augimo ir stabilumo šalies viduje bei užsienyje sąlygų sudarymą;
- 15) Veteranų reikalų departamentas (angl. *Department of Veterans Affairs*) atsakingas už programų veteranams ir jų šeimoms administravimą.

Iš jų didžiausias asignavimų valdytojas, 2015 m. liepos duomenimis, yra Sveikatos ir paslaugų departamentas. Jo žinioje yra 700 milijardų JAV dolerių. Mažiausias asignavimų valdytojas yra Verslo departamentas, valdantis 6,5 milijardo dydžio biudžetą. Daugiausia darbuotojų turi Gynybos departamentas, antras pagal dydį yra Veteranų reikalų departamentas, kuriame dirba 235 tūkstančiai darbuotojų. Mažiausiai darbuotojų dirba Namų ir miesto plėtros departamente – apytiksliai 9 000<sup>424</sup>.

<sup>424</sup> Duomenys iš Baltųjų Rūmų tinklalapio. *Washington, DC*, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>>.

*Departamentams pavaldžios įstaigos*

Kai kurie departamentai turi jiems pavaldžių įstaigų. Antai prie Žemės ūkio departamento yra 17 įstaigų, pavyzdžiui, Gyvūnų ir augalijos sveikatos inspekcija (angl. *Animal and Plant Health Inspection Services*), Maisto ir mitybos tarnyba (angl. *Food and Nutrition Services*), Miškų tarnyba (angl. *Forest Service*). Sveikatos ir paslaugų departamentui pavaldžios 11 agentūrų, aštuonios iš jų rūpinasi JAV visuomenės sveikatos klausimais, trys – paslaugų klausimais. Tėvynės apsaugos departamentui pavaldžios 22 agentūros, įskaitant JAV muitinės tarnybą (angl. *U. S. Customs Service*), JAV pakrantės tarnybą (angl. *U. S. Coast Guard*), JAV slaptąją tarnybą (angl. *U. S. Secret Service*), Vežimo saugumo administraciją (angl. *Transportation Security Administration*), Federalinę nepaprastųjų atvejų valdymo agentūrą (angl. *Federal Emergency Management Agency*). Teisingumo departamentas sudarytas iš 40 organizacijų, įskaitant Federalinį tyrimų biurą (angl. *Federal Bureau of Investigation*) ir Federalinį kalėjimų biurą (angl. *Federal Bureau of Prisons*). Darbo departamentas apima Darbo statistikos biurą (angl. *Bureau of Labor Statistics*), Darbo saugos ir sveikatos administraciją (angl. *Occupational Safety & Health Administration*). Susisiekimo ministerijai pavaldžios Federalinė greitkelių administracija (angl. *Federal Highway Administration*), Federalinė aviacijos administracija (angl. *Federal Aviation Administration*), Jūrų administracija (angl. *Maritime Administration*), Nacionalinė greitkelių eismo saugumo administracija (angl. *National Highway Traffic Safety Administration*), Federalinė tranzito administracija (angl. *Federal Transit Administration*), Federalinė geležinkelių administracija (angl. *Federal Railroad Administration*).

### 3.4. Teisminės valdžios institucijų sistema (angl. *Judicial Branch*)

*Konstitucijos 3 straipsnis*

Teisminės valdžios institucijų sistema vaizduojama 7 lentelėje. JAV Konstitucijos 3 straipsnyje įvardytas tik Aukščiausiasis Teismas. Kiti teismai įvardyti kaip Kongreso steigiami (angl. *inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish*). Kongresas įstatymu įsteigė apeliacinius ir apygardų teismus federaliniu lygmeniu<sup>425</sup>. Visus federalinio lygmens teismų teisėjus visam gyvenimui (angl. *life tenure*) Senato pritarimu skiria šalies Prezidentas.

*Federalinių teismų sistema Aukščiausiasis Teismas*

Federalinio lygmens teismų sistema yra tripakopė (žr. 10 lentelę)<sup>426</sup>. *Aukščiausiasis Teismas* tam tikrais atvejais turi pareigą nagrinėti bylas privalomąja tvarka, bet esama atvejų, kai teismas gali savo nuožiūra nutarti nagrinėti tam tikrą bylą. Tokiu atveju teismui, kurio sprendimas bus tikrinamas, jis turi išleisti *Writ of Certiorari*. Bylos svarstymas iš naujo remiantis *Writ of Certiorari* yra ne pareiga, o teismo diskrecijos teisė. Aukščiausiasis Teismas gali patikrinti valstijų aukščiausiųjų teismų sprendimus.

<sup>425</sup> U. S. C. Title 28 – Judiciary and Judicial Procedure, Part I – Organization of Courts.

<sup>426</sup> Lentelė sudaryta pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą.



Terminas *certiorari* (lot.) reiškia „būti informuotam“ arba „būti tikram atitinkamu klausimu“. Iki šiol JAV Aukščiausiasis Teismas vartoja šį terminą savo apeliaciniuose sprendimuose.

Remdamasis JAV įstatymų kodekso (angl. *Code of Laws of the United States of America*) 28 antraštės 81 skyriaus 1251 paragrafu, Aukščiausiasis Teismas pirmąją ir galutinę instanciją (angl. *original and exclusive jurisdiction*) nagrinėja dviejų ar daugiau valstijų ginčus. Pirmąją instanciją (bet ne kaip vienintelis teismas, angl. *original but not exclusive jurisdiction*) nagrinėja ginčus, kurių šalys yra kitų šalių ambasadoriai, ministrai, konsulai, taip pat JAV ir atskirų valstijų ginčus, ginčus, kylančius iš valstijų veiksmų ir procesų, nukreiptų prieš kitų šalių piliečius.

10 lentelė

<p><b>Aukščiausiasis Teismas (angl. <i>Supreme Court</i>)</b>          federalinio lygmens aukščiausiosios instancijos teismas          sudaro devyni teisėjai. Buveinės vieta – Vašingtono miestas          Apeliacinė instancija remiantis <i>certiorari</i> procesu          Kartais veikia kaip pirmoji instancija (angl. <i>limited original jurisdiction</i>)</p>
<p><b>Apeliaciniai teismai (angl. <i>Courts of Appeals</i>)</b>          Federalinio lygmens vidurinėsios instancijos teismas          12 regionų teismų, įskaitant Vašingtono miesto teismą          Tik apeliacinės instancijos teismas (angl. <i>no original jurisdiction</i>)</p>
<p><b>Apygardų teismai (angl. <i>District Courts</i>)</b>          Federalinio lygmens žemiausiosios instancijos teismai          94 apygardų teismai 50 valstijų ir teritorijų          Pirmosios instancijos teismai daugumai bylų (be apeliacijų)          (angl. <i>original jurisdiction over most cases</i>)</p>

Pagal JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 83 skyriaus 1291 paragrafą, *apeliaciniai teismai* yra apeliacinė instancija apygardų teismų priimtiems sprendimams. Pagal minėtojo teisės akto 43 paragrafą, apeliaciniai teismai turi būti kiekviename JAV regione. JAV yra 13 regionų. Mažiausias regionas yra pirmasis; jis apima Meina, Masačusetsą, Naująjį Hampšyrą, Puerto Riką, Rod Ailandą, todėl šio regiono apeliacijos teisme dirba šeši teisėjai. Didžiausias regionas yra devintasis, apimantis Aliaską, Arizoną, Kaliforniją, Aidahą, Montaną, Nevadą, Oregoną, Vašingtoną, Guamą, Havajus; šio regiono apeliaciniame teisme dirba 29 teisėjai.

*Apeliaciniai  
teismai*

JAV įstatymų kodeksas – tai konsoliduotas ir kodifikuotas visų JAV įstatymų rinkinys. Jį rengia Atstovų Rūmų Įstatymų redagavimo biuras (angl. *Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives*).

Pagal JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 85 skyriaus 1331 paragrafą, *apygardų teismai* nagrinėja civilines bylas vadovaudamiesi Konstitucija, įstatymais ar JAV sutartimis. Iš viso yra 89 apygardos teismai penkiasdešimtyje valstijų, bet apygardų teismai veikia ir Puerto Rike,

*Apygardų  
teismai*

Virdžinijos salose, Kolumbijos apygardoje, Guame ir Šiaurės Marianų salose. Todėl iš viso yra 94 apygardų teismai. Teisėjų skaičių nustato įstatymai.

Federalinių teismų teisėjus skiria Prezidentas pritarus Senatui. Galimų teisėjų kandidatūras siūlo senatoriai, gali ir Atstovų Rūmų nariai. Federaliniai teisėjai skiriami į pareigas iki mirties.

*Valstijų lygmenų teismai*

Valstijų lygmeniu teismų sistema taip pat gali būti triapakopė, pavyzdžiui, Viskonsine, pagal šios valstijos Konstitucijos<sup>427</sup> 7 straipsnį, teismų sistemą sudaro Aukščiausiasis teismas, apeliaciniai teismai ir apylinkių teismai.

*Aukščiausiasis Viskonsino teismas*

*Aukščiausiajame Viskonsino valstijos teisme* dirba septyni teisėjai. Jie ne skiriami, o renkami dešimties metų kadencijai. Aukščiausiasis teismas turi apeliacinę jurisdikciją visų valstijos teismų atžvilgiu, bet tam tikrose bylose gali būti ir pirmosios instancijos teismas.

Net trylikos valstijų aukščiausiųjų teismų teisėjai yra renkami.

*Viskonsino apeliacinis teismas*

Pagal Viskonsino valstijos konstituciją, yra vienas *apeliacinis teismas*, bet jo filialų skaičių ir jų buveinių vietas visoje valstijoje nustato valstijos įstatymų leidžiamoji valdžia. Konstitucijoje numatyta, kad apeliacinio teismo teisėjai renkami šešeriems metams ir turi gyventi teritorijoje, kurioje yra apeliacinio teismo filialas. Šiuo metu Viskonsino valstijoje yra keturi apeliacinio teismo filialai, paprastai įvardijami kaip keturi apeliaciniai teismai, „taisantys apylinkių teismų padarytas klaidas“<sup>428</sup>. Šiuose teismuose dirba 16 teisėjų. Apeliacinio teismo pirmininką trejiems metams skiria valstijos Aukščiausiasis teismas. Filialams vadovauja apeliaciniams teismams pirmininkaujantys teisėjai, kuriuos skiria Apeliacinio teismo pirmininkas.

*Viskonsino apylinkių teismai*

Pagal Viskonsino valstijos konstituciją, *apylinkių teismų* skaičių ir jų buveinių vietas nustato valstijos įstatymų leidžiamoji valdžia. Šiuo metu Viskonsino valstijoje yra 61 apylinkės teismas, juose dirba 249 teisėjai. Šie teismai suskirstyti į filialus, bent vienas filialas turi būti apygardoje. Iš viso Viskonsino valstija padalyta į 72 apygardas, kurios sugrupuotos į dešimt didesnių teritorinių teismų vienetų. Šiuose vienetuose dirba valstijos Aukščiausiojo teismo paskirti pirmininkaujantieji teisėjai. Apylinkių teismų teisėjai renkami šešeriems metams.

Kitose valstijose teismų sistema gali būti ir kitokia. Antai Vašingtono valstijoje yra Aukščiausiasis teismas, apeliacinis teismas, aukštesnysis teismas, municipalitetų teismai ir apylinkių teismai.

*Federalinė ir valstijų teismų sistema*

JAV teismų sistema federaliniu ir valstijų lygmenimis (žr. toliau lentelėje<sup>429</sup>):

<sup>427</sup> Wisconsin Constitution [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-13]. Prieiga per internetą: <<http://docs.legis.wisconsin.gov/constitution/wi/VII/2>>.

<sup>428</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą.

<sup>429</sup> Valstijų lygmenų teismų sistema pagal: HARTER, P. Administrative Law in the United States, *supra* note 394, p. 330.

11 lentelė

<p><b>Federalinis lygmuo</b></p> <p>Aukščiausiasis Teismas (angl. <i>Supreme Court</i>)          Apeliaciniai teismai (angl. <i>Courts of Appeal</i>)          Apygardų teismai (angl. <i>District Courts</i>)</p>
<p><b>Valstijų lygmuo (Viskonsino valstija)</b></p> <p>Valstijos aukščiausiasis teismas (angl. <i>State Supreme Court</i>)          Valstijos apeliacinis teismas (angl. <i>State Appellate Courts</i>)          Valstijų apylinkių teismai (angl. <i>State Trial Courts</i>)</p>

Iš viso JAV yra 51 valstijų lygmens teismų sistema.

Reikia pasakyti, kad šioje schemoje nenurodyti kai kurie JAV teisminės sistemos elementai, kuriuos amerikiečių teisininkai įvardija *Legislative Courts* (angl.). Šioje knygoje vartojama kita amerikiečių teisininkams įprasta sąvoka *Non-Article III court*, t. y. teismai, kuriems netaikomas JAV Konstitucijos 3 straipsnis.

*Legislatyviniai  
(pranc.  
Non-Article  
III court)  
teismai*

1828 m. anglišką terminą *Legislative Courts* pirmasis pavartojo Aukščiausiojo Teismo pirmininkas Dž. Maršalas, rašęs savo nuomonę byloje *American Insurance Co. v. Canter*<sup>430</sup>. Jis įvardijo teismus, steigiamus pagal JAV Konstitucijos 1 straipsnio 8 dalies 9 punktą: „<...> įstatymų leidžiamieji teismai, įsteigti dėl bendrosios suvereniteto teisės vertybės, pavaldžios valstybės valdžiai.“

Kaip minėta, būtent JAV Konstitucijos 3 straipsnis skirtas teisminei JAV valdžiai. Šiame straipsnyje yra įtvirtintas reikšmingas teisminės sistemos aspektas: nustatyta, kad federalinių teismų teisėjai skiriami visam gyvenimui. Jie gali būti pašalinti tik apkaltos proceso tvarka. Be apeliacinių teismų ir apygardų teismų, JAV federaliniu lygmeniu veikia teismai, kuriems netaikomas Konstitucijos 3 straipsnis. Remdamasis Konstitucijos 1 straipsnio 8 dalies 9 punktu Kongresas įsteigė žemesnius teismus, t. y. teismus, kuriems netaikomas Konstitucijos 3 straipsnis, todėl, be apeliacinių teismų ir apygardų teismų, federaliniu lygmeniu yra įsteigti ir teismai, kuriems netaikomas JAV Konstitucijos 3 straipsnis. Pavyzdžiui, JAV tarptautinės prekybos teismas (angl. *United States Court of International Trade*), JAV federalinių ginčų teismas (angl. *United States Court of Federal Claims*), JAV apeliacinis karinių pajėgų teismas (angl. *United States Court of Appeals for the Armed Forces*), JAV mokesčių teismas (angl. *United States Tax Court*), JAV veteranų apeliacijų teismas (angl. *United States Court of Veterans Appeals*). Paminėtina ir tai, kad teismams, kurie patenka į *non-Article III court* apimtį, dar priskiriamos jurisdikcinės funkcijos atliekančios administracinės agentūros ir magistratų teisėjai, teisėjų padėjėjai (vadinamieji angl. *adjuncts*). Visų šių institucijų („teismų“) teisėjai nėra skiriami visam gyvenimui ir jiems netaikomas JAV Konstitucijos 3 straipsnis.

<sup>430</sup> *American Insurance Co. v. Canter* – 26, U. S. 511 (1828). Washington, DC, 1828 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-13]. Prieiga per internetą: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/26/511/case.html>>.

JAV yra federalinio lygmens teismų, kuriems taikomas JAV Konstitucijos 3 straipsnis, ir teismų, kuriems šis straipsnis netaikomas. Pastarieji teismai priskiriami prie *non-Article III court* apibrėžties. Šių „teismų“ yra trys lygmenys<sup>431</sup>:

12 lentelė

<p><b>Teismai, kuriems netaikomas JAV Konstitucijos 3 straipsnis:</b> teritoriniai teismai, kariniai teismai, Mokesčių teismas, Veteranų apeliacijų teismas ir t. t.</p>
<p><b>Administracinės agentūros:</b> Federalinė ryšių komisija, Federalinė rinkimų komisija, Federalinė prekybos komisija, Nacionalinė darbo santykių taryba, Vertybinių popierių ir valiutos komisija</p>
<p>Angl. <i>adjuncts</i> – magistratų teisėjai, teisėjų padėjėjai</p>

Toliau apibūdinami teismai, kuriems netaikomas JAV Konstitucijos 3 straipsnis.

*JAV tarptautinės prekybos teismas*

*JAV tarptautinės prekybos teismas*, anksčiau vadintas Muitų teismu, yra federalinio lygmens teismas, nagrinėjantis civilinius ieškinius, kylančius iš JAV muitų ir tarptautinę prekybą reguliuojančių teisės aktų. Ši teismą sudaro devyni teisėjai, kuriuos skiria JAV Prezidentas Senato pritarimu, o jo statusas apibrėžiamas JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 11 skyriuje.

*JAV federalinių ginčų teismas*

*JAV federalinių ginčų teismas* nagrinėja ginčus, kylančius iš viešųjų sutarčių. Skundai dėl pinigų susiję su šalies valdžios institucijų disponuojamomis lėšomis, kurios gali būti numatytos Konstitucijoje, įstatymuose, vykdomuosiuose nurodymuose, viešosiose sutartyse. Teismas taip pat nagrinėja dėl intelektinės nuosavybės kylančius ginčus. Į šį teismą gali kreiptis vietos ar kitų šalių įmonės, indėnų gentys ir užsienio vyriausybės. Teismą sudaro šešiolika teisėjų, kuriuos 15 metų kadencijai skiria šalies vadovas Senatui patvirtinus. Šio teismo statusas apibrėžiamas JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 7 skyriuje.

*JAV apeliacinis karinių pajėgų teismas*

*JAV apeliacinis karinių pajėgų teismas* yra federalinio lygmens teismas, tikrinantis bylas, kurias pirmąja instancija išnagrinėjo karo tribunolai. Ši teismą sudaro penki teisėjai, kuriuos skiria valstybės vadovas Senato pritarimu 15 metų kadencijai. Kai kuriuos šio teismo priimtus sprendimus gali tikrinti JAV Aukščiausiasis Teismas.

*JAV mokesčių teismas*

*JAV mokesčių teismas* nagrinėja mokesčių srityje kylančius ginčus. Pavyzdžiui, nustatoma, kad mokesčių mokėtojas jų nesumokėjo. Tokiu atveju mokesčių mokėtojas prieš sumokėdamas bet kokį mokesť gali kreiptis į Mokesčių teismą<sup>432</sup>. Ši teismą sudaro devyniolika JAV Prezidento skiriamų narių.

<sup>431</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorių L. Manheimo ir K. A. Watts paskaitų „Federaliniai teismai ir federalinė sistema“ bei „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2014–2015 m.).

<sup>432</sup> Pagal oficialų Mokesčių teismo tinklalapį. *US Tax Court. Washington, DC, 2014* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-13]. Prieiga per internetą: <<https://www.ustaxcourt.gov/about.htm>>.

*JAV veteranų apeliacijų teismas* tikrina galutinius Veteranų tarybos administracinius sprendimus, susijusius su pašalpomis, išmokomis, paslaugomis neįgaliesiems, studijų finansavimu ir pan. Veteranų taryba yra Veteranų reikalų departamento struktūrinis dalinys. Šiame teisme dirba septyni 15 metų kadencijai skiriami nuolatiniai teisėjai. Šio teismo statusas reglamentuojamas JAV įstatymų kodekso 38 antraštės 72 skyriuje.

*JAV veteranų apeliacijų teismas*

Prie teisminės valdžios institucijų yra priskirta dar keletas darinių: JAV teismų administracija (angl. *Administrative Office of the United States Courts*), Federalinis teismų centras (angl. *Federal Judicial Center*) ir JAV Baudžiamoji komisija (angl. *United States Sentencing Commission*). Toliau šiek tiek išsamiau aptariamas šių institucijų statusas.

*Institucijos prie JAV teismų sistemos*

*JAV teismų administracija* – pagrindinis JAV teismų veiklos administravimo darinys, teikiantis federaliniams teismams administracines, teisines, finansines, valdymo ir informacinių technologijų paslaugas. Šios institucijos direktorių skiria vyriausiasis JAV teisėjas (angl. *Chief Justice of the US*), kuris kartu yra ir JAV Aukščiausiojo Teismo pirmininkas. JAV teismų administracijos direktorius eina JAV teismų konferencijos (angl. *Judicial Conference of the United States*) sekretoriaus pareigas. Direktoriaus pareigos nustatytos JAV įstatymų kodekso 18 antraštės 3672 paragrafe. Ši institucija kartais įvardijama kaip JAV federalinių teismų sistemos administravimo agentūra. Ją prižiūri JAV teismų konferencija. Teismų administracija įgyvendina tos konferencijos politiką, atitinkamus federalinius įstatymus ir kitus teisės aktus.

*JAV teismų administracija*

1922 m. įsteigtos JAV teismų konferencijos pagrindinė misija yra kurti su JAV teismų administravimu susijusią politiką. Šios organizacijos statusą reglamentuoja JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 331 paragrafas. Į jos sudėtį patenka vyriausiasis JAV teisėjas (kartu su Aukščiausiojo Teismo pirmininku), apeliacinių teismų pirmininkai, apygardų teismų teisėjai, JAV tarptautinės prekybos teismo pirmininkas.

*JAV teismų konferencija*

Remiantis oficialiu tinklalapiu, *Federalinis teismų savivaldos centras*<sup>433</sup> yra federalinių teismų mokymo ir tyrimų agentūra. Šio centro pagrindinis darinys – taryba, kurios nariai yra Vyriausiasis JAV teisėjas, JAV teismų administracijos direktorius ir septyni teisėjai, kuriuos išrenka JAV teismų konferencija. Ši taryba išrenka Federalinio teismų savivaldos centro direktorių ir jo pavaduotoją. Centro direktorius skiria darbuotojus. Federalinio teismų centro statusas reglamentuojamas JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 42 skyriuje.

*Federalinis teismų savivaldos centras*

Pagal JAV įstatymų kodekso 28 antraštės 991 paragrafą, *JAV Baudžiamoji komisija* yra nepriklausomas kolegialus darinys teisminės valdžios institucijų sistemoje. Šią komisiją sudaro septyni balso teisę turintys nariai ir vienas balso teisės neturintis narys. Komisijos narius skiria šalies Prezidentas Senato pritarimu, atsižvelgdamas į teisėjų, advokatų, prokurorų, teisėtvarkos pareigūnų, nuo nusikaltimų nukentėjusiųjų ir kitų

<sup>433</sup> Federal Judicial Center. Washington, DC, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.fjc.gov/public/home.nsf>>.

baudžiamojo teisingumo procedūromis suinteresuotų asmenų nuomones. Mažiausiai trys iš Komisijos narių turi būti federalinių teismų teisėjai, kurių sąrašą su šešiomis teisėju pavardėmis Prezidentui pateikia JAV teismų konferencija. Teisingumo ministras (angl. *Attorney General*) yra Komisijos narys, neturintis teisės balsuoti. Šios komisijos užduotys:

- suformuluoti bausmių tikslus atitinkančias federalinės baudžiamosios teisės sistemos gaires ir praktikas;
- užtikrinti bausmių tikslų realumą ir sąžiningumą vengiant neteisėto bausmių skyrimo panašius nusikaltimus padariusiems teisiamiesiems;
- sisteminti žinias apie su baudžiamosios teisės procesu susijusio elgesio modelius;
- plėtoti priemones, kurias taikant būtų galima vertinti bausmių tikslus atitinkančius bausmių ir elgesio koregavimo lygius;
- patarti Kongresui ir vykdomajai valdžiai kuriant veiksmingą ir efektyvią baudžiamąją politiką;
- rinkti ir analizuoti duomenis, atlikti tyrimus, skleisti informaciją baudžiamosios teisės klausimais Kongresui, vykdomajai valdžiai, baudžiamosios teisės specialistams, mokslo bendruomenei ir visuomenei<sup>434</sup>.

Gali kilti klausimų, kam minėtoji institucija atskaitinga – Prezidentui ar Kongresui? Byloje *Mistretta v. United States* JAV Aukščiausiasis Teismas pripažino minėtosios Komisijos konstitucingumą ir pabrėžė, kad ji pagal įstatymus priskirtina teisminei valdžiai. Komisija turi teisėtą įgaliojimą rengti baudžiamąsias rekomendacijas, kurios yra privalomos kriminalinius nusikaltėlius teisiantiems federaliniams teisėjams<sup>435</sup>.

### 3.5. Nepriklausomos institucijos (angl. *Independent Establishments and Government Corporations*)

Remiantis JAV federalinių institucijų sistema (žr. 7 lentelę) būtina aptarti dar apie 60 bendrą organizacinę formą turinčių darinių: nepriklausomas įstaigas ir valstybės įmones.

JAV mokslininkai administracinės teisės branduoliu laiko agentūrą, todėl manytina, kad verta apibrėžti jų sistemą federaliniu lygmeniu. Beje, šiuo atveju agentūros sąvoka apima ir vykdomąsias institucijas, apie kurias kalbama III dalies 3.3.2 poskyryje „Federaliniai departamentai“. Taigi toliau aptariama federalinių agentūrų sistema ir jų skiriamosios ypatybės<sup>436</sup>.

<sup>434</sup> Pagal informaciją, pateiktą *United States Sentencing Commission. Washington, DC, 2016* [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.ussc.gov/about>>.

<sup>435</sup> *United States Sentencing Commission Guidelines Manual (June 15, 1988), they have the force and effect of laws, prescribing the sentences criminal defendants are to receive. A judge who disregards them will be reversed* (angl.). *Mistretta v. United States*, 488 U. S. 361 [1989]. *The U. S. Supreme Court Center* [interaktyvus, žiūrėta 2011-06-29]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/case.html>>.

<sup>436</sup> Agentūrų sistemą detaliau žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 54–59.

Agentūros sąvoka pateikiama federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 551 paragrafe. Agentūra – tai bet kuri JAV valdžios institucija, išskyrus Kongresą, teismus, teritorijų ar valdų valdžią, Kolumbijos apygardos valdžios, karinės valdžios, veikiančios karo metu arba okupuotoje teritorijoje, karo teismų, karinių komisijų ir agentūrų, sudarytų iš partijų ar organizacijų, atstovus.

*Agentūros sąvoka*

Mokslinėje amerikiečių administracinės teisės literatūroje nurodoma daug administravimo agentūrų grupavimo būdų. Kai kurie autoriai įvardija agentūras, kurios yra Prezidento kabineto dalis, taip pat nepriklausomas ir kolegialias, Kongresui atskaitingas institucijas<sup>437</sup>.

*Bandymai sisteminti agentūras*

Kiti amerikiečių mokslininkai<sup>438</sup> administravimo agentūras skirsto į socialinės gerovės, reguliavimo ir viešųjų paslaugų agentūras, arba tiesiog į dvi dideles grupes: vykdomąsias agentūras ir nepriklausomas agentūras. Socialinės gerovės agentūros atsakingos už bendrąją visuomenės gerovę. Jų funkcijos dažniausiai apima paslaugų teikimą arba lėšų skirstymą paramos reikalingiems asmenims, pavyzdžiui, tai Sveikatos ir paslaugų departamentas, Veteranų reikalų departamentas, Gyvenamojo būsto ir miestų plėtros, Žemės ūkio departamentai. Reguliavimo agentūros yra atsakingos už tam tikro elgesio modelių nustatymą ir reikalavimą laikytis atitinkamų taisyklių, taip pat sankcijų taikymą tiems, kurių veiksmai prieštarauja nustatytoms elgesio taisyklėms. Trečiojo tipo – viešųjų paslaugų – agentūros nėra susijusios su lėšų skirstymu ar kokios nors srities reguliavimu ir tiesiog teikia visuomenei paslaugas, pavyzdžiui, Nacionalinis mokslo fondas atlieka tyrimus ir teikia atitinkamą informaciją.

*Socialinės gerovės agentūros*

*Reguliavimo agentūros*

*Viešųjų paslaugų agentūros*

S. Lavrijssen<sup>439</sup> administravimo agentūras skirsto į keturias kategorijas: 1) vykdomieji departamentai (angl. *executive departments*), paminėti ir JAV Konstitucijoje. Šios administravimo organizacijos atsakingos už atitinkamą politiką, kaip antai Apsaugos, Valstybės, Teisingumo, Žemės, Sveikatos apsaugos departamentai; 2) tam tikri minėtiesiems departamentams atskaitingi agentūrų padaliniai, pavyzdžiui, Maisto ir vaistų administracija (angl. *Food and Drug Administration*); 3) nuo vykdomosios valdžios departamentų atskirtos agentūros, kurios vis tiek laikomos vykdomosiomis, pavyzdžiui, Aplinkosaugos agentūra (angl. *US Environmental Protection Agency*) bei Biudžeto ir valdymo biuras (angl. *Office of Management and Budget*). Be to, yra ir nepriklausomų agentūrų, kurias steigia Kongresas. Žinomiausios iš jų – Federalinė ryšių komisija (angl. *Federal Communication Commission*), Federalinė prekybos komisija (angl. *Federal Trade Commission*), Nacionalinė darbo santykių valdyba (angl. *National Labor Relations Board*) ir Vertybinių popierių komisija (angl. *US Securities and Exchange Commission*).

*Vykdomieji departamentai*

*Vykdomosios agentūros*

<sup>437</sup> HARTER, P. *Administrative Law in the United States*, *supra* note 394, p. 308; SHAFRITZ, J. M.; RUSSELL, E. W.; BORICK, C. P. *Introducing Public Administration*. Pearson Education, Inc., 2007, p. 92–95.

<sup>438</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 5.

<sup>439</sup> LAVRIJSEN, S. *An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies*, *supra* note 399, p. 4–5.

*Nepriklausomos reguliavimo agentūros*

*Kvazine-priklausomos reguliavimo agentūros*

*Vykdomosios institucijos*

K. Warrenas<sup>440</sup> administravimo agentūras vadina ir viešosiomis agentūromis (angl. *public agencies*). Jis teigia, kad iš esmės yra trijų rūšių pagrindinės viešosios agentūros: 1) nepriklausomos reguliavimo agentūros, 2) kvazinepriklausomos reguliavimo agentūros, 3) vykdomosios institucijos (ministerijos). Daugelis amerikiečių autorių neskiria kvazinepriklausomųjų reguliavimo agentūrų nuo nepriklausomųjų reguliavimo agentūrų. K. Warrenas išvelgia šių dviejų tipų skirtumus. Pirmoji nepriklausoma reguliavimo institucija yra Federalinė verslo komisija, kuri buvo struktūriškai atskirta nuo Verslo ministerijos. Vis dėlto ne visos reguliavimo institucijos yra struktūriškai ir teisiškai nepriklausomos. Pavyzdžiui, Aplinkosaugos agentūra buvo įsteigta kaip nepriklausoma institucija, bet jos vadovybė nėra įstatymais apsaugota nuo Prezidento galių ją atleisti.

*Vienvaldės institucijos*

*Kolegialiosios institucijos*

G. Lawsonas<sup>441</sup> visas institucijas, įskaitant Kongresą, Prezidento ir viceprezidento biurus, vadina agentūromis ir jas skirsto į dvi rūšis: vienvaldes (dažniausiai jų organizacinės formos apibūdinamos kaip departamentai, administracijos, biurai) ir kolegialiąsias (dažniausiai organizacinė forma – komisijos, valdybos, tarybos). Paprastai vienvaldės institucijos yra vykdomosios, o kolegialiosios yra nepriklausomos agentūros. Be to, šis mokslininkas skirsto jas pagal vadovybės atleidimo būdą, t. y. į tas, kurių vadovus laisva savo diskrecija atleidžia Prezidentas, ir į tas, kurių vadovus Prezidentas gali atleisti tik esant įstatymuose numatytiems pagrindams.

*Agentūrų skiriamieji bruožai*

Dažniausiai pabrėžiami šie pagrindiniai skiriamieji JAV nepriklausomųjų institucijų ypatumai: 1) institucijų kolegialumas ir pareigūnų skyrimo bei atleidimo tvarka, 2) teisėkūros ir jurisdikcinių funkcijų derinys, 3) šių institucijų nepriklausymas vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Toliau trumpai aptariamas kiekvienas iš šių ypatumų<sup>442</sup>.

*Kolegialumas, pareigūnų skyrimo ir atleidimo tvarka*

*Instituciniai aspektai:* kolegialumas ir pareigūnų skyrimo bei atleidimo tvarka. Mokslininkai teigia, kad dažniausiai nepriklausomos institucijos (angl. *commissions, boards, councils*) yra kolegialios, o jų vadovai skiriami nustatytam terminui. Nepriklausomųjų agentūrų komisijų nariai pagal įstatymus turi būti atrenkami remiantis dvipartiniu principu. Yra taisyklė, kad penkių narių komisijoje negali būti daugiau nei trys tos pačios partijos asmenys. Įstatymuose paprastai būna įtvirtinta, kad dauguma komisarų gali būti iš tos pačios partijos, bet visi kiti turi priklausyti kitai partijai ar būti nepriklausomi registruotieji atstovai. Būtent tokia sistema užtikrina dvipartiškumą, kuris apsaugo nuo galimo Prezidento siekio paskirti komisijos nariais sau palankius asmenis. Pavyzdžiui, Federalinę indėlių draudimo įmonę, Federalinę prekybos komisiją, Vertybinių popierių ir valiutos komisiją, Federalinę rinkimų komisiją sudaro penki

<sup>440</sup> WARREN, K. F. *Administrative Law in the Political System*, *supra* note 388, p. 34–35.

<sup>441</sup> LAWSON, G. *Federal Administrative Law*, *supra* note 387, p. 6–8.

<sup>442</sup> Aptariama pagal: HANDRLICA, J. *Nežávislé správní orgány*, *supra* note 399, p. 56–59; DEVIATNIKOVAITÉ, I. *Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje*, *supra* note 52, p. 59–67.



nariai, iš jų ne daugiau kaip trys gali būti iš tos pačios partijos; Nacionalinė kredito unijos administraciją sudaro trys nariai, iš tos pačios partijos gali būti ne daugiau kaip du iš jų. Nepriklausomų reguliavimo institucijų vadovybės narius atleidžia Prezidentas, bet tik esant įstatymuose numatytam pagrindui (žr. *Humphrey's Executor v. U. S.* ir *Myers v. U. S.* bylas).

*Teisėkūros, vykdomosios valdžios ir teisminės valdžios funkcijų derinys.* Agentūros asmenų teises ir pareigas veikia dviem būdais, t. y. leisdamos taisykles (angl. *rulemaking*) ir sprendamos ginčus (angl. *adjudication*). Taigi šių agentūrų reguliacinė funkcija atliekama priimant taisykles ir nurodymus. Mokslininkai teigia, kad taisyklės yra teisėkūros rezultatas, o nurodymai – kvazisteisminės arba jurisdikcinės agentūrų veiklos rezultatas<sup>443</sup>.

*Kvazilegislatyvinės, kvazivykdomosios, kvaziteisminės funkcijos*

Šių institucijų nepriklausymas *vykdomosios valdžios institucijų sistemai*. Jas įsteigė Kongresas, o jų statusą bei įgaliojimus nustato įgyvendinamieji įstatymai. Nepriklausymo vykdomosios valdžios institucijų sistemai aspektas geriausiai gali būti atskleidžiamas analizuojant šių agentūrų santykius su Kongresu, Prezidentu ir teismais.

*Nepriklausymas vykdomosios valdžios institucijų sistemai*

### 3.6. Valstijų valdžios institucijos (federalizmas)

Šiame poskyryje supažindinama su atskirų valstijų valdžios institucijomis, bet pirmiausia aptariamas federalizmo reiškinytis ir jo prasmė<sup>444</sup>.

*Federalinė ir valstijų valdžia*

JAV teritorinių vienetų valdymas yra dviejų formų: federalinis ir valstijų. JAV Konstitucija atskleidžia federalinės valdžios įgaliojimus, tačiau joje nėra nuostatų, skirtų atskirų federacinių vienetų valdžios įgaliojimams apibrėžti. Teisių bilio (angl. *Bill of Rights*) 12 straipsnyje teigiama, kad „įgaliojimai, Konstitucijos nepriskirti Jungtinėms Valstijoms ir nedraudžiami valstijoms, atiduodami valstijoms arba žmonėms“<sup>445</sup> (angl. *The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*). JAV Konstitucijos 1 straipsnio 8 dalies 3 pastraipoje įtvirtinta, kad Kongresas turi įgaliojimus reguliuoti prekybą tarp valstijų (ši nuostata vadinama angl. *commerce clause*). Neretai pasitaiko atvejų, kai federalinė valdžia peržengia savo įgaliojimų ribas, todėl JAV Aukščiausiasis Teismas keliose bylose bandė jas nustatyti griežčiau (pavyzdžiui, *City of New York v. U. S.*; *U. S. v. Lopez*, *Printz v. U. S.*, *U. S. v. Morrison*). Toliau trumpai apžvelgiama pastaroji byla.

*Commerce Clause*

<sup>443</sup> CROLEY, P. S. *Regulation and Public Interests: the Possibility of Good Regulatory Government*. New York: Princeton University Press, 2008, p. 81; LAWSON, G. *Federal Administrative Law*, *supra* note 387, p. 11–13. DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 65–67.

<sup>444</sup> Apie federalizmą pagal: HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 14–20.

<sup>445</sup> Bill of Rights [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-13]. Prieiga per internetą: <[http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html)>.

*U. S. v. Morrison*

Bylos *U. S. v. Morrison* aplinkybės: pareiškėja (angl. *petitioner*) Ch. B. 1994 m. rudenį įstojo į Virdžinijos politechnikos institutą. Vos pradėjusią studijuoti du atsakovai (angl. *respondents*) – ieškovės pažįstami šio instituto studentai A. M. ir Dž. K. – ją užpuolė ir išžagino. Ch. B. pateikė ieškinį Virdžinijos universitetui dėl Virdžinijos politechnikos instituto seksualinės prievartos politikos (angl. *Virginia Tech's Sexual Assault Policy*) nuostatų pažeidimo. Aukštosios mokyklos sudaryta tyrimo komisija A. M. pripažino kaltu dėl seksualinės prievartos ir jam buvo uždrausta du mėnesius dalyvauti studijų procese. Dž. K. liko nenubaustas. Po atitinkamai universiteto administracijos struktūrai pateiktos apeliacijos baismė A. M. buvo panaikinta kaip perdėta (angl. *excessive*). 1995 m. gruodį nukentėjusioji pateikė civilinį ieškinį federaliniam apygardos teismui. Ji patraukė atsakovais abu žagintojus ir Virdžinijos politechnikos institutą, nes šis užpuolikų nenubaudė, nors jų elgesys jai sukėlė didelių emocinių ir psichologinių kančių, po šio įvykio ji nustojo lankyti paskaitas, o netrukus visai metė studijas. Savo ieškinyje ji teigė, kad A. M. ir Dž. K. įvykdydami užpuolimą ir išžaginimą pažeidė Kongreso 1994 m. priimto Įstatymo dėl smurto prieš moteris (angl. *Violence Against Women Act*) 13981 paragrafą, kuriame įtvirtinta, kad „visi asmenys turi teisę būti laisvi nuo smurtinių nusikaltimų dėl lyties“. Minėtasis paragrafas apėmė ir kitas nuostatas, pavyzdžiui, užtikrino teisę į federalinio lygmens civilinių teisių gynimo priemonių taikymą smurtinių nusikaltimų dėl lyties aukoms, net jei nebuvo pradėtas baudžiamasis persekiojimas. Atsakovai savo ieškinyje pareiškė, kad 13981 paragrafu užtikrinamas civilinis procesas prieštarauja JAV Konstitucijai. Kongresas atsakė, kad priimdamas minėtąjį įstatymą jo 13981 paragrafą suderino su JAV Konstitucijos 1 straipsnio 8 dalies 3 pastraipa, kurioje įtvirtinta, kad Kongresas turi įgaliojimus reguliuoti prekybą tarp valstijų. Galų gale 2000 m. JAV Aukščiausiasis Teismas pareiškė (penkiais balsais prieš keturis), kad atitinkamos minėtojo įstatymo nuostatos yra antikonstitucinės ir kad negalima prekybos normų (angl. *commerce clause*), t. y. ekonominę veiklą reguliuojančių normų, tapatinti su nusikaltimais dėl lyties. Pabrėžta, kad valstijų tarpusavio veiklą reguliuojančios prekybos normos yra ekonominio pobūdžio, todėl Kongresui nebuvo pagrindo jomis remtis priimant Įstatymo dėl smurto prieš moteris 13981 paragrafą, vadinasi, ieškinys neturi būti nagrinėjamas federaliniame teisme. Buvo pripažinta, kad ieškovė turi teisę į žalos atlyginimą ir jos teisės turi būti ginamos pagal Virdžinijos valstijos bendrosios teisės normas. Priėmus šį sprendimą 13981 paragrafas buvo panaikintas.

*Horizontalusis valdžių kompetencijos pasidalijimas*

Valstijų valdžiai dažniausiai suteikiami įgaliojimai reguliuoti atskiros valstijos vidaus procesus, o federalinei valdžiai – nacionalinius ir tarptautinio lygmens klausimus. Šis valdžių pasidalijimas vadinamas horizontaliuoju (angl. *horizontal division of power*) ir gali būti apibūdinamas federalizmo sąvoka. Skiriamos sritys, kurias reguliuoja tik federalinė valdžia (pavyzdžiui, pašto veikla, užsienio diplomatija, sutarčių sudarymas, natūralizacija, emigracija, imigracijos procesai, bankroto reguliavimas), arba tik valstijų valdžia (pavyzdžiui, valstijų sveikatos apsauga, policija, priešgaisrinė sauga, daugelio profesijų licencijavimas, švietimo paslaugos). Vis dėlto kai kuriose srityse gali veikti ir federalinė, ir valstijų valdžios – pavyzdžiui, mokesčių, pinigų skolinimo, kelių tiesimo ir kt.<sup>446</sup>

<sup>446</sup> Federalinės ir valstijų veiklos pavyzdžiai pateikti pagal: HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 19.

Analizuojant atskirų valstijų konstitucijas matyti, kad jose yra įvardyta įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdomoji valdžia, administracija ir teismai. Pavyzdžiui, Viskonsino valstijoje įstatymų leidžiamąją valdžią sudaro Senatas ir Asamblėja, Floridos, Ohajo, Pensilvanijos, Kanzaso, Vermonto valstijose ir kitur – Senatas ir Atstovų Rūmai. *Vykdomoji valdžia* valstijose (pavyzdžiui, Vermonte) priklauso gubernatoriui (angl. *Governor*), o jo nesant – leitenantui gubernatoriui (angl. *Lieutenant-Governor*). Kanzaso valstijoje pagrindiniai konstitucinio lygmens aukščiausieji vykdomosios valdžios pareigūnai yra gubernatorius, leitenantas gubernatorius, valstijos sekretorius ir teisingumo sekretorius. Pensilvanijos konstitucijos 4 straipsnyje įtvirtinta, kad vykdomąjį departamentą sudaro gubernatorius, leitenantas gubernatorius, teisingumo sekretorius, vyriausiasis auditorius, valstijos išdininkas ir policijos nuovados. Panaši vykdomojo departamento struktūra apibūdinta ir Ohajo valstijos konstitucijoje. Floridos konstitucijoje nėra sąvokos „vykdomasis departamentas“, bet čia įtvirtinta kabineto kategorija. Pastarojoje Konstitucijoje nurodyta, kad aukščiausiais vykdomosios valdžios subjektais laikomi gubernatorius ir leitenantas gubernatorius, o kabinetą sudaro teisingumo sekretorius, vyriausiasis finansų pareigūnas ir žemės ūkio atstovas. Viskonsino valstijoje vykdomąją valdžią sudaro gubernatorius, leitenantas gubernatorius, valstijos sekretorius, valstijos administracijai priskirtini valstijos sekretorius, išdininkas, teisingumo sekretorius ir regionų pareigūnai.

*Valstijų  
konstitucijos  
ir valdžia*

Įdomu tai, kad kai kurių valstijų konstitucijose vykdomoji valdžia apibūdinama pirmiau nei įstatymų leidžiamoji. Antai Kanzaso konstitucijos pirmasis straipsnis skirtas vykdomajai, o antrasis – įstatymų leidžiamajai valdžiai. Verta prisiminti, kad JAV Konstitucijos pirmasis straipsnis skirtas įstatymų leidžiamajai, antrasis straipsnis – vykdomajai, o trečiasis – teisminei valdžiai.

Įstatymų leidžiamąją valdžią renka valstijos apygardų rinkikai. Senatoriai gali būti renkami ilgesniam laikui, Atstovų Rūmų nariai – trumpesniam, ir atvirkščiai. Gubernatoriai, leitenantai gubernatoriai ir valstijos sekretoriai taip pat yra renkami.

*Valstijų  
valdžios  
rinkimai*

Taigi valstijų valdžios institucijas galima pavaizduoti taip<sup>447</sup>:

**13 lentelė. Valstijos valdžios institucijos**

Įstatymų leidžiamoji valdžia	Gubernatorius	Teismai
Kiekvienoje valstijoje – vis kitokios institucijos		

<sup>447</sup> Schema pagal: HARTER, P. *Administrative Law in the United States*. Iš: SEERDEN, R., et al. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*. Antwerpen–Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 327.

*Apygardos* Pabrėžtina, kad JAV valstijų teritorija skirstoma į administracinius teritorinius vienetus. Kai kurios valstijos skirstomos į apygardas (angl. *counties*) ir municipalitetus. Kai kuriose valstijose, pavyzdžiui, Viskonsino, apygardos gali būti suskirstytos į gyvenvietes (angl. *township*).  
*Gyvenvietės* Municipaliteto lygmeniu teritorija gali būti skirstoma į miestus, miestelius, rajonus (angl. *borough*) ir kaimus. Smulkesnių teritorinių vienetų administracijoms, pavyzdžiui, apygardoms, vadovauja šerifai. Šiose administracijose dirba tokie pareigūnai kaip mokesčių administratoriai, rinkimų prižiūrėtojai ir pan.

#### 4. JAV ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

*Judge-made law* Kalbėti apie JAV administracinės teisės šaltinius yra šiek tiek neįprasta, nes šios šalies teisės vadovėliuose jie įvardijami retai. Priežastis – JAV vyraujanti kitokia teisinė sistema, t. y. precedento teisė, kurią kuria teisėjai (angl. *judge-made law*).

Paprastai<sup>448</sup> federalinio lygmens teisės šaltiniais laikoma JAV Konstitucija, federaliniai įstatymai, federalinės materialiosios taisyklės, federalinės interpretavimo taisyklės ir instrukcijos. Valstijų lygmens teisės šaltiniai – valstijų įstatymai, valstijų konstitucijos, valstijų taisyklės ir vietos įstatymai.

Administracinės teisės specialistai<sup>449</sup> teigia, kad pagrindiniai administracinės teisės šaltiniai yra JAV Konstitucija, įgyvendinamieji įstatymai (angl. *Enabling Laws*, arba *Organic Acts*), Administracinių procedūrų įstatymas (angl. *Administrative Procedure Act*) ir vykdomieji nurodymai (angl. *Executive Orders*). Toliau kiekvienas iš jų aptariamas smulkiau.

##### 4.1. JAV Konstitucija (angl. *Constitution of the US*)

*JAV Konstitucija* JAV Konstitucija yra svarbus administracinės teisės šaltinis, nes joje įtvirtintos pagrindinės gairės ir principai, kurių turi laikytis viešoji administracija. Pavyzdžiui, minėtasis valdžių padalijimo principas, Prezidento, Kongreso įgaliojimai reguliuoti tam tikras sritis, steigti pašto biurus, tiesti kelius ir pan. E. D. Hallas mini administracinei teisei taip pat itin svarbias<sup>450</sup> penktąją ir keturioliktąją Konstitucijos pataisas, kuriose įtvirtinti tinkamos teisėkūros principai, vienoda įstatymų apsauga. Šios pataisos yra svarbios siekiant apriboti agentūrų įgaliojimus.

<sup>448</sup> HARTER, P. *Administrative Law in the United States. I5: SEERDEN, R., et al. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis.* Antwerpen–Groningen: Intersentia Uitgevers, 2007, p. 357.

<sup>449</sup> HALL, E. D. *Administrative Law, supra* note 395, p. 2.

<sup>450</sup> *Ibid.*

## 4.2. Įgyvendinamieji įstatymai (angl. *enabling, organic laws*)

Įgyvendinamieji įstatymai yra tokie Kongreso išleisti teisės aktai, kuriais steigiamos agentūros ir kuriuose yra numatyta šių agentūrų kompetencija bei pareigos. Kai kurie autoriai šiuos įstatymus laiko organiniais, t. y. tais, kuriais agentūros steigiamos, nustatomi jų įgaliojimai ir apribojimai<sup>451</sup>. Pavyzdžiui, Federalinis prekybos įstatymas<sup>452</sup>, kuriame nustatomas Federalinės prekybos komisijos teisinis statusas, Vertybinių popierių įstatymas<sup>453</sup>, įtvirtinantis Vertybinių popierių ir valiutos komisijos teisinį statusą, Ryšių įstatymas<sup>454</sup>, kuriame apibrėžiamas Federalinės ryšių komisijos statusas, Energetikos reorganizavimo įstatymas<sup>455</sup>, nustatantis JAV Atominės energetikos reguliavimo komisijos statusą, Federalinio rezervo įstatymas<sup>456</sup>, kuriame apibrėžiama JAV Federalinio rezervo sistema ir kt. Įgyvendinamuosius įstatymus gali leisti ne tik Kongresas, bet ir valstijos įstatymų leidžiamoji valdžia, jei steigiamas ne federalinio lygmens darinys. Pasak E. D. Hallo<sup>457</sup>, kiti teisės aktai, pavyzdžiui, Administracinių procedūrų įstatymas, taip pat gali reguliuoti agentūrų veiklą.

*Įgyvendinamieji įstatymai*

*Administracinių procedūrų įstatymas*<sup>458</sup>, Kongreso priimtas 1946 m., yra teisės aktas, įtvirtinantis taisyklės, kuriomis agentūros privalo vadovautis įgyvendindamos savo funkcijas. Nors Administracinių procedūrų įstatymas labai svarbus, E. D. Hallas teigia, kad pirminis ir svarbiausias teisės aktas agentūrai yra įgyvendinamasis įstatymas, kuriame agentūrų veiklos taisyklės dažnai būna aprašytos smulkiau. Jo teigimu, iki šiol šis įstatymas taisytas dukart – 1961 m. ir 1981 metais. Pabrėžtina, kad valstijos turi savo administracinių procedūrų įstatymus: trisdešimt valstijų priėmė panašios struktūros administracinių procedūrų įstatymus, o visos kitos (dvidešimt) – kitokio pobūdžio administracinių procedūrų įstatymus<sup>459</sup>. Prasminga apibūdinti šio teisės akto struktūrą ir turinį.

*Administracinių procedūrų įstatymas*

Vieno iš JAV universitetų dėstytojai administracinės teisės dalyko paskaitų metu pabrėžė esant keturias pagrindines Administracinių procedūrų įstatyme numatytas kategorijas: formaliąją teisėkūrą, neformaliąją teisėkūrą, formaliosios jurisdikcijos funkciją, neformaliosios jurisdikcijos funkciją.

<sup>451</sup> LAWSON, G. Federal Administrative Law, *supra* note 387, p. 6.

<sup>452</sup> *Federal Trade Commission Act. The U. S. Federal Trade Commission* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.ftc.gov/ogc/FTC\\_Act\\_IncorporatingUS\\_SAFE\\_WEB\\_Act.pdf](http://www.ftc.gov/ogc/FTC_Act_IncorporatingUS_SAFE_WEB_Act.pdf)>.

<sup>453</sup> *Securities Exchange Act. The U. S. Securities and Exchange Commission* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>>.

<sup>454</sup> *Communications Act. The U. S. Federal Communications Commission* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>>.

<sup>455</sup> *Energy Reorganization Act. The U. S. Nuclear Regulatory Commission* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/rev1/vol-1-sec-2-to-5.pdf>>.

<sup>456</sup> *Federal Reserve Act. Board of Governors of the U. S. Federal Reserve System* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section%2010.htm>>.

<sup>457</sup> HALL, E. D. Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy, *supra* note 395, p. 2.

<sup>458</sup> *Administrative Procedure Act. The U. S. Federal Register* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>>.

<sup>459</sup> HALL, E. D. Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy, *supra* note 395, p. 2.

Be to, buvo nurodomi du pagrindiniai minėtojo įstatymo reglamentuojami skirtumai (angl. *Two Key Distinctions*): *teisėkūra v. jurisdikcijos funkcija* ir *formalieji v. neformalieji procedūrų modeliai*. Šiuo atveju susitelkiama į agentūrų funkcijas<sup>460</sup>.

Smulkiau apie šiuos skirtumus kalbama III dalies 5.3 poskyryje „Agentūrų teisėkūros ir jurisdikcijos funkcijos“.

### 4.3. Administracinių procedūrų įstatymas (angl. *Administrative Procedure Act*)

*JAV įstatymų  
kodekso  
penktoji  
antraštė*

Administracinių procedūrų įstatymas yra įtrauktas į JAV įstatymų kodeksą, jam yra skirta visa penktoji šio kodekso antraštinė dalis (angl. *title*), pavadinta „Valstybės institucijų struktūra ir tarnautojai“ (angl. *Government Organization and Employees*). Šią antraštinę dalį sudaro trys didelės dalys. Pirmoji vadinasi „Apie agentūras“ (angl. *Agencies Generally*), antroji – „Valstybės tarnybos funkcijos ir pareigos“ (angl. *Civil Service Functions and Responsibilities*), trečioji – „Civiliniai tarnautojai“ (angl. *Employees*). Dokumentą sudaro daugiau kaip tūkstantis puslapių. Jos visos sudarytos iš dalių (angl. *part*), skyrių (angl. *chapter*) ir paragrafų (angl. *sections*). Pačiame dokumente yra nuorodų ir citatų iš vykdomųjų Prezidento raštų, mokslininkų straipsnių, aprašomi istoriniai kai kurių normų atsiradimo faktai.

*Pirmoji dalis  
Apie  
agentūras  
I skyrius*

Pirmoji Administracinių procedūrų įstatymo dalis „Apie agentūras“ suskirstyta į devynis skyrius.

Pirmajame skyriuje apibūdinama agentūrų struktūra, t. y. įvardijami vykdomieji departamentai (ministerijos), karo departamentai (Kariuomenės departamentas (angl. *Department of the Army*), Karinio jūrų laivyno departamentas (angl. *Department of the Navy*), Oro pajėgų departamentas (angl. *Department of the Air Force*) ir valstybės įmonės (angl. *government corporations*), kurios apibrėžiamos kaip JAV valstybės nuosavybės ar valstybės kontroliuojamos organizacijos<sup>461</sup>, taip pat nepriklausomos įstaigos (angl. *independent establishment*) – „įstaigos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje (kitos nei JAV paštas (angl. *US Postal Service*) ar Pašto reguliavimo komisija (angl. *Postal Rate Commission*), kurios nėra vykdomieji departamentai, karo departamentai, valstybės įmonės. Tokia įstaiga yra Generalinė atskaitomybės tarnyba (angl. *Government Accountability Office*)“<sup>462</sup>. Pirmajame skyriuje įtvirtinama, kad vykdomųjų agentūrų (angl. *executive agency*) sąvoka apima vykdomuosius departamentus, valstybės įmones ir nepriklausomas įstaigas.

<sup>460</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

<sup>461</sup> *Administrative Procedure Act, Title 5, section 103. The U. S. Federal Register* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>>.

<sup>462</sup> *Administrative Procedure Act, Title 5, section 104. The U. S. Federal Register* [interaktyvus, žiūrėta 2014-07-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>>.

Antrasis skyrius panaikintas. Trečiasis skyrius skirtas agentūrų įgaliojimams (angl. *powers*). Jame apibrėžiamos departamentų vadovų leidžiamos taisyklės, skirtos departamentų tarnautojams, taip pat institucijų vadovų galimybė perduoti sau pavaldiems asmenims įgaliojimus, sisteminis agentūrų atliekamų operacijų tikrinimas, strateginis agentūrų veiklos planavimas, terminai ir turinys. 2 skyrius

Ketvirtasis skyrius panaikintas. Penktajame skyriuje (angl. *Administrative Procedure*) apibrėžiamas administracinis procesas, jo bendrosios nuostatos, viešasis informavimas, agentūrų taisyklės, nuomonės, nurodymai, procedūros, vieši susitikimai, teisėkūros ir jurisdikcijos funkcijos, klausymai, įrodymų prievolė, sankcijų skyrimas, teisminė kontrolė, alternatyvios administracinio ginčų nagrinėjimo proceso priemonės, arbitražo procedūros, JAV administracinė konferencija (angl. *Administrative Conference of the United States*). 4 skyrius  
5 skyrius

Remiantis Administracinių procedūrų įstatymu, JAV administracinės konferencijos sudėtį sudaro ne mažiau kaip 75 ir ne daugiau kaip 101 narys. Šios organizacijos pirmininkas skiriamas Prezidento Senato pritarimu, o nariai yra vykdomųjų, administravimo agentūrų ir nepriklausomų reguliavimo institucijų vadovai. Pagrindinis konferencijos tikslas – nagrinėti administracinių procedūrų, kuriomis atliekamos įstatymais numatytas užduotis naudojasi administravimo agentūros, veiksmingumą, proporcingumą, teisingumą ir teikti bendras ar individualias rekomendacijas agentūroms, Prezidentui, Kongresui, JAV teismų konferencijai ir t. t.

*JAV  
administracinė  
konferencija*

Šeštasis skyrius skirtas reguliavimo funkcijų analizei. Jame pateikiamos sąvokų „agentūra“, „taisyklė“, „smulkusis verslas“, „mažoji organizacija“, „valstija“ apibrėžtys, įvardijami pagrindiniai federalizmo principai ir t. t. 6 skyrius

Septintajame skyriuje aptariama teisminė kontrolė (angl. *judicial review*), apibrėžiama teisė į teisminę kontrolę, proceso forma ir vieta, nustatoma, kokie ginčai dėl agentūrų veiklos yra teisingi teismams, kokio tipo sprendimus teismai gali priimti. 7 skyrius

Aštuntajame skyriuje aptariama Kongreso atliekama agentūrų priimamų taisyklių kontrolės funkcija (angl. *Congressional Review of Agency Rulemaking*). Jame nustatoma, kad prieš priimdama taisyklę agentūra privalo pateikti ją kiekvieniems Kongreso rūmams ir Vyriausiajam kontrolieriui (angl. *Controller General*). 8 skyrius

Devintajame skyriuje, vadinamame „Vykdomoji reorganizacija“ (angl. *Executive Reorganization*), pabrėžiama, kad agentūras turi stebėti ir Kongresas, ir Prezidentas, o prireikus turi būti siūloma keisti agentūrų struktūras. 9 skyrius

Antroji Administracinių procedūrų įstatymo dalis „Civilinės tarnybos funkcijos ir pareigos“ (angl. *Civil Service Functions and Responsibilities*) yra suskirstyta į penkis (11–15) skyrius. Antroji dalis.  
Civilinės  
tarnybos  
funkcijos ir  
pareigos

Vienuoliktasis skyrius skirtas institucijoms, atsakingoms už civilinę tarnybą reglamentuojančių teisės aktų įgyvendinimą, ir apibrėžia šių institucijų teisinį statusą. Pavyzdžiui, remiantis 1101 paragrafu Perso- 11 skyrius

nalo vadybos biuras (angl. *Office of Personnel Management*) yra nepriklausoma vykdomosios valdžios institucijų sistemos įstaiga. Šios įstaigos direktorių skiria Prezidentas Senato pritarimu. Pagrindinė šio biuro funkcija yra patarti Prezidentui JAV civilinės tarnybos reikalais, įgyvendinti ir administruoti civilinę tarnybą reglamentuojančius teisės aktus. Šiame skyriuje taip pat apibrėžiamas Nuopelnų ir vertinimų sistemos apsaugos valdybos statusas (angl. *Merit Systems Protection Board*). Ši kvaziteisminė institucija leidžia taisykles ir nagrinėja civilinių tarnautojų skundus. Senatui patvirtinus, Valdybos narius skiria Prezidentas. Prie Valdybos veikia Specialusis patariamasis darinys (angl. *Special Counsel*), kurio narius ketverių metų kadencijai skiria Prezidentas Senato siūlymu ir pritarimu. Šio darinio statusas apibrėžiamas vienuoliktojo skyriaus 204 dalyje. Minėtoji organizacija atsakinga už *Hatch Act* įgyvendinimą, t. y. gali išsakyti savo nuomonę tarnautojams dėl jų galėjimo ar negalėjimo dalyvauti vienoje ar kitoje politinėje veikloje. 301 skyriaus dalyje apibrėžiamas Federalinių darbo santykių įstaigos (angl. *Federal Labor Relations Authority*) statusas. Tai nepriklausoma kolegiali vykdomosios valdžios institucijų sistemos įstaiga, kurios narius skiria Prezidentas Senato siūlymu ir pritarimu. Prezidentas Senato siūlymu ir pritarimu skiria Įstaigos generalinį patarėją (angl. *General Counsel*). Šios įstaigos sprendimai yra galutiniai ir netikrinami. Įstaiga nagrinėja skundus dėl nesažiningos darbo praktikos, nustato darbo organizacijų atstovavimo tinkamumo kriterijus, sprendžia teisinius ginčus dėl pareigos sudaryti sandorius. Šioje dalyje užsimenama ir apie JAV civilinės tarnybos reformą, t. y. apie 1978 m. Civilinės tarnybos reformos aktą (angl. *Civil Service Reform Act of 1978*), kuriuo Civilinės tarnybos komisija buvo reorganizuota į tris atskirus darinius: Personalo vadybos biurą, Nuopelnų ir vertinimo sistemos apsaugos valdybą, Federalinių darbo santykių įstaigą.

12 ir 13  
skyriai

Dvyliktajame ir tryliktajame Administracinių procedūrų įstatymo antrosios dalies skyriuose apibrėžiama vienuoliktajame skyriuje įvardytų institucijų vadovybės skyrimo ir atleidimo tvarka, kadencijos, šių institucijų vidaus struktūra, nagrinėjami jų įgaliojimai ir santykiai su Prezidentu bei Kongresu. Be to, nustatoma esamų ir buvusių darbuotojų, į civilinę tarnybą norinčių pretenduoti asmenų teisė tiesiogiai kreiptis į Nuopelnų ir vertinimo sistemos apsaugos valdybą, jeigu suabejojama darbdavių elgesio teisėtumu.

14 skyrius

Keturioliktajame skyriuje apibrėžti aukščiausieji žmoniškųjų išteklių pareigūnai (angl. *Chief Human Capital Officers*), kuriuos skiria vykdomųjų agentūrų vadovai. Šie pareigūnai padeda ir pataria agentūrų vadovams išsirinkti personalą, organizuoja tarnautojų mokymą ir pan.

15 skyrius

Penkioliktajame skyriuje apibrėžiamos valstijų ir vietos valdžios tarnautojų politinės veiklos ribos, jų įtaka rinkimams, dalyvavimas politinėse kampanijose, dėl tarnautojų dalyvavimo politinėje veikloje kylančių ginčų neteisminės ir teisminės sprendimų procedūros.



Trečiojoje Administracinių procedūrų įstatymo dalyje „Civiliniai tarnautojai“ (angl. *employees*) yra daugiausia normų – apie 7 000. Ši dalis suskirstyta į 39 skyrius.

*Trečioji dalis.  
Civiliniai  
tarnautojai*

Dvidešimt pirmajame skyriuje paaiškinamos pagrindinės sąvokos: „civilinė tarnyba“, „vyresnioji vykdomoji tarnyba“, „konkursų tarnyba“, „pareigūnas“, „išskirtinė tarnyba“, „darbuotojas (tarnautojas)“, „Kongreso tarnautojas“, „Kongreso narys“, „veteranas“, „neįgalus veteranas“, „skrydžių valdytojas“. Toliau jos aptariamos smulkiau.

*21 skyrius*

Pagal Administracinių procedūrų įstatymo penktosios antraštinės dalies trečiosios dalies 2101 paragrafą, civilinę tarnybą (angl. *Civil Service*) sudaro visos pareigybės, numatytos vykdomosios, teisminės ir įstatymų leidžiamosios valdžių įstaigų sistemoje, išskyrus karinėse pajėgose tarnaujančius asmenis, Visuomenės sveikatos paslaugų kapralus, taip pat Nacionalinės vandenyno ir atmosferos administracijos kapralus.

*Civilinė  
tarnyba*

Vyresniąją vykdomąją tarnybą (angl. *Senior Executive Service*) sudaro IV ir V lygio pareigūnai, t. y. pagrindinių tarnybų administratorių pavaduotojai, departamentų sekretorių asistentai, skiriami Prezidento Senato pritarimu, JAV Tarptautinės prekybos komisijos nariai, įvairių federalinių komisijų ir tarybų nariai. Visi jie įvardyti Administracinių procedūrų įstatymo penktosios antraštinės dalies trečiosios dalies 5315 ir 5316 paragrafuose.

*Vyresnioji  
vykdomoji  
tarnyba*

Konkursų tarnybą (angl. *Competitive Service*) sudaro visos civilinės tarnybos pareigybės vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, jeigu kitaip nėra nustatyta įstatymuose, išskyrus pareigybes, į kurias skiria ir patvirtina Senatas, arba vyresniosios vykdomosios tarnybos pareigybes. Be to, konkursų tarnybai gali būti priskiriamos pareigybės, priklausančios ne tik vykdomosios valdžios institucijų sistemai, jeigu taip nustatyta įstatyme.

*Konkursų  
tarnyba*

Išskirtinė tarnyba (angl. *Excepted Service*) apima tarnautojus, neprikertinus prie vyresniosios vykdomosios tarnybos ir konkursų tarnybos tarnautojų. Ši tarnyba neklasifikuojama (angl. *unclassified service*).

*Išskirtinė  
tarnyba*

Pagal 2104 paragrafą, žodis „pareigūnas“ (angl. *Officer*) reiškia JAV teisėją ar kitą asmenį, kurį skiria Prezidentas, teismas, vykdomosios agentūros vadovas, karo departamento sekretorius, taip pat asmenį, vykdančią įstatymais ar įstatymo lydimaiais teisės aktais nustatytas federalines funkcijas. Pareigūno veiklą prižiūri Prezidentas, teismas, vykdomosios agentūros vadovas, karo departamento sekretorius arba JAV teismų konferencija. Šiame paragrafe nurodyta, kad aptariamoji norma netaikoma JAV pašto tarnybos ir Pašto reguliavimo komisijos pareigūnams.

*Pareigūnas*

Pagal JAV administracinių procedūrų įstatymo penktosios antraštinės dalies trečiosios dalies 2105 paragrafą, žodis „tarnautojas“ (angl. *Employee*) reiškia pareigūną ar asmenį, kurį į civilinę tarnybą skiria vienas iš šių asmenų: Prezidentas, Kongreso nariai, karinėse pajėgose tarnaujantys

*Tarnautojas*

asmenys, valstybės kontroliuojamos įmonės vadovas. Be to, tarnautojas – tai asmuo, kuris atlieka federaliniais įstatymais ar administraciniais aktais nustatytas funkcijas, tarnauja karinio laivyno akademijoje, taip pat darbuotojas, kuriam atlyginimas mokamas iš Armijos ir oro pajėgų tarnybos bei kitų sukarintųjų tarnybų fondų, įskaitant atsargos karius.

*Kongreso narys*

Kongreso narys (angl. *Member of Congress*) yra viceprezidentas, balsavimo teisės neturintis Senato ar Atstovų Rūmų narys, Atstovų Rūmų delegatas ir Puerto Riko rezidentas komisionierius.

*Kongreso tarnautojas*

Kongreso tarnautojo (angl. *Congressional employee*) sąvoka reiškia asmenį, dirbantį Kongreso rūmuose, rūmų komitetuose ar jungtiniame abiejų rūmų komitete. Be to, Kongreso tarnautojais laikomi įstatymų leidėjų patarėjai, padėjėjai, Kapitolijaus policijos narys, Kapitolijaus architektas, Kapitolijaus architekto tarnybos darbuotojai, JAV Botanikos sodo darbuotojai, Kapitolijaus gido tarnybos darbuotojai, darbuotojai, kuriems atlyginimą moka Senato sekretorius arba Atstovų Rūmų vyriausiasis administracijos vadovas.

*Veteranas*

Veteranas (angl. *veteran*) reiškia asmenį, tarnavusį karinėse pajėgose karo metu. 2108 paragrafas apibrėžia neįgalaus veterano sampratą ir pan.

*Skrydžių valdytojas*

Skrydžių valdytojas (angl. *air traffic controller*) yra civilis, dirbantis Susisiekimo ar Gynybos departamente, kontroliuojantis skrydžius, teikiantis orlaivių operatoriams patarimus prieš orlaiviui pakylant, nusileidžiant ar skrydžio metu.

*22 skyrius*

Dvidešimt antrasis skyrius panaikintas. Dvidešimt trečiajame skyriuje yra nustatyti tarnybos vertinimo ir nuopelnų sistemos principai (angl. *Merit System Principles*). Pagrindiniai principai yra šie: turi būti telkiamas tik kvalifikuotas personalas, su visais tarnautojais turi būti elgiamasi sąžiningai ir nešališkai, atlygis turi būti proporcingas atliekamoms pareigoms, visi darbuotojai turi laikytis aukštų doros, elgesio standartų, rūpintis viešuoju interesu. Be to, tarnautojams turi būti užtikrintos tobulinimosi galimybės, jie turi būti apsaugoti nuo asmeniškumų, negali naudotis savo pareigomis siekdami paveikti rinkimų rezultatus, negali pažeisti įstatymų, taisyklių, piktnaudžiauti savo įgaliojimais, švaistyti viešųjų lėšų ir t. t. Čia nustatomos ir draudžiamos personalo praktikos (angl. *prohibited personnel practices*), ypač detalizuojamos Federalinio tyrimų biuro, Generalinės atskaitomybės tarnybos (prie Kongreso) tarnautojams.

*29 skyrius*

Dvidešimt devintajame skyriuje „Komisijos, priesaikos, dokumentai ir ataskaitos“ (angl. *Commissions, Oaths, Records, and Reports*) nustatoma, kas laikoma administruojamu priesaikų priėmimu, apibrėžiamas agentūrų metinių ataskaitų pateikimas Kongresui, informacijos Kongreso komitetams teikimas.

*31 skyrius*

Trisdešimt pirmajame skyriuje kalbama apie tarnautojų įdarbinimą ir jų išsaugojimą (angl. *Employment and Retention*), reglamentuojama

laikinai įsteigtų organizacijų įstatymų ar Prezidento vykdomųjų nurodymų pagrindu priimtų tarnautojų veikla, valstybės tarnautojų skaičiaus vykdomosios valdžios institucijų sistemoje ribojimas, neįgalių tarnautojų, specialios kvalifikacijos mokslininkų, ekspertų įdarbinimas, apibrėžiami administracinės teisės teisėjų įdarbinimo ypatumai. Tam skirtas šio skyriaus 3105 paragrafas. Nustatomos advokatų, teisininkų, giminaičių, neįgalių veteranų, Vertybinių popierių ir valiutos komisijos tarnautojų įdarbinimo taisyklės ir apribojimai, nustatoma tvarka, kaip turi būti apibrėžiamas agentūros tarnautojų poreikis apie tai informuojant Personalo vadybos biurą. Minėtasis biuras leidžia taisykles agentūroms, detalizuoja įstatymu nustatytą tvarką.

Trisdešimt trečiajame skyriuje „Egzaminavimas, atranka, skyrimas“ (angl. *Examination, Selection, and Placement*) pabrėžiama, kad Prezidentas vykdomaisiais nurodymais gali nustatyti vykdomosios valdžios institucijų tarnautojų priėmimo taisykles, jų amžiaus, sveikatos, asmeninių savybių, žinių rodiklius, bandomojo laikotarpio terminus, draudimus diskriminuoti dėl rasės, religijos, politinių įsitikinimų, tarnautojų kvalifikacijos vertinimų gaires, JAV piliečių, asmenų be pilietybės įdarbinimo ypatumus. Taigi Prezidentas vykdomaisiais nurodymais nustato valstybės tarnybos taisykles. Šie vykdomieji nurodymai yra sudedamoji Administracinių procedūrų įstatymo dalis.

Trisdešimt ketvirtajame skyriuje „Ne visos darbo dienos karjeros valstybės tarnautojų priėmimo galimybės“ (angl. *Part-time Career Employment Opportunities*) aptariamos ne visą darbo dieną dirbančių karjeros tarnautojų įdarbinimo programos, kurias leidžia agentūrų vadovai.

Trisdešimt penktasis skyrius skirtas valstybės tarnautojų statusui, stažui, funkcijų perdavimui, socialinėms garantijoms nustatyti.

Trisdešimt septintajame skyriuje aptariama informacinių technologijų pasikeitimo programa, tarnautojų tobulinimasis atskirose organizacijose.

Keturiasdešimt trečiasis skyrius nustato tarnautojų veiklos įvertinimo gaires. Teigiama, kad kiekviena agentūra privalo tobulinti vieną ar daugiau vertinimo sistemų. Tų sistemų standartus savo taisyklėmis nustato Personalo vadybos biuras.

Keturiasdešimt penktasis skyrius skirtas tarnautojų paskatinimams (angl. *incentive awards*) apibrėžti, nustatomos sumos apdovanojimų, kuriais gali skirti Prezidentas arba agentūrų vadovai. Apdovanojimai gali būti skiriami ir esamiems, ir buvusiems tarnautojams. Įtvirtinamos rangų ir laipsnių skyrimo vyresniosios vykdomosios tarnybos tarnautojams ir kitiems karjeros valstybės tarnautojams taisyklės.

Keturiasdešimt septintajame skyriuje apibrėžiamos Personalo vadybos biuro sudaromos programos, kurios atspindi federalinės personalo vadybos metodų ir technologijų tobulinimo gaires, taip pat Personalo vadybos biuro vadovaujamus projektus, kuriais bandoma nusakyti reikalingus personalo vadybos pokyčius.

- 51 skyrius** Penkiasdešimt pirmajame skyriuje aptariamas Bendrasis pareiginių algų klasifikavimo sąrašas (toliau – BS). Remiantis Administracinių procedūrų įstatymo 5104 paragrafu BS – tai bendrasis, kitaip tariant, pagrindinis pareiginių algų sąrašas (angl. *General Schedule*). Personalo vadybos biuras šioje srityje atlieka svarbias funkcijas, t. y. gali keisti pareigybių kategorijas, formuluoti standartus, kuriais remdamosi agentūros turi kiekvieną joje įvardytą pareigybę priskirti vienai ar kitai kategorijai. Personalo vadybos biuras stebi pareiginių pozicijų skaičių ir poreikį bei atitiktį jo nustatytiems standartams. Šiame sąrašė pareigybių pozicijos grupuojamos pagal darbo sudėtingumo ir atsakomybės lygius: nuo pirmojo (BS-1) iki aukščiausiojo penkioliktojo (BS-15) lygio.
- 53 skyrius** Penkiasdešimt trečiajame skyriuje „Pareiginės algos ir sistemos“ (angl. *Pay-rates and Systems*) nustatomi pagrindiniai Kongreso strategijos dėl tarnautojų darbo užmokesčio principai, apibrėžiamas vykdomųjų pareigūnų algų sąrašas (angl. *executive schedule*), skirstomas į penkis lygius (angl. *levels*). Pagal Administracinių procedūrų įstatymo 5312 paragrafą, pirmajam lygiui priklauso departamentų sekretoriai (ministras), Vadybos ir biudžeto biuro direktorius, socialinės apsaugos administracija, Valstybės farmacijos kontrolės politikos biuro direktorius, Federalinės šauktinių sistemos tarybos pirmininkas, Nacionalinės žvalgybos direktorius. Vadovaujantis 5313 paragrafu, antrajam lygiui priskirti departamentų sekretorių (viceministrų) pavadootojai ir kai kurių agentūrų vadovai, pavyzdžiui, Nacionalinės aeronautikos ir erdvės administracijos, Tarptautinės plėtos agentūros, Atominės energetikos reguliavimo komisijos, Ekonomikos patarėjų tarybos nariai ir t. t. Trečiajam lygiui, remiantis 5314 paragrafu, priklauso kitų tarybų ir komisijų nariai bei pirmininkai, pavyzdžiui, Lygių galimybių įdarbinimo komisijos pirmininkas ir nariai, Federalinės ryšių komisijos pirmininkas ir nariai, Federalinės prekybos komisijos pirmininkas, Federalinės energetikos reguliavimo komisijos pirmininkas. Tokių pareigybių yra apie devyniasdešimt. Ketvirtajam lygiui, pagal 5315 paragrafą, priklauso įvairių agentūrų vadovų pavadootojai, departamentų sekretoriai padėjėjai, kai kurių komisijų nariai, pavyzdžiui, Federalinės energetikos reguliavimo komisijos nariai, Darbo saugos ir sveikatos komisijos nariai ir t. t. Penktajam lygiui, vadovaujantis 5316 paragrafu, priklauso agentūrų administratoriai, JAV archyvaras, JAV Nacionalinio muziejaus direktorius, vyriausiasis Nacionalinės vandenyno ir atmosferos administracijos mokslininkas, įstaigų prie departamentų vadovai. Tokių federalinio lygmens pareigybių yra apie penkiasdešimt. Šiame skyriuje apibrėžti Prezidento įgaliojimai priskirti pareigybes IV ir V lygio kategorijoms, pateikiamos ir lentelės, kuriose nustatyta piniginė pareiginių algų išraiška JAV doleriais. Kitame skyriuje įtvirtintos nuostatos dėl darbuotojų studentų (daugiau sveikatos apsaugos įstaigose), administracinės teisės teisėjų, policijos pajėgų Valstybiniame zoologijos sode pareiginių algų nuostatos. Atskiras poskyris skiriamas vyresniųjų vykdomosios tarnybos tarnautojų apdovanojimams ir jų veiklos vertinimui.

Penkiasdešimt ketvirtojo skyriaus normos skirtos Personalo vadybos biuro administruojamam Žmogiškųjų išteklių panaudojimo fondui (angl. *Human Capital Performance Fund*) reglamentuoti. Šio fondo lėšos naudojamos skiriant apdovanojimus geriausiems, labiausiai nusipelnusiems tarnautojams. 54 skyrius

Penkiasdešimt penktasis skyrius įtvirtina pareiginių algų administravimą (angl. *Pay Administration*). Iš teksto galima suprasti, kad pagrindinis administratorius šiuo atveju yra Biudžeto departamentas. Skiriami kriminalinių tyrimų tarnautojai, ugniagesiai, Federalinės aviacijos administracijos, Gynybos departamento tarnautojai, aprašomos pareiginės algos mokėjimo už darbą sekmadieniais, švenčių dienomis taisyklės, taip pat nurodymai agentūrų vadovams, kaip elgtis, kai tarnautojas laikomas dingusiu be žinios. Šiame skyriuje pabrėžiama, kad Prezidentas turi nustatyti taisykles, kuriomis turi vadovautis agentūrų vadovai, jeigu tarnautojas sužeidžiamas arba žūsta darbo metu. 55 skyrius

Penkiasdešimt septintajame skyriuje apibrėžiamas tarnautojų kelionių, gabenimo ir pragyvenimo išlaidų tvarkymas. 57 skyrius

Penkiasdešimt devintasis skyrius skirtas tarnautojams mokamoms pašalpoms (angl. *allowances*) apibrėžti, šešiasdešimt pirmasis – tarnautojų darbo valandoms (angl. *Hours of Work*), keturiasdešimties valandų darbo savaitei (angl. *basic 40-hour week*) nustatyti. 59 skyrius  
61 skyrius

Šešiasdešimt trečiasis skyrius skirtas tarnautojų atostogų ir nedarbingumo teisiniam reguliavimui. Septyniasdešimt pirmasis skyrius reguliuoja agentūrų ir darbuotojų organizacijų santykius, nustato teisinį Federalinės darbo santykių įstaigos (angl. *Federal Labor Relations Authority*) statusą, jos teisėkūros ir jurisdikcijos įgaliojimus, teisminę įstaigos veiklos kontrolę. 63 skyrius  
71 skyrius

Septyniasdešimt antrasis skyrius reguliuoja kovos su diskriminacija politiką (angl. *antidiscrimination policy*), diskriminacijos draudimus, paramą mažumoms, tarnautojo teisę teikti peticijas Kongresui ar Kongreso nariui. 72 skyrius

Septyniasdešimt trečiasis skyrius skirtas tarnautojų tinkamumui, saugumui ir jų elgesiui apibrėžti. Pavyzdžiui, tarnautojas yra netinkamas eiti pareigas, jei priklauso organizacijoms, veikiančioms prieš valstybę, prieš konstitucinę valstybės valdymo formą ir t. t. Čia apibrėžiami dalyvavimo riaušėse ir viešosios tvarkos trukdymo padariniai tarnautojams, įtvirtinamos tarnautojo dalyvavimo politinėje veikloje ribos, nustatomos bausmės, skiriamos peržengus nustatytąsias ribas. Aptariama, kokias dovanas galima arba kokių negalima dovanoti federaliniams tarnautojams, įtvirtinamos alkoholio ir narkotikų vartojimo prevencijos priemonės, taikytinos tarnautojams ir jų šeimų nariams. 73 skyrius

Septyniasdešimt penktajame skyriuje nustatoma tarnautojų atsakomybė (angl. *Adverse Actions*). Pagal Personalo vadybos biuro nustatytas sąlygas, tarnautojo veikla gali būti suspenduota (sąvoka „susten-

duoti“ šiuo atveju reiškia „dėl disciplinos pažeidimų tarnautojui nustatyti laikinąjį statusą, nemokėti atlyginimo ir neleisti jam vykdyti savo pareigų“) 14 ar mažiau dienų už nemandagų elgesį su interesantais ar viešumoje. Tokiu atveju tarnautojui suteikiama galimybė pateikti paaiškinimus raštu ar žodžiu, būti atstovaujama teisnininko. Tarnautojo veikla gali būti suspenduota ir ilgesniam laikui. Šio skyriaus 7512 paragrafe nustatytos ir taikytinų tarnybinių nuobaudų rūšys (angl. *actions covered*), t. y. pašalinimas iš pareigų, veiklos sustabdymas daugiau nei 14 dienų, laipsnio ir rango pažeminimas, atlyginimo sumažinimas, 30 dienų atostogos. Pastaroji priemonė nėra taikoma kaip drausminė (už disciplinos pažeidimus), nes 30 dienų atostogos suteikiamos tada, kai darbdaviui trūksta lėšų arba nėra darbo. Beje, šios priemonės nėra taikomos pareigūnams, skiriamiems Senato siūlymu ir pritarimu, politinio pasitikėjimo tarnautojams (angl. *confidential, policy-making, policy-determining, policy-advocating*). 7513 paragrafe aprašomos šių priemonių skyrimo tarnautojams procedūros ir terminai. 7514 paragrafe atskirai reglamentuojamos administracinės teisės teisėjams (angl. *Administrative Law Judges*) taikytinos tarnybinės nuobaudos. Aptariamajame skyriuje pateikiama ir nacionalinio saugumo tarnautojams, vyresniosios vykdomosios tarnybos tarnautojams skirtų nuostatų.

Pagal 7531 paragrafą, nacionalinio saugumo (angl. *national security*) tarnautojai yra Teisingumo departamento, Gynybos departamento, Karo departamento, Pakrančių apsaugos, Atominės energetikos komisijos, Nacionalinės aeronautikos ir erdvės administracijos tarnautojai.

**77 skyrius** Septyniiasdešimt septintajame skyriuje apibrėžiama tarnautojų skundų pateikimo (angl. *appeals*) Nuopelnų ir vertinimų sistemos apsaugos valdybai tvarka. Įvardijamos pareiškėjų teisės, teisminė Nuopelnų ir vertinimų sistemos apsaugos valdybos priimtų sprendimų kontrolė.

**78 skyrius** Septyniiasdešimt aštuntajame skyriuje įvardijamos tarnautojams teikiamos paslaugos: sveikatos apsaugos, tarnautojų saugumo, programos ir pan. Šias programas turi nustatyti kiekvienos agentūros vadovas, konsultuodamasis su sveikatos, švietimo, darbo sekretoriais. Agentūrų vadovai agentūrose gali steigti darbo saugos ir sveikatos komitetus. Šiame skyriuje nustatomas ir Prezidento vykdomuoju nurodymu įsteigtos Federalinės patariamiosios tarybos darbo saugos ir sveikatos klausimais statusas bei funkcijos.

**81 skyrius** Aštuoniasdešimt pirmajame skyriuje reguliuojamas kompensavimas už darbe patirtas traumas, įgytą neįgalumą, mirties atvejus. Čia apibrėžiami dalinio neįgalumo, visiško neįgalumo kriterijai ir savaičių, mėnesių, metų kompensacijos, laidotuvių pašalpos ir pan.

**83 skyrius** Aštuoniasdešimt trečiasis skyrius reglamentuoja tarnautojų išėjimą į pensiją (angl. *retirement*).

**84 skyrius** Aštuoniasdešimt ketvirtajame skyriuje apibrėžiamos federalinių tarnautojų išėjimo į pensiją sistemos. Pastaruosiuose dviejuose skyriuose pateikiama bene daugiausia normų.

Aštuoniasdešimt penktajame skyriuje apibrėžiama nedarbo kompensavimo tvarka, aštuoniasdešimt septintasis skyrius skirtas gyvybės draudimo reglamentavimui, aštuoniasdešimt devintasis skyrius – sveikatos draudimui, devyniasdešimtas – ilgalaikės slaugos draudimui. Devyniasdešimt pirmajame skyriuje kalbama apie institucijas, kurios užtikrindamos nacionalinį saugumą turi teisę susipažinti su baudžiamosiomis bylomis.

85 skyrius

89–91 skyriai

Devyniasdešimt septintasis skyrius reglamentuoja Tėvynės apsaugos departamento sekretoriaus funkcijas, atliekamas kuriant šalies žmoniškųjų išteklių vadybos sistemą.

97 skyrius

Devyniasdešimt aštuntasis skyrius įtvirtina ypatingą Nacionalinės aeronautikos ir erdvės, Gynybos departamento bei nacionalinio saugumo personalo sistemos tarnautojų statusą.

98 skyrius

#### 4.4. Vykdomieji nurodymai (angl. *executive orders*)

Vykdomuosius nurodymus leidžia JAV Prezidentas ir valstijų gubernatoriai. Pasak E. D. Hallo<sup>463</sup>, teisėtai išleistas vykdomasis nurodymas turi įstatymo galią.

Yra kelių rūšių vykdomųjų nurodymų<sup>464</sup>. Prezidentas, veikdamas kaip vyriausiasis vykdomosios valdžios pareigūnas, leidžia nurodymus, kuriais nustato vykdomosios valdžios institucijų veiklos gaires. E. D. Hallas pateikia pavyzdį: Prezidento B. Klintono išleistu vykdomuoju nurodymu EO 13145 (angl. *The President To Prohibit Discrimination in Federal Employment Based on Genetic Information*, February 8, 2000) uždraustas diskriminavimas genetinės informacijos pagrindu federalinėje tarnyboje. Tokio tipo vykdomuosius nurodymus Prezidentas gali leisti vykdomosios valdžios institucijoms, bet ne privačių subjektų atžvilgiu. E. D. Hallo<sup>465</sup> nuomone, tai yra Kongreso prerogatyva. Kitos rūšies vykdomieji nurodymai leidžiami Kongresui nustačius generalines programas ar strategijas, kuriomis Prezidentui priskiriama teisė vykdyti minėtąsias strategijas priimant detalizuojančius vykdomuosius nurodymus. Tokio tipo nurodymai laikytini papildomais įstatymais, bet kilus įstatymo ir vykdomojo nurodymo kolizijai svarbesnis įstatymas. E. D. Hallas<sup>466</sup> teigia, kad ši taisyklė turi išimčių, pavyzdžiui, jeigu Konstitucijoje numatytos išimtyms Prezidentui (tarkim, įgaliojimais užsienio politikos klausimais), tai vykdomasis nurodymas bus aukštesnės galios nei jam prieštaraujantis įstatymas. Vykdomųjų nurodymų projektus gali siūlyti bet kuri agentūra ar Baltieji rūmai. Prieš pateikiant Prezidentui pasirašyti, vykdomąjį nurodymą turi patikrinti teisingumo ministras bei Vadybos ir

Vykdomasias nurodymas

<sup>463</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition, *supra* note 395, p. 2.

<sup>464</sup> CHU, S. V.; GARVEY, T. *Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation*. Congressional Research Service, 2014, p. 4.

<sup>465</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 2.

<sup>466</sup> *Ibid.*, p. 3.

biudžeto biuras. Federalinio registro biuras yra atsakingas už numerio vykdomajam nurodymui suteikimą po to, kai jis pasirašomas, ir jo pateikimą Federaliniam registrui.

*Federalinis registras*

*Federalinis registras* yra oficialus taisyklių, pasiūlymų, pastabų, kuriuos leidžia federalinės agentūros ir organizacijos, taip pat vykdomosios valdžios priimtų sprendimų rinkinys, atnaujinamas kasdien iki 6.00 val. ir viešinamas kiekvieną dieną, išskyrus valstybės šventes<sup>467</sup>.

*Federalinių taisyklių kodeksas*

*Federalinių taisyklių kodeksas* (angl. *Code of Federal Regulations*) yra nepriklausomų agentūrų ir ministerijų išleidžiamų Federaliniame registre spausdinamų nuolatinio ir bendrojo pobūdžio taisyklių (angl. *executive departments*) rinkinys. Šis kodeksas suskirstytas į penkiasdešimt dalių, skirtų didelėms federalinio reguliavimo sritims<sup>468</sup>.

*JAV kodeksas*

*JAV* įstatymų kodeksas yra visų *JAV* įstatymų rinkinys.

1957 m. Vyriausybės veiklų komitetas (angl. *House Government Operations Committee*) yra pateikęs tokį vykdomųjų nurodymų paaiškinimą: vykdomieji nurodymai paprastai būna skirti pareigūnams ir agentūroms, o privačius asmenis jie veikia netiesiogiai<sup>469</sup>.

*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*

*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* byloje *JAV* Aukščiausiasis Teismas nustatė gaires, kuriomis turi būti vadovaujamas tiriant, ar Prezidento vykdomasis nurodymas yra teisėtas. Šios bylos esmė: 1952 m. Prezidentas H. S. Trumanas norėdamas išvengti darbininkų streiko Korėjos karo metu išleido vykdomąjį nurodymą, kuriuo nurodė Verslo sekretoriui federaliniu lygmeniu reguliuoti daugumos šalies plieno fabrikų veiklą, kad būtų užtikrinta nuolatinė gamyba. Šį nurodymą plieno įmonės apskundė teismui. Aukščiausiasis Teismas nurodymą pripažino antikonstituciniu. Teisėjas H. Blackas nurodė, kad Prezidento teisė kontroliuoti įstatymų vykdymo procesus neapima teisės būti įstatymų leidėju. Teisėjas pabrėžė, kad vykdomąjį nurodymą Prezidentas gali leisti, jeigu tai numatyta Kongreso įstatyme arba ši pareiga kyla iš Konstitucijos. Atsižvelgdamas į šią teisėjo nuomonę Teismas padarė išvadą, kad skundžiamas Prezidento vykdomasis nurodymas yra įstatymų leidžiamosios valdžios aktas, nes nei įstatymas, nei Konstitucija nenumatė įgaliojimų Prezidentui leisti nurodymus aptariamiosios srities klausimais. Todėl Teismas pripažino, kad minėtasis vykdomasis nurodymas prieštarauja Konstitucijai ir valdžių padalijimo doktrinai. Teisėjas R. H. Jacksonas pateikė trijų kategorijų sistemą, kuria vadovaujantis galima nustatyti, ar Prezidento įgaliojimai neprieštarauja Konstitucijai, ir kuri apibrėžia Prezidento ir Kongreso įgaliojimų santykį. Pagal pirmąją kategoriją, Prezidento įgaliojimai yra teisėti, kai jis veikia atsižvelgdamas į Kongreso valią, bet net Kongresui nesuteikęs Prezidentui įgaliojimų leisti tam tikrus teisės aktus, anot teisėjo R. H. Jacksono, jis vis tiek gali naudotis savo nepriklausomais įgaliojimais. Taigi antroji Prezidento įgaliojimų sistemos dalis yra tarsi „neaiškumo zona, kurioje Prezidentas ir Kongresas gali turėti konkuruojančių įgaliojimų, arba kurioje įgaliojimų padalijimas nėra aiškus“. Trečioji sistemos kategorija reiškia, kad Prezidentas imasi su Kongreso išreikšta valia nesuderinamų priemonių. Minėtasis teisėjas pabrėžia, kad *JAV* „teismai remia išimtinę

<sup>467</sup> The Daily Journal of the United States Government. Federal Register, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-25]. Prieiga per internetą: <[www.federalregister.gov](http://www.federalregister.gov)>.

<sup>468</sup> Federal Register [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html>>; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52.

<sup>469</sup> CHU, S. V.; GARVEY, T. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation, *supra* note 464, p. 1.



Prezidento vykdomą kontrolę <...> kai Kongresas yra nepajėgus veikti“. Analizuojant Prezidento H. S. Trumano išleistą vykdomąjį nurodymą teisėjo R. H. Jacksono suformuotos sistemos požiūriu matyti, kad pirmoji sistemos dalis šiuo atveju netaikytina, nes, pasak teisėjo, Kongresas nesankcionavo plieno fabriku valstybinio valdymo įgaliojimų Prezidentui. Prezidento H. S. Trumano veikla nepatenka nė į antrąją sistemos kategoriją, nes Kongreso įtvirtinta valstybinė plieno fabriku valdymo politika, anot teisėjo R. H. Jacksono, buvo priešinga išleistam H. S. Trumano vykdomajam nurodymui. Teisėjas padarė išvadą, kad Prezidento veikla gali būti vertinama kaip Prezidento vykdoma kontrolė, jeigu plieno fabriku valdymas yra jo galioje ir nepatenka į Kongreso kontrolės apimtį (atitinka trečiąją sistemos dalį). Taigi šiuo atveju plieno fabriku valdymo klausimais buvo Kongreso prerogatyva, todėl H. S. Trumano vykdomasis nurodymas paskelbtas neteisėtu<sup>470</sup>.

Vykdomuosius nurodymus gali panaikinti arba pakeisti pats Prezidentas, nesvarbu, ar nurodymas buvo išleistas jo, ar jo pirmtako. V. S. Chu ir T. Garvey pateikia vykdomųjų nurodymų, kuriais prezidentai tvirtino agentūrų teisėkūros procesui taikytinas kontrolės procedūras, pavyzdžių. Antai Prezidentas Dž. Karteris pakeitė Dž. Fordo išleistą vykdomąjį nurodymą Nr. 11821 vykdomuoju nurodymu Nr. 12044; Prezidentas R. Reiganas panaikino Dž. Karterio išleistą minėtąjį nurodymą ir priėmė vykdomąjį nurodymą Nr. 12291; Prezidentas B. Klintonas išleido vykdomąjį nurodymą Nr. 12866, kuriuo pakeitė R. Reigano sukurtą administravimo sistemą; Prezidentas Džordžas V. Bušas išleido vykdomuosius nurodymus Nr. 13258 ir Nr. 13422, kuriais pakeitė minėtąjį B. Klintono nurodymą; Prezidentas B. Obama panaikino abejus Dž. V. Bušo išleistus vykdomuosius nurodymus ir priėmė vykdomąjį nurodymą Nr. 13497. Be to, Prezidentas B. Obama išleido dar du vykdomuosius nurodymus (Nr. 13563 ir Nr. 13579), kuriais patvirtino atnaujintą reguliavimo kontrolės procesą<sup>471</sup>. Vykdomuosius nurodymus gali pakeisti ar atšaukti (angl. *reverse*) ne tik Prezidentas, bet ir Kongresas, jeigu tie nurodymai priimti Kongresui šią teisę perdavus Prezidentui. Kongresas negali atšaukti vykdomųjų nurodymų, kuriuos Prezidentas priėmė nauddamasis Konstitucijos jam suteiktais įgaliojimais. Tai gali daryti tik teismas. Jis gali atšaukti ir nurodymus, kuriuos priėmė Prezidentas, įgyvendindamas Kongreso nustatytas generalines programas ar strategijas, kurias Prezidentas detalizuoja vykdomaisiais nurodymais.

*Vykdomųjų nurodymų keitimas*

JAV Prezidentas leidžia ne tik vykdomuosius nurodymus, bet ir memorandumus (angl. *memoranda*) bei *proklamacijas* (angl. *proclamations*). Nei vykdomieji nurodymai, nei memorandumai, nei proklamacijos JAV Konstitucijoje nėra įvardyti kaip Prezidento veiklos formos. JAV mokslininkams sunku išvelgti šių šalies vadovo leidžiamų teisės aktų skirtumus, vis dėlto pabrėžiami pagrindiniai: 1) vykdomaisiais nurodymais

*Vykdomieji nurodymai, proklamacijos, memorandumai*

<sup>470</sup> Pagal CHU, S. V.; GARVEY, T. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation, *supra* note 464, p. 5–6; *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U. S. 579 (1952). S. Chu ir T. Garvey teigia, kad teismas nebūtinai turi laikytis šios trijų kategorijų sistemos. Pavyzdys – *Chamber of Commerce v. Reich* byla.

<sup>471</sup> CHU, S. V.; GARVEY, T. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation, *supra* note 464, p. 7–8.

netiesiogiai veikiant privačių subjektų interesus daroma įtaka pareigūnams ir agentūroms. Proklamacijomis Prezidentas tiesiogiai veikia privačių asmenų interesus, pavyzdžiui, Dž. Vašingtonas proklamacija įtvirtino Padėkos dieną; 2) vykdomieji nurodymai turi būti skelbiami Federaliniame registre, o proklamacijos ir memorandumai gali būti skelbiami tik Prezidentui nusprendus, kad jos yra bendrojo pobūdžio ir gali sukelti teisinių padarinių<sup>472</sup>.

#### 4.5. Teismų jurisprudencija (angl. *judge-made law*)

Teismų jurisprudencija ir praktika yra pats gausiausias ir svarbiausias administracinės teisės (kaip ir kitų teisės šakų JAV) šaltinis. Paprastai amerikiečių mokslininkai pateikiamas taisykles ar teiginius pagrindžia teismų praktika ir atskiromis teisėjų nuomonėmis, o ne įstatymų straipsniais ar jų punktais. Pavyzdžiui, kalbant apie agentūrų vadovų skyrimo tvarką pateikiamos nuorodos į *Buckley v. Valeo*, *Landry v. FDIC*, *Morrison v. Oslon* bylas ir pan.

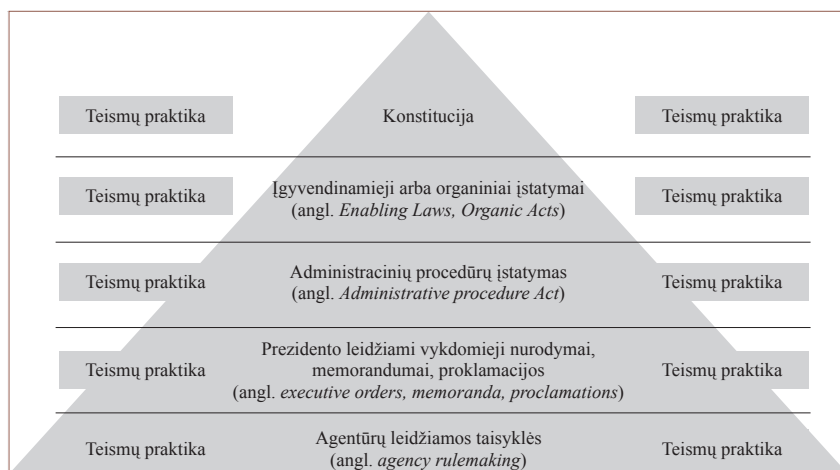
JAV federalinėje administracinėje teisėje nuolat cituojamos šios klasikinės bylos:

*Klasikinės bylos*

- 1) dėl agentūrų funkcijų – *Londoner v. City and County, Bi-Metallic Investment Co. V. State Board of Equalization of Colorado, Lincoln v. Vigil, Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe, City of West Chicago, Illinois v. NRC* ir kt.;
- 2) dėl agentūrų vadovybių skyrimo – *Buckley v. Valeo, Landry v. FDIC, Morrison v. Oslon, Wiener v. U. S.* ir t. t.;
- 3) dėl teisminės kontrolės – *Chevron U. S. A. v. Natural Resources Defense Council, Inc., Leymon-Owen College v. NLRB* ir t. t.

JAV federalinės administracinės teisės šaltiniai pateikiami toliau:

#### 14 lentelė. JAV federalinės administracinės teisės šaltiniai



<sup>472</sup> CHU, S. V.; GARVEY, T. Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation, *supra* note 464, p. 2; GAZIANO, T. F. The Use and Abuse of Executive Orders and Other Presidential Directives. Center of Legal and Judicial Studies, 2001.

## 5. JAV ADMINISTRACINIS PROCESAS

(angl. *administrative procedure*)

JAV administracinis procesas apima agentūrų teisėkūros ir jurisdikcijos veiklą (funkcijas) bei teisminę agentūrų veiklos kontrolę.

### 5.1. Ketvirtoji pataisa (angl. *Fourth Amendment*)

Amerikiečių administracinės teisės specialistai<sup>473</sup> pradėdami analizuoti administracinį procesą cituoja JAV Konstitucijos ketvirtąją pataisą, pagal kurią draudžiami nepagrįsti tyrimai, poėmiai, konfiskavimas, o jeigu kyla poreikis atlikti minėtuosius veiksmus, iš viešojo subjekto reikalaujama oficialaus įgaliojimo. Šioje normoje nėra nurodyta, kas yra „nepagrįsti tyrimai“, taigi JAV Aukščiausiasis Teismas nustatė išimtis, kada oficialus įgaliojimas tirti, ieškoti, konfiskuoti yra nereikalingas. S. J. Cannas išvardija šias išimtis: muitinis tikrinimas, automobilio sustabdymas ir pan.<sup>474</sup>

*Ketvirtoji pataisa*

Taigi, pasak S. J. Canno, jeigu į asmeniui nuosavybės teise priklausantią parduotuvėlę ateitų pareigūnas (inspektorius) ir neturėdamas oficialaus įgaliojimo pareikalautų jį įleisti patikrinti, ar parduotuvėlės veikla nepažeidžia įstatymų, savininkas galėtų atsisakyti vykdyti šį reikalavimą. Tokią teisę užtikrina JAV Konstitucijos ketvirtoji pataisa. Dažniausiai cituojama keletas bylų: *Camara v. Municipal Court, United States v. Biswell* ir *Colonnade Catering Corporation v. United States*. Toliau jos apžvelgiamos išsamiau.

*Camara v. Municipal Court* byla: San Francisko visuomenės sveikatos departamento inspektorius (angl. *San Francisco public health inspector*) atlikdamas kasmetinę patikrą paprašė R. C. leisti apžiūrėti patalpas, nes buvo gauta informacija, kad nuomotas patalpas pirmajame pastato aukšte asmuo naudoja kaip asmenines, nors tokia šių patalpų paskirtis teisės aktais buvo uždrausta. Asmuo atsisakė įsileisti inspektorių į patalpas motyvuodamas tuo, kad šis neturi įgaliojimo. Pareigūnas dar keletą kartų buvo grįžęs su tuo pačiu prašymu neturėdamas tam įgaliojimo. R. C. buvo areštuotas už tai, kad neleido atlikti patikrinimo. JAV Aukščiausiasis Teismas nutarė, kad San Francisko visuomenės sveikatos inspektorius negalėjo be oficialaus įgaliojimo įeiti į asmens namus.

*Camara v. Municipal Court*

*United States v. Biswell* byla: darbo metu pareigūnai apsilankė L. A. B., turėjusio federalinę licenciją prekiauti sportiniais ginklais, parduotuvėje. Pareigūnai patikrino jo buhalterijos knygas ir paprašė leidimo apžiūrėti užrakintą ginklų saugojimo patalpą. L. A. B. paprašė parodyti atitinkamą įgaliojimą. Pareigūnai atsakė neturį, bet ir be atskiro įgaliojimo galintys atlikti apžiūrą pagal Ginklų kontrolės įstatymo (angl. *Gun Control Act*) 923(g) nuostatą, kurios teksto kopija L. A. B. buvo įteikta. Šis įleido pareigūnus, o šie patalpoje pastebėjo du be licencijos laikomus šautuvus. Ginklai buvo konfiskuoti, o L. A. B. nuteistas. Šioje byloje JAV apeliacinis teismas nustatė, kad Ginklų kontrolės įstatymo 923(g)

*U. S. v. Biswell*

<sup>473</sup> CANN, St. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 142; HARTER, Ph. Administrative Law in the United States, *supra* note 447, p. 331.

<sup>474</sup> *Ibid.*, p. 142.

*Colonnade  
Catering  
Corporation  
v. U. S.*

nuostata yra antikonstitucinė Ketvirtosios pataisos požiūriu, nes įtvirtino teisę visais atvejais be atitinkamo įgaliojimo tikrinti tam tikra veikla užsiimančių asmenų komercines patalpas. Kita vertus, JAV Aukščiausiasis Teismas šioje byloje, kaip ir *Colonnade Catering Corporation v. United States* byloje, konstatavo, kad asmenys, besiverčiantys veikla (prekyba šaunamaisiais ginklais ir alkoholiniais gėrimais (angl. *firearms business and liquor establishment*), kuriai taikoma nuolatinė valstybinė priežiūra (angl. *pervasively regulated business*), turi susitaikyti su didesniais privatumo ribojimais, o kontrolę vykdančioms pareigūnams nėra reikalingi atskiri įgaliojimai atlikti vykdomosios valdžios institucijų reguliuojamos verslo šakos (angl. *close governmental supervision and inspection*) priežiūros procedūras<sup>475</sup>.

## 5.2. Informacijos laisvės įstatymas

(angl. *Freedom of Information Act*)

*Informacijos  
laisvė*

Šis įstatymas yra įtrauktas į Administracinių procedūrų įstatymo pirmosios dalies 5 skyriaus 552 paragrafą. Pagal šį paragrafą, kiekviena agentūra privalo Federaliniame registre publikuoti procedūrų taisykles, atitinkamas materialiąsias normas, kiekvieną jų pakeitimą ir panaikinimą. Be to, visuomenei turi būti sudarytos sąlygos susipažinti su nuomonėmis, nurodymais ir paaiškinimais, kurie nėra publikuojami Federaliniame registre, agentūrų personalo instrukcijomis, galbūt turinčiomis įtakos visuomenės nariams, ir t. t. Šaltiniuose teigiama, kad šis įstatymas yra sukurtas keliems tikslams: „<...> informuotas elektoratas yra pagrindas demokratijai apsaugoti; viešumas – viena iš geriausių netinkamo pareigūnų elgesio prevencijos priemonių; privatumas yra pamatinė teisė, susijusi su poreikiu riboti institucijų kišimąsi į žmonių gyvenimą.“<sup>476</sup> Oficialiajame Valstybės departamento tinklalapyje teigiama<sup>477</sup>, kad iš esmės šis įstatymas nustato, jog bet kuris asmuo turi teisę reikalauti galimybės susipažinti su federalinių agentūrų turimais duomenimis ar informacija, nebent ta informacija ar medžiaga yra saugoma nuo paviešinimo remiantis viena iš devynių įstatyme numatytų išimtinių kategorijų, dėl kurios agentūra gali neteikti informacijos. Šios kategorijos yra tokios: 1) klasifikuota informacija dėl šalies saugumo ar užsienio politikos; 2) vidinės agentūrų personalo taisyklės ir praktikos; 3) įstatymais nustatyta informacija; 4) komercinės paslaptys ir konfidenciali verslo informacija; 5) agentūrų tarpusavio ir vidaus agentūrų memorandumai ar laiškai, saugomi teisės aktais; 6) personalo ir vadinamosios medicininių duomenų bylos; 7) teisės aktų vykdymo dokumentai ar informacija; 8) informacija dėl bankų priežiūros; 9) geologinė ir geofizinė informacija.

*Išimtinės  
kategorijos*

<sup>475</sup> CANN, St. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 143; *Camara v. Municipal Court*, 387 U. S. 523 (1967), *United States v. Biswell*, 406 U. S. 311 (1972) ir *Colonnade Catering Corporation v. United States*, 397 U. S. 72 (1970).

<sup>476</sup> CANN, St. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 163.

<sup>477</sup> The Freedom of Information Act. U. S. Department of State [interaktyvus, žiūrėta 2014-08-06]. Prieiga per internetą: <<http://foia.state.gov/Learn/FOIA.aspx>>.

Nemažai ginčų kyla dėl komercinių paslapčių ir įpareigojimo pateikti informaciją santykio. Šias diskusijas atskleidžia, pavyzdžiui, byla *National Parks and Conservation Association v. Morton*:

*National Parks & Conservation Association v. Morton*

Pareiškėjas kreipėsi į teismą dėl to, kad Nacionalinė parkų ir išsaugojimo asociacija neleido tikrinti ir kopijuoti tam tikros medžiagos, susijusios su koncesine Nacionalinių parkų tarnybos veikla bei įmonių, vykdančių koncesijas nacionaliniuose parkuose, audito, metinės finansų ataskaitos ir kita finansinio pobūdžio informacija. Asociacija tvirtino, kad tokia informacija saugoma pagal Informacijos laisvės įstatymo ketvirtąją kategoriją, t. y. laikytina komercine paslaptimi ir jai taikytinas konfidencialumo statusas. Taigi teismas turėjo įvertinti, kokia informacija gali būti laikoma konfidencialia. Teismas pareiškė, kad medžiaga laikytina konfidencialia, jei fizinis ar juridinis asmuo, iš kurio ta medžiaga gauta, įprastomis sąlygomis nepateiktų jos visuomenei, taip pat jei medžiagos paviešinimas galėtų pakenkti asmenų konkurencingumui<sup>478</sup>.

Kaip minėta 4.3 poskyryje apie Administracinių procedūrų įstatymo struktūrą, agentūrų veikla skirstoma į teisėkūros ir jurisdikcinę veiklą, kurios savo ruožtu – į formaliąsias ir neformaliąsias. Toliau aptariama šių funkcijų specifika ir skirtumai.

### 5.3. Agentūrų teisėkūros ir jurisdikcijos funkcijos

(angl. *agency procedure: rulemaking, quasi-legislative and adjudication, quasi-judicial*)<sup>479, 480</sup>

JAV Aukščiausiasis Teismas yra išnagrinėjęs keletą bylų (*Londoner v. Denver, Bi-Metallic Investment Co v. State Board of Equalization*), kuriose apibrėžiami teisėkūros ir jurisdikcinės veiklos skirtumai. Jurisdikcijos funkcija susijusi su asmenų teisių ir pareigų taikant bendrojo pobūdžio taisyklės nustatymu, o teisėkūra apima bendrųjų normų formulavimą<sup>481</sup>.

*Teisėkūros ir jurisdikcinė funkcija*

Pirmoji byla susijusi su gatvės, vėliau tapusios pagrindine Denverio gatve, grindimu. Remiantis vietos teisės aktais, gretimo žemės sklypo savininkas turėjo padengti dalį gatvės grindimo išlaidų. Pagrindinis klausimas, į kurį turėjo atsakyti teismas, – ar suinteresuotasis asmuo turėjo teisę būti

*Londoner v. Denver*

<sup>478</sup> *National Parks and Conservation Association v. Morton*, 498 F.2D 765 (1974). Žr.: *Chrysler v. Brown*, 441 U. S. 281 (1979), *National Labor Relations Board v. Sears, Roebuck & Company*, 421 U. S. 132 (1975), etc.; CANN, St. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 168–180.

<sup>479</sup> Autorė šias dvi sąvokas išvertė taip: „taisyklių leidimas“ ir „ginčų sprendimas“. Šioje knygoje minėtosios sąvokos vėrčiamos „teisėkūra“ (angl. *rulemaking*) ir „jurisdikcijos funkcijos“ (angl. *adjudication*), žr.: DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 64.

<sup>480</sup> Remiantis JAV Administracinių procedūrų įstatymo 553 ir 554 paragrafais galima teigti, kad JAV agentūros atlieka dvi pagrindines funkcijas, t. y. teisėkūros ir jurisdikcijos. Kita vertus, kai kurie autoriai teigia, kad dauguma agentūrų funkcijų peržengia dviejų funkcijų ribas. Iš viso esančios devynios tokios sritys: derybos, alternatyvūs ginčų sprendimai, paraiškų, pretenzijų svarstymai, tikrinimai, poėmiai, konfiskavimai, atidėjimai, agentūrų vykdoma kontrolė, agentūros bendravimas su žiniasklaida, patarimai, konsultacijos, sutarčių sudarymai, agentūrų valdymas (pavyzdžiui, Valstybinė parkų tarnyba valdo didžiulius gamtos išteklius, priima sprendimus dėl koncesijų teisės suteikimo ir pan.). Pagal CANN, St., J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 200.

<sup>481</sup> DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Daktaro disertacija, *supra* note 52, p. 64; *Londoner v. Denver*, 210 US 373 [1908]. The U. S. Supreme Court Center [interaktyvus, žiūrėta 2011-06-29]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/us/210/373/>>; *Bi-Metallic Investment Co v. State Board of Equalization*, 239 US 441 [1915]. The U. S. Supreme Court Center [interaktyvus, žiūrėta 2011-06-29]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/us/239/441/case.html>>.

išklaustas prieš valdžios subjektui priimant sprendimą, darantį šiam asmeniui tiesioginį poveikį.

*Bi-Metallic*

Antroje byloje buvo sprendžiamas klausimas, ar turėjo būti atskirai tariamasi su Denverio gyventojais prieš vietos valdžios institucijoms pakeliant mokesčius už apmokestinamosios nuosavybės įvertinimą. Teismas nutarė, kad tai yra politinis klausimas ir kiekvieno išklausti nėra būtina, nes toks mokesčių pakėlimas vienodai paveikia visus gyventojus. Abiejose bylose teismas nustatė, kad privalomas svarstymas numatytas ne be reikalo ir asmens teisė būti išklaustam, kai institucijos priimamas sprendimas gali paveikti siaurą asmenų grupę, o pats sprendimas dėl jau atliktų veiksmų ir neveikimo priimamas taikant teisinę normą, privalo būti įgyvendinta. Toks sprendimas laikytinas įtvirtinančiu institucijos jurisdikcijos funkciją. Atskiri svarstymai nėra būtini, jeigu sprendimu kuriamos strategijos taikomos bendrai ir yra nukreiptos į ateitį. Tokie sprendimai atskleidžia institucijos teisėkūros funkciją<sup>482</sup>.

551 para-  
grafas  
5, 7 punktai

Pirmosios federalinio Administracinių procedūrų įstatymo dalies 5 skyriaus 551 paragrafo 5 ir 7 punktai pateikia *rulemaking* ir *adjudication* apibrėžimus. *Rulemaking* reiškia agentūros atliekamą procesą formuluojant, keičiant ar panaikinant taisyklę, o *adjudication* – agentūros atliekamą procesą formuluojant nurodymą (angl. *order*). To paties paragrafo 4 ir 6 dalyse yra apibrėžtos sąvokos „taisyklė“ ir „nurodymas“. Taisyklė reiškia visą arba dalį agentūros leidžiamo dokumento, yra bendrojo arba specifinio pobūdžio, nukreipta į ateitį, kad būtų įgyvendintas ir interpretuojamas įstatymas arba formuojama strategija, aprašoma agentūros organizacija, procedūra, praktiniai nuostatai, apimantys, pavyzdžiui, tarifų ir įkainių nustatymą. Vadinasi, įkainių nustatymas – agentūros teisėkūros funkcija. Nurodymas apibrėžia visą ar dalį agentūros nuostatų, kurių forma gali būti pozityvioji, negatyvioji, draudžiamoji ir deklaratyvioji, dėl su bendrųjų normų formulavimu nesusijusių klausimų, įskaitant licencijavimą. Taigi licencijos išdavimas yra agentūros ne teisėkūros, bet jurisdikcinės veiklos funkcija. Štai kaip E. D. Hallas aiškina *rulemaking* ir *adjudication* skirtumą<sup>483</sup>:

15 lentelė

Teisėkūros funkcija (angl. <i>rulemaking</i> )	Jurisdikcijos funkcija (angl. <i>adjudication</i> )
1. Skirta didelėms grupėms ar strateginiams klausimams.	1. Skirta apibrėžtomis asmenų grupėms ar ginčams.
2. Nukreipta į ateitį.	2. Susiję su praeityje padarytomis veikomis.
3. Tikslas – sukurti elgesio reguliavimo taisyklę.	3. Tikslas – nagrinėti ginčus.
4. Sprendimai grindžiami faktais ir strategijomis.	4. Sprendimai grindžiami ištirtais faktais.
5. Nustato standartus, kuriais remiantis asmenims gali būti taikoma atsakomybė.	5. Nustato kaltę ir taiko sankcijas.

JAV mokslininkai teigia<sup>484</sup>, kad yra trys šaltiniai, kuriuose atskleidžiamos agentūrų atliekamų procedūrų nuostatos: Administracinių procedūrų įsta-

<sup>482</sup> Pagal HARTER, Ph. J. *Administrative Law in the United States*, *supra* note 447, p. 334.

<sup>483</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 108.

<sup>484</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

tymas, įgyvendinamasis, arba organinis, įstatymas, tinkamas konstitucinis procesas (angl. *APA, Organic Act, Constitutional Due Process*). Pirmieji du aptarti III dalies 4 skyriuje „JAV administracinės teisės šaltiniai“.

### 5.3.1. Tinkamas procesas (angl. *due process*)

Penktoji ir keturioliktoji JAV Konstitucijos pataisos, kurių kilmės reikėtų ieškoti 1215 m. *Magna Carta* 39 straipsnyje<sup>485</sup>, vadinamos tinkamo proceso nuostatomis (angl. *due process clauses*). Jose įtvirtinta, kad niekas negali iš asmenų atimti gyvybės, laisvės ar nuosavybės be tinkamo teisinio proceso (angl. *due process of law*)<sup>486</sup>. Ši nuostata taikoma neformaliai jurisdikcinei agentūrų veiklai.

*Penktoji ir keturioliktoji pataisos*

G. Lawsonas<sup>487</sup> skiria tris teorijas, kurios detalizuoja šiuolaikinę tinkamo proceso nuostatą. Nihilistų (angl. *nihilist*) teorija teigia, kad nėra nieko, ką galima įvardyti tinkamu teisiniu (teisės) procesu, jei „teisinis“ („teisės“) reiškia dėsningumus, kuriuos galima apibūdinti suprantamų principų sistema. Pagal šią teoriją, modernaus tinkamo proceso bylos (angl. *modern due process cases*) tiesiog atspindi politikos prioritetus perkeliant ar keičiant teisėjus, kurie vėliau vartoja skaidrias, bet beprasmiškas formuluotes, pateisinančias jų veiklos rezultatus (angl. *on this theory, modern due process cases simply reflect the policy preferences of shifting majorities of justices, who then employ transparently vacuous formulations to justify their outcomes*)<sup>488</sup>. Pagal sekcijų teoriją (angl. *compartmentalist*), negalima kalbėti apie vieną tinkamo proceso teisę, nes gali būti kalėjimų, viešųjų mokyklų, viešosios tarnybos ir licencijavimo teisiniai procesai. Doktrinų teorijos šalininkai (angl. *doctrinalist*) teigia, kad yra bendrasis tinkamas teisinis procesas. Pripažįstama, kad jis yra nestabilus, neprognozuojamas, bet atskiros tinkamo teisinio proceso dalys formuoja vieną doktriną.

*Trys due process teorijos*

G. Lawsonas<sup>489</sup> teigia, kad tinkamo proceso nuostata yra taikoma tik valstybės valdžios veikloje, privatus asmuo tinkamo proceso nuostatos negali pažeisti. Be to, šis mokslininkas teigia, kad teismai tinkamo proceso sampratos analizės požiūriu dažniausiai aiškina dvi sąvokų kategorijas: „gyvybė, laisvė, nuosavybė“ ir „be tinkamo teisinio proceso“. „Gyvybės, laisvės, nuosavybės“ kategorijos reiškia grupę teisinių interesų, kurie turi būti apsaugoti taikant tinkamo proceso nuostatas. „Jeigu tokio intereso ginče tinkamo teisinio proceso prasme nėra, institucija gali atimti minėtąsias vertybes be jokių procedūrų ir nepažeisdama tinkamo proceso nuostatos (toks agentūros įgaliojimas gali būti numatytas įstatyme, įsta-

*„Gyvybė, laisvė, nuosavybė“ ir „be tinkamo proceso“*

<sup>485</sup> Šiuo požiūriu britų ir amerikiečių teisės samprata skiriasi. Britų tinkamo proceso institutas yra labai siauras ir techniškas. Žr.: LAWSON, G. *Federal Administrative Law*, *supra* note 387, p. 807.

<sup>486</sup> Keturioliktoji pataisa skirta valstijoms. Kita vertus, pasak G. Lawsono, tinkamas teisinis procesas valstijų ar federaliniu lygmeniu nesiskiria. *Ibid.*, p. 803.

<sup>487</sup> *Ibid.*, p. 803–804.

<sup>488</sup> *Ibid.*

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 806.

tymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose ar bendrojoje teisėje). Jeigu interesas reiškia „gyvybę, laisvę ar nuosavybę“, tai tinkamo teisinio proceso nuostatos procedūros aspektas vis tiek leidžia institucijai atimti vertybes, jeigu tai daroma laikantis tinkamo proceso nuostatos.<sup>490</sup> Todėl minėtose JAV Konstitucijos pataisose yra įtvirtinta taisyklė, kad niekas negali iš asmenų atimti gyvybės, laisvės ar nuosavybės be tinkamo teisinio proceso.

*Tinkamo proceso reikalavimo argumentai*

P. Straussas<sup>491</sup> remdamasis jau aptartomis ir kitomis bylomis teigia, kad negalima tikėtis, jog Amerikos teisėje būtų tinkamomis laikomų procedūrų sąrašas. Be to, mokslininkas įvardija procedūrų elementus, kurie gali būti tinkamo proceso reikalavimo argumentai:

- nešališkas tribunolas (angl. *an unbiased tribunal*) (institucija, turinti priimti sprendimą),
- galimybė pateikti argumentų, pagrindžiančių, kodėl siūlomas veiksmas neturėtų būti atliktas (angl. *opportunity to present reasons why the proposed action should not be taken*),
- teisė pateikti įrodymų ir kviesti liudininkų (angl. *the right to present evidence, including the right to call witnesses*),
- teisė žinoti priešingos šalies įrodymus (angl. *the right to know opposing evidence*),
- kitos šalies liudininkų kryžminės apklausos teisė (angl. *the right to cross-examine adverse witnesses*),
- sprendimo priėmimas remiantis tik pateiktais įrodymais (angl. *a decision based exclusively on the evidence presented*),
- teisė būti atstovaujama (angl. *opportunity to be represented by counsel*),
- reikalavimas, kad tribunolas fiksuotų pateiktus įrodymus (angl. *requirement that the tribunal prepare a record of the evidence presented*),
- reikalavimas, kad tribunolas raštu atskleistų faktines aplinkybes ir sprendimo motyvus (angl. *requirement that the tribunal prepare written findings of fact and reasons for its decision*).

Toliau pateikiama keletas pavyzdžių bylų, susijusių su laisvės ir nuosavybės interesais.

*Paul v. Davis*

*Paul v. Davis* byla: policijos pareigūnai maždaug aštuoniems šimtams parduotuvių išsiuntė skrajutes su užrašu „Parduotuvių vagys“, kuriose buvo išspausdintos parduotuvėse vagiliaudavusių asmenų pavardės ir nuotraukos. Taip vietos policija artėjančio Kalėdų sezono metu norėjo apsaugoti prekybininkus nuo vagysčių. Asmuo, kuris buvo patekęs į tą sąrašą, nes iš tiesų buvo suimtas už vagiliavimą, bet vėliau kaltinimai jam buvo panaikinti, kreipėsi į teismą ir teigė, kad tokie policijos veiksmai kenkia jo reputacijai. Jis rėmėsi keturioliktąja Konstitucijos pataisa argumentuodamas, kad skrajutė su tokiu užrašu ir turiniu neleistina iš jo

<sup>490</sup> LAWSON, G. Federal Administrative Law, *supra* note 387, p. 807.

<sup>491</sup> STRAUSS, P. Due Process. Cornell University Law School, Legal Information Institute [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-29]. Prieiga per internetą: <[www.law.cornell.edu/wex/due\\_process](http://www.law.cornell.edu/wex/due_process)>.



atėmė tam tikras laisves. JAV Aukščiausiasis Teismas nusprendė, kad šio asmens reputacijai apsaugoti nėra tinkamos proceso nuostatos, nes trūksta konkretnesnio, pavyzdžiui, darbinio intereso. Taigi reputacija, nesusijusi su materialiniu interesu, nėra ginama pagal tinkamo proceso nuostatą.

*Wisconsin v. Constantineau* byla: pareiškėja kreipėsi į teismą prašydamą paskelbti antikonstituciniu Viskonsino valstijos priimtą teisės aktą: policijos viršininkas be išankstinio pranešimo ir nagrinėjimo (angl. *hearing*) prekyvietėms, užsiimančioms mažmenine alkoholinių gėrimų prekyba, išsiuntė raštą, kuriame buvo nurodyta vienus metus neparuoti atsakovei alkoholinių gėrimų. Policijos viršininkas priėmė šį sprendimą vadovaudamasis Viskonsino Statuto pastraipa 176.26 (*Wisconsin Statute Section: 176.26 (Act)*), kurioje buvo įtvirtinta teisė be išpėjimo uždrausti parduoti ar dovanoti alkoholinius gėrimus tam tikriems subjektams – asmenims, kurie negali kontroliuoti savo žalingo potraukio ir todėl gali pakenkti bendruomenei. Aktas buvo paskelbtas antikonstituciniu. Teismas pripažino, kad kai dėl valdžios institucijos veiksmų kyla grėsmė asmens reputacijai, garbei, orumui, prieš priimant sprendimą būtina suteikti tokiam asmeniui teisę būti išklausytam. Taigi šiuo atveju valdžios institucija prieš priimdama sprendimą turėjo vadovautis tinkamo teisinio proceso nuostata<sup>492</sup>.

*Wisconsin v. Constantineau*

### 5.3.2. Agentūrų leidžiamų taisyklių rūšys ir teisėkūros procedūros

Administracinių procedūrų įstatymo 553 paragrafe yra paminėtos dviejų tipų agentūrų leidžiamos taisyklės: interpretuojamosios (angl. *interpretive rules*) ir substanyviosios (angl. *substantive rules*). E. D. Hallas<sup>493</sup> teigia, kad agentūrų taisyklės yra legislatyvinės ir interpretuojamojo pobūdžio. Legislatyvinės taisyklės gali būti skirstomos į procedūrinės ir substanyviašias. Taigi toliau trumpai aptariamoms interpretuojamosios, substanyviosios ir procedūrų taisyklės. *Interpretuojamosiomis* vadinamos taisyklės, kuriomis agentūra visuomenei aiškina ir interpretuoja įstatymą arba savo išleistas taisykles, jų taikymą, poveikį asmenų interesams. Jomis negalima nustatyti kitokio reguliavimo, nei yra įtvirtintas įstatyme ar norminėse taisyklėse. Kai kurios interpretavimo taisyklės gali būti viešinamos Federaliniame registre arba skelbiamos oficialiuose agentūrų tinklalapiuose<sup>494</sup>. Šios taisyklės niekada neįgyja įstatymo galios.

*Interpretuojamosios taisyklės*

*Substanyviosios* taisyklės turi įstatymo galią. Teisėjas W. Rehnquistas<sup>495</sup> *Chrysler v. Brown* byloje apibrėžė tokių taisyklių ypatumus: jos nustato asmenų teises ir pareigas, jų priėmimo pagrindas yra teisėtas Kongreso nurodymas agentūrai priimti tokio pobūdžio taisykles, be to, jos turi būti priimtos atsižvelgiant į tinkamas procedūras, kaip tai nustatyta Administracinių procedūrų įstatymo 553 paragrafe.

*Substanyviosios taisyklės*

<sup>492</sup> Pagal: *Paul v. Davis* 424 U. S. 693 (1976); *Wisconsin v. Constantineau* 400 U. S. 433 (1971); CANN, St. J. Administrative Law, *supra* note, p. 396, 314–318.

<sup>493</sup> HALL, E. D. Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy, *supra* note 395, p. 110.

<sup>494</sup> Pagal: *A Guide to the Rulemaking Process. Federal Register*, p. 11 [interaktyvus, žiūrėta 2014-08-08]. Prieiga per internetą: <[https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf)>.

<sup>495</sup> CANN, St. J. Administrative Law, *supra* note 396, p. 234.

*Procedūrų taisyklės*

*Procedūrų* taisyklėmis dažniausiai nustatoma agentūrų veiklos vidaus tvarka. Teismams nagrinėjant ginčus dažnai tenka atsakyti, kokios rūšies – teisėkūros ar jurisdikcinę – taisyklę ar nurodymą agentūra išleido<sup>496</sup>.

*Taisyklių priėmimo procedūros*

Svarbu apibrėžti ne tik taisyklių rūšis, bet ir skirtingas jų priėmimo procedūras. JAV administracinės teisės specialistai skiria dėmesio ir joms. Pavyzdžiui, K. F. Warrenas, S. J. Cannas, E. D. Hallas ir K. A. Watts skiria formaliąsias ir neformaliąsias taisyklių priėmimo procedūras, t. y. vadinamąją formaliąją ir neformaliąją teisėkūrą. Administracinių procedūrų kodekso 553 paragrafe šios dvi teisėkūros formos apibūdinamos, bet sąvokos „formalioji“ ir „neformalioji“ nėra vartojamos.

*Formalioji teisėkūra*

Pasak E. D. Hallo, *formalioji teisėkūra* yra pati brangiausia ir daugiausia laiko trunkanti teisėkūros procedūra<sup>497</sup>. Pagal Administracinių procedūrų įstatymo 553(c) paragrafą, formaliosios teisėkūros reikalaujama tada, kai tai nustatyta įstatymuose, o taisyklė turi būti priimta oficialiai po to, kai byla išnagrinėjama. Taigi formalioji teisėkūra turi būti nustatyta įstatymuose. Pagal JAV Aukščiausiojo Teismo išaiškinimą byloje *United States v. Florida East Coast R. R.*, formalioji teisėkūra reikalauja, kad agentūra taikytų Administracinių procedūrų įstatyme numatytas teismo proceso tipo nagrinėjimo taisykles<sup>498</sup>. Administracinių procedūrų įstatymo 553(d) paragrafe įtvirtinta, kad agentūra privalo pavišinti galutinę taisyklės versiją mažiausiai prieš 30 dienų iki jos įsigaliojimo dienos. Formalioji teisėkūra, anot E. D. Hallo<sup>499</sup>, Amerikoje kritikuojama dėl pernelyg brangios ir ilgos procedūros. Mokslininkas pateikia Maisto, vaistų ir kosmetikos priemonių įstatymo pavyzdį: vieno klausimo nagrinėjimas sudarė maždaug 8 000 puslapių bylą. Klausimas buvo toks: kiek žemės riešutų – 87,5 procento ar 90 procentų – turi būti žemės riešutų sviesto sudėtyje? Nagrinėdama šią problemą Maisto ir vaistų administracija užtruko 12 metų, o bylą sudarė 100 000 puslapių. Taigi prieš priimant taisykles vykstantis teismo proceso tipo nagrinėjimas vadinamas formaliąja teisėkūra, „protokoluotąja teisėkūra“, arba „554-ąja procedūra“ (Administracinių procedūrų kodekso 554 paragrafas, skirtas agentūrų jurisdikcijos funkcijai).

*Riešutų sviestas**Neformalioji teisėkūra*

*Neformaliosios teisėkūros* procedūros taikomos tada, kai įstatymas nereikalauja formaliosios teisėkūros ir kai nėra išimčių (pagal Administracinių procedūrų įstatymo 553(a) paragrafą, tokios išimtys yra krašto apsaugos ir užsienio reikalai, agentūros vadyba, personalo klausimai ir pan.). Šiems klausimams taikomos išimtinės teisėkūros procedūros (angl. *exempted rulemaking*).

<sup>496</sup> *Morton v. Ruiz* 415 U. S. 199 (1974), *National Muffler Dealers Association, Inc. V. United States* 440 U. S. 472 (1979) ir pan. bylos.

<sup>497</sup> HALL, E. D. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*, *supra* note 395, p. 111.

<sup>498</sup> *United States v. Florida East Coast R. R.* 410 U. S. 224 (1973); *ibid.*, p. 111.

<sup>499</sup> *Ibid.*, p. 113.

Paprastai teigiama, kad yra keletas taisyklių kūrimo stadijų: koncepcijos pavišinimas, taisyklės siūlymas ir taisyklės priėmimas<sup>500</sup>. Daugelio agentūrų leidžiamoms taisyklėms artima vadinamoji „pranešimo ir komentaro“<sup>501</sup> (angl. *notice and comment*) procedūra. Remdamasi šia procedūra agentūra privalo teikti pranešimus Federaliniam registru. Šie pranešimai – tam tikras kvietimas suinteresuotiesiems asmenims reikšti savo nuomones dėl siūlomų taisyklių. Komentavimo etapo pabaigoje agentūra išleidžia galutinę taisyklių versiją ir išaiškina, kaip buvo atsižvelgta į visuomenės komentarus. Vėliau taisyklės spausdinamos Federalinių reguliavimų kodekse<sup>502</sup>. Tokia taisyklių priėmimo tvarka yra įtvirtinta Administracinio procedūrų įstatymo dalies 5 skyriaus 553 paragrafe. Beje, jeigu taisyklių turinys labai svarbus arba gali turėti ekonominių padarinių, prieš agentūrai pateikiant skelbti jas gali patikrinti Prezidentas, kuriam tai padaryti padeda taisyklių projektą analizuojantis Informacijos ir reguliavimo reikalų biuras. Prie tokių taisyklių projekto agentūra privalo pateikti jų įgyvendinimo išlaidų ir pelno analizę<sup>503</sup>.

*Pranešimas ir komentaras*

Taigi kuo skiriasi formalioji ir neformalioji teisėkūra? Remiantis ir vienos, ir kitos teisėkūros procedūromis Federaliniame registre spausdinami pranešimai apie siūlomą taisyklę. Agentūros privalo sudaryti sąlygas suinteresuotiesiems asmenims dalyvauti priimant taisyklę. Pavišindama pranešimą apie siūlomą taisyklę agentūra privalo tame pranešime nurodyti, ar bus priimamos suinteresuotųjų asmenų pastabos, kita informacija žodžiu ar raštu. E. D. Hallas teigia, kad agentūros gali gauti tūkstančius suinteresuotųjų asmenų pastabų, pavyzdžiui, Maisto ir vaistų administracijos pasiūlyta tabako produktų reguliavimo taisyklė sulaukė 7 000 komentarų<sup>504</sup>. Ir formaliosios, ir neformaliosios teisėkūros atveju galutinės taisyklių versijos turi atskleisti jų priėmimo pagrindą ir tikslą. Pagrindinis formaliosios ir neformaliosios teisėkūros skirtumas yra tas, kad formaliajai būdingas teismo proceso tipo kuriamosios taisyklės nagrinėjimas.

*Formalioji v. neformalioji teisėkūra*

### 5.3.3. Agentūrų jurisdikcijos funkcija

Pasak E. D. Hallo, agentūrų jurisdikcijos funkcija reiškia procesą, kuriame dalyvauja agentūra, teigianti, kad fizinis ar juridinis asmuo pažeidė taisyklės ar įstatymą<sup>505</sup>. Mokslininkas teigia, kad jurisdikcinė agentūrų veikla – tai administracinis teismo ginčų nagrinėjimo proceso ekviva-

*Teismo nagrinėjimo ekvivalentas*

<sup>500</sup> Securities and Exchange Commission. Washington, DC [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-04]. Prieiga per internetą: <<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>>.

<sup>501</sup> *Notice and comment*. Paprastai komisijos užtrunka nuo 30 iki 60 dienų komentarams patikrinti ir įvertinti. Žr.: US Securities and Exchange Commission. Washington, DC [interaktyvus, žiūrėta 2011-07-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>>; ZWART, T. Independent Regulatory Agencies, *supra* note 399, p. 10; LAVRIJSEN, S. An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies, *supra* note 399, p. 36–38.

<sup>502</sup> DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 65.

<sup>503</sup> Pagal Federalinio registro pateiktą informaciją: *A Guide to the Rulemaking Process. Federal Register* [interaktyvus, žiūrėta 2014-08-08]. Prieiga per internetą: <[https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf)>.

<sup>504</sup> Ar agentūros privalo atsižvelgti į šias pastabas? Vienareikšmiško atsakymo nėra. Žr.: HALL, E. D. Administrative Law, *supra* note, p. 395, 114.

<sup>505</sup> *Ibid.*, p. 162.

lentas<sup>506</sup>. Kaip minėta, agentūrų jurisdikcijos funkcija skirstoma į formaliąją ir neformaliąją.

*Formalioji  
jurisdikcijos  
funkcija*

Formaliosios jurisdikcijos funkcijos reikalavimai nustatyti Administracinių procedūrų įstatyme: pirmiausia agentūros turi išsiųsti šalims pranešimus dėl prasidėsiąčio ginčo nagrinėjimo proceso. Tai įtvirtinta 554(b) Administracinių procedūrų įstatymo paragrafe, kuriame nurodoma, kad šalys turi būti laiku informuotos apie ginčo nagrinėjimo vietą, laiką, jo teisinį pobūdį, instituciją, kurios kompetencija nagrinėti atitinkamą ginčą, aplinkybes ir t. t. Minėtajame įstatymo paragrafe vartojama kategorija „suinteresuotosios šalys“ (angl. *interested parties*). Jos laikomos proceso dalyvėmis. Ne visada lengva nustatyti ribą tarp suinteresuotųjų ir nesuinteresuotųjų. E. D. Hallas aiškina: įsivaizduokime, kad Atominės energetikos reguliavimo komisija nusprendžia pakeisti saugumo standartus, pagal kuriuos turės veikti atominės elektrinės. Visiškai aišku, kad šiuo atveju visos atominės elektrinės būtų suinteresuotosios šalys. Kyla klausimas, ar netoli elektrinių gyvenantys gyventojai irgi būtų suinteresuotosios šalys?<sup>507</sup> Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje atsirado vadinamoji *Ashbacker doktrina*, pagal kurią buvo išplėstas nagrinėjant ginčą galinčių dalyvauti asmenų sąrašas<sup>508</sup>. Taigi asmenys, kurie gali būti ekonomiškai paveikti agentūros sprendimo, turi teisę dalyvauti nagrinėjant svarstomą klausimą. Šalys susipažįsta ir gali keistis informacija apie bylos faktus prieš pradėdant ginčo nagrinėjimą. Pagal Administracinių procedūrų įstatymo 556(d) paragrafą, įrodinėjimo našta tenka tam, kas inicijuoja ginčo nagrinėjimą.

*Suinteresuotosios šalys*

Remiantis Administracinių procedūrų įstatymo 3105 paragrafu, kiekviena agentūra gali įdarbinti administracinės teisės teisėjus (angl. *Administrative Law Judges*), kad būtų atliktos procedūros, numatytos minėtojo įstatymo 556 ir 557 paragrafuose. Tai nėra teisėjai JAV Konstitucijos 3 straipsnio prasme: „Jie reguliuoja bylos nagrinėjimo eigą, priima dažniausiai rekomendacijų pobūdžio sprendimus, kuriais remdamasi agentūra vėliau priima sprendimą be jokių tolesnių procedūrų, nebent yra apeliacija arba agentūra pati nusprendžia peržiūrėti nepriklausomo administracinės teisės teisėjo sprendimą.“<sup>509</sup>

*Administracinės teisės teisėjai*

2014 m. JAV iš viso dirbo 15 000 administracinės teisės teisėjų, arbitrų, ginčų nagrinėjimui pirmininkaujančių asmenų. Yra keletas kriterijų, kurie turi užtikrinti administracinės teisės teisėjų nepriklausomumą. Šiems teisėjams bylos skiriamos rotacijos būdu; jie negali atlikti jokių kitų pareigų, išskyrus administracinės teisės teisėjo pareigas, ir gali būti atleisti tik įstatymuose numatytais pagrindais. Jų atlyginimus nustato ne agentūros vadovas, bet Valstybės tarnybos komisija (angl. *Office of Personnel Management*). Ši įstaiga tvarko minėtųjų teisėjų registrą.

<sup>506</sup> HALL, E. D. *Administrative Law*, *supra* note, p. 395, 114. Be to, reikia nepamiršti, kad formaliojoje teisėkūroje taikomos ginčų nagrinėjimo procedūros.

<sup>507</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>508</sup> *Ibid.*, *Ashbacker Radio Corp. v. FCC*, 326 U.S. 327 (1945).

<sup>509</sup> DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 66.

Visas procesas turi būti protokoluojamas, sprendimas turi būti pagrįstas išvadomis ir nurodytas sprendimo priėmimo pagrindas.

Neformalioji jurisdikcijos funkcija nėra aprašyta Administracinių procedūrų įstatyme. Administracinės teisės specialistai dažnai pateikia politinio prieglobsčio prašytojų kreipimosi pavyzdžių<sup>510</sup>. Dažnai tokie kreipimaisi nagrinėjami interviu būdu. Jeigu prašymas dėl politinio prieglobsčio atmetamas, taikomos formalesnės procedūros, pavyzdžiui, kreipiamasi į Imigracijos teisėją (angl. *Immigration Judge*), kuris dirba Vykdomajame imigracijos priežiūros biure prie Teisingumo departamento (angl. *Executive Office of Immigration Review within Department of Justice*). Pastarojo teisėjo sprendimai gali būti skundžiami Imigracijos apeliacijų tarybai prie Teisingumo departamento (angl. *Board of Immigration Appeals within Department of Justice*). Toliau pareiškėjas gali kreiptis į JAV apeliacinius teismus<sup>511</sup>.

*Neformalioji  
jurisdikcijos  
funkcija*

Toliau (16 lentelėje)<sup>512</sup> atskleidžiami keturių pagrindinių Administracinių procedūrų įstatyme įtvirtintų kategorijų reglamentavimo skirtumai:

16 lentelė

	<b>Jurisdikcijos funkcija</b>	<b>Teisėkūros funkcija</b>
Formalioji	Teismo proceso procedūros, 554, 556 ir 557 paragrafai	Teismo proceso procedūros, 556 ir 557 paragrafai
Neformalioji	Detali nuostata, 555 paragrafas	Pranešimo ir komentaro procedūra, 553 paragrafas

#### 5.4. Teisminė agentūrų veiklos kontrolė (angl. *judicial review*)

Rengiant šį poskyrį daugiausia naudotasi Mary Lynne Donohue medžiaga, pateikta 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą, taip pat Davido Schultzo medžiaga, pateikta 2015 m. lapkritį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą, ir Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės Kathryn A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiaga (2015, Seattle, WA), taip pat kitais išnašose nurodytais šaltiniais.

JAV teisminė kontrolė reiškia doktriną, pagal kurią įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių veikla gali būti kontroliuojama teismų<sup>513</sup>.

*Teisminės  
kontrolės  
reikšmė*

Konstitucijoje teisminė kontrolė nėra paminėta. Visuotinai pripažinta (žr. M. L. Donohue, D. Schultzas<sup>514</sup>), kad 1803 m. *Marbury v. Madison*<sup>515</sup>

<sup>510</sup> Kaip metodinę medžiagą galima pažiūrėti 2000 m. dokumentinį Sh. Robertsono ir M. Camerini filmą *Well-Founded Fear* apie prieglobsčio Jungtinėse Valstijose prašytojų kreipimosi nagrinėjimą.

<sup>511</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

<sup>512</sup> *Ibid.*

<sup>513</sup> Pagal GARNER, A. B. (editor in chief). *Black's Law Dictionary*, *supra* note 200, p. 976.

<sup>514</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą, D. Schultzo medžiagą, pateiktą 2015 m. lapkritį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą.

<sup>515</sup> Ginčo šalys: pareiškėja W. Marbury į Kolumbijos apygardos taikos teisėjus prieš pat savo kadencijos pabaigą paskyrė Prezidentas Dž. Adamsas; atsakovas Dž. Madisonas buvo valstybės sekretorius, kuris nenusiuntė reikiamų dokumentų, kad W. Marbury pagal atitinkamas taisykles būtų paskirtas į minėtąsias pareigas.

byla padėjo pagrindus teisminei valdžios veiksmų kontrolei, suprantamai pagal Konstitucijos 3 straipsnį. Šioje byloje pirmąkart buvo įtvirtinta, kad teismas Kongreso aktą gali paskelbti negaliojančiu, jeigu jis prieštarauja Konstitucijai, taip pat kad teismai gali kontroliuoti tam tikrus vykdomųjų pareigūnų aktus.

Reikia pabrėžti, kad ir toliau teisminė kontrolė JAV yra mažai reglamentuojama įstatymais. Visos taisyklės ir doktrinos išplaukia iš teismų jurisprudencijos.

*Teisminės kontrolės apžvalgos apimtis*

Aptariant teisminę kontrolę pirmiausia susipažįstama su teisminės kontrolės įvairove, įtvirtinta Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafe, teisminės kontrolės doktrinomis (angl. *judicial reference* ir *arbitrary and capricious*), teisminės kontrolės prieinamumo (angl. *availability of judicial review*), teisės kreiptis į teismus (angl. *standing: injury, causation, redressability, zone of interests*) ir termino, kada galima kreiptis į teismus (angl. *finality, ripeness, exhaustion of administrative remedies*), doktrinomis.

#### 5.4.1. Teisminės kontrolės ribos

*706 paragrafas*

Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafe įtvirtintos teisminės kontrolės ribos. Čia nustatyta, kad kontroliuojantysis teismas (angl. *reviewing court*) turi išnagrinėti visus tarpusavyje susijusius teisės klausimus, aiškinti Konstitucijos ir įstatymų nuostatas bei apibrėžti agentūrų veiklos (angl. *agency action*) reikšmės ar pritaikomumo sąlygas. Teismas turi:

1) įpareigoti agentūrą veikti, jeigu jos veikla buvo neteisėtai sustabdyta ar uždelsta;

2) laikyti neteisėta ir anuliuoti agentūros veiklą, išvadas ir tyrimus, jeigu jie:

- a) nepagrįsti, savavališki, priimti piktnaudžiaujant diskrecija ar kitaip prieštaraujant teisei;
- b) priešingi konstitucinei teisei, įgaliojimams, privilegijoms ar imunitetui;
- c) viršija įstatymu nustatytus įgaliojimus, valdžią, ribas;
- d) priimti nesilaikant įstatymo procedūros;
- e) neparemti esminiais įrodymais ir atvejais, numatytais 556 ir 557 paragrafuose;
- f) nepagrindžiami faktais, jeigu jiems tikrinti taikoma kontroliuojančiojo teismo *de novo* procesas.

#### 5.4.2. Teisminės kontrolės doktrinos

Pagal K. A. Watts<sup>516</sup>, teisminę agentūrų sprendimų kontrolę sudaro keturių tipų klausimai-aspektai: 1) faktų kontrolė; 2) teisės kontrolė; 3) agen-

<sup>516</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

tūros sprendimo pagrindimo kontrolė; 4) taikytų procedūrų kontrolė. Tai gali būti kreipiamasi į teismą dėl agentūros sprendimo sukeltų padarinių, kitaip tariant, nagrinėjama agentūros sprendimo išvada, taip pat fakto ir teisės klausimai, t. y. *koki* sprendimą priėmė agentūra. Galima skusti procedūras, kuriomis remiantis agentūra priėmė sprendimą, būtent *kaip* buvo priimtas sprendimas, taip pat sprendimo motyvus, argumentaciją, pagrįstumą, t. y. *kodėl* agentūra priėmė vieną ar kitą sprendimą.

Nagrinėjant, *koki* sprendimą priėmė agentūra, ypač kontroliuojant faktų nustatymą, taikomas nepagrįstumo ir savavališkumo (angl. *arbitrary and capricious*) standartas, numatytas Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafo 2A dalyje, arba esminių įrodymų (angl. *substantial evidence*) standartas, įtvirtintas minėtojo įstatymo 706 paragrafo 2E dalyje. Vadinas, teismas tikrina, ar agentūra priimdama sprendimą neviršijo savo įgaliojimų, ar nepriėmė sprendimo savavališkai ir ar sprendimas atitinka aukštesnės galios teisės aktą, pavyzdžiui, įstatymą. Taikant esminių įrodymų standartą kontroliuojama, ar sprendimas priimtas remiantis įrodymais. Kontroliuojant teisės klausimą, atsižvelgiama į teismų precedentus, pavyzdžiui, *Skidmore*, *Chevron*, *Auer* bylos, arba *de novo* (lot.). Teismas, išnagrinėjęs, *kaip* priimamas sprendimas, ir nutaręs, kad nebuvo laikytasi įstatyme įvardytų procedūrų, tokį sprendimą gali paskelbti neteisėtu. Gali būti taikoma *de novo* procedūra. Nagrinėjant, *kodėl* buvo priimtas toks agentūros sprendimas, vėlgi taikomas nepagrįstumo ir savavališkumo standartas. Toliau trumpai apžvelgiami minėtieji standartai – doktrinos.

*Koki  
sprendimą  
priėmė?*

*Kaip  
priimamas  
sprendimas?*

*Kodėl  
priimamas  
sprendimas?*

#### 5.4.2.1. *Teisėjų pareiga vadovautis agentūrų taisyklėmis* (angl. *judicial deference*)

Kaip minėta, nagrinėjant, *koki* sprendimą priėmė agentūra, kontroliuojant faktų nustatymą, taikomas nepagrįstumo ir savavališkumo, arba esminių įrodymų, standartas. Kalbant apie faktų nustatymo teisminę kontrolę svarbi 706 paragrafo 2E dalis, įtvirtinanti, kad teismas turi paskelbti negaliojančiu agentūros sprendimą, jei jis nėra priimtas. K. A. Watts teigia, kad paskelbus sprendimą byloje *Universal Camera Corp. v. NLRB*<sup>517</sup> (NLRB – Nacionalinė darbo santykių taryba) ši nuostata dabar suprantama taip: agentūros išvados yra įtikinamos, jei jos paremtos esminiais ir dokumentuose bei protokoluose užfiksuotais įrodymais. Nepagrįstumo ir savavališkumo standartas sutampa su esminių įrodymų standartu, jei nagrinėjamas faktų, kuriais remiantis buvo priimtas sprendimas, nustatymas. Tai gi faktų nustatymo teisėtumas nagrinėjamas taikant arba *arbitrary and capricious* (angl.), arba *substantial evidence* (angl.) standartus.

*Koki?*

*Substantial  
evidence*

<sup>517</sup> *Universal Camera Corp. v. NLRB* 340 U. S. 474 (1951). Casebriefs [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-21]. Prieiga per internetą: <<http://www.casebriefs.com/blog/law/administrative-law/administrative-law-keyed-to-lawson/scope-of-review-of-agency-action/universal-camera-corp-v-nlrb/>>.

Teisėjai ir agentūros – teisės aiškintojai, interpretuotojai

Jau minėta, kad nagrinėdamas, *koki* sprendimą priėmė agentūra, teismas kontroliuoja ne tik faktų nustatymo, bet ir teisės klausimą. Visų pirma pripažįstama, kad teisėjai ir agentūros yra įstatymų aiškintojai, interpretuotojai (angl. *interpreters*). Teigiama, kad teisėjų ir agentūrų teikiami įstatymų išaiškinimai turi savų pranašumų ir trūkumų, pavyzdžiui, teisėjai daugiau patyrę teisinių pagrindų nustatymo, tradicinių įstatymų aiškinimo priemonių taikymo srityje, yra nepriklausomi nuo politinio poveikio. Agentūroms būdinga tam tikra politinė atskaitomybė, bet jos turi atitinkamų specialiųjų žinių ir geriau negu teisėjai išmano tam tikras sritis. Taigi atsižvelgiant į teismų praktiką toliau aiškinamasi, kaip ir kada teismai gali remtis agentūrų teikiamomis įstatymų ar taisyklių interpretacijomis.

Skidmore v. Swift & Co

1944 m. buvo nagrinėta *Skidmore v. Swift & Co.* byla, kurioje konstatuota, kad teismai gali vadovautis agentūrų pateiktomis teisės aktų interpretacijomis (interpretavimo taisyklėmis) dėl šių įtaigumo. Kad teisėjas vadovautųsi agentūros taisyklėmis (tai teisinėje teorijoje vadinama angl. *deference*), *Skidmore* byloje buvo sukurtas<sup>518</sup> keturių faktorių testas: 1) agentūros atliekamo tyrimo kruopštumo; 2) pagrįstumo ir motyvų teisėtumo; 3) interpretacijos tęstinumo ir suderinamumo su ankstesniais agentūrų pateiktais išaiškinimais; 4) faktoriai, suteikiantys įgaliojimus įtikinti, jei nėra įgaliojimo kontroliuoti. Teigiama, kad *Skidmore* byla svarbi dviem aspektais: 1) į agentūrų nuomonę atsižvelgiama, net jeigu joms nėra suteikta teisė administruoti įstatymo, kurio ribose jos veikia; 2) byloje nustatyta daug veiksmų, kuriuos žinodamas teismas gali atsižvelgti į agentūros nuomonę.

Toliau aptariama kita byla, turėjusi didelės įtakos tolesniam *deference* doktrinos plėtojimui:

Chevron U. S. A., Inc. v. Natural Resources Defense Council

„*Chevron U. S. A., Inc. v. Natural Resources Defense Council*: ginčo pagrindas buvo Aplinkosaugos agentūros (angl. *US Environmental Agency*) remiantis Švaraus oro įstatymu (angl. *Clean Air Act*) priimtos taisyklės. Švaraus oro įstatyme buvo numatytas reikalavimas gauti leidimus naujoms ar modifikuotoms stacionarių oro taršos šaltinių konstrukcijoms įrengti. Tokius leidimus valdžios subjektai galėjo išduoti, jei planuojamas įdiegti oro taršos šaltinis atitiko griežtus reikalavimus. Švaraus oro įstatymas buvo pristatytas Prezidento Dž. Karterio administracijos, kurios vienas iš pagrindinių tikslų buvo kovoti su aplinkos tarša. Pagal šio teisės akto normas, visi gamyklų įrenginiai buvo laikomi stacionariais taršos šaltiniais, todėl imonei būtų leidžiama pakeisti turimą įrangą tik jei naujasis mechanizmas atitiktų griežtus reikalavimus. 1981 m. R. Reiganui tapus Prezidentu, prioritetai pasikeitė – į pirmąją vietą iškilo atitinkamų sričių reguliavimo išlaidų mažinimas. Aplinkosaugos agentūra panaikino Prezidento Dž. Karterio administracijos patvirtintąsias griežtas reguliavimo taisykles ir priėmė lankstesnes. Naujuoju reguliavimu Agentūra stacionaraus šaltinio statusą suteikė gamyklai, o ne atskiriems jos įrenginiams, vadinasi, gamyklos savininkui buvo leidžiama įrengti ar modifikuoti atskirą įrangą (net ir neatitinkančią aplinkosaugos standartų) be ypatingų sąlygų, tiesiog

<sup>518</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).



įrodžius, kad bendra visos gamyklos skleidžiama tarša nepadidės. Daug aplinkos apsaugos srityje veikiančių organizacijų pareikalavo iš naujo svarstyti tokią aplinkosaugos reguliavimo specifiką.

Minimoje byloje<sup>519</sup> Aukščiausiasis Teismas pareiškė, kad teismai turi gerbti agentūrų įstatymų aiškinimą, jei įstatymas leidžia agentūroms priimti strateginius sprendimus ir jei agentūrų aiškinimai yra pagrįsti. Bendrai sutarta, kad jei Kongresas aiškiai išdėsto įstatymo prasmę, visos institucijos šio išaiškinimo turi laikytis. Tačiau neretai atsitinka, kad įstatymo tekstas būna dviprasmiškas. Taigi agentūrai tenka spręsti skirtingų konkuruojančių interesų konfliktą. Iki 1984 m. teismai turėjo nustatyti, ar įstatymo dviprasmiškumas buvo atsitiktinis, ar tyčinis. Tokio pobūdžio nagrinėjimas dar vadinamas *statute-by-statute* (angl.). Jeigu teisės akto dviprasmiškumas yra atsitiktinis, teismas savo sprendimais užpildo šią spragą, bet jei Kongresas suteikė diskrecijos teisę agentūrai, tuomet sprendimą turi priimti agentūra. *Chevron* byloje Aukščiausiasis Teismas taikė dviejų etapų tyrimą, kuris vėliau buvo žinomas kaip „*Chevron two-step*“ (angl.). Aukščiausiojo Teismo nuomone, pirmiausia reikia atsakyti, ar Kongresas tiesiogiai išreiškė savo nuomonę tam tikru klausimu. Jei Kongreso tikslas yra aiškus, agentūra ir teismas turi gerbti Kongreso požiūrį ir negali jo keisti savo nuožiūra. Jeigu teismas nustato, kad Kongresas tiesiogiai neišreiškė nuomonės arba išreiškė ją dviprasmiškai, tai turi atsižvelgdamas į įstatymo nuostatų konstrukciją atsakyti, ar agentūros sprendimas yra pagrįstas, ir tokiu atveju negali pakeisti pagrįstos agentūros įstatymo nuostatų interpretacijos savo paties aiškinimu. *Chevron* byla pakeitė *statute-by-statute* (angl.) nagrinėjimą visuotine prielaida, kad, esant dviprasmiškai situacijai, agentūros diskrecija yra reikšminga. Ši diskrecija yra pagrįsta numanomais Kongreso ketinimais paaiškinti įstatymą. Įstatymų dviprasmiškumas gali būti lemiamas ne tik teisės, bet ir politikos klausimu. Teismas pagrindė pagarbą agentūros priimtiems strateginiams sprendimams tokiais argumentais: teisėjai nėra tam tikrų sričių ekspertai ir nėra politinių partijų nariai. Kai kuriais atvejais teismai turi suderinti konkuruojančius politinius interesus, bet ne asmeninius teisėjų politinius įsitikinimus. Agentūros, kurioms Kongresas priskyrė strateginių sprendimų priėmimą, priimdamos sprendimus gali remtis politiniu administracijos požiūriu<sup>520</sup>.

*Statute-by-statute*

*Chevron two-step*

Taigi *Chevron* byla patvirtino, kad agentūra labai svarbi interpretuojant įstatymus, kai jos administruojamas įstatymas yra dviprasmiškas. Teismas turi atsakyti į du klausimus: ar Kongreso iniciatyva priimant teisės aktą yra aiški, ir, jei į pirmąjį klausimą atsakymas yra neigiamas, ar agentūros sprendimas yra pagrįstas ir leistinas. Jeigu teismas mano, kad agentūros sprendimas yra pagrįstas ir leistinas, jis palaiko agentūros sprendimą. Tai ir yra *Chevron two-step* testas.

Iki 2001 m. buvo aišku, jog *Chevron* byloje suformuota doktrina reiškia, kad teisėjai remiasi agentūrų interpretacijomis, pareikštomis taisyklėse ar suformuluotomis kartais atliekant formaliąją jurisdikcijos funkciją. Kita vertus, K. A. Watts tvirtina, kad ir po Aukščiausiojo Teismo išaiškinimo *Chevron* byloje kildavo klausimų, kada *Chevron*

<sup>519</sup> *Chevron U. S. A., Inc. v. Natural Resources Defense Council*, 467 U. S. 837 [1984]. The U. S. Supreme Court Center [interaktyvus, žiūrėta 2011-06-22]. Prieiga per internetą: <<http://supreme.justia.com/us/467/837/case.html>>; LAWSON, G., *supra* note 387, p. 237–240.

<sup>520</sup> Pagal DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 70–71.

doktrina turėtų būti taikoma, tarkim, ar ji turi būti taikoma federalinės muitinių tarnybos nurodomajam raštui (angl. *ruling letter*), kuriuo ši tarnyba nustato importo klasifikacijų tarifus? Mokslininkės nuomone, į šį klausimą teismas atsakė 2001 m. *U. S. v. Mead Corp* byloje. Joje teismas konstatavo, kad *Chevron* doktrina turi būti taikoma, kai Kongresas įgalioja agentūrą priimti privalomo bendrojo pobūdžio sprendimus, kuriais įgyvendinama viena ar kita agentūros administruojamo įstatymo nuostata. Tai JAV vadinama (angl.) *to delegate power to the agency to act with the force and effect of law*. Šis teiginys reiškia, kad agentūros taisyklės prilygsta įstatymui ar kitam įstatymų leidžiamosios valdžios priimtam teisės aktui. Šiuo atveju *Mead* byloje teismas pripažino, kad *Chevron* doktrina nebus taikoma, nes JAV muitinių klasifikavimo ir muitų tarifų taisyklės yra interpretacijos, pateiktos strateginiuose planuose, agentūrų žinynuose ar gairėse. Be to, tokių taisyklių yra labai daug. Jos yra skirtos konkrečioms asmenims, neturi precedento galios, jas priimant netaikoma pastabų ir komentarų procedūra. Taigi *Mead* byloje buvo sukurtas dar ir vadinamasis nulinis *Chevron* etapas (angl. *Chevron step zero*). Šiame etape teismas turi atsakyti į klausimą, ar *Chevron* doktrina iš esmės yra taikytina, t. y. ar Kongresas įgaliojo agentūrą priimti įstatymams prilygstančias taisykles ir ar agentūra veikė pagal įstatymą. K. A. Watts<sup>521</sup> nurodo *Chevron* ir *Skidmore* bylų skirtumą. *Chevron* byloje nustatytos doktrinos taikomos tik tokioms agentūrų interpretacijoms, kurios sukelia teisinių padarinių, o *Skidmore* leido teismams suteikti tam tikrą teisinę reikšmę ir rekomendacinę agentūrų nuomonę.

Minėta, kad teismams kontroliuojant agentūrų priimtų sprendimų teisės klausimus remiamasi ne tik *Skidmore* ir *Chevron* bylomis, bet ir 1997 m. *Auer v. Robbins* byla. Pastarojoje ginčas kilo dėl mokėjimo už policijos pareigūnų viršvalandžius, nors šis klausimas buvo sureguliuotas Darbo standartų aktu (angl. *Labor Standards Act*), numačiusiu darbdavių pareigą tinkamai mokėti už viršvalandžius, ir Darbo departamento sekretoriaus išleistomis taisyklėmis, aiškinančiomis, kada darbas laikytinas viršvalandiniu. Trumpai tariant, *Auer* byla yra susijusi su pačių agentūrų išleistų taisyklių interpretavimu. Dėl tokios teismų praktikos kyla net ir teisėjų diskusijų. Pavyzdžiui, teisėjas A. Scalia pasakė: „Mūsų praktika vadovautis pačios agentūros priimtų dviprasmiškų taisyklių interpretacijomis neabejotinai turi pranašumą, bet dėl to gali kilti rizika, kad agentūra priims neaiškias, neturinčias nustatytų ribų taisykles, kurias vėliau galės interpretuoti kaip tinkama. Tai galėtų sukelti grėsmę teisėkūros nuspėjamumui (teisiniam tikrumui).“<sup>522</sup>

<sup>521</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

<sup>522</sup> *Ibid.*

#### 5.4.2.2. *Nepagrįstumo ir savavaliavimo kontrolė* (angl. *arbitrary and capricious review*)

Ankstesnėse pastraipose buvo aptarta, kaip teismai nagrinėdami bylas atsako į klausimą, *koki* sprendimą priėmė agentūra. Kitas jurisprudencijoje analizuojamas agentūrų sprendimų priėmimo aspektas yra klausimas, *kodėl* agentūra priėmė tokį sprendimą. Šiuo atveju kalbama apie sprendimo nepagrįstumo ir jo priėmimo savavališkumo kontrolę, kuri dar vadinama *hard look review* (angl.). Kaip minėta, Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafo 2A dalyje yra įtvirtinta, jog teismas turi paskelbti agentūros veiksmą, tyrimą ir išvadas neteisėtomis, jei jos yra nepagrįstos, savavališkai priimtose piktnaudžiaujant diskrecija ar kitaip prieštarauja įstatymui. Nepagrįstumo ir savavališkumo kontrolės standartas taikomas neformaliai agentūros teisėkūros funkcijai ar jurisdikcinei funkcijai kontroliuoti. Toliau apžvelgiamos kelios bylos.

*Kodėl?*

1983 m. byla *Motor Vehicles Manufacturers Ass'n v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.*: Kongresas, priėmęs Valstybės eismo ir motorinių transporto priemonių saugumo įstatymą (angl. *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act*), Valstybinei greitkelių eismo saugumo administracijai (angl. *National Highway Traffic Safety Administration*) priskyrė įgaliojimus priimti motorinių transporto priemonių pasyviųjų saugumo priemonių standartus, kurie būtų praktiški ir atitiktų saugumo poreikius. Administracija priėmė standartus, kurie vėliau jo įpėdinių buvo ne kartą keisti, t. y. buvo mėginama naujose transporto priemonėse įtvirtinti pasyviausias saugumo priemones – automatinius saugos diržus ir oro pagalves, kurie apsaugotų vairuotojus net šiems patiems nesiėmus jokių veiksmų savo saugumui užtikrinti. Manytina, kad nuolatiniai standartų kaitaliojimai buvo susiję su administracijos pasikeitimu ir politiniais pokyčiais renkant Prezidentą<sup>523</sup>.

*Manufacturers Ass'n v. State Farm*

Byla svarbi dėl to, kad joje nustatomos agentūrų priimtų sprendimų nepagrįstumo ir savavališkumo kontrolės ribos. Teismas sprendime apibrėžė kriterijus, leidžiančius nustatyti, ar agentūra sprendimą priėmė nepagrįstai ir savavališkai. Anot Aukščiausiojo Teismo, tokia išvada gali būti daroma, kai agentūra priimdama sprendimą remiasi kriterijais, kurių Kongresas atitinkamuose įstatymuose nenumatė, nes prieš agentūrai priimant sprendimą nebuvo apsvarstyti visi reikšmingi aspektai, o agentūros pateiktas paaiškinimas yra neįtikinamas ir prieštarauja įrodymams. Pavyzdžiui, nustatydamas standartus dėl atsegamųjų saugos diržų naudojimo agentūra neįvertino inercijos jėgos poveikio tokiems saugos diržams, pamiršo pateikti paaiškinimus. Taigi byla atskleidė, kad agentūros turi kuo išsamiau įvertinti faktus ir aplinkybes, o tai galbūt lėtina teisėkūros procesą. K. A. Watts Federalinės administracinės teisės paskaitų metu iškėlė klausimą, kiek nuodugniai agentūros turi

<sup>523</sup> *Motor Vehicles Manufacturers Ass'n v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co* (463 U. S. 29 (1983)). Casebriefs [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.casebriefs.com>>.

*Hard look review*

aiškinti savo taisyklių priėmimo priežastis? Mokslininkė pateikė toki atsakymą: agentūros turi parengti pakankamai technokratiškus, ekspertinių paaiškinimų (angl. *a lot-and a lot of technocratic, expertise-driven explanations*). Be to, kad teisėjams ir teisininkams sprendimo priėmimo priežastys būtų lengvai prieinamos, agentūrai geriau suklysti pateikus daugiau paaiškinimų negu mažiau (angl. *better to err on the side of saying more rather than less so that reasons are accessible to judges and law clerks*). Todėl teismai nepagrįstumo ir savavališkumo kontrolės procesą ir pavadino (angl.) *hard look review*.

*Nova Scotia*

Byla *U. S. v. Nova Scotia Food Products Corp.*: Maisto ir vaistų administracija (angl. *Food and Drug Administration*) išleido taisykles, pagal kurias siekiant išvengti galimos žalos sveikatai dėl toksinių bakterijų visų rūšių žuvis tam tikrą laiką turi būti sudomos esant atitinkamai temperatūrai. Prieš išleisdama tokias taisykles prekybos rūkyta žuvimi įmonė *Nova Scotia Food Products Corp.* pateikė valstybės administracijai informaciją, kad tokiu būdu apdorojant žuvis tam tikri produktai, gaminami iš atitinkamų žuvų rūšių, gali būti sunaikinti. Į tokį pareiškimą administracija nesureagavo ir minėtosios taisyklės buvo priimtos. Jos teismo buvo pripažintos negaliojančiomis, nes agentūra suinteresuotiesiems asmenims nepateikė mokslinio tyrimo, kuriuo remiantis buvo priimtas sprendimas, rezultatų, taigi neapsvarstė visų įmanomų veiksmų, nebuvo tinkamai atlikta pranešimo ir komentavimo procedūra. Vadinasi, sprendimą administracija priėmė nepagrįstai<sup>524</sup>.

Apartoji byla yra įdomi ir dėl to, kad ją nagrinėjant buvo konstatuota, jog esminė nepagrįstumo ir savavališkumo kontrolė susilieja su procedūrų kontrole, t. y. procedūrų sprendimo priėmimo trūkumas (pavyzdžiui, netinkamas pranešimas) ir esminis trūkumas (pavyzdžiui, neargumentuotas sprendimų priėmimas) yra tapatūs.

Taigi teisminės agentūros priimamų sprendimų nepagrįstumo ir savavališkumo kontrolės išvada agentūrai bus nepalanki, jeigu ji neargumentuos savo sprendimų arba pateiks nesuprantamus argumentus, vertins aspektus, į kuriuos įstatyme nenumatyta atsižvelgti, nesugebės nustatyti precedentų arba nesirems analogiškais precedentais ir pan. Visi šie kriterijai nustatyti minėtose ir kitose bylose.

Toliau trumpai aptariamas esminių įrodymų standartas. Šis teisminės kontrolės metodas taikomas tikrinant agentūros formaliąją teisėkūros funkciją arba formaliąją jurisdikcijos funkciją. Mišriajai teisėkūrai taip pat taikomas esminių įrodymų standartas. Teisėjas F. Frankfurteris 1951 m. byloje *Universal Camera Corp. v. NLRB* esminius įrodymus (angl. *substantive evidence*) apibrėžė kaip įrodymus, kuriuos protingas asmuo galėtų priimti kaip pakankamus išvadai pagrįsti (angl. *such relevant evidence as a reasonable mind might accept as adequate to support a conclusion*<sup>525</sup>).

*Esminių įrodymų standartas*

<sup>524</sup> *U. S. v. Nova Scotia Food Products Corp* 568 F.2d 240 (2d Cir. 1977). Casebriefs [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.casebriefs.com>>.

<sup>525</sup> *Universal Camera Corp. v. National Labor Relations Board*, 340 U. S. 474.

### 5.4.2.3. *De novo*<sup>526</sup> kontrolė

*De novo* kontrolės būdas JAV yra labai retas. *De novo* kontrolė reiškia apeliacinį procesą, kurio metu teismas nesiremia jokiais agentūrų sprendimais, kuriuose aiškinami įstatymai ar agentūros taisyklės, ir iš naujo nagrinėja ginčą. 1971 m. byloje *Citizens to preserve Overton Park v. Volpe* teismas konstatavo, kad *de novo* procesas galimas, jei skundžiamas agentūros veiksmas yra jurisdikcinio pobūdžio ir faktai išnagrinėti netinkamai. Apeliacinis teismas žemesniosios instancijos teismo sprendimą arba agentūros priimtą sprendimą nagrinėja taikydamas *de novo* standartą<sup>527</sup>.

*De novo*  
standartas

### 5.4.3. Teisminės kontrolės prieinamumas, teisė ir laikas kreiptis į teismus (angl. *availability, standing, timing*)

Kalbėdami apie teisminės kontrolės procesą JAV administracinės teisės specialistai<sup>528</sup> kelia tris klausimus: *ar* teisminė kontrolė prieinama (teisminės kontrolės prieinamumas), *kas* gali pateikti ieškinį (teisė kreiptis į teismą), *kada* ieškinyms gali būti pateiktas (terminas kreiptis į teismą). Taigi toliau trumpai atsakoma į šiuos klausimus.

*Ar?*  
*Kas?*  
*Kada?*

Teisminės kontrolės prieinamumo (angl. *availability of judicial review*) požiūriu svarbus Administracinių procedūrų įstatymo 701 paragrafas, kuriame įtvirtinta, kad teisminė kontrolė gali būti taikoma visada, išskyrus atvejus, kai įstatymas tai įsakmiai draudžia (Kongresas gali drausti teisminę kontrolę įtvirtinęs tokią nuostatą įstatyme, arba draudimas gali būti numanomas), taip pat kai agentūros veiksmas yra patikėtas jos diskrecijai, nors šiuo atveju 706 paragrafo (2)A dalyje įtvirtinta, kad teismas turi laikyti neteisėtu administracijos sprendimą, priimtą piktnaudžiaujant diskrecijos teise. Dėl šių nuostatų kyla daug neaiškumų. Tai rodo gausi ir prieštaringa bylų praktika, pavyzdžiui, 1986 m. *Bowen v. Michigan Academy of Family Physicians* byla, kurioje Mičigano akademijos šeimos gydytojai kreipėsi į teismą prašydami panaikinti nacionalinio socialinio draudimo programos (angl. *Medicare*) reguliavimą, nustatantį skirtingo dydžio išmokas už suteiktas analogiškas sveikatos paslaugas. Teismas nagrinėjo, ar tokio pobūdžio reguliavimui gali būti taikoma teisminė kontrolė. 1985 m. *Heckler v. Chaney* byloje taip pat buvo aiškinamasi, ar Maisto ir vaistų administracijos sprendimo, kuriuo ji įgyvendino diskrecijos teisę, kontrolė gali būti teisinga atitinkamam teismui.

*Teisminės*  
*kontrolės*  
*prieinamumas*

Nagrinėjant antrąjį – teisės kreiptis į teismą (angl. *standing*) – teisminės kontrolės aspektą pabrėžtina, kad dažniausiai jurisprudencijoje

<sup>526</sup> Šis lotynų kalbos terminas reiškia „atnaujinti“, „atšviežinti“, „pradėti iš naujo“ (*aut. pastaba*).

<sup>527</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete dėstant JAV administracinės teisės kursą.

<sup>528</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.); HARTER, Ph. J. *Administrative Law in the United States*, *supra* note 394, p. 347; LAWSON, G. *Federal Administrative Law*, *supra* note 387, p. 937–1119.

skiriami asmenys, kuriems tiesiogiai tam tikru agentūros sprendimu yra padaryta žala, ir asmenys, kurių interesų vienas ar kitas agentūros sprendimas tiesiogiai nepalietė.

*Injury, causation, redressability*

JAV apibrėžiami teisės kreiptis į teismus reikalavimai. Pasak M. L. Donohue<sup>529</sup>, šiuo požiūriu svarbūs šie aspektai: žala (angl. *injury*), priežastinis ryšys (angl. *causation*) ir žalos atlyginimas (angl. *redressability*). Toliau apžvelgiami visi šie trys aspektai.

*Žala*

Kaip teigia G. Lawsonas, teisės pažeidimas (angl. *legal violation*) pats savaime nėra pagrindas kreiptis į teismą. Ieškovas turi „parodyti, kad jis patyrė žalą, o ne vien nerimą, kad įstatymų pažeidėjas liks nubaustas“<sup>530</sup>. Ta žala turi būti konkreti, individuali.

*Sierra Club v. Morton*

Pavyzdys – 1972 m. *Sierra Club v. Morton* byla: Disnėjaus įmonė *Mineral King Valley* norėjo Sekvojų nacionaliniam parkui priklausančioje vietovėje pastatyti slidinėjimo kurortą su restoranais, viešbučiais, slidinėjimo trasomis ir keltuvais. Planuota, kad per dieną kurorte apsilankys apie 14 tūkst. lankytojų. Buvo gautas JAV miškų tarnybos (angl. *Forest Service*) leidimas. Aplinkosaugos organizacija *Sierra Club* pasipriešino tokiam sprendimui ir kreipėsi į teismus remdamasi Administracinių procedūrų įstatymo 702 paragrafu, įtvirtinančiu asmens, patiriančio žalą dėl agentūros veiksmų, teisę kreiptis į teismą. Teismas išaiškino, kad *Sierra Club* neturėjo teisės kreiptis į teismą, nes nėra tiesioginės žalos subjektas<sup>531</sup>.

Teisės specialistai tvirtina, kad šiuo atveju aplinkosaugos organizacijai reikėjo rasti asmenį, kuris dėl statomo kurorto būtų tiesiogiai patyręs žalą, pavyzdžiui, nebegalėjęs žvejoti ar stovyklauti. Tokiu atveju teisė kreiptis į teismą būtų buvusi pagrįsta.

M. L. Donohue savo paskaitose remdamasi teismų praktika skiria ir kitokius žalos tipus, pavyzdžiui, žalos rizika (angl. *risk as injury*), žalos baimė (angl. *fear as injury*). Tarkim, Aplinkosaugos agentūrai panaikinus atitinkamas taisykles, susijusias su vandens švara, asmuo baiminasi, kad tai ilgainiui jam gali sukelti vėžį. Tokiais atvejais asmuo turi įrodyti, kad yra didelė tikimybė (angl. *substantial probability*) susirgti.

*Massachusetts v. EPA*

Antai 2007 m. byloje *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (EPA) ieškovai buvo dvylika valstijų (tarp jų Masačusetso) ir keletas miestų. Visi ieškovai teigė nenorintys patirti žalos dėl šiltnamio efekto poveikio, todėl siekė įpareigoti Aplinkosaugos agentūrą priimti atitinkamus sprendimus: pagal Švaraus oro įstatymą (angl. *Clean Clean Act*), Aplinkosaugos agentūros administratorius privalo priimti taisykles, kuriomis nustatomi motorinių transporto priemonių ar jų variklių išmetamų teršalų, galinčių sukelti grėsmę visuomenės sveikatai ir gerovei, standartai. 1998 m. agentūros vyriausiasis patarėjas teisės klausimais parengė nuomonę, kad reguliavimas, susijęs su anglies dioksido emisija,

<sup>529</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą dėstant JAV administracinės teisės kursą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete.

<sup>530</sup> LAWSON, G. *Federal Administrative Law*, *supra* note 387, p. 990.

<sup>531</sup> *Urban Law Annual; Journal of Urban and Contemporary Law*. Washington University, 1973 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-31]. Prieiga per internetą: <[http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1793&context=law\\_urbanlaw](http://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1793&context=law_urbanlaw)>. Kaip žinoma, toks kurortas niekada nebuvo pastatytas.

yra agentūros veiklos dalis. 1999 m. grupė organizacijų kreipėsi į agentūrą su teisėkūros peticija (angl. *rulemaking petition*), kad ši vadovaudamasi Švaraus oro įstatymo 202 skyriumi imtųsi reguliuoti šiltnamio efekta sukeliančių dujų išmetimą iš naujai gaminamų motorinių transporto priemonių. 2001 m. agentūra paprašė visuomenės pateikti viešų komentarų dėl teisėkūros peticijos ir gavo apytiksliai 5 000 atsiliepimų. 2003 m. agentūra atmetė teisėkūros peticiją. Ji savo sprendimą grindė tuo, kad Įstatymas nesuteikia agentūrai galių reguliuoti anglies dioksido emisijos atsižvelgiant į pasaulinę klimato kaitą, o šiltnamio efekta sukeliančios dujos nėra „oro teršėjai“ įstatymo prasme. Be to, agentūra minėjo, kad esama jos ir Transporto departamento įgaliojimų sankirtos: tuo laiku reguliuoti šiltnamio efekta sukeliančių dujų klausimus būtų buvę neprotinga, nes administracija kaip tik dalyvavo tarptautinėse klimato kaitos derybose. Teismas nusprendė, kad klausimų, susijusių su anglies dioksido emisija ir su šiltnamio efekta sukeliančių dujų vartojimu, reguliavimas patenka į įstatyme pateiktą plačią „oro teršėjo“ sampratą, ir kad būtent Aplinkosaugos agentūra, o ne Transporto departamentas yra atsakinga už visuomenės sveikatą ir gerovę<sup>532</sup>.

Ši byla įdomi dėl savo reikšmės aplinkosaugai ir dėl to, kad iš jos konteksto buvo galima išvelgti vieno iš įrodinėjimo kriterijų – „didelės tikimybės“ – sampratos apibrėžimą. Masačusetso valstija pateikė įrodymų, kad dėl šiltnamio efekto didėjant jūros lygiui mažėja žemės plotų. Taigi „didelės tikimybės“ testas (angl. *substantial probability test*) buvo išlaikytas<sup>533</sup>.

Kaip minėta, kitas teisės kreiptis į teismus reikalavimas yra viešojo subjekto veiksmų ir patirtos žalos priežastinio ryšio (angl. *causation*) reikalavimas (angl. *redressability*). *Priežastinis ryšys* reiškia, kad ieškovui būtina įrodyti dėl neteisėto veiksmo patirtą žalą, t. y. patirtos žalos ir agentūros veiksmo ryšį. Amerikiečių mokslininkai (M. L. Donohue, G. Lawsonas, K. A. Watts) atkreipia dėmesį į tai, kad procedūrų pažeidimams nereikalingas tokio paties lygmens priežastinio ryšio įrodymas, t. y. nereikia įrodinėti, kad procedūrų pažeidimas sukėlė žalą.

JAV administracinėje teisėje realus žalos atlyginimas ir priežastinio ryšio reikalavimas yra neatsiejami (angl. *causation and redressability go together*). M. L. Donohue žalos atlyginimo probleminius klausimus atskleidžia 1976 m. *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights* byla<sup>534</sup>:

Keletas organizacijų ir asmenų padavė ieškinį atsakovais traukdami finansų sekretorių (angl. *Secretary of the Treasury*) ir vidaus mokesčių komisarą (angl. *Commissioner of Internal Revenue*). Jos reikalavo, kad būtų atšauktas gydymo įstaigoms, kurios neteikė neatlygintinų paslaugų atitinkamai asmenų grupei, nors dėl joms taikomų mokesčių lengvatų turėjo teikti, suteiktas neapmokestinamųjų sveikatos priežiūros įstaigų statusas. Teismas konstatavo, kad ieškovai neatitiko priežastinio ryšio ir žalos atlyginimo sąlygų (angl. *on both causation and redressability tests*,

*Priežastinis  
ryšys*

*Žalos  
atlyginimas*

<sup>532</sup> *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* 549 U. S. 497 (2007). *Center for Climate and Energy Solutions* [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-31]. Prieiga per internetą: <<http://www.c2es.org/federal/courts/clean-air-act-cases>>.

<sup>533</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą dėstant JAV administracinės teisės kursą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete.

<sup>534</sup> *Ibid.*

*plaintiffs failed*). Ieškovai pateikė ieškinį atsakovais traukdami tarnybas, o ne gydymo įstaigas, kurių veikla dėl teikiamų paslaugų sukėlė ieškovams žalą. Taigi žalos padarymo ir valstybės agentūrų veiksmų priežastinio ryšio nėra. Pabrėžtina ir tai, kad buvo konstatuota, jog net teismui patenkinus ieškovo prašymą atšaukti neapmokestinamųjų sveikatos priežiūros įstaigų statusą vis tiek nebūtų išspręstas paslaugų teikimo nepasiturintiesiems ar remtiniams asmenims klausimas. Taigi ieškinys buvo pateiktas atsakovais traukiant ne tuos asmenis<sup>535</sup>.

**Interesų zona** JAV teisės literatūroje analizuojant teisės kreiptis į teismą sampratą turinį minima dar viena – vadinamosios interesų zonos (angl. *zone of interests*) – doktrina, kuri reiškia teisę kreiptis į teismą dėl agentūros sprendimo, kai ieškovas turi įrodyti, kad patyrė konkrečią žalą, patenkančią į įstatymo, kuriuo remiantis buvo priimtas sprendimas, saugomų interesų sritį<sup>536</sup>. Taigi teismai taiko vadinamąjį interesų zonos testą. Toliau – dar vienas tokios teismų praktikos pavyzdys:

**PES** 1991 m. byla *Air Courier Conference of America v. American Postal Workers Union (AFL-CIO)*: JAV pašto tarnyba panaikino apribojimus tarptautiniam siuntimui (angl. *remailing*) naudojantis privačių kurjerių paslaugomis. Pašto tarnybos monopolis yra įtvirtintas *Private Express* statuteose, kuriais ribojamos privačių subjektų teikiamos pašto paslaugos. Pašto darbuotojų sąjunga pateikė apygardos teismui ieškinį ginčydamą tokią Tarnybos praktiką, nes, jos nuomone, toks Pašto tarnybos veiksmas neatitinka viešojo intereso. Šiuo atveju nesvarbu, ar toks Tarnybos sprendimas atitiko viešąjį interesą ar ne, nes svarbu atsakyti, ar Pašto darbuotojų sąjungos interesas patenka į interesų zoną, reguliuojamą *Private Express Statutes* (toliau – PES). Teismas patvirtino, kad JAV pašto tarnybos darbuotojų sąjunga nepatenka į PES interesų zoną, nes priimant PES Kongreso tikslas buvo užtikrinti būtinąsias įplaukas Pašto tarnybai, o ne Pašto darbuotojų interesus<sup>537</sup>.

**Laikas pateikti ieškinį** Toliau apžvelgiamas terminas, kada galima pateikti ieškinį teismui. Teismų praktikoje ir mokslininkų išvalgose skiriamos trys doktrinos: galutinių veiksmų doktrina (angl. *finality*), skundžiamo sprendimo brandos doktrina (angl. *ripeness*) ir teisinės gynybos būdų taikymo doktrina (angl. *exhaustion of administrative remedies*). K. A. Watts<sup>538</sup> teigia, jog šios doktrinos reikalingos dėl to, kad saugo valdžių padalijimo principą ir neleidžia teismams nesant teisinio pagrindo analizuoti klausimų, kurių administravimas yra agentūrų kompetencija, taupo teismų išteklius ir užtikrina, kad agentūra atliks visus privalomuosius veiksmus, o teismams lieka remtis konkrečiais faktais.

**Galutinių veiksmų doktrina** Galutinių veiksmų doktrina reiškia, kad agentūros veiksmo kontrolė yra neteisminga teismams, jeigu toks veiksmas nėra galutinis ir ne-

<sup>535</sup> Pagal M. L. Donohue medžiagą, pateiktą dėstant JAV administracinės teisės kursą 2013 m. balandį Mykolo Romerio universitete.

<sup>536</sup> Pagal: GARNER, A. B. (editor in chief). *Black's Law Dictionary*, supra note 200, p. 1856.

<sup>537</sup> *Air Courier Conference of America v. American Postal Workers Union, AFL-CIO* 498 US 517 (1991). Casebriefs [interaktyvus, žiūrėta 2016-01-31]. Prieiga per internetą: <<http://www.casebriefs.com>>.

<sup>538</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).



sukelia teisinių padarinių. Veiksmų baigtinumo kategorija numato du reikalavimus: 1) agentūros veiksmai turi žymėti sprendimo priėmimo proceso pabaigą; 2) veiksmas, kuriuo nustatomos teisės ar pareigos arba kuris sukelia teisinių padarinių, turi būti vienas. Šiai taisyklei paaiškinti K. A. Watts mini 1980 m. *FTC v. Standard Oil Co. of California* bylą, kurioje teismas konstatavo, kad Federalinės prekybos komisijos veiksmas nebuvo galutinis, nes jis tik inicijavo procedūras ir neturėjo teisinės galios. Žinoma, ir šioje srityje esama dviprasmiškų situacijų, kada kyla abejonių, koks veiksmas turi būti laikomas galutiniu, pavyzdžiui, 2012 m. *Sackett v. EPA* byloje Federalinė aplinkosaugos agentūra (angl. *US Environmental Protection Agency*) priėmė sprendimą, kuriuo nurodė atitinkamiems asmenims atlikti tam tikrus veiksmus, kitaip jie turės mokėti po 75 tūkst. dolerių baudą kiekvieną nurodymo nevykdymo dieną. Ieškovai kreipėsi į teismą ginčydami minėtąjį įpareigojamąjį Aplinkosaugos agentūros nurodymą. Agentūra teigė, kad nurodymas nėra teisminės kontrolės objektas, nes jis nėra galutinis agentūros veiksmas, bet JAV Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad šis agentūros veiksmas turėjo tiesioginį poveikį ieškovų teisėms, todėl yra galutinis, nes agentūra nebuvo numachiusi jokių tolesnių veiksmų<sup>539</sup>.

Pasak K. A. Watts, skundžiamo sprendimo brandos tyrimą sudaro dvi dalys. Pirmoji dalis susijusi su nagrinėjamo klausimo *tinkamumu* (angl. *fitness*) teisminei kontrolei, t. y. ar viešojo subjekto priimtas sprendimas pažeidė įstatymą, ar atitinka Kongreso tikslus. Antroji dalis susijusi su klausimu, ar šalys labai *nukentėtų* (angl. *hardship*), jeigu būtų priverstos laukti teisminės agentūros priimto sprendimo kontrolės rezultatų. Mokslininkė ir kiti administracinės teisės specialistai<sup>540</sup> šiuo klausimu pateikia 1967 m. *Abbott Laboratories v. Gardner* ir 1967 m. *Toilet Goods Association, Inc. v. Gardner* bylų pavyzdžius:

*Skundžiamo  
sprendimo  
brandos  
doktrina*

*Abbott Laboratories v. Gardner*: grupė vaistų gamintojų kreipėsi į teismą skųsdami Maisto ir vaistų administracijos (angl. *Food and Drug Administration*) priimtą sprendimą dėl receptinių vaistų ženklavimo ir reklamos, priimtą pagal Federalinį maisto, vaistų ir kosmetikos priemonių įstatymą (angl. *Federal Food, Drug and Cosmetic Act*). Sprendime buvo numatytas įpareigojimas visuose dokumentuose, susijusiuose su receptiniais vaistais, nurodyti vaisto bendrąjį rūšinį pavadinimą, kad pacientai galėtų pasirinkti vaistus pagal cheminę sudėtį atsižvelgdami į kainą, kuri skirtingų gamintojų gali labai skirtis. Ieškinys buvo pateiktas prieš pradėdant vykdyti įstatymą. Administracija teigė, kad klausimas dar nėra pribrendęs (angl. *ripe*), todėl nėra tinkamas teisminės kontrolės objektas, nes Maisto ir vaistų administracijos priimtas sprendimas dar nebuvo pradėtas vykdyti. Aukščiausiasis Teismas ignoravo šį argumentą ir teigė, kad ginčijamas klausimas yra tinkamas teisminės kontrolės objektas, nes, 1) agentūros įpareigojimas yra aiškus, viešas, tiesiogiai vykdomas, t. y. nereikalaujantis jokių papildomų įgyvendinimo veiksmų;

<sup>539</sup> HARTER, Ph. J. *Administrative Law in the United States*, *supra* note 447, p. 351.

<sup>540</sup> *Ibid.*, p. 349–350; pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.).

2) vaistų gamintojams kiltų didelių sunkumų (angl. *hardship*), jei teismas nesiumtų bylos nagrinėjimo, nes ilgainiui nurodytų taisyklių nesilaikymas užtrauktų civilinę ar net baudžiamąją atsakomybę, o tai pakenktų ir įmonių reputacijai<sup>541</sup>. Tą pačią dieną buvo nagrinėjama ir kita byla – *Toilet Goods Association, Inc. v. Gardner*. Teismas nusprendė, kad buvo per ankstų teisme nagrinėti Maisto ir vaistų administracijos taisyklę, leidžiančią administracijos vadovui laikinai stabdyti sertifikavimo procedūras, jei dažų priedų gamintojai nepriima administracijos inspektorių. Teismas pripažino, kad taisyklė yra galutinė ir klausimas dėl jos atitikties Federaliniam maisto, vaistų ir kosmetikos priemonių įstatymui yra teisinis. Teisinio klausimo sprendimas priklausytų ne tik nuo to, ar jis neprieštarauja įstatymų leidėjo tikslui, bet ir nuo problemų, su kuriomis galbūt susidurtų agentūra, sprendimo. Be to, teismas konstatavo, kad atsisakymas priimti inspektorių gali tik sustabdyti sertifikavimo paslaugų teikimą, o tai gamintojui nesukeltų nepataisomų nepalankių padarinių, todėl teismine agentūros priimtos taisyklės kontrolė iki šio sprendimo vykdymo yra negalima<sup>542</sup>.

Atkreiptinas dėmesys, kad iki šių bylų išnagrinėjimo agentūrų priimtos taisyklės paprastai buvo skundžiamos teismams tada, kai jos jau buvo vykdomos. Nuo 1967 m. šiuolaikinėje amerikiečių administracinėje teisėje įprasta, kad sprendimai gali būti skundžiami iki pradedant juos įgyvendinti. K. A. Watts nuomone, dauguma įstatymų ne tik leidžia taisyklės teisminę kontrolę prieš pradedant ją vykdyti, bet ir nustato terminą, per kurį tai galima padaryti, pavyzdžiui, 60 dienų.

Gynybos  
būdų  
išnaudojimo  
doktrina

Teisinės gynybos būdų išnaudojimo principas įtvirtina, kad prieš kreipiantis į teismą būtina atlikti ikiteismines institucinės kontrolės procedūras pačiose agentūrose, nes dauguma šių subjektų disponuoja įgaliojimais nagrinėti tokio pobūdžio skundus. Pavyzdžiui, „jei agentūra siūlo statyti kokį nors objektą, kuris pakenktų asmens interesams, tai pastarasis pirmiausia turi kreiptis į agentūrą, kad ši pakeistų savo nuomonę, o ne į teismą“<sup>543</sup>. Arba, tarkim, jei ginčas kyla dėl darbo sutarties, gali būti reikalaujama, kad šalys atliktų atitinkamas skundų nagrinėjimo procedūras, kurias administruoja nacionalinės darbo santykių tarybos. Tik po to, kai išnaudojamos visos reikalaujamos procedūros, galima kreiptis į teismą<sup>544</sup>. Teigiama, kad agentūros požiūris į faktus ir teisinius klausimus tokių institucinių ginčų nagrinėjimų atvejais yra labai svarbūs. Pavyzdžiui, 1938 m. byloje *Myers v. Bethlehem Shipbuilding Corp.* pareiškėjas tvirtino, kad atitinkamas klausimas nėra agentūros jurisdikcija ir kad jam nėra būtina taikyti administracinių ginčo nagrinėjimo procedūrų. Teismas konstatavo, kad agentūros nuosta-

Myers v.  
Bethlehem  
Shipbuilding  
Corp.

<sup>541</sup> *Abbott Laboratories v. Gardner* 387 U. S. 136 (1967). Casebriefs [interaktyvus, žiūrėta 2016-02-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.casebriefs.com>>.

<sup>542</sup> Pagal Vašingtono valstijos universiteto Teisės mokyklos profesorės K. A. Watts paskaitų „Federalinė administracinė teisė“ medžiagą (2015 m.); LUBBERS, J. S. A Guide to Federal Agency Rulemaking. 4th edition. USA: American Bar Association, 2006, p. 451.

<sup>543</sup> HARTER, Ph. J. Administrative Law in the United States, *supra* note 447, p. 350.

<sup>544</sup> Toks pavyzdys pateikiamas *West's Encyclopedia of American Law, edition 2*. 2008, The Gale Group, Inc. [interaktyvus, žiūrėta 2016-02-02]. Prieiga per internetą: <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Exhaustion+of+Remedies>>.

ta yra svarbi norint nustatyti, ar atitinkamas klausimas yra jos jurisdikcija. Teisinės gynybos būdų išnaudojimo doktrina taikoma ir tada, kai krepiantis į federalinius teismus reikalaujama išnaudoti visus teisių gynimo būdus valstijos lygmeniu. Vis dėlto ši taisyklė turi išimčių, pavyzdžiui, 1983 m. *Patsy v. Board of Regents* byloje konstatuota, kad ieškovė, kurios valstijos universitetas nepriėmė į darbą dėl rasės ir lyties, neprivalo išnaudoti visų administracinių teisių gynimo būdų valstijos lygmeniu, nes toks reikalavimas prieštarauja Kongreso priimtų civilines teises reglamentuojančių įstatymų tikslams. Vadinasi, tokiu atveju nukentėjusioji gali kreiptis tiesiai į federalinį teismą. Gali būti daroma minėtojo principo išimtis, jeigu administraciniai teisių gynimo būdai yra neadekvatūs arba galėtų sukelti nepataisomą žalą<sup>545</sup>.

*Patsy v. Board of Regents*

JAV mokslininkai, aprašydami viešųjų subjektų veiksmų ir priimamų teisės aktų kontrolę, mini Kongreso svarbą, taip pat aptaria galimybes apskųsti pareigūnų veiklą. Apie neteisminę JAV agentūrų kontrolę lietuviškai žr. autorės disertacijoje<sup>546</sup>.

<sup>545</sup> Apie teisių gynimo būdų išnaudojimo išimtis: *West's Encyclopedia of American Law*, edition 2. The Gale Group, Inc. 2008 [interaktyvus, žiūrėta 2016-02-02]. Prieiga per internetą: <<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Exhaustion+of+Remedies>>; HARTER, Ph. J. Administrative Law in the United States, *supra* note 447, p. 350.

<sup>546</sup> DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 67–72.



## IV DALIS

---

### ČEKIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ

## IV DALIES TURINYS

<b>1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....</b>	<b>207</b>
<b>2. ČEKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA .....</b>	<b>210</b>
2.1. Tiesioginio viešojo administravimo vykdytojai .....	211
2.1.1. <i>Vyriausybė</i> .....	211
2.1.2. <i>Prezidentas</i> .....	213
2.1.3. <i>Ministerijos ir kitos centrinio valstybinio administravimo institucijos</i> ..	214
2.1.4. <i>Nepriklausomos administravimo institucijos</i> .....	216
2.1.5. <i>Periferinės (necentrinės) valstybinio administravimo institucijos</i> .....	218
2.1.6. <i>Teritorinio administravimo institucijos</i> .....	219
2.1.7. <i>Viešojo saugumo žinybos</i> .....	219
2.2. Netiesioginio viešojo administravimo vykdytojai, arba savivalda .....	220
<b>3. ČEKIJOS TEISMŲ SISTEMA .....</b>	<b>224</b>
<b>4. ČEKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....</b>	<b>225</b>
4.1. Konstitucija .....	225
4.2. Pagrindinių teisių ir laisvių sąvadas .....	226
4.3. Konstituciniai įstatymai .....	226
4.4. Įstatymai .....	227
4.5. Nurodymai .....	230
4.6. Savivaldos teisės aktai .....	231
4.7. Kiti administracinės teisės šaltiniai .....	231
<b>5. ČEKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS .....</b>	<b>232</b>
5.1. Administracinis aktas .....	232
5.2. Viešosios teisės sutartys .....	234
5.3. Faktiniai nurodymai ir priverstiniai veiksmai .....	235
5.4. Kiti veiksmai .....	236
5.5. Administracinė priežiūra .....	237
5.6. Viešasis naudojimas .....	240
<b>6. ČEKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ .....</b>	<b>242</b>
6.1. Konstitucinė kontrolė .....	242
6.2. Parlamentinė kontrolė .....	244
6.3. Ombudsmenas .....	246
6.4. Aukščiausioji kontrolės institucija .....	248
6.5. Teisminė kontrolė .....	250
6.5.1. <i>Administraciniai teismai</i> .....	250
6.5.2. <i>Apygardų teismai</i> .....	252
6.5.3. <i>Aukščiausiasis administracinis teismas</i> .....	253
6.5.4. <i>Administracinių teismų kompetencija</i> .....	256
6.5.5. <i>Viešosios administracijos santykis su kitais teismais</i> .....	260

## 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA<sup>547</sup>

Čekijos mokslininkai<sup>548</sup> administracinę teisę apibrėžia kaip teisės šaką, reglamentuojančią vykdomosios valdžios veiklą valstybėje, viešosios administracijos organizavimą ir jos veiklą, arba, kitaip tariant, kaip viešųjų teisės normų (materialiųjų, procesinių, organizacinių), skirtų viešajam administravimui, visumą. V. Sládečekas skiria administracinę teisę nuo kitų teisės šakų, nes ji reglamentuoja teisinius santykius, susiklostančius tarp nelygiaverčių, pavyzdžiui, aukštesniojo lygmens ir žemesniojo lygmens, subjektų (tarkim, tarp Vyriausybės įstaigos ir jai pavaldžios teritorinės įstaigos) arba tarp valdingus įgaliojimus turinčio subjekto (tarkim, policijos pareigūno) ir jam nepavaldaus, bet turinčio paklusti įstatymui asmens (tarkim, vairuotojo)<sup>549</sup>. D. Hendrychas<sup>550</sup> teigia: „<...> trumpai tariant, administracinė teisė – tai teisinio proceso dalis, kuri reglamentuoja viešąją administraciją, atspindi rinkinių teisės normų, susijusių su viešosios administracijos organizavimu, jos veikla, taip pat jos santykiais su fiziniais ar juridiniais asmenimis.“

*Administracinės teisės apibrėžimas*

Čekų teisininkai skirsto administracinę teisę į tris dalis – bendrąją ir specialiąją, materialiąją ir procesinę, vidaus administracinę teisę ir išorinę administracinę teisę<sup>551</sup>.

*Administracinės teisės sistema*

*Bendroji administracinė teisė* reglamentuoja pagrindines kategorijas, sąvokas, teisės institutus, bendruosius proceso principus, administracinės teisės šaltinius, administracinių aktų rūšis, nustato jų hierarchiją, apibrėžia administracinių sutarčių statusą, aiškina viešojo administravimo metodus ir formas, nustato viešojo administravimo institucijų sistemą, apibrėžia valstybės tarnybos specifiką, administracinę atsakomybę ir reglamentuoja viešojo administravimo subjektų veiklos teisminę ar neteisminę kontrolę bei jų atliekamą nepavaldžių asmenų priežiūrą. D. Hendrychas<sup>552</sup> pastebi, kad administracinė teisė nustato pagrindus kitoms viešosios teisės sritims, kuriose veikia viešojo administravimo subjektai (pavyzdžiui, finansų, socialinių reikalų, aplinkosaugos teisės). Remiantis apžvelgiamų čekų administracinės teisės vadovėlių turiniu, galima skirti šias pagrindines bendrosios administracinės teisės sritis: viešoji administracija, administracinės teisės šaltiniai, viešosios administracijos teisėkūra, administracinis aktas kaip pagrindinė viešojo administravimo veiklos forma, viešosios sutartys ir kitos administravimo veiklos formos, administracinė atsakomybė, administracinė priežiūra ir kont-

*Bendroji administracinė teisė*

<sup>547</sup> DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009, p. 117–118.

<sup>548</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a. s., 2005, p. 28–30; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2013, p. 40–41.

<sup>549</sup> *Ibid.*

<sup>550</sup> HENDRYCH, D., *et al.* Správní právo. Obecná část. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, p. 15; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2013, p. 42–43.

<sup>551</sup> HENDRYCH, D., *et al.* Správní právo. Obecná část, *supra* note 550, p. 15, 20–21.

<sup>552</sup> *Ibid.*, p. 20.

rolė, viešosios administracijos sistema, savivalda, valstybės tarnyba, kompetencijos ginčai ir jų sprendimai, viešojo administravimo veiklos kontrolė (Konstitucinis Teismas, parlamentinė kontrolė, teisminė kontrolė, valstybės kontrolė), žmogaus teisių apsauga nuo neteisėtų viešojo administravimo veiksmų, Europos administracinės teisės aspektai.

*Specialioji administracinė teisė*

*Specialiosios administracinės teisės*, kurią čekai dar įvardija materialiąja administracine teise, normos reguliuoja atskirus teisės pošakius (statybų, archyvavimo, valstybinės statistikos, vandens, priešgaisrinės saugos, metrologijos, kultūros, susisiekiimo, švietimo, sveikatos, aplinkos, mokesčių, energetikos, konkurencijos ir t. t.). Specialiosios administracinės teisės apimtis, pasak V. Sládečko<sup>553</sup>, yra tokia plati, kad jos turinys negali būti dėstomas neperžengiant vien tik administracinės teisės ribų. Čekų administracinės teisės specialistai yra išleidę administracinės teisės specialiosios dalies vadovėlių. Pavyzdžiui, knygos „Administracinė teisė. Specialioji dalis“<sup>554</sup> turinys yra toks: 1. Metrika, vardai, pavardės; 2. Piliečių įrašai; 3. Asmens tapatybės dokumentai; 4. Kelionės dokumentai; 5. Užsieniečių statusas; 6. Tarptautinė apsauga; 7. Susirinkimai, susibūrimai; 8. Asmens duomenų apsauga; 9. Slaptos informacijos apsauga; 10. Pagrindinės mokyklos, gimnazijos, kolegijos; 11. Aukštosios mokyklos; 12. Teritorijų planavimas; 13. Statybų reguliavimas; 14. Radijas ir televizija; 15. Kultūros paveldo apsauga; 16. Visuomenės sveikatos apsauga; 17. Visuomenės sveikatos draudimas; 18. Policija ir pan.

*Materialioji administracinė teisė*

Pasak V. Sládečko ir D. Hendrycho<sup>555</sup>, *materialioji administracinė teisė* apima normas, reglamentuojančias viešųjų administravimo subjektų veiklą, o *procesinės administracinės teisės* normos plačiaja prasme reglamentuoja viešosios administracijos sistemą ir veiklą bei procesinius veiksmus ginantis nuo neteisėtų viešojo subjekto veiksmų. Siaurąja prasme procesinėmis administracinės teisės normomis reglamentuojamos procedūros, kuriomis remdamasi viešoji administracija priima sprendimus dėl nepavaldžių asmenų teisių ir pareigų. Pacituotinas 2012 m. išleisto vadovėlio „Procesinė administracinė teisė“<sup>556</sup> turinys: procesinės administracinės teisės sąvoka ir administracinis procesas, pagrindiniai viešojo administravimo veiklos principai ir administracinio proceso principai, administracinio proceso subjektai, procesinės sąvokos ir institutai, veiksmai prieš pradėdant procesą, proceso etapai, administraciniai sprendimai, apsauga nuo neveikimo, administracinių sprendimų tyrimas, teismo sprendimų vykdymas, viešosios teisės sutartys. Taip pat apžvelgtinas ir ankstesnio, 2006 m., vadovėlio „Procesinė

*Procesinė administracinė teisė*

<sup>553</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, p. 41.

<sup>554</sup> ŽŪT.: SLÁDEČEK, V.; POUPEŘOVÁ, O. *Správní právo. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2011.

<sup>555</sup> HENDRYCH, D., *et al.* *Správní právo. Obecná část*, *supra* note 550, p. 20; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 554, p. 42.

<sup>556</sup> SKULOVÁ, S., *et al.* *Správní právo procesní. 2. Vydání*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012.



administracinė teisė<sup>557</sup> turinys: pagrindinės sąvokos (viešosios administracijos apibrėžimas), administravimo organai kaip administracinio proceso subjektai, proceso dalyviai ir jų statusas, procesiniai institutai (terminai, dokumentų įteikimas), protokolas, nuorašas, veiksmai prieš pradėdant procesą, sprendimų teisėtumo nagrinėjimas teisme, pirmasis administracinio proceso etapas, administracinis sprendimas, klaidos, kai kurie kiti sprendimų būdai, apskundimas, proceso atnaujinimas, administracinis vykdymas, kiti viešosios administracijos veiksmai (administravimo sutartys, pažymų išdavimas ir t. t.).

Čekų mokslininkai<sup>558</sup> administracinę teisę pagal veikimo sritį dar skiria į *vidaus administracinę teisę*, t. y. į tokią, kurios normos reguliuoja viešojo administravimo subjektų santykius, ir į *išorės administracinę teisę*, kurios normos reglamentuoja tai, kas būdinga bendrajai administracinei teisei.

*Vidaus administracinė teisė  
Išorės administracinė teisė*

Yra ir kitų administracinės teisės skirstymo būdų, pavyzdžiui, P. Průcha<sup>559</sup> šią teisę skirsto į organizacinę, materialiąją, procesinę ir baudžiamąją.

Kalbant apie kitas čekų administracinės teisės specialistų parašytas knygas, susijusias su administracine teise ir viešuoju administravimu, paminėtinas 2013 m. išleistas trečiasis „Čekijos Respublikos viešosios administracijos organizavimo pagrindų“ leidimas<sup>560</sup>. Jo autoriai aprašė viešosios administracijos organizavimo principus ir teisinius pagrindus, viešojo administravimo subjektų įgaliojimus ir jų klasifikaciją. Antrąją knygos dalį mokslininkai skyrė valstybiniam administravimui ir jo subjektams, trečiąją – teritoriniams centrinės administracijos subjektams, ketvirtąją – profesinėms savivaldoms, penktąją – kitiems viešojo administravimo subjektams. Šeštojoje knygos dalyje aprašoma valstybės tarnyba, septintojoje – vietos savivalda, aštuntojoje – vietos ir regionų referendumai. Devintoji dalis skirta savivaldybių, o dešimtoji – regionų statusui atskleisti. Vienuoliktojoje leidinio dalyje aptariama vietos savivaldos organų teisė naudoti antspaudus, dvyliktoji dalis atskleidžia vietos savivaldybių simbolius, tryliktojoje aptariami savivaldybių ir regionų santykiai. Keturioliktoji dalis savo ruožtu skirta vietos savivaldybių priežiūros institutui, o penkioliktojoje atskleidžiamas sostinės Prahos teisinis administracinis statusas, įvardijami administravimo organai, aprašomas priežiūros institutas ir kt. Įdomu tai, kad Čekijoje yra išleista vidurinių mokyklų ir gimnazijų mokiniams skirtų knygų, kuriose aprašoma viešoji administracija, pavyzdžiui, ketvirtasis P. Káňos knygos „Viešojo admi-

*Kitos knygos*

*Viešosios administracijos organizavimo pagrindai*

<sup>557</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. Praha: Linde, 2006.

<sup>558</sup> HENDRYCH, D., et al. Správní právo. Obecná část, *supra* note 550, p. 20–21; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 554, p. 42–43.

<sup>559</sup> PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, p. 42; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 554, p. 42.

<sup>560</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

nistravimo pagrindai. Vidurinių mokyklų mokiniams apie atskiras viešojo administravimo sritis<sup>561</sup> leidimas. Kai kurie Čekijos administracinės teisės šaltiniai skirti administracinės atsakomybės institutui aprašyti. Pavyzdžiui, M. Škureko knygos „Europos administracinė atsakomybė ir nuobaudos už nusižengimus Čekijos Respublikoje“<sup>562</sup> tikslas, pasak mokslininko, buvo atsakyti į klausimą, ar administracinės atsakomybės teisinis reglamentavimas Čekijoje atitinka sąžiningą procesą pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 ir 7 straipsnius. Pirmąją knygos dalį autorius skiria Čekijos teisiniam administracinės atsakomybės reglamentavimui, antrąją – Europos teisiniam reglamentavimui, ketvirtąją – teisingumo principui, viešajam administravimui administracinių nusižengimų atvejais, penktąją – sankcijoms, šeštąją – teisminiam nagrinėjimui. Mokslininkė H. Prášková monografijos „Administracinės atsakomybės pagrindai“<sup>563</sup> pirmojoje dalyje aprašo istorinius teisinės atsakomybės aspektus, nagrinėja administracinės atsakomybės institutą kaip vieną iš viešojo administravimo veiklos rūšių, nustato pagrindinius administracinės atsakomybės principus. Antrojoje dalyje autorė tiria administracinių deliktų teisinio reglamentavimo šaltinius, taip pat aprašo administracinės atsakomybės europinimo aspektus. Trečioji dalis skirta administracinių deliktų rūšims (nusižengimams, tarnybiniais nusižengimams, administraciniams procesiniams deliktams, fizinių ir juridinių asmenų padarytiems administraciniams deliktams, verslo nusižengimams). Ketvirtojoje dalyje dėstomi administracinės atsakomybės pagrindai (nusižengimo objektas, objektyvioji pusė, subjektas, subjektyvioji pusė ir t. t.).

## 2. ČEKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA

Pasak V. Sládečko<sup>564</sup>, pagrindiniai viešosios administracijos sistemos principai yra įtvirtinti šalies Konstitucijoje, konstituciniuose įstatymuose ir įstatymuose. Autorius nurodo Čekijos Respublikos Konstitucijos (toliau šioje dalyje – Konstitucija) trečiąjį skirsnį „Vykdomoji valdžia“, septintąjį skirsnį „Vietos savivalda“, ypač šio skirsnio 99 straipsnį ir 100 straipsnio 3 dalį, konstitucinį įstatymą Nr. 347/1997 dėl aukštesniųjų teritorinių administracinių vienetų, įstatymą Nr. 2/1969 dėl Čekijos Respublikos ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų steigimo (t. y. Kompetencijų įstatymą). Mokslininkas mini dar daug kitų įstatymų, pavyzdžiui, Civilinės aviacijos įstatymą, Veterinarijos įstatymą, Asmens duomenų įstatymą ir pan., kurie yra reikšmingi administracinei teisei.

<sup>561</sup> KÁŇA, P. Základy veřejné správy. Vybrané kapitoly veřejné správy pro stadium žáků středních škol. Ostrava: Montanex, 2014.

<sup>562</sup> ŠKUREK, M. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015.

<sup>563</sup> PRAŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013.

<sup>564</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 251–252.

Viešosios administracijos sistemos principai, pasak čekų teisininkų, yra skirstomi į keletą dichotomijų, pavyzdžiui, minimi teritorinis ir dalykinis principai, centralizacijos ir decentralizacijos principai, koncentracijos ir dekoncentravimo principai, kolegialumo ir vienvaldiškumo principai, pavaldumo ir nepavaldumo principai.

*Principų  
dichotomijos*

Čekų administracinės teisės specialistai, aprašydami šalies viešojo administravimo institucijų sistemą, paprastai remiasi dviem kategorijomis, t. y. viešojo administravimo subjektų ir viešojo administravimo vykdytojų (ček. *subjekty veřejné správy ir vykonavatelé veřejné správy*)<sup>565</sup>. Viešojo administravimo subjektais laikomi valstybė ir kiti subjektai, kuriuos įtvirtina Konstitucija arba įstatymai, pavyzdžiui, viešosios įmonės, valstybiniai ir paramos fondai, viešųjų tyrimų institucijos. Viešojo administravimo vykdytojų apibrėžtį sudaro dvių tipų institucijos – tiesiogiai ir netiesiogiai vykdančios viešąjį administravimą. *Tiesiogiai vykdančios viešąjį administravimą* organizacijos viešąjį administravimą įgyvendina tiesiogiai valstybės vardu: tai Vyriausybė, Respublikos Prezidentas, ministerijos, kitos centrinio administravimo institucijos, visoje valstybėje veikiančios necentrinio administravimo institucijos, regionų administravimo institucijos, viešojo saugumo dariniai, nepriklausomos administravimo institucijos. *Netiesiogiai vykdančios viešąjį administravimą* subjektai veikia ne valstybės vardu: tai savivaldybių, rajonų institucijos, juridiniai ir fiziniai asmenys. Čekų mokslininkai įvardija dar vieną viešojo administravimo vykdytojų grupę – „kiti viešojo administravimo vykdytojai“ (ček. *ostatní vykonavatelé veřejné správy*)<sup>566</sup>, t. y. teritorinę ir profesinę savivaldą.

*Viešojo  
administravimo  
subjektai*

*Viešojo  
administravimo  
vykdytojai*

Toliau detaliam aptariami tiesioginiai ir netiesioginiai viešojo administravimo vykdytojai.

## 2.1. Tiesioginiai viešojo administravimo vykdytojai

(ček. *přímí vykonavatelé veřejné správy*)

### 2.1.1. Vyriausybė (ček. *Vláda*)

Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys Vyriausybės veiklą, yra Konstitucijos 67–80 straipsniai, konstitucinis įstatymas Nr. 110/1998 dėl Čekijos Respublikos saugumo, įstatymas Nr. 2/1969 dėl Čekijos Respublikos ministerijų ir kitų centrinių valstybės administravimo institucijų steigimo.

Pagal Čekijos Konstitucijos 67 straipsnį, Vyriausybė yra aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija, kurią kolegialiai sudaro Ministras pirmininkas, Ministro pirmininko pavaduotojai ir ministrai. Remdamasis Konstitucijos 68 straipsniu, Čekijos Respublikos Ministrą pirmininką

*Vyriausybės  
sudarymas*

<sup>565</sup> *Ibid.*, p. 251; HENDRYCH, D., *et al.* Správní právo. Obecná část, *supra* note 550, p. 118–127.

<sup>566</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 307.

skiria Respublikos Prezidentas, taip pat skiriantis ir Vyriausybės narius iš Ministro pirmininko pasiūlytų kandidatų. Jeigu naujai sudarytai Vyriausybei iš trečio karto nepavyksta gauti Atstovų Rūmų (vieni iš Čekijos Respublikos parlamento rūmų) pasitikėjimo, Respublikos Prezidentas skiria Ministrą pirmininką Atstovų Rūmų pirmininko siūlymu. Prezidentas, paskirdamas Vyriausybės narius, kartu priskiria jiems konkrečias ministerijas ar kitas žinybas. Čekų administracinės teisės specialistai teigia, kad Vyriausybė yra politinis darinys, nes ją formuojant dalyvauja politikai, jos sudėtis priklauso nuo parlamento rinkimų rezultatų, be to, ji turi gauti parlamento pasitikėjimą. D. Hendrychas<sup>567</sup> tvirtina, kad Vyriausybė – tai darinys, kuris pirmiausia yra atsakingas už perspektyvų politinį vadovavimą viešajai administracijai.

*Vyriausybės  
nutarimas*

Pagrindinė Vyriausybės veiklos forma (taip pat ir pagal Konstitucijos 78 str.) yra nutarimas, kuriam priimti reikia absoliučios Vyriausybės narių balsų daugumos. Konstitucijoje nėra užsiminta apie Vyriausybės veiklos programą, bet Konstitucijos 68 straipsnio 3 dalyje teigiama, kad per 30 dienų po paskyrimo Vyriausybė turi prisistatyti Atstovų Rūmams. Tikėtina, kad parlamento nariai prisistatymo metu yra supažindinami su būsimos Vyriausybės strategijomis ir vizijomis.

*Vyriausybės  
programa*

*Vyriausybės  
įgaliojimai  
pagal  
Konstituciją*

Konstitucijoje Vyriausybės įgaliojimai nedetalizuojami, išskyrus tai, kad Ministras pirmininkas vadovauja Vyriausybės veiklai, pirmininkauja jos posėdžiams, veikia jos vardu ir atlieka kitus Konstitucijos bei įstatymų jam priskirtus veiksmus. Gal kiek plačiau, kaip teigia V. Sládečekas, Vyriausybės įgaliojimai apibūdinami Čekijos Respublikos ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų steigimo įstatyme<sup>568</sup>, kuriame yra įtvirtinta, kad Vyriausybė vadovauja, kontroliuoja ir jungia ministerijų bei kitų centrinių viešojo administravimo subjektų veiklą. V. Sládečekas<sup>569</sup> įvardija pagrindines Vyriausybės veiklas, įtvirtinamas Vyriausybės nutarimais:

*Vyriausybės  
įgaliojimai  
pagal  
įstatymą*

- Vyriausybės nurodymų leidimas;
- vidaus normatyvinių aktų leidimas;
- individualaus pobūdžio teisės aktų (pavyzdžiui, dėl skyrimo arba atleidimo iš pareigų) priėmimas;
- Vyriausybės pasiūlymai dėl įstatymų projektų (Vyriausybei įgyvendinant įstatymų leidybos iniciatyvos teisę<sup>570</sup>);
- Vyriausybės nuomonės dėl įstatymų projektų teikimas<sup>571</sup>;

<sup>567</sup> HENDRYCH, D., *et al.* Správní právo. Obecná část, *supra* note 550, p. 20; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 131.

<sup>568</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 273.

<sup>569</sup> *Ibid.*

<sup>570</sup> Knygoje vadovaujamasi Čekijos Respublikos Konstitucijos vertimu, parengtu leidiniui „Pasaulio valstybių konstitucijos“. Čekijos Respublikos Konstitucijos 41 straipsnio 2 dalis: Įstatymo projektą gali pateikti deputatai, deputatų grupė, Senatas, Vyriausybė arba aukštesniojo teritorinio savivaldos vieneto atstovas.

<sup>571</sup> Čekijos Respublikos Konstitucijos 44 straipsnio 1 dalis: Vyriausybė turi teisę pareikšti savo nuomonę dėl visų įstatymų projektų.

- Vyriausybės programos arba prašymai Atstovų Rūmams balsuoti dėl pasitikėjimo<sup>572</sup>.

Minėtasis autorius taip pat tvirtina, kad reikšmingiausi Vyriausybės veiklos elementai yra nurodymai, kuriais įgyvendinami įstatymai<sup>573</sup>. Jo teigimu, nei Konstitucija, nei įstatymai nenubrėžia konkrečių Vyriausybės veiklos ir įgaliojimų ribų. Vyriausybė pati nutarimu patvirtina savo veiklos nuostatus (ček. *jednáci řád vlády*), juose įtvirtina Vyriausybės nutarimų statusą, jų priėmimo tvarką ir procedūras, Vyriausybės narių susirinkimų tvarką, kas ir kokiais atvejais gali pakeisti Ministrą pirmininką, kokių institucijų vadovai gali dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, kokius patariamuosius darinius Vyriausybė gali steigti<sup>574</sup> ir pan.

Už įvairius techninius, personalo, organizacinius reikalus atsakinga Vyriausybės kanceliarija, kuriai vadovauja Vyriausybės skiriamas vedėjas.

*Jednáci řád vlády*

*Vyriausybės kanceliarija*

### 2.1.2. *Prezidentas*<sup>575</sup> (ček. *Prezident Republiky*)

Čekijos Respublikos Konstitucijos trečiasis skirsnis „Vykdomoji valdžia“ yra sudarytas iš dviejų didelių dalių – „Respublikos Prezidentas“ ir „Vyriausybė“. Šiame knygos poskyryje pirmiausia kalbama apie Vyriausybę, nes Čekijos Konstitucijos 67 straipsnyje teigiama, kad Vyriausybė yra aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija. Analogiškai elgiasi ir čekų mokslininkai, be to, net ne visi teisės specialistai savo veikaluose valstybės vadovą įvardija kaip viešojo administravimo įgaliojimų vykdytoją.

*Konstitucijos III skirsnis*

Čekijos Respublikos aukščiausiasis administracinis teismas 2005 m. nutarime pabrėžė, kad šalies vadovas yra vykdomosios valdžios dalis, įgyvendinanti konstitucinius ir administracinius įgaliojimus. Be to, šio Teismo nuomone, Prezidento įgaliojimai skirti teisėjus yra administracinės teisinės prigimties. Teismas nurodė, kad Prezidentas veikia kaip viešojo administravimo vykdytojas tada, kai vienus ar kitus jo įgaliojimus nustato įstatymas ir kai jo sprendimai yra susiję su konkrečių asmenų viešosiomis subjektinėmis teisėmis<sup>576</sup>. Remiantis tokiomis Aukščiausiojo administracinio teismo nuostatomis darytina išvada, kad Čekijos jurisprudencijoje Prezidento išleisti aktai skirstomi į konstitucinius ir administracinius. V. Sládečekas konstatuoja, kad „visi Respublikos Prezidento sprendžiamieji aktai, kurie yra numatyti įstatymais, t. y. neišplaukia iš Konstitucijos, yra administraciniai aktai, o valstybės vadovo įgaliojimų,

*Prezidento konstituciniai ir administraciniai įgaliojimai*

<sup>572</sup> Čekijos Respublikos Konstitucijos 71 straipsnis: Vyriausybė gali prašyti Atstovų Rūmų balsuoti dėl pasitikėjimo ja.

<sup>573</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 274; Čekijos Respublikos Konstitucijos 78 straipsnis: Vyriausybė priima nutarimus, kuriais įgyvendinamos įstatymų nuostatos. Nutarimus pasirašo Ministras pirmininkas ir kompetentingas Vyriausybės narys.

<sup>574</sup> Patariamieji dariniai, kuriuos steigia Vyriausybė, pavyzdžiui, tautinių mažumų, žmogaus teisių, narkotikų prevencijos ir pan. klausimams spręsti.

<sup>575</sup> Prezidentas Čekijoje renkamas tiesiogiai penkerių metų kadencijai. Kandidatas turi būti sulaukęs 40 metų ir turintis teisę balsuoti.

<sup>576</sup> Rozh. NSS čj. 4 Aps 3/2005-35, resp. č. 905/2006 Sb. NSS, seš. 8; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 277.

įvardytų Konstitucijoje, pagrindu priimami aktai yra konstitucinio pobūdžio<sup>577</sup>.

**Paradoksai**

Čia galima išvelgti tam tikrų paradoksų. Pavyzdžiui, Konstitucijoje įtvirtinta, kad Prezidentas skiria teisėjus, bet pagrindiniame šalies teisės akte nėra nurodyta, kad jis juos ir atleidžia. Pastaroji Prezidento teisė yra įtvirtinta įstatymais, vadinasi, Prezidento išleistas aktas, kuriuo jis skiria teisėjus ar teismų pirmininkus, yra konstitucinės teisinės prigimties, o aktas, kuriuo jis, kaip šalies vadovas, atleidžia teisėjus, – administracinės teisinės prigimties<sup>578</sup>.

**2.1.3. Ministerijos ir kitos centrinio valstybinio administravimo institucijos**  
(ček. *ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy*)

**Kompetencijų įstatymas**

Konstitucijos 79 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad ministerijos ir kitos administracinės žinybos bei jų kompetencija gali būti nustatoma tik įstatymu. Kaip minėta, Kompetencijų įstatymas detalizuoja daugiausia ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų teisinį statusą.

**14 ministerijų**

Kompetencijų įstatymo 1 straipsnyje nurodyta<sup>579</sup>, kad Čekijos Respublikoje veikia keturiolika ministerijų: Finansų, Užsienio reikalų, Švietimo, jaunimo ir kūno kultūros, Kultūros, Darbo ir socialinių reikalų, Sveikatos, Teisingumo, Vidaus reikalų, Amatų ir prekybos, Regionų plėtros, Žemės ūkio, Krašto apsaugos, Susisiekimo, Aplinkos.

**Kitos centrinės institucijos**

Minėtojo įstatymo 2 straipsnyje įvardytos kitos centrinės valstybinio administravimo institucijos: Čekijos statistikos tarnyba (ček. *Český statistický úřad*), Čekijos žemėtvarkos ir kadastro tarnyba (ček. *Český úřad zeměměřický a katastrální*), Čekijos banko tarnyba (ček. *Český báňský úřad*), Pramonės nuosavybės įstaiga (ček. *Úřad průmyslového vlastnictví*), Visuomenės informavimo sistemos tarnyba (ček. *Úřad pro veřejné informační systémy*), Valstybinių išteklių apsaugos tarnyba (ček. *Správa státních hmotných rezerv*), Valstybinė branduolinės saugos tarnyba (ček. *Státní úřad pro jadernou bezpečnost*), Nacionalinio saugumo tarnyba (ček. *Národní bezpečnostní úřad*), Energetikos reguliavimo tarnyba (ček. *Energetický regulační úřad*), Čekijos Respublikos Vyriausybės tarnyba (ček. *Úřad vlády České republiky*), Čekijos ryšių tarnyba (ček. *Český telekomunikační úřad*). To paties įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje teigiama, kad Čekijos statistikos tarnybos ir Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnybos vadovus skiria Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Visų kitų įstaigų vadovus skiria ir atleidžia Vyriausybė.

**Ministerijoms pavaldžios įstaigos**

Kompetencijų įstatymo 4, 6–17, 19 straipsniuose apibūdinamas visų keturiolikos ministerijų administracinis teisinis statusas, jų kompetencija, įvardijamos joms pavaldžios įstaigos. Pavyzdžiui, Čekijos kurortų ir šaltinių inspekcija, Svaigalų ir psichotropinių medžiagų inspekcija yra

<sup>577</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 278.

<sup>578</sup> *Ibid.*

<sup>579</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

atskaitingos Sveikatos ministerijai, Žemės ūkio ir maisto inspekcija, Valstybinė veterinarijos inspekcija, Žemės ūkio kontrolės ir tyrimų inspekcija pavaldžios Žemės ūkio ministerijai, Aplinkosaugos inspekcija ir Hidrometeorologijos įstaiga – Aplinkos ministerijai.

Kompetencijų įstatymo III skyrius yra skirtas ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų veiklos principams apibrėžti. Įstatymo 20 straipsnyje įtvirtinta, kad šios institucijos vykdo įstatymuose ir žemesniosios galios privalomojo pobūdžio teisės aktuose (Vyriausybės nutarimuose), taip pat tarptautiniuose teisės aktuose nustatytas bei iš Europos Sąjungos narystės kylančias užduotis. Pagal Kompetencijų įstatymo 22–27 straipsnius, institucijos prižiūri savo sritį, teikia atitinkamų įstatymų pataisų projektus, užtikrina atitinkamos srities tarptautinių santykių plėtrą, keičiasi informacija.

*Institucijų veiklos principai*

Kompetencijų įstatymo 28 straipsnis įtvirtina, kad ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų veiklai vadovauja, ją kontroliuoja Vyriausybė. Tai, pasak J. Handrlicos, reiškia, kad „ne tik ministerijos, bet ir įvardyti administravimo subjektai yra įpareigoti laikytis Vyriausybės nutarimų“<sup>580</sup>.

*Įstatymo 28 straipsnis*

Čekų administracinės teisės vadovėliuose ministerijos paprastai apibūdinamos kaip vienvaldės įstaigos, visoje valstybėje veikiančios centrinio administravimo institucijos, tam tikros organizacinės valstybės dalys (ček. *organizační složka*), nelaikytinos juridiniais asmenimis (toliau minimo Turto įstatymo 3 straipsnio 2 dalis skelbia, kad organizacinės valstybės dalys nėra juridiniai asmenys; ček. *organizační složka není právnickou osobou*). Organizacinės valstybės dalys įvardijamos Čekijos Respublikos turto įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje<sup>581</sup>: tai ne tik ministerijos, bet ir kiti centrinio valstybinio administravimo subjektai, teismai, Aukščiausioji kontrolės institucija, Prezidento kanceliarija, Vyriausybės kanceliarija, Ombudsmeno kanceliarija, Čekijos Respublikos mokslų akademija, Atstovų Rūmų ir Senato kanceliarijos<sup>582</sup>.

*Organizacinės valstybės dalys*

Pagal Konstitucijos 79 straipsnį, ministerijos, kitos centrinio valstybinio administravimo institucijos gali leisti teisės aktus, jei tai numatyta įstatymuose. Taigi ministerijos ir kitos centrinės institucijos leidžia administracinius savo prižiūrimos srities aktus. Ministerijos gali būti viešosios teisės sutarčių šalis, jos atlieka administracinę kontrolę, leidžia bendrojo pobūdžio vidaus instrukcijas pavaldiems subjektams.

*Teisės aktai  
Viešosios teisės sutartys  
Administracinė kontrolė*

Pasak V. Sládečko<sup>583</sup>, tarp ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo subjektų esminių skirtumų nėra, bet vis dėlto tam tikrų skirtumų esama. Pavyzdžiui, ministerijų kompetencija yra nustatyta Kom-

<sup>580</sup> HANDRLICA, J. Nezávísle správní orgány, *supra* note 399, p. 131; DEVIATNIKOVAITĚ, I. Nepřiklausomá regulávní instituce valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 107.

<sup>581</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>582</sup> Čekijos Respublikos parlamentą sudaro dveji rūmai – Atstovų Rūmai ir Senatas (žr. Konstitucijos 15 str. 2 d., *aut. pastaba*).

<sup>583</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 286–287.

*Ministerijos  
v. valstybinio  
administravimo  
subjektai*

petencijų įstatyme, o kitų valstybinio administravimo subjektų kompetencijos nustatytos specialiuosiuose įstatymuose ar Vyriausybės nutarimuose: Čekijos statistikos tarnybos – Čekijos statistikos tarnybos statute, patvirtintame Vyriausybės nutarimu<sup>584</sup>, Ekonominės konkurencijos apsaugos įstaigos – šios įstaigos veiklos įstatyme<sup>585</sup>, Energetikos reguliavimo tarnybos – Valstybinio energetikos valdymo sąlygų ir vykdymo bei atitinkamų įstatymų keitimo įstatyme<sup>586</sup>, Čekijos ryšių tarnybos – Elektroninių komunikacijų įstatyme<sup>587</sup>, Pašto paslaugų įstatyme<sup>588</sup>, Kai kurių radijo ir televizijos bei informacinės visuomenės sričių paslaugų apsaugos įstatyme<sup>589</sup> ir pan. Šios institucijos skiriasi nuo ministerijų tuo, kad joms paprastai vadovauja ne Prezidento, o Vyriausybės paskirti asmenys, išskyrus jau minėtąsias dvi išimtis, t. y. Čekijos statistikos tarnybos vadovą ir Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnybos vadovą, kuriuos skiria Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Be to, visos šios institucijos yra vienvaldės, išskyrus Čekijos ryšių tarnybą, kuri yra kolegiali.

#### **2.1.4. Nepriklausomos administravimo institucijos<sup>590</sup>**

(ček. *nezávislé správní orgány*)

*Greta  
organizacinės  
administracijos  
struktūros*

Čekai kai kurias institucijas vadina nepriklausomais administravimo organais, arba valstybės institucijomis, įgyvendinančiomis viešąjį administravimą kartu su organizacine jos struktūra, kuriai vadovauja Vyriausybė (ček. *státní úřady, které stojí mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou*)<sup>591</sup>. V. Vopálka šias institucijas dar vadina netiesiogine administracija, arba institucijomis prie institucijų<sup>592</sup>.

V. Sládečekas<sup>593</sup> daro išvadą, kad ministerijos ir kitos centrinio valstybinio administravimo institucijos sudaro centrinės valstybinės administracijos sistemą. Čekų mokslininkai paprastai nepriklausomas admi-

<sup>584</sup> Statut Českého statistického úřadu schválený usnesením vlády České republiky čísla 1160 ze dne 7. listopadu 2001, ve znění usnesení vlády České republiky čísla 682 ze dne 18. června.

<sup>585</sup> Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

<sup>586</sup> Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

<sup>587</sup> Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.

<sup>588</sup> Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách.

<sup>589</sup> Zákon č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti.

<sup>590</sup> Šis skyrelis parengtas remiantis autorės disertacijos 2.5.2 dalimi. Žr.: DEVIATNIKOVAITĚ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 105–117.

<sup>591</sup> HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány, *supra* note 399, p. 129–161; VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. Ve službách práva. Praha: C. H. Beck, 2003, p. 87–97; MIKULE, V. Nezávislé správní urady? Český stát a vzdělanost. Praha: Karolinum, 2001, p. 251–255; PELIKÁNOVÁ, I. Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. IX. Karlovarské právnícké dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků. Mnichov–Praha, 1999; JEŽEK, T. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. Desět let Ústavy České republiky. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, p. 347–351; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 227–234.

<sup>592</sup> VOPÁLKA, V. Nezávislé správní orgány. Ve službách práva, *supra* note 591, p. 88–89.

<sup>593</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 288.



nistravimo institucijas priskiria prie viešojo administravimo vykdytojų; autorės nuomone, jos yra ne tik viešosios administracijos įgaliojimų vykdytojos, bet ir sudėtinė centrinio valstybinio administravimo sistemos dalis.

Taigi centriniai valstybinio administravimo subjektai Čekijoje yra trejopi: ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir nepriklausomos administravimo institucijos.

*Vyriausybės įstaigos:* Čekijos žemėtvarkos ir kadastro tarnyba, Čekijos banko tarnyba, Pramonės nuosavybės įstaiga, Valstybinių išteklių apsaugos tarnyba, Valstybinė branduolinės saugos tarnyba, Nacionalinio saugumo tarnyba.

*Vyriausybės  
įstaigos*

*Nepriklausomos administravimo institucijos:* Čekijos statistikos tarnyba, Ekonominės konkurencijos apsaugos įstaiga, Energetikos reguliavimo tarnyba, Asmens duomenų apsaugos tarnyba, Radijo ir televizijos taryba, Čekijos ryšių tarnyba, Akreditacijų komisija, Aukščiausioji kontrolės institucija, Čekijos nacionalinis bankas.

*Nepriklausomos  
administravimo  
institucijos*

Konstitucijoje yra numatytos dvi institucijos, turinčios specialųjį (nepriklausomų administravimo subjektų) statusą. Konstitucijos 97 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad Aukščiausioji kontrolės institucija yra nepriklausomas organas, prižiūrintis valstybės turto valdymą ir valstybės biudžeto vykdymą. Pagal to paties straipsnio 2 dalį, Prezidentas skiria Aukščiausiosios kontrolės institucijos prezidentą ir viceprezidentą Atstovų Rūmų teikimu, o 97 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad Aukščiausiosios kontrolės institucijos statusą, kompetenciją, organizacinę struktūrą ir kitas detales nustato įstatymas<sup>594</sup>.

*Aukščiausioji  
kontrolės  
institucija*

Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalis skelbia, kad centrinis valstybės bankas yra Čekijos nacionalinis bankas. Pagrindinis šio banko tikslas – užtikrinti valiutos stabilumą. Į jo veiklą galima kištis tik remiantis įstatymu. To paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad šios institucijos statusą, kompetenciją ir kitas detales nustato įstatymas<sup>595</sup>.

*Čekijos  
nacionalinis  
bankas*

V. Sládečko<sup>596</sup> nuomone, visas kitas Čekijos nepriklausomas administravimo institucijas galima skirstyti į dvi dideles grupes, kurias sudarytų atitinkama sistema: pirmoji grupė būtų *sąlygiškai nepriklausomos įstaigos*, antroji – *visiškai nepriklausomos įstaigos*.

Pirmajai grupei priskirtinos centrinės administravimo institucijos, susietos Vyriausybės nutarimų ir pareigos valdyti bei kontroliuoti institucijų veiklą, pavyzdžiui, Ekonominės konkurencijos apsaugos įstaiga, Čekijos statistikos tarnyba, Energetikos reguliavimo tarnyba, Čekijos ryšių tarnyba.

*Sąlygiškai  
nepriklausomos  
administravimo  
institucijos*

Antrajai, t. y. visiškai nepriklausomų (savarankišku) administravimo institucijų, kategorijai galima priskirti Radijo ir televizijos tarybą, Asmens duomenų apsaugos tarnybą, su tam tikromis išimtimis – Akreditacijų

*Visiškai  
nepriklausomos  
administravimo  
institucijos*

<sup>594</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>595</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>596</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 298–306.

komisiją. Pabrėžtina šių institucijų vadovų skyrimo tvarka. Remiantis Radijo ir televizijos transliavimo įgyvendinimo įstatymo antruoju skyriumi<sup>597</sup>, Radijo ir televizijos tarybos nariai skiriami ir atleidžiami kombinuotuoju būdu, t. y. jos narius renka parlamentas, o tų rinkimų rezultatas yra privalomas Ministrui pirmininkui, kuris juos ir skiria. Vadovaujantis Asmens duomenų įstatymu<sup>598</sup>, Asmens duomenų apsaugos tarnybos pirmininką ir inspektorius skiria Prezidentas Senato siūlymu. Akreditacijų komisija yra sudaryta iš dvidešimt vieno nario, kuriuos švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministro siūlymu skiria Vyriausybė.

*Vyriausybės  
nutarimai*

*Valstybės  
biudžetas*

Pripažintina, kad visų minėtųjų institucijų nepriklausomumas (savarankiškumas) yra sąlygiškas. Joms, išskyrus keletą iš jų, privalomi Vyriausybės nutarimai, be to, jos visos yra priklausomos nuo valstybės biudžeto: Finansų ministerija siūlo Valstybės biudžeto įstatymo projektą, o Vyriausybė jį pateikia Atstovų Rūmams. Išskirtinė yra Čekijos nacionalinio banko padėtis – jo biudžetą tvirtina Banko taryba, taigi finansinis nepriklausomumas užtikrinamas tik centriniam bankui. Iš visų minėtųjų institucijų, be Konstitucijoje numatytų Aukščiausiosios kontrolės institucijos ir Čekijos nacionalinio banko, išsiskiria Radijo ir televizijos taryba bei Asmens duomenų apsaugos tarnyba, nes joms Vyriausybės nutarimai nėra privalomi. Kai kurie autoriai tik šias dvi institucijas laiko Čekijai būdingomis nepriklausomomis administravimo institucijomis<sup>599</sup>.

#### *2.1.5. Periferinės (necentrinės) valstybinio administravimo institucijos<sup>600</sup> (ček. „neústřední“ správní úřady s celostátní působností)*

Vadinamosios periferinės (necentrinės) valstybinio administravimo institucijos paprastai yra pavaldžios ministerijoms, jų vadovus skiria ministrai, jos konkrečiose srityse veikia visoje šalyje. Čia taikytina Konstitucijos 79 straipsnio 1 dalis, skelbianti, kad šios institucijos ir jų kompetencija nustatoma tik įstatymu.

*Kitų  
institucijų  
pavyzdžiai*

Čekų administracinės teisės žinovai pateikia tokių institucijų pavyzdžių<sup>601</sup>: Čekijos mokyklų inspekcija prie Švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministerijos, Čekijos kurortų ir šaltinių inspekcija prie Sveikatos ministerijos, Čekijos energetikos inspekcija, Čekijos prekybos inspekcija, Prabavimo tarnyba, Licencijavimo tarnyba, Technikos standartizavimo, metrologijos ir valstybinių bandymų tarnyba prie Amatų ir prekybos ministerijos, Valstybinė laivų tarnyba, Civilinės aviacijos tarnyba prie Susisiekimo ministerijos, Čekijos metrologijos institutas (pastarasis yra

<sup>597</sup> Zákon 231/2001 Sb. ze dne 17. května 2001, o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

<sup>598</sup> Zákon č. 100/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

<sup>599</sup> ČEBIŠOVÁ, T. Základy organizace veřejné správy v ČR, *supra* note 550, p. 169.

<sup>600</sup> Lietuvoje jos paprastai įvardijamos įstaigomis prie ministerijų (*aut. pastaba*).

<sup>601</sup> ČEBIŠOVÁ, T. Základy organizace veřejné správy v ČR, *supra* note 550, p. 168; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 289.

pavaldus ne ministerijai, o Technikos standartizavimo, metrologijos ir valstybinių bandymų tarnybai). Galbūt dėl to kartais čekai šias institucijas vadina periferinėmis, nors jos veikia visoje valstybėje. Tokių institucijų yra kur kas daugiau nei čia įvardyta.

### 2.1.6. *Teritorinio administravimo institucijos*<sup>602</sup> (ček. *regionální správní úřady*)

Šių institucijų teisinis statusas yra numatytas įstatymuose. Jų struktūra gali būti vienalytė, pavyzdžiui, kadastro tarnybos, 14 karinės administracijos tarnybų, arba hierarchinės prigimties, pavyzdžiui, finansų tarnybos ir finansų direktoratai. Joms vadovaujančius asmenis skiria institucijų, kurioms tos teritorinio administravimo institucijos yra pavaldžios, vadovai. Šios institucijos gali būti pavaldžios ministerijoms arba kitoms valstybinio administravimo institucijoms.

*Teritorinių institucijų pavyzdžiai*

Pasak V. Sládečko<sup>603</sup>, pagrindinė šių institucijų užduotis – nagrinėti administracinius ginčus, sudaryti viešosios teisės sutartis, atlikti administracinę priežiūrą.

### 2.1.7. *Viešojo saugumo žinybos*<sup>604</sup> (ček. *veřejné bezpečnostní sbory*)

Čekų mokslininkai<sup>605</sup> prie tiesioginių viešojo administravimo vykdytojų priskiria viešojo saugumo žinybas, pavyzdžiui, Čekijos Respublikos policiją, Priešgaisrinės saugos tarnybą, muitinę, Kalėjimų tarnybą, miestų policiją, ginkluotąsias pajėgas, Generalinę saugumo žinybų inspekciją. Trumpai aptartina kiekviena iš jų<sup>606</sup>.

Čekijos Respublikos *policija* veikia visoje valstybėje ir yra pavaldi Vidaus reikalų ministerijai. Organizaciniu požiūriu policija yra dalijama į Policijos prezidiumą, kuriam pirmininkauja Policijos prezidentas, ir į tam tikras tarnybas, pavyzdžiui, Kriminalinės policijos tarnybą, Kelių eismo policijos tarnybą ir pan. Čekijos Respublikos policija turi 14 regioninių padalinių.

*Policija*

Čekijos Respublikos *priešgaisrinės saugos tarnybą* sudaro generalinis Priešgaisrinės saugos tarnybos direktoratas (kaip sudėtinė Vidaus reikalų ministerijos dalis), regioninės priešgaisrinės saugos žinybos, Apsaugos dalinys, vidurinė profesinė Priešgaisrinės saugos mokykla ir aukštesnioji profesinė Priešgaisrinės saugos mokykla.

*Priešgaisrinės saugos tarnyba*

<sup>602</sup> Lietuvoje jos paprastai įvardijamos teritorinėmis įstaigų prie ministerijų ar Vyriausybės įstaigų teritorinėmis institucijomis (*aut. pastaba*).

<sup>603</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 292.

<sup>604</sup> Paprastai Lietuvoje aprašant viešosios administracijos sistemą šios žinybos neskiriamos į atskirą kategoriją. Policijos departamentas priskiriamas prie Vidaus reikalų ministerijos, o jo teritoriniai padaliniai – prie teritorinių Policijos departamento įstaigų (*aut. pastaba*).

<sup>605</sup> ČEBIŠOVÁ, T. *Základy organizace veřejné správy v ČR*, *supra* note 550, p. 122–123; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 294–298.

<sup>606</sup> Aptariama remiantis: SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 294–298.

- Muitinė** Čekijos Respublikos muitinė yra sudaryta iš muitinių padalinių, kuriems vadovauja Finansų ministerijai pavaldus Generalinio muitinių direktorato generalinis direktorius.
- Kalėjimų tarnyba** *Kalėjimų tarnyba* yra ir viešojo administravimo institucija, ir kartu vienas iš ginkluotųjų pajėgų padalinių. Pagal atliekamas užduotis Kalėjimų tarnyba yra skirstoma į Kalėjimų apsaugos, administracijos padalinius, Kvalifikacijos kėlimo centrą, įgaliotąsias kalėjimų tarnybas. Taip pat savo ruožtu veikia administraciniai vienetai – generalinis direktoratas, areštinės, kalėjimai ir Kvalifikacijos kėlimo centras. Kalėjimų tarnybai vadovauja generalinis direktorius, kurį skiria ir atleidžia teisingumo ministras.
- Žiniasklaidos saugumas** Žiniasklaidos saugumo *tarnybos* vadovą skiria Vyriausybė po Deputatų rūmų pasitarimo.
- Savivaldybių policija** *Savivaldybių arba miestų policija* yra savivaldybės organas, veikiantis to miesto ar savivaldybės teritorijoje. Su čia dirbančiais asmenimis yra sudaromos darbo sutartys, taigi jie nėra valstybės tarnautojai.
- Ginkluotosios pajėgos** *Ginkluotosios pajėgos* skirstomos į Čekijos Respublikos kariuomenę (prie jos priskiriama ir karo policija, kurios vadovą skiria krašto apsaugos ministras), Karinę Prezidento kanceliariją ir Prahos pilies sargybą.
- Saugumo žinybų inspekcijos** *Generalinės saugumo žinybų inspekcijos* užduotis – tirti nusikaltimus, kuriuos padaro Čekijos Respublikos policijos, muitinės, Kalėjimų tarnybos, Saugumo žinybos inspekcijos pareigūnai. Inspekcijos direktorių skiria Ministras pirmininkas Vyriausybės siūlymu po to, kai kandidatūra aptariama Atstovų Rūmuose.

## 2.2. Netiesioginio viešojo administravimo vykdytojai

(ček. *nepřímí vykonavatelé veřejné správy*),  
**arba savivalda** (ček. *samospráva*)

**Švietimo įstaigų savivaldos**

Netiesioginiais viešojo administravimo vykdytojais čekų mokslininkai laiko organizacijas, kurioms priskirta vadinamoji perduotoji (deleguotoji) kompetencija, pavyzdžiui, savivaldybių įstaigos, regionų organai, fiziniai ar juridiniai asmenys, kuriems įstatymas suteikia viešojo administravimo įgaliojimus. Netiesioginiais viešojo administravimo vykdytojais laikomi ir „kiti viešojo administravimo vykdytojai“, t. y. teritorinės ir profesinės, mokyklų ir aukštųjų mokyklų savivaldos.

**Čekijos televizija, radijas, filharmonija, Nacionalinė galerija**

Pagal kokius kriterijus šios institucijos priskiriamos prie viešojo administravimo vykdytojų? Anot V. Sládečko<sup>607</sup>, visų pirma šios institucijos yra įsteigtos įstatymais, yra nustatyta speciali jų vadovų skyrimo tvarka, jų veikla prižiūrima, jos gali vykdyti ir komercinę veiklą. Be minėtųjų institucijų, mokslininkas pateikia ir kitų pavyzdžių: Čekijos televizija, Čekijos radijas, Čekijos spaudos rūmų kanceliarija, Čekijos filharmonija, Nacionalinė galerija, Visuomeninio sveikatos draudimo įstaiga.

<sup>607</sup> Aptariama remiantis: SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 309.

Čekų administracinės teisės specialistai, analizuodami viešosios administracijos sistemą, mini netiesioginius viešojo administravimo vykdytojus, prie kurių priskiria ir teritorines bei profesines savivaldas. Šie dariniai aptariami toliau.

*Teritorinė Čekijos Respublikos savivalda.* Čekų mokslininkai<sup>608</sup>, apibrėždami vietos savivaldos reglamentavimą, remiasi Konstitucijos 99 straipsniu, skelbiančiu, kad Čekijos Respublika yra suskirstyta į savivaldybes (ček. *obce*), kurios yra pagrindiniai teritoriniai savivaldos vienetai, ir regionus (ček. *země, kraje*), kurie yra aukštesnieji teritoriniai savivaldos vienetai. Be to, Konstitucijos 100 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad sudaryti arba panaikinti aukštesnio lygio teritorinį savivaldos vieneta galima tik konstituciniu įstatymu. Mokslininkai mini ir Konstitucijos 101 straipsnį, pagal kurį valstybė į teritorinių savivaldos vienetų veiklą gali kištis tik kai tai būtina siekiant apsaugoti įstatymą ir tik įstatymo nustatyta tvarka, bei Konstitucijos 105 straipsnį, skelbiantį, kad valstybės administravimo funkcijos gali būti pavestos savivaldos institucijoms tik įstatymo nustatytais atvejais. Teritorinės savivaldos statusui reglamentuoti čekų mokslininkai taiko ir Europos vietos savivaldos chartiją bei daug kitų įstatymų<sup>609</sup>.

*Teritorinė savivalda*

Savivaldybių įstatymas yra pagrindinis teisės aktas, atskleidžiantis teisinį Čekijos savivaldybių statusą. Išimtis – šalies sostinė Praha, kuriai galioja atskiras įstatymas<sup>610</sup>, o Savivaldybių įstatymas ir Regionų įstatymas sostinei negalioja, nes Praha turi ir savivaldybės, ir regiono statusą.

Savivaldybės skirstomos į tris rūšis – tai kaimai, miesteliai, miestai. Toliau aptariama savivaldybių organizacinė struktūra.

*Kaimai, miesteliai, miestai*

Čekų administracinės teisės teorijoje savivaldybės yra įvardijamos kaip viešosios teisės bendrijos, turinčios savo turto, savo vardu veikiančios teisinių santykių srityje ir atsakančios už savo veiklos padarinius.

Čekijos Respublikoje yra 76 savivaldybės.

Savivaldybių organai: savivaldybės atstovaujамasis organas, kurio nariai gyventojų renkami ketveriems metams, savivaldybės taryba, kurią sudaro seniūnas, jo pavaduotojas (-ai), kiti nariai (jų skaičius priklauso nuo atstovaujamojo organo narių skaičiaus), seniūnas, kurį renka atstovaujамasis savivaldybės organas, savivaldybės tarnyba, kurią sudaro seniūnas, pavaduotojas (-ai), sekretorius ir tarnautojai, ypatingieji savivaldybės organai, pavyzdžiui, savivaldybės tarybos komisija. Savivaldybės organu gali būti laikoma ir savivaldybės ar miestų policija. Savivaldybės leidžia tos teritorijos gyventojams privalomus nurodymus.

*Savivaldybių organai*

<sup>608</sup> ČEBIŠOVÁ, T. Základy organizace veřejné správy v ČR, *supra* note 550, p. 132–133; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 327–328.

<sup>609</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích; Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí; Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích; Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů ir kt.

<sup>610</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

**Regionai** Regionai – tai viešosios teisės korporacijos bendrijos, turinčios savo turtą, savo vardu dalyvaujančios teisiniuose santykiuose ir atsakingos už savo veiklos padarinius. Pagrindiniai regionų organai yra šie: regiono atstovaujamas organas, kurį gyventojai renka ketveriems metams (gali būti nuo 45 iki 65 narių), regiono taryba, kurią sudaro etmonas (ček. *hejtman*) ir jo pavaduotojas (-ai), kiti nariai (jų skaičius priklauso nuo regiono gyventojų skaičiaus), regiono atstovaujamojo organo renkamas etmonas, regiono tarnyba, kuriai vadovauja direktorius. Etmonas gali steigti ypatinguosius regiono organus, jei tai numato įstatymai. Regiono organai leidžia gyventojams privalomus nurodymus.

Čekijos Respublikoje yra 14 regionų: Prahos, Karlovy Varų, Pilzeno, Ūščio, Libereco, Vidurio Čekijos, Pietų Čekijos, Hradec Kralovės, Pardubicės, Vysočinos, Pietų Moravijos, Zlino, Olomouco, Moravijos-Silezijos.

**Profesinės savivaldos** *Profesinė Čekijos Respublikos savivalda.* Čekų administracinės teisės specialistai prie profesinės savivaldos darinių priskiria Advokatų rūmus, Gydytojų rūmus, Odontologijos rūmus, Farmacijos rūmus, Veterinarijos rūmus, Ūkio rūmus, Žemdirbių rūmus, Čekijos architektų rūmus, Įgaliotųjų statybos inžinierių ir technikų rūmus, Notarų rūmus, Mokesčių patarėjų rūmus, Verslo liudijimų atstovų rūmus, Auditorių rūmus, Teismo vykdytojų rūmus.

**Įstatymais suteikiami įgaliojimai** Kartais šios institucijos dar įvardijamos nepolitinėmis profesinėmis organizacijomis. Šiems dariniams viešosios administracijos įgaliojimai suteikiami įstatymais, o įvairios draugijos, gildijos, kurioms savivaldos teisės nėra suteiktos įstatymais, profesinių savivaldų sampratos neatitinka ir paprastai turi privatinės teisės subjekto statusą.

**Specifinės formos dokumentai** Profesinėms savivaldoms atstovaujančios organizacijos leidžia vidinius dokumentus, kuriais reglamentuoja rūmų ir jų narių vidaus reikalus. Skirtingai nei teritorinių savivaldų priimtųjų teisės aktų, profesinių savivaldų teisės aktų čekų specialistai nelaiko įstatymų įgyvendinamaisiais teisės aktais. Antai Prahos miesto teismas vienoje iš savo bylų juos įvardijo specifinės formos dokumentais, kuriuos išleidžia viešosios teisės korporacija, o Konstitucinis Teismas – vidiniais dokumentais<sup>611</sup>.

Prie kitų savivaldos rūšių čekų mokslininkai priskiria mokyklų, aukštųjų mokyklų, teismų savivaldas.

<sup>611</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 341–342.

17 lentelė

<b>Viešojo administravimo vykdytojai Čekijoje (schema)<sup>612</sup></b>
<p><b>Centrinė valstybės administracija</b>  <b>Ministerijos:</b>            Finansų ministerija            Užsienio reikalų ministerija            Švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministerija            Kultūros ministerija            Darbo ir socialinių reikalų ministerija            Sveikatos ministerija            Teisingumo ministerija            Vidaus reikalų ministerija            Amatų ir prekybos ministerija            Regionų plėtros ministerija            Žemės ūkio ministerija            Krašto apsaugos ministerija            Susisiekimo ministerija            Aplinkos ministerija</p>
<p><b>Kitos viešojo administravimo institucijos:</b>  <b>a) pavaldžios Vyriausybei:</b>            Čekijos statistikos tarnyba            Čekijos žemėtvarkos ir kadastro tarnyba            Čekijos banko tarnyba            Pramonės nuosavybės įstaiga            Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnyba            Valstybinių išteklių apsaugos tarnyba            Valstybinė branduolinės saugos tarnyba            Nacionalinio saugumo tarnyba            Energetikos reguliavimo tarnyba            Čekijos Respublikos Vyriausybės kanceliarija            Čekijos ryšių tarnyba  <b>b) pavaldžios ministerijoms:</b>            Čekijos prekybos inspekcija            Čekijos aplinkosaugos inspekcija            Čekijos socialinės saugos tarnyba            Čekijos Respublikos darbo tarnyba            Valstybinė darbo inspekcija            Valstybinė veterinarijos tarnyba            Technikos standartizavimo, metrologijos ir valstybinių bandymų tarnyba            (sąrašas nėra baigtinis)</p>
<p><b>Nepriklausomos administravimo institucijos:</b>            Radijo ir televizijos taryba            Asmens duomenų apsaugos tarnyba</p>
<p><b>Teritorinio administravimo institucijos:</b>            regionų tarnybos            savivaldybių tarnybos            kadastro tarnybos            14 karinės administracijos tarnybų            finansų tarnybos ir finansų direktoratai            teritoriniai darbo inspektoriai            (sąrašas nėra baigtinis)</p>
<p><b>Viešasis administravimas, atliekamas viešojo saugumo žinybų:</b>            Čekijos Respublikos policija ir jos teritorinės įstaigos            Priešgaisrinės saugos žinybos            ir kt.</p>
<p><b>Viešasis administravimas privatiems asmenims:</b>            įgaliotieji fiziniai ir juridiniai asmenys (architektai, metrologijos centrai, techninės kontrolės stotys ir kt.)            įgaliotieji fiziniai asmenys, vykduantys administracinę priežiūrą            (pavyzdžiui, miškų saugos)            (sąrašas nėra baigtinis)</p>

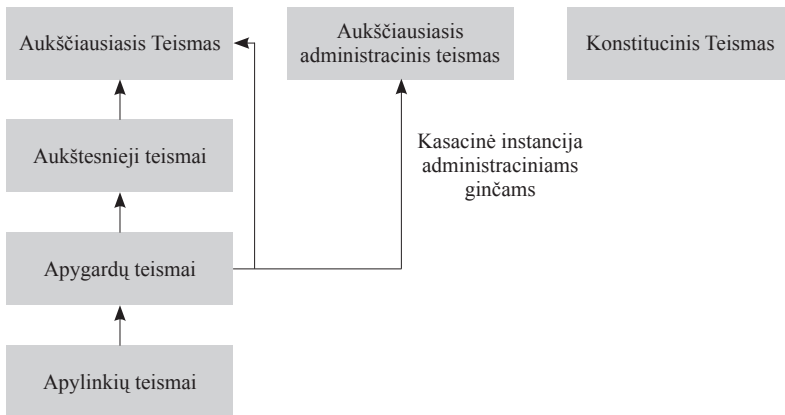
<sup>612</sup> Schema parengta pagal: ČEBIŠOVÁ, T. Základy organizace veřejné správy v ČR, *supra* note 550, p. 168–170.

### 3. ČEKIJOS TEISMŲ SISTEMA

*Teismų sistema*

Čekijos Konstitucijos 91 straipsnio 1 dalis skelbia, kad šalies teismų sistemą sudaro keturių instancijų bendrosios kompetencijos teismai: Aukščiausiasis Teismas, aukštesnieji, apygardų ir apylinkių teismai. Taip pat yra Aukščiausiasis administracinis teismas ir, kaip numatyta Konstitucijos ketvirtajame skirsnyje, Konstitucinis Teismas. Tame pačiame Konstitucijos 91 straipsnyje nurodoma, kad įstatymas gali nustatyti kitas teismų rūšis.

18 lentelė. Čekijos teismų sistema<sup>613</sup>



*Teisėjų skyrimas*

Pagal Konstitucijos 93 straipsnį, teisėjus neribotam įgaliojimų laikui skiria valstybės vadovas, jie pareigas pradeda eiti prisiekę. Asmuo gali būti teisėju, jei yra nepriekaištingos reputacijos pilietis, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą. Minėtasis Teismų ir teisėjų įstatymas nustato daugiau kriterijų norintiesiems tapti teisėjais: specialieji gebėjimai ir patirtis, moralinės savybės, ne jaunesnis kaip 30 metų paskyrimo dieną, išlaikyti specialieji teisės egzaminai.

*Aukščiausiasis Teismas*

Aukščiausiasis Teismas, pagal Įstatymo 14 straipsnio 1 dalį, yra aukščiausiaji instancija, užtikrinanti civilinių ir baudžiamųjų teismų praktikos vienodumą ir teisėtumą. Aukščiausiajį Teismą sudaro pirmininkas, jo pavaduotojai, kolegijų pirmininkai, senatų pirmininkai, kiti teisėjai.

*Aukštesnieji teismai*

Aukštesnieji teismai, pagal to paties Įstatymo 25 straipsnį, yra antrosios pakopos teismai, kurie nagrinėja bylas, pirmąją instancija išnagrinėtas apygardų teismuose, priskirtuose aukštesniojo teismo veiklos teritorijai. Aukštesniuosius teismus sudaro pirmininkas, jo pavaduotojai, senatų pirmininkai, kiti teisėjai. Yra du aukštesnieji teismai – Prahos ir Olomouco.

<sup>613</sup> Schema iš interneto šaltinio [www.juradmin.eu](http://www.juradmin.eu).



Apygardų teismai, pagal Įstatymo 29 straipsnį, nagrinėja bylas, kurias pirmąją instanciją jau išnagrinėjo apylinkių teismai. Apygardų teismai nagrinėja administracines bylas. Apygardos teismą sudaro pirmininkas, jo pavaduotojai, senatų pirmininkai, kiti teisėjai.

*Apygardų  
teismai*

Apylinkių teismai, remiantis Įstatymo 33 straipsniu, yra pirmosios instancijos teismai. Apylinkės teismą sudaro pirmininkas, jo pavaduotojas ar pavaduotojai, senatų pirmininkai, kiti teisėjai. Čia sprendimus priima teisėjai ir prisiekusieji.

*Apylinkių  
teismai*

Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo ir Aukščiausiojo administracinio teismo būstinės yra ne sostinėje, bet antrajame pagal dydį šalies mieste Brno. Remiantis Teismų ir teisėjų įstatymo<sup>614</sup> II–VII priedais, aukštesnieji teismai yra du – Prahoje ir Olomouce, apygardų teismų – aštuoni (miesto teismas Prahoje, regionų teismas Prahoje, Česke Budejovicuose, Pilzene, Ūstyje prie Labės, Hradec Kralovėje, Brno, Ostravoje), o apylinkių teismų yra 78. Prahos miesto teismą sudaro 10 apylinkių teismų.

Apie Aukščiausiąją administracinę teismą ir Konstitucinį Teismą žr. IV dalies 6 skyrių „Čekijos viešosios administracijos veiklos kontrolė“.

## 4. ČEKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Čekų administracinės teisės specialistai<sup>615</sup> paprastai įvardija šiuos administracinės teisės šaltinius: Konstitucija, Pagrindinių teisių ir laisvių sąvadas, konstituciniai įstatymai, tarptautinė teisė, ES teisė, įstatymai, Vyriausybės nutarimai, ministrų, kitų centrinio administravimo institucijų nurodymai, vietos savivaldos, profesinių savivaldų organų leidžiami teisės aktai, Konstitucinio Teismo, ES Teisingumo Teismo, Aukščiausiojo administracinio teismo jurisprudencija, vidiniai aktai, techninės taisyklės, „švelnioji“ teisė (angl. *soft law*). Kai kurie iš jų aptartini detaliau.

*Teisės  
šaltinių  
rūšys*

### 4.1. Konstitucija (ček. *Ústava*)

Konstitucijos pirmojo skirsnio normos tiesiogiai susijusios su viešojo administravimo veiklos principais. Antai 2 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad „Valstybės valdžia tarnauja visiems piliečiams ir ją naudoti galima tik tais atvejais, mastais ir būdais, kuriuos nustato įstatymas“. Pagrindinių teisių ir laisvių sąvadas kaip sudėtinė konstitucinės sistemos dalis nustatyta Konstitucijos 3 straipsnyje. Šią nuostatą galima traktuoti kaip įpareigojimą viešajai administracijai gerbti žmogaus teises ir laisves. Konstitucijos 5 straipsnyje atskleisti politinių partijų veikimo principai, 8 straips-

*Konstitucijos  
I–VII skirsniai*

<sup>614</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně dalších zákonů.

<sup>615</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 50–79; HENDRYCH, D., *et al.* Správní právo. Obecná část, *supra* note 550, p. 43–71.

niu užtikrinama teritorinių administracinių vienetų savivalda. Pirmajame Konstitucijos skirsnyje yra nemažai nuostatų, susijusių su tarptautiniais įsipareigojimais, pavyzdžiui, 1 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „Čekijos Respublika laikosi įsipareigojimų, kylančių iš tarptautinės teisės“, 10 straipsnyje nurodyta, kad „jeigu tarptautinės sutarties ir įstatymo nuostatos skiriasi, tarptautinė sutartis turi viršenybę prieš įstatymą“<sup>616</sup>. Paminėtini Konstitucijos antrasis, trečiasis, ketvirtasis, penktasis, šeštasis, septintasis skirsniai. Antrasis skirsnis „Įstatymų leidžiamoji valdžia“, kaip pastebi V. Sládečekas, svarbus tuo, kad jame yra nemažai normų, atskleidžiančių įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios tarpusavio santykių reguliavimą (pavyzdžiui, 32 str., 33 str. 3 d., 35 str. 1 d., 38 str., 44a str., 53 str.). Trečiasis skirsnis „Vykdomoji valdžia“ atspindi visą normų, įtvirtinančių pagrindinius vykdomosios valdžios (šalies vadovo, Vyriausybės, ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo institucijų) funkcionavimo principus, rinkinį. Ketvirtasis skirsnis atskleidžia Konstitucinio Teismo, administracinių teismų veiklos pagrindus. Penktajame ir šeštajame skirsniuose įtvirtinamas teisinis Čekijos nacionalinio banko ir Aukščiausiosios kontrolės valdybos, t. y. viešojo administravimo vykdytojų, statusas. Septintasis skirsnis nustato savivaldos, t. y. vietos viešosios administracijos, statusą ir veiklos principus, teisę priimti visiems privalomus sprendimus ir t. t.

## 4.2. Pagrindinių teisių ir laisvių sąvadas

(ček. *Listina základních práv a svobod*)

Pagrindinių teisių ir laisvių sąvadas yra sudedamoji Čekijos konstitucinės sistemos dalis. Jame, pasak V. Sládeček, atskleidžiami „pagrindiniai viešosios administracijos elgesio ir veiklos principai“<sup>617</sup>, pavyzdžiui, pirmajame Sąvado straipsnyje įtvirtintas lygybės principas, viešosios administracijos veiklos apribojimas įstatymais – 2 straipsnyje, asmens duomenų apsauga – 10 straipsnyje, judėjimo ir buvimo vietos laisvė nustatyta 14 straipsnyje, žodžio laisvė ir teisė į informaciją užtikrinama 17 straipsniu, teisė apskųsti teismui viešosios administracijos priimtą sprendimą įtvirtinta 36 straipsnyje ir pan.

*Sąvado 2, 10, 17, 36 straipsniai*

## 4.3. Konstituciniai įstatymai (ček. *ústavné zákony*)

Konstituciniai įstatymai<sup>618</sup> yra svarbus administracinės teisės šaltinis. Be to, Konstitucijos 9 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad Konstitucija gali

<sup>616</sup> Dar žr. Konstitucijos 10a ir 10b straipsnius.

<sup>617</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 52.

<sup>618</sup> Čekijos Respublikos konstitucinių įstatymų sąrašas: Nr. 4/1993 dėl įstatymo projekto, susijusio su Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos iširimu; Nr. 29/1993 dėl tolesnių priemonių, susijusių su Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos iširimu; Nr. 102/1930 dėl valstybės sienų ►

būti pildoma arba keičiama tik konstituciniais įstatymais. V. Sládečko nuomone<sup>619</sup>, konstituciniuose įstatymuose yra tiesiogiai su vykdomosios valdžios organizacija ir viešosios administracijos problematika susijusių nuostatų. Pavyzdžiui, Konstitucinis įstatymas Nr. 4/1993 dėl įstatymo projekto, susijusio su Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos iširimu, Konstitucinis įstatymas Nr. 29/1993 dėl tolimesnių priemonių, susijusių su Čekijos ir Slovakijos Federacinės Respublikos iširimu, Konstitucinis įstatymas Nr. 347/1997 dėl aukštesniųjų teritorinių administracinių vienetų, Konstitucinis įstatymas Nr. 110/1998 dėl Čekijos Respublikos saugumo.

*Konstituciniai  
įstatymai*

#### 4.4. Įstatymai (ček. *zákony*)

D. Hendrychas ir V. Sládečekas<sup>620</sup> teigia, kad įstatymai yra svarbiausi, pagrindiniai administracinės teisės šaltiniai, juose nustatomi viešojo administravimo veiklos tikslai, būdai, priemonės ir ribos, nes viešojo administracija negali veikti prieš įstatymus arba peržengti įstatymų nubrėžtų ribų (lot. *praeter legem*). Mokslininkai aptardami administracinės teisės šaltinius įvardija šiuos svarbiausius įstatymus: Administracinių procedūrų įstatymas, Teismų administracinio proceso įstatymas, Įstatymas dėl valstybės teritorinio suskirstymo<sup>621</sup>, Įstatymas dėl Čekijos Respublikos ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų steigimo<sup>622</sup>, Įstatymas dėl įstatymų rinkinio ir tarptautinių sutarčių<sup>623</sup>, Įstatymas dėl teritorijų planavimo ir statybų<sup>624</sup>, Pažeidimų įstatymas<sup>625</sup>, Čekijos Res-

◀ su Vokietija, Austrija ir Vengrija teisinio režimo; Nr. 205/1936 dėl valstybės sienų su Vokietija teisinio režimo; Nr. 62/1958 dėl galutinio valstybės sienos su Lenkijos Liaudies Respublika ženklinimo; Nr. 30/1974 dėl sutikimo su Čekijos Socialistinės Respublikos pakeitimu; Nr. 66/1974 dėl valstybės sienų su Austrijos Respublika pakeitimu; Nr. 121/1981 dėl sutikimo su Čekijos Socialistinės Respublikos valstybės sienų su Vokietijos Demokratine Respublika pakeitimu; Nr. 37/1982 dėl valstybės sienų su Vokietijos Demokratine Respublika pakeitimu; Nr. 43/1988 dėl sutikimo su Čekijos Socialistinės Respublikos sienų, einančių per Lenkijos Liaudies Respublikos pasienio vandenį, pakeitimu; Nr. 169/1988 dėl valstybės sienų linijos Lenkijos Liaudies Respublikos pasienio vandenyse pakeitimu; Nr. 74/1997 dėl valstybinių sienų su Slovakijos Respublika pakeitimu; Nr. 347/1997 dėl aukštesniųjų teritorinių administracinių vienetų; Nr. 69/1998 dėl Atstovų Rūmų rinkimo laikotarpio sutrumpinimo; Nr. 110/1998 dėl Čekijos Respublikos saugumo; Nr. 162/1998, kuriuo keičiama Pagrindinių teisių ir laisvių chartija; Nr. 300/2000, kuriuo keičiamas Konstitucinis įstatymas Nr. 1/1993; Nr. 176/2001, kuriuo keičiamas Konstitucinis įstatymas Nr. 347/1997 dėl aukštesniųjų teritorinių administracinių vienetų, taip pat dėl Čekijos Nacionalinės tarybos konstitucinio įstatymo Čekijos Respublikos Konstitucija Nr. 1/1993 pakeitimo; Nr. 395/2001, kuriuo keičiamas Čekijos Nacionalinės tarybos konstitucinis įstatymas Nr. 1/1993 Čekijos Respublikos Konstitucija (euronovela, įsigaliojusi nuo 2002 m. birželio 1 d.); Nr. 448/2001, kuriuo keičiami Čekijos nacionalinės tarybos konstitucinis įstatymas Nr. 1/1993 Čekijos Respublikos Konstitucija, Konstitucinio įstatymo Nr. 347/1997 redakcija, Konstitucinio įstatymo Nr. 300/2000 redakcija, Konstitucinio įstatymo Nr. 395/2001 redakcija; Nr. 515/2002 dėl Čekijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą referendumo ir dėl Konstitucinio įstatymo Nr. 1/1993 pakeitimo; Nr. 76/2004 dėl valstybės sienų su Austrijos Respublika pakeitimo; Nr. 633/2004 dėl valstybės sienų su Vokietijos Federacine Respublika pakeitimo; Nr. 319/2009, kuriuo keičiamas Čekijos Nacionalinės Tarybos konstitucinis įstatymas Nr. 1/1993 Čekijos Respublikos Konstitucija, įsigaliojusi nuo 2009 m.

<sup>619</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 50.

<sup>620</sup> *Ibid.*, p. 55–56; HENDRYCH, D., *et al.* *Správní právo. Obecná část*, *supra* note 550, p. 57.

<sup>621</sup> Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

<sup>622</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

<sup>623</sup> Zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a o sbírce mezinárodních smluv.

<sup>624</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>625</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

publikos policijos įstatymas<sup>626</sup>, Įstatymas dėl atsakomybės, kylančios iš viešosios administracijos veiklos<sup>627</sup>, Įstatymas dėl laisvo priėjimo prie informacijos<sup>628</sup>, Ombudsmeno įstatymas<sup>629</sup>, Asmens duomenų apsaugos įstatymas<sup>630</sup>, Įstatymas dėl regionų<sup>631</sup>, Įstatymas dėl sostinės Prahos<sup>632</sup>, Įstatymas dėl Čekijos Respublikos turto ir jo statuso teisiniuose santykiuose<sup>633</sup>, Ginčų dėl kompetencijos įstatymas<sup>634</sup>, Įstatymas dėl regionų atstovybių rinkimų<sup>635</sup>, Įstatymas dėl savivaldybių atstovybių rinkimų<sup>636</sup>, Įstatymas dėl vietos referendumo<sup>637</sup>, Įstatymas dėl regionų referendumo<sup>638</sup>, Vandens įstatymas<sup>639</sup>, Įstatymas dėl priešmokyklinio, pagrindinio, vidurinio, aukštesniojo ugdymo<sup>640</sup>, Aukštųjų mokyklų įstatymas<sup>641</sup>, Veterinarijos įstatymas<sup>642</sup> ir kt. Kai kurie iš jų aptartini detaliau.

*Administracinių procedūrų įstatymas*

*Administracinių procedūrų įstatymas*<sup>643</sup> yra sudarytas iš aštuonių skirsnių. Pirmasis skirsnis skirtas pagrindinėms nuostatomis ir įstatymo reguliavimo objektui, t. y. jame nurodoma, kad šis įstatymas reglamentuoja vykdomosios valdžios, vietos savivaldos, kitų institucijų, juridinių ir fizinių asmenų, turinčių įstatymais jiems suteiktą viešojo administravimo įgaliojimų, veiklą. Be to, šis skirsnis apibrėžia pagrindinius viešosios administracijos veiklos principus: teisėtumo, proporcingumo, geros valios, viešojo intereso paisymo, subsidiarumo, teisėtų lūkesčių, procesinės lygybės ir viešojo administravimo nešališkumo, bendradarbiavimo, operatyvumo ir (proceso) ekonomiškumo<sup>644</sup>. Antrasis skirsnis apibrėžia bendrąsias administracinių procedūrų nuostatas (ček. *správní řízení*). Administracinė procedūra čekų yra suprantama kaip viešojo administravimo veiksmai, kurių tikslas – priimti sprendimą, nustatantį, keičiantį ar naikinantį atitinkamo asmens teises ar pareigas arba skelbiantį, kad vienas ar kitas asmuo turi teises arba jų neturi. Šiame skirs-

<sup>626</sup> Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

<sup>627</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

<sup>628</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>629</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

<sup>630</sup> Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

<sup>631</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

<sup>632</sup> Zákon č. 130/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>633</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>634</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.

<sup>635</sup> Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

<sup>636</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

<sup>637</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>638</sup> Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

<sup>639</sup> Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

<sup>640</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

<sup>641</sup> Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

<sup>642</sup> Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon).

<sup>643</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., o správní řád.

<sup>644</sup> Daugiau žr.: KADEČKA, S., *et al.* Správní řád. Praha: Wolters Kluwer, 2006, p. 45–60.

nyje apibrėžiami administracinės procedūros dalyviai, terminai, administracinės procedūros pradžia, procedūros nutraukimas, sustabdymas, apibrėžiamos sprendimo, niekinio sprendimo sąvokos, nustatomos procedūros išlaidos, procedūros atnaujinimo, naujo sprendimo priėmimo ir sprendimo vykdymo tvarka. Trečiajame skirsnyje įtvirtinamos ypatingos administracinės procedūros nuostatos. Ketvirtasis skirsnis apibrėžia sertifikatų, pažymėjimų išdavimo tvarką, jų taisymo procedūras. Penktasis skirsnis skirtas viešosios teisės (administracinės) sutartims, jų sudarymo tvarkai, atitikties teisės aktams patikros, keitimo, sutarčių nutraukimo, trečiųjų asmenų pritarimo procedūroms. Čia aptariama, kas turi nagrinėti ginčus, kylančius iš viešosios teisės sutarčių. Šeštajame skirsnyje apibrėžiami kiti viešojo administravimo veiksmai, kurie nėra įforminami teisės aktu ar sprendimu, t. y. įvairūs skelbimai, išpėjimai ir pan. Septintajame skirsnyje numatytos pereinamosios nuostatos, o aštuntajame nurodyta įstatymo įsigaliojimo data – 2006 m. sausio 1 diena.

*Teismų administracinio proceso įstatymą*<sup>645</sup> sudaro šeši skirsniai. Pirmajame skirsnyje dėstomos pagrindinės nuostatos, teismų kompetencija. Antrasis skirsnis skirtas administracinių teismų struktūrai apibrėžti, trečiasis nustato administracinį teisminį ir kasacinį procesus. Ketvirtajame skirsnyje numatyti reikalavimai kandidatams į regionų teismų teisėjus ir Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjus. Penktasis skirsnis skirtas pereinamosioms nuostatoms, o šeštajame skirsnyje nurodyta, kad įstatymas įsigalioja 2003 m. sausio 1 dieną.

*Teismų administracinio proceso įstatymas*

*Ginčų dėl kompetencijos įstatymą*<sup>646</sup> sudaro aštuoni straipsniai. Ginčas dėl kompetencijos apibrėžtas kaip ginčas, kuriame viena šalis priima sprendimą dėl konkrečių asmenų srityje, kurioje jau buvo priėmusi sprendimą kita šalis. Ginču dėl kompetencijos laikytinas ir ginčas, kurio šalys neigia savo įgaliojimus priimti sprendimą tam tikrų asmenų atžvilgiu. Įstatyme nustatyta, kad ginčus dėl kompetencijos sprendžia specialusis senatas, sudarytas iš trijų Aukščiausiojo Teismo teisėjų ir trijų Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjų, kuriuos skiria šių teismų pirminkai trejiems metams. Šis senatas priima sprendimą ir nurodo kompetentingą priimti sprendimą instituciją, sprendžia ginčus dėl kompetencijos, kylančius tarp teismo ir vykdomosios valdžios institucijų, vietos valdžios subjektų ar profesinių savivaldų, taip pat tarp teismų, nagrinėjančių civilines bylas, ir teismų, nagrinėjančių administracines bylas<sup>647</sup>.

*Ginčų dėl kompetencijos įstatymas*

*Įstatymas dėl Čekijos Respublikos ministerijų ir kitų valstybinio administravimo centrinių institucijų steigimo*<sup>648</sup>, kitaip vadinamas Kom-

*Kompetencijų įstatymas*

<sup>645</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., o soudní řád správní.

<sup>646</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>647</sup> Ginčus dėl kompetencijos galima prilyginti Lietuvos byloms dėl teisingumo, o specialųjį senatą – specialiajai teisėjų kolegijai, sudaromai pagal Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą. Daugiau apie ginčus dėl kompetencijos žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Kompetencijos bylos Čekijoje ir teisingumo bylos Lietuvoje. *Iš: Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: LVAT, 2010, p. 332–345.

<sup>648</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

petencijų įstatymu, yra sudarytas iš keturių dalių. Pirmoje dalyje įvardytos ministerijos, kitos centrinio valstybinio administravimo institucijos, antroje apibrėžta ministerijų kompetencija, trečioje – centrinių valstybinio administravimo institucijų veiklos principai, jų santykis su Vyriausybe. Paskutinėje dalyje įtvirtintos baigiamosios nuostatos.

*Interesų  
konfliktų  
įstatymas*

Valstybės tarnybos institutą Čekijoje reglamentuoja ne tik minėtieji įstatymai, bet ir *Interesų konfliktų įstatymas*<sup>649</sup>. Jame apibrėžiamas viešųjų pareigūnų (ček. *veřejný funkcionář*) sąrašas, į kurį įtraukiami parlamentarai, senatoriai, Vyriausybės nariai, Asmens duomenų apsaugos tarnybos pirmininkas ir inspektorius, Technikos standartizavimo, metrologijos ir valstybinių bandymų tarnybos vadovas, Čekijos ryšių tarnybos tarybos nariai, Energetikos reguliavimo tarnybos vadovas, Čekijos nacionalinio banko tarybos nariai, Aukščiausiosios kontrolės institucijos prezidentas, viceprezidentas ir nariai, ombudsmenas ir jo pavaduotojas, Radijo ir televizijos tarybos nariai, regionų tarybų, sostinės Prahos tarybos nariai, savivaldybių tarybų nariai. Minėtąjį administracinės teisės institutą reglamentuoja *Valstybės*

*Valstybės  
tarnybos  
įstatymas*

*tarnybos įstatymas*<sup>650</sup>, kuris nėra taikomas Interesų konfliktų įstatyme įvardytiems valdininkams, karo policijai, Nacionalinio saugumo tarnybai, generaliniam Čekijos Respublikos kariuomenės štabui. Valstybės tarnybos įstatymas apibrėžia tarnybos santykius, įtvirtina valstybės pareigūnų teises ir pareigas, tinkamos pareigūnų veiklos vertinimo kriterijus, valstybės tarnautojų atsakomybę, žalos atlyginimą, apibrėžia atliekant tarnybą gautų traumų, profesinių ligų sampratas, reguliuoja valstybės tarnautojų socialines garantijas, darbo užmokestį, nustato teisinį Valstybės tarnautojų tarnybos bei valstybės tarnautojų atstovo statusą sprendžiant tarnautojų sveikatos apsaugos klausimus. Esama ir kelių įstatymo priedų, kurie nustato valstybės tarnautojų klases (iš viso jų yra 16) ir atskleidžia, kokio išsilavinimo ir įgūdžių reikia pretendentui į vienos ar kitos klasės tarnautojo pareigas. Kitame priede nustatomos priemokos už vadovaujamasias valstybės tarnybos pareigas. Teritorinių savivaldų institucijose dirbantiems asmenims taikomos ne Valstybės tarnybos įstatymo, o *Darbo kodekso*<sup>651</sup> ir *Teritorinės savivaldos tarnautojų įstatymo*<sup>652</sup> normos. Pastarasis įstatymas reglamentuoja tarnautojo darbo santykius, pagrindines jo pareigas, reikalingą išsilavinimą. Šio įstatymo 2 straipsnio 4 dalis tarnautoją apibrėžia kaip teritorinės savivaldos institucijoje, t. y. miesto, regiono ar savivaldybės įstaigose, dirbantį asmenį.

*Teritorinės  
savivaldos  
tarnautojų  
įstatymas*

#### 4.5. Nurodymai (ček. *nařízení*)

Čekų autoriai nurodymais įvardija norminio pobūdžio administracinius aktus. V. Sládečekas nurodymus apibrėžia kaip „teisinį rašytinį aktą, kurį išleido įgaliotas viešosios administracijos organas arba Vyriausybė ir ku-

<sup>649</sup> Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

<sup>650</sup> Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

<sup>651</sup> Zákoník práce č. 262/2006 Sb.

<sup>652</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích uzemních samosprávných celků.

riuo įgyvendinamas įstatymas<sup>653</sup>. V. Vopálka<sup>654</sup> teigia, kad nurodymas yra bendroji viešosios administracijos atliekamos teisėkūros forma, kai bendrojo pobūdžio normomis reguliuojami visuomeniniai santykiai.

Čekų teoretikai<sup>655</sup> įvardija pagrindines nurodymų ypatybes: įstatymų įgyvendinamąjį pobūdį, abstraktumą, privalomumą ir vienašališkumą. Įstatymų įgyvendinamasis pobūdis reiškia tai, kad nurodymas negali prieštarauti įstatymui, vadinasi, pagrindas priimti nurodymą turi būti nustatytas įstatymu. Abstraktumas lemia, kad nurodymas nėra skiriamas konkrečioms asmenims, o privalomumas – kad jis yra visuotinai privalomas. Vienašališkumo principas reiškia, kad viešoji administracija nurodymus priima vienašališkai, pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimas nedomina aprūpinti mokymo įstaigas vadovėliais ir mokomosiomis priemonėmis, Vidaus reikalų ministerijos išleistas nurodymas, kuriuo įgyvendinamas Metrikų, vardų ir pavardžių įstatymas ir pan.<sup>656</sup>

*Nurodymų ypatybės*

Čekijos Konstitucijoje minima, kad Vyriausybė, ministerijos, kitos administracinės žinybos ir teritorinės savivaldos padaliniai gali leisti teisės aktus. Čekų mokslininkai<sup>657</sup> dažnai diskutuoja, ar šalies vadovas leidžia nurodymus (šiuo metu linkstama manyti, kad Prezidentui nėra suteikti įgaliojimai priimti nurodomuosius aktus).

Taigi nurodymus leidžia Vyriausybė, ministerijos, kitos centrinio administravimo institucijos, vietos ir regionų valdžios organai. Vadinasi, nurodymai gali būti galiojantys visoje šalies teritorijoje, bet gali galioti ir tik tam tikroje jos dalyje, pavyzdžiui, regione, savivaldybėje.

#### 4.6. Savivaldos teisės aktai (ček. *statutární předpisy*)

Tokiems teisės aktams priskirtini savivaldybės ar regionų valdžios leidžiami įspėjimai, įvairūs skelbimai, profesinių savivaldų veiklą ir statusą reglamentuojantys (vadinamieji vidaus) teisės aktai, kitų savivaldų leidžiami teisės aktai, pavyzdžiui, akademiniai (aukštųjų mokyklų organų) aktai ir pan.

#### 4.7. Kiti administracinės teisės šaltiniai

Čekų autoriai skiria ir kitus administracinės teisės šaltinius<sup>658</sup>, t. y. ES teisę, Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, ES Teisingumo Teismo jurisprudenciją, Čekijos aukščiausiojo administracinio teismo nutarimus<sup>659</sup>.

<sup>653</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 59.

<sup>654</sup> VOPÁLKA, V. Prameny spr. správního práva, *supra* note 550, p. 63.

<sup>655</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 59–61; VOPÁLKA, V. Prameny spr. správního práva, *supra* note 550, p. 63–69.

<sup>656</sup> *Ibid.*, p. 181; Nařízení vlády č. 15/1994 Sb.; Vyhl. Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb.

<sup>657</sup> Žr.: VOPÁLKA, V. Prameny správního práva, *supra* note 550, p. 65.

<sup>658</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 68–75.

<sup>659</sup> Kiti autoriai skirtingai klasifikuoja administracinės teisės šaltinius, pavyzdžiui, R. Pomahačius juos grupuoja taip: Konstitucija, konstituciniai įstatymai, tarptautinės teisės taisyklės, ES teisė, bendrieji teisės principai ir bendrieji administracinės teisės principai (čia jie skiriami į dvi dideles grupes – iš lygybės ir diskriminacijos draudimo principo išvestiniai principai ir principų grupė, susijusi su viešosios administracijos organizavimu ir veikla), įstatymai, įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai, vietos savivaldos teisės aktai. Žr.: POMAHAČ, R. Prameny správního práva, *supra* note 550, p. 37–69.

## 5. ČEKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS

*Viešosios administracijos veiklos formos*

Pagrindine viešosios administracijos veiklos forma čekų teisės mokslininkai laiko administracinį aktą. Yra ir kitokių veiklos formų, pavyzdžiui, viešosios teisės (administracinės) sutartys, faktiniai nurodymai, priverstiniai veiksmai, tiesioginis įsikišimas, kai gresia pavojus gyvybei ar sveikatai, informacijos teikimas, administracinių nuobaudų skyrimas, administracinė ir valstybinė priežiūra, tarnybinė ir finansinė kontrolė. Kai kurios viešosios administracijos veiklos formos aptartinos detaliau.

### 5.1. Administracinis aktas (ček. *správní akt*)

J. Staša teigia, kad „administracinis aktas yra vienašališkai atliktas administracinis veiksmas (sprendimas), kuriuo viešojo administravimo vykdytojas konkrečioje situacijoje sprendžia teisinius santykius identifikuojamųjų asmenų atžvilgiu“<sup>660</sup>. V. Sládečekas savo ruožtu tvirtina, kad „administracinis aktas kai kur įvardijamas individualaus pobūdžio administraciniu aktu, arba konkretus aktas dažniausiai identifikuojamas kaip vienašališkas administracinis veiksmas (sprendimas), kuriuo viešosios administracijos organas konkrečioje situacijoje autoritariškai nagrinėja konkrečių asmenų teisinius klausimus“<sup>661</sup>. Kaip matyti, čekų mokslininkai administracinio akto koncepciją suvokia panašiai.

Čekai administraciniu aktu laiko tik individualaus pobūdžio teisės aktą, skirtą konkrečių asmenų teisėms ir pareigoms nustatyti, keisti ar naikinti.

*Administracinių aktų ypatybės*

V. Sládečekas<sup>662</sup> nurodo šias pagrindines administracinių aktų ypatybes:

- įstatymu nustatyta viešojo administravimo ar kito subjekto veikla;
- vienašališkas veiksmas dėl nepavaldžių asmenų teisių ir pareigų;
- adresatų ir viešojo administravimo ar kito subjekto, leidžiančio administracinį aktą, teisinis statusas yra skirtingas;
- administracinis aktas yra susijęs su konkrečiais dalykais ir konkrečiais adresatais;
- administracinis aktas adresatams yra privalomas.

*Administracinių aktų rūšys*

Remiantis V. Sládečeku ir J. Stašu<sup>663</sup>, administraciniai aktai gali būti skirstomi į įvairias dichotomijas. Pagal turinį, šie aktai gali būti procesiniai (kuriais nustatomas asmenų statusas) ir materialieji (kuriais nustatomas adresato statusas administraciniame procese). Pagal teisinį poveikį, šie aktai skirstomi į konstitutyviusius ir deklaratyviusius. Konstitutyvieji

<sup>660</sup> STAŠA, J. Správní akty, *supra* note 550, p. 193.

<sup>661</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 116.

<sup>662</sup> *Ibid.*, p. 117.

<sup>663</sup> STAŠA, J. Správní akty, *supra* note 550, p. 117–120.



administraciniai aktai nustato, keičia arba naikina administracinius teisinius santykius, t. y. sukuria adresatams naują teisinę padėtį. Tokie aktai veikia *ex nunc* ir *pro futuro* (lot., nuo dabartinio momento į ateitį). Konstitutyviųjų aktų, pasak V. Sládečko<sup>664</sup>, yra daug daugiau nei kitokių, pavyzdžiui, tai būtų leidimų statyboms išdavimas, socialinės pašalpos pripažinimas, sprendimai skirti nuobaudas. Deklaratyvieji administraciniai aktai patvirtina jau esančius administracinius aktus ir veikia *ex tunc* bei *pro praeterito* (lot., nuo tada į praeitį). Pagal subjektus administraciniai aktai gali būti skirstomi *in personam* ir *in rem* (lot.).

Konstitutyvieji administraciniai aktai pagal veikimo laiką dar gali būti skirstomi į ribotos ir neribotos trukmės, pagal poveikį adresatui – į beneficinius (pagerinantys adresato padėtį, pavyzdžiui, suteikiant socialines pašalpas) ir deteriorinius (pabloginantys adresato padėtį, pavyzdžiui, skiriant nuobaudą už administracinę teisės pažeidimą). Pagal administracinių aktų santykį su teisiniu adresato statusu, jie gali būti skirstomi į pozityvius (pavyzdžiui, asmuo priimamas į universitetą) arba negatyvius (pavyzdžiui, neišduodamas statybos leidimas).

Minėtieji čekų mokslininkai, aprašydami administracinių aktų klasifikavimo būdus, atskirai nurodo viešosios administracijos leidžiamus su-tikimus, leidimus, koncesijas, draudimus ir pan.

Administraciniams aktams, pasak V. Sládečko ir J. Stašo<sup>665</sup>, yra keliami kompetencijos, turinio, išorinės formos ir procedūrų reikalavimai. Kompetencijos reikalavimas reiškia, kad viešoji administracija turi būti kompetentinga išleisti vieną ar kitą administracinį aktą. Pagal turinio reikalavimus, administracinio akto turinys turi neprieštarauti įstatymui ar kitam aukštesnės galios teisės aktui. Išorinės formos reikalavimai reiškia, kad administracinis aktas paprastai turi būti rašytinis ir sudarytas iš įžanginės dalies, argumentuojamosios dalies bei teisiųjų priemonių dalies. Procedūrų reikalavimus paprastai numato įstatymai.

Čekų autoriai taip pat tiria administracinių aktų galiojimą, jų teisinę galią ir vykdymą. J. Staša dar analizuoja administracinio akto keitimo ar naikinimo ypatybes, naujai priimamą sprendimą, grįžtamąjį teisės pripažinimą<sup>666</sup>. Taigi administracinis aktas įsigalioja nuo to momento, kai viešoji administracija apie priimtąjį dokumentą informuoja adresatus. Kalbant apie administracinio akto teisinę galią reikėtų, pasak čekų mokslininkų, pabrėžti teisinės galios procesinius ir materialiuosius aspektus. Procesinis aspektas reiškia, kad administracinis aktas yra galutinis tam tikro viešosios administracijos veiksmo rezultatas, o materialusis aspektas – kad administracinio akto negalima keisti ar naikinti, išskyrus įstatymuose numatytus atvejus, be to, klausimas, kuris buvo išspręstas ir dėl jo priimtas sprendimas, negali būti nagrinėjamas iš naujo, išskyrus įstatymo numatytus atvejus.

*Reikalavimai  
administraciniams  
aktams*

*Administracinių aktų  
galiojimas*

<sup>664</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 118.

<sup>665</sup> STAŠA, J. Správní akty, *supra* note 550, p. 121–125.

<sup>666</sup> *Ibid.*, p. 222–227.

*Administracinių aktų trūkumai*

Pagal aptinkamus trūkumus<sup>667</sup>, administracinius aktus galima skirstyti į tam tikrus tipus. Pavyzdžiui, jei viešoji administracija priimdama sprendimą padarė smulkių, formalių klaidų, kurios iš esmės nepadarys įtakos sprendimo sukeliams padariniams, toks aktas bus formaliai klaidingas. Mokslininkai skiria ir neteisėtus aktus, kuriais buvo neteisingai išspręstas klausimas, pavyzdžiui, prieštaraujančius įstatymams ar kitiems aukštesnės galios teisės aktams bei ES teisei. Aktai, kurie yra neteisingi, neteisėti, priimti nekompetentingos institucijos ir pan., įvardijami kaip negaliojantys.

Viešoji administracija leidžia individualaus pobūdžio tarnybinius aktus. V. Sládečekas nurodo tokių aktų pavyzdžius: aukštesnes pareigas einančio asmens nurodymai pavaldžiam asmeniui; aktai, kuriais asmenys skiriami į pareigas, pavyzdžiui, žemės ūkio ministras skiria ir atleidžia Valstybinės veterinarijos administracijos vadovą, o šis skiria ir atleidžia regioninių veterinarijos administracijų vadovus<sup>668</sup>.

*Bendrojo pobūdžio priemonės*

Čekų teisinėje literatūroje aptariamas ir kitas institutas – bendrojo pobūdžio priemonės (ček. *opatření obecné povahy*). Pagal Teismų administracinio proceso įstatymą, toks administracijos veiksmas laikytinas ne teisės aktu ar administraciniu sprendimu, bet viešojo administravimo veiksmu, tiesiogiai susijusiu su tam tikros asmenų grupės teisėmis, pareigomis arba interesais. Pavyzdžiui, draudimas įeiti į tam tikrą teritoriją, teritorijų planavimas, lankymosi nacionaliniuose parkuose tvarka, požeminio vandens vandenviečių apsaugos zonų nuostatos ir pan.

## 5.2. Viešosios teisės sutartys (ček. *veřejnoprávní smlouvy*)

*Administracinių sutarčių rūšys*

Minėta, kad Administracinių procedūrų įstatymo penktasis skirsnis (159–170 str.) yra skirtas viešosios teisės sutartims. Šiame teisės akte (159 str.) administracinė sutartis yra apibrėžiama kaip dviejų ar daugiau šalių veiksmas, kuriuo yra nustatomos, keičiamos arba naikinamos teisės ir pareigos viešosios teisės srityje. Įstatymas nustato rūšis administracinių sutarčių, kurias teoretikai grupuoja taip: pagal šalis, administracinės sutartys gali būti koordinacinės (t. y. abi šalys yra viešojo administravimo institucijos, pavyzdžiui, sutartis tarp savivaldybių dėl teritorijų planavimo veiksmų atlikimo, sutartis tarp Čekijos Respublikos policijos ir savivaldybės ar regiono dėl vietos viešosios tvarkos užtikrinimo) ir subordinacinės (t. y. viena šalis yra viešoji administracija, kita – privatus subjektas, pavyzdžiui, sutartis dėl neįgalųjų įdarbinimo), taip pat privačių subjektų sudarytos sutartys dėl viešojo administravimo pareigų vykdymo, pavyzdžiui, sutartis dėl priešgaisrinės saugos išpareigojimų tam tikroje teritorijoje ir pan.

Skundus, kylančius iš viešosios teisės sutartinių santykių, nagrinėja Vidaus reikalų ministerija, jeigu bent viena iš šalių yra regionas ar

<sup>667</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 127–136; STAŠA, J. Správní akty, *supra* note 550, p. 210–218.

<sup>668</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 137.

savivaldybė, bet gali nagrinėti ir atitinkama regiono institucija, jei abi ginčo šalys yra savivaldybės. Ginčus taip pat gali nagrinėti viešojo administravimo institucija, jei viena iš sutarties šalių yra jai pavaldus padalinys. Administracinių sutarčių teisėtumo vertinimas taip pat numatytas: šią funkciją atlieka administraciniai teismai.

### 5.3. Faktiniai nurodymai ir priverstiniai veiksmai

(ček. *faktické pokyny a donucovací úkony*)

Pasak J. Stašos<sup>669</sup>, viešosios administracijos veiklai priskirtini ir faktiniai nurodymai, tiesioginis įsikišimas, vykdomieji nurodymai.

*Faktiniu nurodymu* minėtasis mokslininkas vadina įstatymuose numatytą administracinį veiksma, kuriuo individualūs viešojo administravimo subjektai išreiškia draudimą arba įpareigoja veikti, o adresatai, kuriems skirti šie draudimai ir nurodymai, privalo jiems paklusti<sup>670</sup>. J. Staša pabrėžia, kad tokie nurodymai nėra kokių nors formalių procedūrų rezultatas, o įstatymai neapibrėžia jų formos, kurią lemia aplinkybės<sup>671</sup>, tad tai gali būti žodžiu, gestu ar net per techninį įrenginį išreikštas veiksmai. Kita vertus, kai kuriais (ypač administracinės priežiūros) atvejais nurodymas turi būti rašytinis. J. Staša pateikia faktinio nurodymo pavyzdį<sup>672</sup>: Čekijos prekybos inspekcijos inspektorius, atlikdamas administracinę priežiūrą, gali uždrausti pirkimą, pardavimą arba prekių vartojimą, jeigu rinkos dalyvis (privatus subjektas, užsiimantis komercine veikla) neatitinka tokiam vidaus rinkos subjektui privalomų sąlygų. Kita vertus, priežiūros vietoje išreiškęs tokį žodinių nurodymą inspektorius nedelsdamas priima rašytinį nurodymą, kurį prižiūrimasis objektas gali apskusti atitinkamos inspekcijos vadovui, o šio sprendimas jau yra galutinis.

*Faktinis nurodymas*

*Tiesioginis įsikišimas*, pasak J. Stašos ir V. Sládečko<sup>673</sup>, yra administracinis veiksmai, kuriuo užkertamas kelias tiesiogiai teisės normų saugomiems interesams kylančiai grėsmei. Anot minėtųjų autorių, viešasis administravimas daro poveikį tokią grėsmę sukėlusiu asmenų, arba trečiųjų asmenų, teisiniams ar neteisiniams santykiams, apriboja jų teises. J. Staša<sup>674</sup>, aprašydamas aplinkybes, kurioms esant galimas tiesioginis įsikišimas, remiasi Čekijos Respublikos policijos įstatymu. Taigi tiesioginis viešosios administracijos įsikišimas gali įvykti tokiomis sąlygomis:

*Tiesioginis įsikišimas*

- yra realus teisinis pagrindas;
- teisės normų saugomam interesui kilo tiesioginė ir akivaizdi grėsmė;

<sup>669</sup> STAŠA, J. Faktické pokyny a donucovací úkony, *supra* note 550, p. 261–268;

<sup>670</sup> *Ibid.*, p. 262; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 188.

<sup>671</sup> STAŠA, J. Faktické pokyny a donucovací úkony, *supra* note 550, p. 263.

<sup>672</sup> *Ibid.*

<sup>673</sup> *Ibid.*

<sup>674</sup> *Ibid.*, p. 263–266.

- susiklosčiusios situacijos neįmanoma sureguliuoti kitaip, tik tiesioginiu įsikišimu, kuris laikytinas subsidiarios arba išvestinės teisinės prigimties;
- tiesiogiai įsikišdama viešoji administracija privalo taikyti tik nuo grėsmės apsaugančias priemones, kartu kuo mažiau pažeisdama žmogaus, kurio atžvilgiu vykdomas tiesioginis įsikišimas, teises.

Be to, nustatomos tam tikros viešosios administracijos pareigos, kurių būtina paisyti prieš įgyvendinant tiesioginio įsikišimo teisę ar po to. Pavyzdžiui, įstatymuose gali būti nurodyta pareiga prieš pradėdant tiesioginio įsikišimo veiksmus perspėti asmenį, kad šis liautųsi savo elgesiu pažeidinėti įstatymo normas, arba paaiškinti asmeniui jo teises. Kita viešajai administracijai priskiriama pareiga – panaikinti arba sušvelninti po tiesioginio įsikišimo kilusius neigiamus padarinius.

J. Staša<sup>675</sup>, kalbėdamas apie tiesioginio įsikišimo atvejus, nurodo Čekijos Respublikos policijos įstatymu reguliuojamo prievartos priemonių ir ginklų panaudojimo teisės pažeidėjų atžvilgiu pavyzdį. Kaip teigia mokslininkas, toks panaudojimas apima ir tiesioginį įsikišimą (pavyzdžiui, tarnybinis šuo, perspėjimas dėl tarnybinio ginklo panaudojimo, įspėjamojo šūvio ir t. t.).

Kartais teisės teorijoje tokie įsikišimo veiksmai įvardijami kaip realiniai aktai arba *sui generis*<sup>676</sup> administracinė veikla<sup>677</sup>.

*Vykdomieji nurodymai*

*Vykdomaisiais nurodymais* J. Staša įvardija administracinį aktą, kuriu tam tikras asmuo verčiamas vykdyti tai, ką turėjo padaryti savanoriškai, pavyzdžiui, išskeldinimas iš pastato, kilnojamojo turto paėmimas, piniginių išpareigojimų vykdymas ir pan.<sup>678</sup>

#### 5.4. Kiti veiksmai

Prie kitų viešosios administracijos veiksmų J. Staša ir V. Sládečekas<sup>679</sup> priskiria pažymų (aktų, patvirtinančių juose numatytas aplinkybes, pavyzdžiui, pilietybę, teisinių reikalavimų dėl cheminių medžiagų laikymąsi, kelionės paso, asmens tapatybės kortelės ir pan.), informacijos, rekomendacijų, vertinimų, nuomonių, požiūrio teikimą, registravimą, kitus materialiuosius viešojo administravimo veiksmus (susijusius su viešųjų paslaugų teikimu švietimo, sveikatos priežiūros, viešojo transporto srityse, su finansiniu, personalo, materialiniu viešosios administracijos sistemos organizavimu), viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimo susitarimus.

<sup>675</sup> STAŠA, J. Faktické pokyny a donucovací úkony, *supra* note 550, p. 265.

<sup>676</sup> Lotyniškas terminas *sui generis* reiškia „savitas, savotiškas, tam tikras“, žr.: Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.

<sup>677</sup> STAŠA, J. Faktické pokyny a donucovací úkony, *supra* note 550, p. 266.

<sup>678</sup> *Ibid.*

<sup>679</sup> *Ibid.*, p. 269–281; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 191–196.

### 5.5. Administracinė priežiūra (ček. *správní dozor*)

Viešosios administracijos atliekama administracinė priežiūra yra viena iš jos veiklos sričių. Čekų mokslininkai<sup>680</sup> administracinę priežiūrą įvardija kaip viešojo administravimo veiklą, kai prižiūrintysis, t. y. viešojo administravimo subjektas, remdamasis teisės aktų jam suteiktais įgaliojimais stebi jam nepavaldžių asmenų elgesio atitiktį teisės normų reikalavimams. Čekijoje administracinę priežiūrą atlieka finansų, statybų inspekcijos, policija, muitinė, kai kuriose srityse – ir fiziniai asmenys, pavyzdžiui, miškų, žvejybos inspektorai ir pan.

Analizuojamoje čekų administracinės teisės literatūroje<sup>681</sup> administracinė priežiūra įvardijama kaip nuolatinė ir vienkartinė. Nuolatinė priežiūra atliekama tam tikros grupės subjektų atžvilgiu, pavyzdžiui, teritorinės higienos stotys stebi, ar tinkamai laikomasi ES teisės ir šalies normų, nuostatų ir įpareigojimų, susijusių su būtinybe saugoti visuomenės sveikatą. Vienkartinė priežiūra gali būti prižiūrinčiojo subjekto planinė veikla, taip pat atliekama dėl gauto skundo ar peticijos. Jeigu vienkartinės administracinės priežiūros veiksmo priežastis yra išorinė, tokia priežiūra vadinama incidentine.

J. Staša teigia<sup>682</sup>, kad administracinė priežiūra gali būti vienintelė viešojo administravimo subjekto funkcija. Čia daugiau kalbama apie ministerijoms pavaldžias inspekcijas, pavyzdžiui, Valstybinę energetikos inspekciją, Čekijos prekybos inspekciją prie Verslo ir prekybos ministerijos, Kelių inspekciją prie Susisiekimo ministerijos, Valstybinę žemės ūkio ir maisto inspekciją prie Žemės ūkio ministerijos, Čekijos aplinkosaugos inspekciją prie Aplinkos ministerijos, Čekijos mokyklų inspekciją prie Švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministerijos, Darbo inspekciją prie Darbo ir socialinių reikalų ministerijos ir kt.<sup>683</sup> Taip pat administracinė priežiūra gali būti viena iš viešojo administravimo subjektų funkcijų, pavyzdžiui, susijusi su tam tikra susisiekimo, vandens tiekimo paslaugų priežiūra, įvairiomis finansinėmis revizijomis. Pavyzdžiui, organizacijoje gali būti įsteigtas tik administracinę priežiūrą vykdančias padalinys (pramonės inspektorai ir pan.).

Administracinę priežiūrą reglamentuoja įvairūs teisės aktai, kuriais nustatomi atitinkamų institucijų (inspekcijų) įgaliojimai, bet vienas iš svarbiausių šioje srityje – Kontrolės įstatymas<sup>684</sup>. Jeigu specialieji įstatymai nereglamentuoja tam tikrų priežiūros aspektų, remiamasi Kontrolės įstatymu, kurio 1 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad šis teisės aktas reguliuoja vykdomosios valdžios, vietos savivaldos, kitų organų, juridinių

*Nuolatinė  
priežiūra*

*Vienkartinė  
priežiūra*

*Inspekcijos*

*Kontrolės  
įstatymas*

<sup>680</sup> STAŠA, J., *op. cit.*, p. 284; SLÁDEČEK, V., *op. cit.*, p. 229.

<sup>681</sup> STAŠA, J., *op. cit.*, p. 286; SLÁDEČEK, V., *op. cit.*, p. 231–232.

<sup>682</sup> STAŠA, J., *op. cit.*, p. 287–289.

<sup>683</sup> Visos įvardytosios inspekcijos turi pavaldžių teritorinių įstaigų visoje Čekijos Respublikos teritorijoje.

<sup>684</sup> Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

ir fizinių asmenų (kontroliuojantis organas) veiklą, jei šie atlieka viešąjį administravimą.

*Procesiniai  
įgaliojimai*

Administracinę priežiūrą atliekantys viešojo administravimo subjektai paprastai turi specialiųjų procesinių įgaliojimų, numatytų specialiuosiuose įstatymuose ir Kontrolės įstatymo 7 straipsnyje. Pavyzdžiui, jie gali įeiti į patalpas, apžiūrėti objektus, reikalauti reikiamos informacijos, dokumentų, medžiagos, apriboti arba uždrausti tam tikrą veiklą, kad būtų išsaugota padėtis, kurią reikia iširti nuodugniau.

*Pareigos*

Kontrolės įstatymo 9 straipsnyje yra numatytos ir prižiūrinių subjektų pareigos, – visų pirma išsiaiškinti tikrąją padėtį, užtikrinti reikiamą dokumentaciją, įrodančią vienas ar kitas aplinkybes. Priežiūros metu paaiškėjusius dalykus privaloma laikyti paslaptyste. Atliekant priežiūros veiksmus surašomas protokolas (protokolo institutas reglamentuojamas Kontrolės įstatymo 12 straipsnyje), kuriame turi būti aprašomos paaiškėjusios aplinkybės, nurodomi trūkumai ir galbūt pažeisti teisės aktai ar atskiros jų normos. Protokolas turi būti surašomas net ir paaiškėjus, kad trūkumų nėra. Prižiūrimasis asmuo turi teisę susipažinti su protokolu, gauti jo kopiją, per penkias dienas nuo susipažinimo su protokolu gali teikti rašytinių argumentuotų pastabų.

*Trūkumų  
pašalinimas*

Priežiūrą atliekantis viešojo administravimo subjektas, išsiaiškinęs aplinkybes ir radęs veiklos trūkumų bei neatitikčių teisės aktams, nustato terminą, iki kurio pabaigos trūkumai turi būti pašalinti. Viešojo administravimo subjektas nenurodo, koku būdu trūkumai turi būti pašalinti, tai yra prižiūrimojo subjekto kompetencija. Kartais priežiūros veiksmus atlikęs viešojo administravimo subjektas nurodo, kokiais būdais reikėtų pašalinti trūkumus, pavyzdžiui, atliekant veterinarinę priežiūrą.

*Teisinė  
atsakomybė*

Priežiūrą atliekantis subjektas gali taikyti teisinę atsakomybę už deliktus, paviešinti kai kuriuos savo sprendimus.

*Priežiūros  
stadijos*

J. Staša nurodo esant dvi procesines administracinės priežiūros stadijas, t. y. aplinkybių išsiaiškinimo ir vertinimo stadija bei sankcijų skyrimo ar kitokio pobūdžio nurodymų pateikimo stadija<sup>685</sup>.

*Tarnybinė  
priežiūra*

V. Sládečekas prie administracinės priežiūros, kaip vienos iš viešojo administravimo veiklos sričių, instituto priskiria ir tarnybinę bei instancinę priežiūrą<sup>686</sup>. Tarnybinė priežiūra, pasak šio autoriaus, skiriasi nuo administracinės tuo, kad ji vykdoma viešojo administravimo institucijos viduje, jai būdingas pavaldumo santykis. Tarnybinė priežiūra įtvirtinama ne tiesiogiai įstatymuose<sup>687</sup>, o organizacijos vidaus taisyklėse. Vienas iš svarbiausių šio tipo priežiūros tikslų – vertinti pavaldžių tarnautojų veiklą ir duoti nurodymus trūkumams paaiškėjus. Instancinė priežiūra

<sup>685</sup> STAŠA, J. Správní dozor, *supra* note 550, p. 297–299.

<sup>686</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 239.

<sup>687</sup> Čia paminėtinas Tarnybos įstatymas, kuriame įtvirtinta nuostata, kad vadovai privalo vadovauti tarnybą atliekantiems pavaldiems tarnautojams ir juos kontroliuoti, žr.: Zákon 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), taip pat žr.: *ibid.*

apima aukštesniųjų viešojo administravimo institucijų kontrolę žemesniųjų institucijų atžvilgiu, kuri, anot V. Sládečko, iš esmės reiškia galimybę tikrinti administracinį aktą, kuris gali būti patvirtintas, pakeistas arba panaikintas, pasiūlant naują akto variantą.

*Instancinė  
priežiūra*

Administracinės priežiūros institutui priskirtina ir kita viešosios administracijos kontrolės veikla, pavyzdžiui, valstybinė viešųjų savivaldos organų priežiūra. Kalbama apie savivaldybių (ček. *obce*) ir regionų (ček. *kraj*) įmonių bei institucijų veiklos priežiūrą, kurią reguliuoja Įstatymo dėl savivaldybių ketvirtasis skirsnis<sup>688</sup> ir Regionų įstatymo šeštasis skirsnis<sup>689</sup>. Valstybinę minimųjų subjektų veiklos priežiūrą atlieka išskirtinai Vidaus reikalų ministerija, o pagrindinis savarankiškos savivaldybių ir regionų veiklos vertinimo kriterijus yra jos teisėtumas. Svarbiausios tokios priežiūros priemonės – reikalavimas pakeisti arba panaikinti neteisėtą veiksma arba įgaliojimas sustabdyti neteisėto veiksmo atlikimą. Ministerijai išsiaiškinus, kad savivaldybės ar regiono priimti sprendimai, kuriais jie įgyvendina savarankiškas funkcijas (*savivaldybėse* tokios funkcijos apima vietos viešųjų reikalų tvarkymą, galimybę nustatyti, kurie veiksmai, galintys pažeisti viešąją tvarką, yra priešingi moralei, pažeidžia sveikatos, turto apsaugos nuostatas, gatvių, viešųjų erdvių, aplinkos, visuomenės poreikiams naudojamų erdvių švaros palaikymo, sporto ir kultūrinių renginių organizavimo, viešosios tvarkos tokių renginių metu tvarką; *regionuose* savarankiškos funkcijos apima sankcijų skyrimą fiziniams ir juridiniams asmenims, pažeidusiems nustatytas regiono taisykles, įstatymų projektų teikimą parlamentui, referendumų organizavimą, regiono biudžeto tvirtinimą, pasiūlymų dėl galbūt įstatymams prieštaraujančių teisės normų teikimą Konstituciniam Teismui ir kt.), prieštarauja įstatymui, galima reikalauti pataisyti ir savivaldybių, ir regionų viešosios administracijos sprendimus. Jeigu per 60 dienų nuo reikalavimo įteikimo pataisos nėra atliktos, ministerija priima sprendimą sustabdyti atitinkamo teisės akto galiojimą ir nustato naują taisymo terminą. Jeigu regionas ar savivaldybė nevykdo ministerijos reikalavimo, ši per 30 dienų pateikia siūlymą Konstituciniam Teismui panaikinti regiono ar savivaldybės priimtą sprendimą, kuriuo įgyvendinamos jų savarankiškos funkcijos. Panaši procedūra taikoma kitų regionų ar savivaldybių priimtų sprendimų atžvilgiu, tik tokiais atvejais kreipiamasi ne į Konstitucinį Teismą, o į apygardos teismus.

*Valstybinė  
priežiūra*

Prahai būdingas ir regiono, ir savivaldybės teisinis statusas, todėl šiam miestui taikomos ypatingos Įstatymo dėl sostinės Prahos nuostatos<sup>690</sup>.

*Sostinės  
Prahos  
įstatymas*

<sup>688</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>689</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

<sup>690</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

*Profesinės  
savivaldos  
kontrolė*

J. Staša ir V. Sládečekas<sup>691</sup> prie administracinės priežiūros instituto priskiria ir profesinių savivaldų valstybinę kontrolę. Pavyzdžiui, kai kuriems Notarų rūmų priimamiems sprendimams turi pritarti Teisingumo ministerija, ji taip pat gali teikti siūlymų teismui patikrinti kai kurių Advokatų rūmų ar Veterinarijos rūmų sprendimų teisėtumą. Dėl Verslo liudijimų atstovų rūmų sprendimų teisėtumo į teismus gali kreiptis Verslo tarnyba. Vyriausybė tvirtina kai kurias Žemės ūkio rūmų sprendimus ir pan.

*Finansinė  
kontrolė*

Minėtieji čekų administracinės teisės specialistai administracine priežiūra laiko ir finansinę kontrolę<sup>692</sup>, kuri čia suprantama kaip specifinė kontrolės veikla, atliekama viešosios administracijos ir susijusi su viešosiomis finansinėmis priemonėmis. Finansinę kontrolę reguliuoja Viešosios administracijos finansų kontrolės įstatymas<sup>693</sup>. Esama trijų finansinės kontrolės sričių: finansinė kontrolė tarp viešojo administravimo subjektų; viešosios administracijos fizinio ar juridinio asmens, kuris prašo ar priima finansinę paramą, finansinė kontrolė; viešojo administravimo institucijos vidinė finansinė kontrolė.

## 5.6. Viešasis naudojimas (ček. *veřejné užívání*)

J. Staša viešosios administracijos veiklai priskiria ir viešąjį naudojimą<sup>694</sup>. Jis teigia, kad viešasis naudojimas – tai visuomenei prieinamų materialinių išteklių naudojimas, be to, pabrėžia, kad šis institutas yra mišrusis, nes apima ir privatinės, ir viešosios teisės normas.

*Viešojo  
naudojimo  
objektai*

Remiantis aptariamais literatūros šaltiniais galima teigti, kad viešojo naudojimo objektai yra materialiniai ištekliai, kurie gali būti gamtiniai arba žmogaus sukurti, pavyzdžiui, vanduo, požeminės komunikacijos, viešoji erdvė, miškai, atmosfera, kai kurios energijos rūšys (saulės, vėjo, žemės gelmių (geoterminė) energija), radiacijos spinduliuotė. Kai kurie materialiniai ištekliai yra viešosios teisės subjektų nuosavybė, kartu ir viešojo naudojimo objektai – pavyzdžiui, greitkeliai, keliai, viešosios erdvės, kurios gali būti valstybinės, priklausyti regionams ar savivaldybėms. Iki 1992 m. gruodžio 31 d. Čekijoje vandentiekiai ir pagrindinis miškų fondas buvo išimtinai tik valstybės nuosavybė. Kai kurie viešojo naudojimo objektai gali būti ir privačių subjektų nuosavybė, pavyzdžiui, atitinkamos viešosios erdvės teritorijos, tuneliai ir pan. Kartais objekto nuosavybės teisė nėra reikšminga, tarkim, miškų naudojimo režimas yra toks pats, kad ir kas būtų jų savininkas – valstybė, savivaldybė ar privatus asmuo. Kai kurie materialiniai ištekliai nepriklauso niekam, pavyzdžiui,

<sup>691</sup> STAŠA, J. Správní dozor, *supra* note 550, p. 300–301; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 245–247.

<sup>692</sup> STAŠA, J., *ibid.*, p. 302–304; SLÁDEČEK, V., *ibid.*, p. 247–249.

<sup>693</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

<sup>694</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání, *supra* note 550, p. 307–319.



tam tikros minėtosios energijos rūšys, atmosfera. Jų naudojimas, pasak J. Stašos, netgi nėra kompleksiskai reguliuojamas. Autorius pabrėžia, kad kitose šalyse prie bendrojo naudojimo materialinių išteklių priskiriamos kai kurios viešojo administravimo infrastruktūros, pavyzdžiui, viešosios mokymo, socialinės rūpybos, sveikatos priežiūros įstaigos, bibliotekos ir pan., t. y. objektai, vienodai prieinami visiems atitinkamos bendruomenės nariams.

Viešojo naudojimo subjektais gali būti visi, bet kai kuriais viešojo naudojimo objektais gali naudotis tik tam teisę turintys subjektai, pavyzdžiui, motorinėmis transporto priemonėmis požeminėse komunikacijose gali naudotis tik atitinkamos licencijos turėtojai.

*Viešojo  
naudojimo  
subjektai*

Viešasis naudojimas gali būti bendrasis ir specialusis. Bendrasis viešasis naudojimas kyla iš įstatymų nuostatų ir įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų nuostatų. Pavyzdžiui, požeminių komunikacijų darbuotojas privalo elgtis pagal technines požeminių komunikacijų darbų instrukcijas ir atsižvelgti į šių komunikacijų techninę būklę. Bendrasis naudojimas gali būti ir įstatymiškai apribotas administracinio akto pagrindu – visiems naudotojams, tam tikrai naudotojų grupei ir pan. Priežastys gali būti įvairios, pavyzdžiui, dėl jų apsaugos ar remonto darbų. Bendrasis naudojimas gali būti nemokamas arba nustatyti mokesčiai naudotojams. Specialusis naudojimas reguliuojamas atitinkamo viešojo administravimo subjekto išleistu administraciniu aktu, o tokio naudojimo apribojimais yra numatyti įstatymais.

J. Staša viešosios administracijos veikla laiko ir nusavinimą (ekspropriaciją) bei turtinių teisių apribojimą<sup>695</sup>. Mokslininko teigimu, nusavinimas ir turtinių teisių apribojimas yra priverstinis nuosavybės teisės perėmimas administracinio akto pagrindu<sup>696</sup>. Visi skundai, kylantys iš šios viešosios administracijos veiklos, pagal Čekijos Respublikos civilinio proceso kodekso 5 dalį<sup>697</sup>, nagrinėjami civiliniuose teismuose. Ši viešosios administracijos veiklos sritis susijusi su geležinkelių, greitkelių tiesimu, statybų darbų vykdymu, aplinkosauga, paminklosauga, kurortų veikla ir pan. J. Staša nurodo šias tokios veiklos vykdymo priežastis: išteklių, kitų dalykų panauda, vertybių apsauga visuomenės interesams, fiskalinis valstybės interesas, valstybės ekonomikos apsauga, administracinės teisinės atsakomybės taikymas<sup>698</sup> ir kt.

*Viešojo  
naudojimo  
subjektai*

<sup>695</sup> STAŠA, J. Vyvlastnění a omezení majetkových práv, *supra* note 550, p. 321–342.

<sup>696</sup> *Ibid.*, p. 322. Minėtasis specialistas teigia, kad nusavinimo ir priverstinio nuosavybės teisės apribojimo pagrindai pirmiausia yra įtvirtinti Pagrindinių teisių ir laisvių sąvado 11 straipsnio 4 dalyje: „Konfiskavimas arba priverstinis nuosavybės teisių apribojimas, remiantis įstatymu, galimas tik dėl visuomeninio intereso ir turi būti atlyginamas“ (*versta aut.*). Taigi čia pabrėžiamos trys sąlygos – visuomenės interesas, įstatyminis pagrindas, atlygintinumas. Šią viešosios administracijos veiklą Čekijoje taip pat reglamentuoja Nusavinimo įstatymas (Zákon č. 184/2006 o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) ir kiti įstatymai.

<sup>697</sup> Občanský soudní řád č. 99/1963 Sb.

<sup>698</sup> STAŠA, J. Vyvlastnění a omezení majetkových práv, *supra* note 550, p. 337.

## 6. ČEKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ

Čekų teisės specialistai skiria šiuos viešosios administracijos kontrolės institutus – konstitucinė kontrolė, parlamentinė kontrolė, Aukščiausios kontrolės institucijos kontrolė, ombudsmeno kontrolė, administracinė teisminė kontrolė<sup>699</sup>. Toliau trumpai aptartinos kiekviena iš jų.

### 6.1. Konstitucinė kontrolė<sup>700</sup>

*Konstitucijos nuostatos*

Čekijos Respublikos Konstitucijos (toliau – ČRK) 87 straipsnio 1 dalies a ir b punktuose įtvirtinama, kad Konstitucinis Teismas priima sprendimus dėl konstituciniam reguliavimui prieštaraujančių įstatymų ar atskirų jų dalių bei dėl kitų teisės aktų ar atskirų jų dalių panaikinimo<sup>701</sup>. Konstitucinio Teismo įstatymo 64 straipsnio 2 dalyje nurodomi subjektai, kurie turi teisę pateikti siūlymą panaikinti teisės aktus ar atskiras jų dalis: Vyriausybė, ne mažiau kaip 25 parlamento narių grupė arba ne mažiau kaip 10 senatorių grupė, Konstitucinio Teismo senatas, regionų atstovybė, ombudsmenas, Vidaus reikalų ministerija, jei tai susiję su regionų, savivaldybių ar sostinės Prahos priimtais sprendimais, pagal veiklos sritį – bet kuri ministerija ar kitas centrinio administravimo subjektas dėl regionų arba sostinės Prahos priimtų sprendimų panaikinimo įstatymuose numatytais atvejais, regioninės institucijos vadovas dėl savivaldybės priimto sprendimo panaikinimo įstatymuose numatytais atvejais, savivaldybių atstovybė dėl siūlymo panaikinti regiono, į kurio teritoriją patenka savivaldybė, sprendimą<sup>702</sup>. V. Sládečekas atkreipia dėmesį, kad siūlymai, kuriuos pa-

<sup>699</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 499–599; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 365–439; SLÁDEČEK V. Obecné správní právo, *supra* note 548, p. 282–339.

<sup>700</sup> Konstitucinę kontrolę Čekijoje atlieka Konstitucinis Teismas, kurį sudaro 15 teisėjų, skiriamų dešimčiai metų. Teisėjus Senato pritarimu skiria Respublikos Prezidentas. Teisėju gali būti skiriamas nepriklaišingos reputacijos pilietis, atitinkantis reikalavimus, keliamus kandidatams į Senatą, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip dešimties metų teisinio darbo stažą (ČRK 84 str.). Konstitucinis Teismas priima sprendimus dėl įstatymų ar jų atskirų dalių, prieštaraujančių konstituciniam reguliavimui, panaikinimo; dėl vietos savivaldos institucijų pateiktų konstitucinių skundų dėl neteisėto valstybės kišimosi į jų veiklą; dėl konstitucinio skundo dėl valstybės valdžios institucijų sprendimo ar kitokios veiklos, pažeidžiančios Konstitucijos garantuotas pagrindines teises ir laisves; dėl deputato ar senatoriaus išrinkimo teisėtumo; kilus abejonų dėl pasyviosios rinkimų teisės netekimo ir deputato arba senatoriaus funkcijų nesuderinamumo; dėl konstitucinio Senato kaltinimo prieš Respublikos Prezidentą; dėl Respublikos Prezidento siūlymo panaikinti Atstovų Rūmų ar Senato sprendimą; dėl priemonių, būtinų įgyvendinti tarptautinio teismo sprendimą, privalomą Čekijos Respublikai, jeigu to sprendimo negalima įgyvendinti kitokiu būdu; dėl sprendimo paleisti politinę partiją arba kito sprendimo, susijusio su politinės partijos veiklos atitiktimi konstituciniams įstatymams ir kitiems įstatymams; dėl valstybės ir teritorinės savivaldos institucijų ginčų kompetencijos klausimais, jeigu šių ginčų sprendimo įstatymas nepriskiria kitos institucijos kompetencijai. Konstitucinis Teismas sprendžia dėl tarptautinių sutarčių atitikties konstitucinei tvarkai prieš jas ratifikuojant. Tokios sutartys negali būti ratifikuojamos anksčiau, nei Konstitucinis Teismas priima sprendimą (ČRK 87 str.). Žr.: ústava České republiky. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a č. 98/2013 Sb.

<sup>701</sup> Ústava České republiky. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a č. 98/2013 Sb.

<sup>702</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

teikia Vyriausybė, senatorių ir parlamentarų grupės, Konstitucinio Teismo senatas ar ombudsmenas, gali būti susiję su bet kuriuo įstatymų įgyvendinamuoju teisės aktu (Vyriausybės nutarimu, ministerijos sprendimu ir t. t.), o ministerijos ar kiti centrinio administravimo subjektai, regiono institucijos vadovas, savivaldybių atstovybės gali inicijuoti tik atitinkamų įstatymais numatytų teisės aktų konstitucinę patikrą<sup>703</sup>.

V. Mikulis teigia, kad viešosios administracijos konstitucinės kontrolės kontekste Konstitucinio Teismo įgaliojimai, kylantys iš Konstitucijos ir Konstitucinio Teismo įstatymo, yra tokie:

*Konstitucinio  
Teismo  
nutarimai*

1. *Nutarimai dėl įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų ar atskirų jų dalių panaikinimo*, jeigu šie prieštarauja konstituciniam reguliavimui ar įstatymui. Tokiais teisės aktais laikytini Vyriausybės nutarimai (ČRK 78 straipsnis), ministerijų ar kitų centrinio administravimo subjektų išleisti teisės aktai (ČRK 79 straipsnio 3 dalis), teritorinių savivaldų išleisti teisės aktai (ČRK 79 straipsnio 3 dalis), visiems privalomi teisės aktai, kuriuos išleidžia teritorinių savivaldybių organai (ČRK 104 straipsnio 3 dalis).

2. *Nutarimai dėl konstitucinių skundų dėl priimtų sprendimų, taikytų priemonių ar kitokio viešosios administracijos įsikišimo į Konstitucijos garantuojamas pagrindines teises ir laisves*. Tokį skundą gali pateikti fizinis ar juridinis asmuo, tvirtinantis, kad buvo teisinio proceso dalyvis ar jo atžvilgiu buvo priimtas sprendimas, kuriuo viešoji administracija pažeidė jo pagrindines teises ir laisves, garantuojamas Konstitucijos. *Actio popularis* yra nepriimtinas, t. y. negalima paduoti skundo dėl kieno nors kito pažeistų teisių ar laisvių.

3. *Nutarimai dėl konstitucinių skundų, kuriuos pateikė teritorinės savivaldos dėl neteisėto valstybinio administravimo subjektų įsikišimo*. Tokį skundą gali pateikti savivaldybės atstovybė, manydama, kad neteisėtu įsikišimu buvo pažeista garantuojama teisė į savivaldą.

4. *Nutarimai dėl ginčų, kylančių iš valstybės institucijų ir teritorinės savivaldos institucijų kompetencijos apimtį*. Siūlymą nagrinėti ginčus dėl kompetencijos gali paduoti valstybės institucija, jei kyla kompetencijos ginčas tarp valstybės ir savivaldybės arba tarp valstybės institucijų, taip pat gali kreiptis savivaldybės ar regiono atstovybė, jei kompetencijos ginčas kyla tarp teritorinės savivaldos ir valstybės arba tarp teritorinių savivaldų. Kompetencijos ginčai gali būti pozityvieji arba negatyvieji. Pozityvusis – kai dvi arba daugiau valstybės ar teritorinės savivaldos institucijos tvirtina, kad vienos ar kitos srities administravimo ir sprendimų priėmimo teisė priklauso abiem. Negatyvusis ginčas – kai abi minėtosios institucijos mano, kad nė viena iš jų neprivalo vykdyti vieno ar kito viešojo administravimo įgaliojimo<sup>704</sup>.

<sup>703</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 371.

<sup>704</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 587–594.

## 6.2. Parlamentinė kontrolė

Pagrindinė parlamento funkcija yra leisti įstatymus, o išvestinė funkcija – prižiūrėti, kaip jie vykdomi, t. y. atlikti parlamentinę kontrolę.

*Parlamentinės kontrolės formos*

V. Sládečekas nurodo aštuonias parlamentinės kontrolės formas: vadinamosios prevencinė ir periodinė Vyriausybės kontrolė, Vyriausybės teikiamų įstatymų projektų svarstymas, pritarimas valstybės biudžetui, interpeliacija, įstatymų leidėjo organų atliekama kontrolė, deputatų ir senatorių grupių įgaliojimas pateikti siūlymą Konstituciniam Teismui panaikinti įstatymą ar kitą teisės aktą ir ombudsmeno atliekama kontrolė<sup>705</sup>.

*Prevenicinė kontrolė*

Kaip prevencinę Vyriausybės kontrolę šis mokslininkas įvardija Vyriausybės atskaitingumą Atstovų Rūmams pagal Konstitucijos 68 straipsnio 1 dalį. Vadinasi, šios kontrolės formos esmė – Atstovų Rūmų pasitikėjimo ar nepasitikėjimo pareiškimas naujai suformuotai Vyriausybei.

*Periodinė kontrolė*

Periodine kontrole laikomas pasitikėjimo išreiškimas (neišreiškimas) Vyriausybės veiklos metu, pavyzdžiui, Konstitucijos 71 straipsnis įtvirtina, kad Vyriausybė gali prašyti Atstovų Rūmų balsuoti dėl pasitikėjimo ja, be to, Konstitucijos 72 straipsnyje nustatyta, kad nepasitikėjimo ar pasitikėjimo išreiškimo iniciatyva gali kilti ir Atstovų Rūmų valia.

*Įstatymų projektų svarstymas*

Vyriausybės teikiamų įstatymų projektų svarstymas ir pritarimas jiems yra vienas iš parlamentinės kontrolės pavyzdžių. Ši procedūra Atstovų Rūmuose apima tris įstatymo projekto svarstymus. Po pirmojo svarstymo įstatymo projektas pateikiamas komitetams. Įstatymo projektas, perėjęs visus tris svarstymus ir Atstovų Rūmams jam pritarus, pateikiamas Senatui. Pagal Konstitucijos 46 ir 48 straipsnius, Senatas per 30 dienų nuo įstatymo projekto pateikimo turi jį apsvarstyti ir priimti sprendimą. Savo sprendimu Senatas gali įstatymo projektą arba priimti, arba atmesti, taip pat gražinti Atstovų Rūmams su pataisomis arba nuspręsti įstatymo projekto nesvarstyti. Jeigu Senatas per nurodytą terminą nepriima jokio sprendimo, įstatymo projektas laikomas patvirtintu, o jeigu nusprendžia įstatymo projekto nesvarstyti, toks projektas laikomas priimtu. Jeigu Senatas įstatymo projektui nepritaria, Atstovų Rūmai turi iš naujo dėl jo balsuoti. Jeigu daugiau nei pusė visų deputatų (101 deputatas iš 200) pritaria įstatymo projektui, įstatymas priimamas. Kai kuriems įstatymams, pavyzdžiui, įtvirtinantiems Atstovų Rūmų ir Senato tarpusavio santykių pagrindus, reglamentuojantiems Senato ir Atstovų Rūmų darbo, parlamento rūmų rinkimų tvarką (Konstitucijos 40 straipsnis)<sup>706</sup>, reikalingas abiejų rūmų pritarimas.

*Biudžeto tvirtinimas*

Kitas parlamentinės kontrolės pavyzdys – Valstybės biudžeto įstatymo ir Valstybės biudžeto vykdymo įstatymo tvirtinimas. Šių įstatymų

<sup>705</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 385.

<sup>706</sup> Plačiau apie tai žr.: PAVLIČEK, V., *et al.* Ústavní právo a statověda II. Díl. Praha: Leges, 2011, p. 770–781.

projektus teikia Vyriausybė, o tvirtina Atstovų Rūmai (Konstitucijos 42 straipsnis).

V. Mikulis nurodo ir, jo manymu, klasikinių parlamentinės kontrolės pavyzdį – Vyriausybės ar jos narių interpeliaciją<sup>707</sup>. Pagal Konstitucijos 53 straipsnį, kiekvienas deputatas (ne senatorius) neviršydamas savo kompetencijos ribų turi teisę pateikti interpeliaciją Vyriausybei ar jos nariams jų veiklos klausimais, o Vyriausybės nariai, kuriems pateikta interpeliacija, per 30 dienų nuo interpeliacijos pateikimo dienos privalo pateikti atsakymą. Tai numatyta ir Atstovų Rūmų statuto<sup>708</sup> 110–112 straipsniuose.

*Interpeliacija*

Kita parlamentinės kontrolės priemone laikytina Senato ir Atstovų Rūmų komitetų<sup>709</sup> bei komisijų<sup>710</sup> veikla. Jų statusas reglamentuojamas Atstovų Rūmų statuto 39–49 straipsniuose ir Senato statuto 36 straipsnyje<sup>711</sup>. Komitetuose svarstomi įstatymų projektai, vertinamas įstatymų įgyvendinimas, aptariama Vyriausybės politika. V. Mikulis, kaip ir V. Sládečekas<sup>712</sup>, nuolatinės komisijas įvardija kaip „išskirtinai parlamentinės kontrolės organus“, kuriuos sudaro tik deputatai. Šios komisijos, pavyzdžiui, Nuolatinė Valstybės saugumo tarnybos veiklos kontrolės komisija ir kt., steigiamos ypač jautrioms sritims prižiūrėti.

*Komitetai,  
komisijos*

Pagal Atstovų Rūmų statutą ir Konstitucijos 30 straipsnį, siekdami iširti viešojo intereso klausimus Atstovų Rūmai gali suformuoti tyrimų komisijas, jei tam pritaria ne mažiau kaip penktadalis rūmų narių.

V. Sládečekas<sup>713</sup> teigia, kad deputatų ir senatorių grupėms suteiktas įgaliojimas teikti siūlymus Konstituciniam Teismui panaikinti įstatymą ar kitą teisės aktą laikytinas viena iš konstitucinės kontrolės formų. Apie tai užsiminta IV skyriaus 6.1 poskyryje „Konstitucinė kontrolė“.

*Siūlymas  
panaikinti  
įstatymą*

V. Mikulis<sup>714</sup> prie parlamentinės kontrolės pavyzdžių priskiria tam tikrą parlamento įtaką viešojo administravimo institucijai – Visuomenės

*Nominacinė  
parlamento  
funkcija*

<sup>707</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 503.

<sup>708</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>709</sup> 2015 m. vasarą Atstovų Rūmuose buvo 18 komitetų, tarp jų Biudžeto komitetas, Peticijų komitetas, Kontrolės komitetas, Rinkimų komitetas, Žemės ūkio, Saugumo ir kt. komitetai. Žr.: Poslanecká sněmovna. Praha, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-07-03]. Prieiga per internetą: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=194>>. Tuo pačiu metu Senate buvo 9 komitetai, tarp jų Ekonomikos, žemės ūkio ir susisiekimo komitetas, Mokslo, kultūros, žmogaus teisių ir peticijų komitetas ir kt. Žr.: Senát Parlamentu České republiky. Praha, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-07-03]. Prieiga per internetą: <[http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke\\_dni=17.7.2015&O=10&par\\_1=V](http://www.senat.cz/organy/index.php?lng=cz&ke_dni=17.7.2015&O=10&par_1=V)>.

<sup>710</sup> 2015 m. vasarą Atstovų Rūmuose buvo 10 komisijų, tarp jų Rinkimų komisija, Atstovų Rūmų kanceliarijos nuolatinė komisija ir kt. Žr.: Poslanecká sněmovna. Praha, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-07-03]. Prieiga per internetą: <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=195>>. Tuo pačiu metu Senate buvo 6 komisijos, tarp jų Kaimo plėtros nuolatinė komisija, Rinkimų komisija, Čekijos Respublikos Konstitucijos ir parlamentinių procedūrų komisija ir kt. Žr.: Senát Parlamentu České republiky. Praha, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-07-03]. Prieiga per internetą: <[http://www.senat.cz/organy/index.php?ke\\_dni=17.7.2015&O=10&lng=cz&par\\_1=M](http://www.senat.cz/organy/index.php?ke_dni=17.7.2015&O=10&lng=cz&par_1=M)>.

<sup>711</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

<sup>712</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 503; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 388.

<sup>713</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 388.

<sup>714</sup> MIKULE, V., *op. cit.*, p. 504–505.

sveikatos draudimui (Atstovų Rūmai skiria ir atleidžia 20 Draudimo tarybos narių), Draudimo priežiūros tarnybai (Atstovų Rūmai skiria 10 šios tarybos narių, kitus tris narius skiria ir atleidžia Vyriausybė).

### 6.3. Ombudsmenas (ček. *veřejný ochránce práv*)

Ombudsmeno institucija, įtvirtinta kaip viešasis teisių gynėjas, Čekijoje buvo įsteigta 1999 m. Viešojo teisių gynėjo įstatymu (toliau – Ombudsmeno įstatymas)<sup>715</sup>. Pirmąkart asmuo į ombudsmeno pareigas buvo išrinktas 2000-aisiais.

*Priežastys  
ombudsmeno  
institui  
atsirasti*

V. Sládečekas<sup>716</sup> nurodo buvus keletą priežasčių ombudsmeno institui Čekijoje atsirasti: 1) siekis užtikrinti nepriklausomą ir kvalifikuotą skundų nagrinėjimą; 2) Europos Tarybos rekomendacijos steigti ES šalyse ombudsmeno instituciją, kaip antai Rekomendacija Nr. R(85)13 dėl ombudsmeno institucijos, Ministrų Komiteto rezoliucija Nr. (85)8 dėl valstybių narių ombudsmenų bendradarbiavimo su Europos Taryba, siūlymas Nr. R(97)14 dėl nepriklausomų valstybinių institucijų žmogaus teisėms ginti steigimo; 3) Čekijos įstatymų leidėją skatino įsteigti ombudsmeno institutą faktas, kad bene visose Europos valstybėse jis jau veikė.

Pagal Ombudsmeno įstatymo 2 straipsnį, ombudsmeną renka Atstovų Rūmai ne daugiau kaip dukart iš eilės šešerių metų kadencijai iš kandidatų, kurių du pateikia valstybės vadovas, kitus du – Senatas. Ombudsmenu gali būti renkamas asmuo, kuris gali būti renkamas senatoriumi. Atstovų Rūmai renka ne tik ombudsmeną, bet ir jo pavaduotoją, kuris nesant ombudsmeno jį pavaduoja arba atlieka dalį jo pareigų. Nors Atstovų Rūmai skiria į pareigas ombudsmeną bei jo pavaduotoją ir šie pareigūnai yra Atstovų Rūmams atskaitingi (kasmet iki kovo 31 d. pateikia rašytinę praėjusių metų veiklos ataskaitą, kartą per tris mėnesius informuoja apie savo veiklą), ombudsmeno institucija nėra pavaldi šiems rūmams. Čekijos ombudsmeno būstinė yra Brno mieste.

*Ombudsmeno  
veikla*

Ombudsmeno įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad ombudsmenas gina asmenų teises nuo viešojo administravimo subjektų veiklos, kuria pažeidžiama teisė bei kuri neatitinka demokratinės teisinės valstybės ir gerojo viešojo administravimo principų, arba nuo neveikimo, padėdamas saugoti pagrindines žmogaus teises ir laisves. Į ombudsmeno veiklos sritį nepatenka parlamento, valstybės vadovo, Vyriausybės, Aukščiausiosios kontrolės institucijos veiklos kontrolė, bet ombudsmeno kompetencijai priskirtina teritorinių savivaldų organų veiklos (jei ji susijusi su valstybiniu administravimu) kontrolė. Aukščiausiasis administracinis teismas pateikė apibrėžimą: „Ombudsmenas yra vienvaldis savarankiškas ir nešališkas valstybės organas, nepriklausantis viešojo administravimo ins-

<sup>715</sup> Zákon č. 349/ 1999 o Veřejném ochránci práv.

<sup>716</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 398.

titucijų sistemai, įstatymu įgaliotas kontroliuoti ir stebėti viešosios administracijos veiklą; tai yra vienas iš viešojo administravimo teisėtumo garantų. Šios kontrolės niekaip neriboja procesinės instrukcijos, todėl ombudsmenas kaip institutas turi būti kuo mažiau formalus. Darytina išvada, kad ombudsmenas nėra viešojo administravimo subjektas, nes jis viešojo administravimo nevykdo ir kaip nepriklausomas organas jį prižiūri. Taigi bendrąja prasme jam negalioja Administracinių procedūrų įstatymo nuostatos.<sup>717</sup>

Ombudsmenas veikia išorinės (bet kuris fizinis ar juridinis asmuo gali kreiptis raštu), savo paties arba parlamento narių iniciatyvos pagrindais ir pats sprendžia, ar skundą tirti, ar atidėti jo tyrimą. Nepagrįstas skundas nenagrinėjamas. Jeigu ombudsmenas mano, kad skundą turėtų nagrinėti kita institucija, jis apie tai praneša pareiškėjui, o jeigu nusprendžia skundą nagrinėti, tai gali naudotis įstatymo jam užtikrinamais įgaliojimais, pavyzdžiui, įeiti į patalpas, reikalauti duomenų, informacijos, apklausti pareigūnus, kitus asmenis ir t. t. Institucijos savo ruožtu privalo pateikti informaciją, reikalaujamus dokumentus ir paaiškinimus. Jeigu įstaigos to nedaro, ombudsmenas apie tai informuoja instituciją, kuriai tiriamoji įstaiga yra pavaldi (pavyzdžiui, Vyriausybę), arba visuomenę, Atstovų Rūmus.

V. Sládečekas<sup>718</sup> ombudsmeno atlikto tyrimo rezultatus vertina kaip negatyviusius arba kaip pozityviusius. Negatyvusis tyrimo rezultatas reiškia, kad nebuvo rasta jokių pažeidimų, klaidų ir pan. Pozityvusis tyrimo rezultatas – buvo atskleisti trūkumai. Šiuo atveju ombudsmenas kreipiasi į įstaigą, o ši per 30 dienų nuo kreipimosi turėtų pateikti atsakymą. Jeigu įstaiga praneša, kad atkreipė dėmesį į nurodytas klaidas, ištaisė arba taiso esamus trūkumus, o ombudsmenas mano, kad šito pakanka, jis apie tai informuoja skundo pareiškėją ir įstaigą. Jeigu ombudsmenas per 30 dienų nesulaukia jokio įstaigos atsakymo, įstaigai ir skundo pareiškėjui pateikia savo galutinę nuomonę. Pabrėžtina, kad ombudsmeno sprendimas nėra privalomas, o tik rekomendacinio pobūdžio. V. Sládečekas<sup>719</sup> teigia, kad tai susiję su tuo, jog procedūros, kuriomis vadovaujasi ombudsmenas, nėra laikytinos „procesu teisine prasme“, kai sprendžiama dėl teisių ir pareigų, o procesas baigiasi teisinių padarinių sukeliančio administracinio akto priėmimu.

Specifine ombudsmeno veiklos priemone laikytina jo teisė kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl panaikinimo teisės aktų, prieštaraujančių konstituciniam reguliavimui ar įstatymui. Konstitucinis Teismas tokiu atveju privalo pradėti konstitucinį procesą, kurio dalyviu bus ir ombudsmenas. Iki 2011 m. ombudsmenas galėjo siūlyti prokurorui kreiptis į teismą dėl

*Skundas*

*Ombudsmeno tyrimas*

*Kreipimasis į Konstitucinį Teismą*

<sup>717</sup> Rozh. č. 1586/2008 Sb. NSS, seš. 6 (rozsudek NSS ze dne 19.2. 2008, čj. 2 As 58/2007-52); SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 401.

<sup>718</sup> *Ibid.*, p. 408.

<sup>719</sup> *Ibid.*, p. 409.

*Kreipimasis į  
teismą*

viešojo intereso gynimo. Jeigu generalinis prokuroras siūlymo nepriimdavo, jis privalėdavo per tris mėnesius nuo pasiūlymo pateikti tokio sprendimo motyvus. Ši nuostata buvo pakeista 2012 m. įsigaliojus Teismų administracinio proceso įstatymo 66 straipsnio 3 daliai, kurioje nustatyta, kad ombudsmenas dėl viešojo intereso gynimo gali kreiptis tiesiogiai į atitinkamą administracinį teismą. Pagal minėtojo įstatymo 1 straipsnio 3 dalį, ombudsmenas gali periodiškai lankytis laisvės apribojimo vietoje, stebėti, kad nebūtų pažeidžiamos kalinių teisės. To paties įstatymo 1 straipsnio 8 dalyje įtvirtinta, kad Čekijos ombudsmenas turi teisę siūlyti pradėti tyrimus prieš visų teismų pirmininkus, jų pavaduotojus ir prokurorus, taip pat būti atliekamų tyrimų dalyviu. Pagal šio įstatymo 1 straipsnio 6 dalį, ombudsmenui priskirta prižiūrėti užsieniečių teisinę padėtį, ypač jų išsiuntimo iš šalies, sulaikymo atvejais ir pan.<sup>720, 721</sup>

*Specialieji  
ombudsmenai*

Akivaizdu, kad viešasis teisių gynėjas Čekijoje yra klasikinio čekų ombudsmeno instituto pavyzdys. V. Sládečekas<sup>722</sup> tvirtina, kad Čekijos Respublikoje yra ir specialiųjų ombudsmenų, pavyzdžiui, Vyriausybės žmogaus teisių taryba – patariamasis Vyriausybės organas žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių klausimais, Asmens duomenų apsaugos tarnyba, atliekanti viešąjį asmens duomenų apsaugos administravimą, finansų arbitras, nagrinėjantis finansinių paslaugų teikėjų ir jų vartotojų ginčus.

#### 6.4. Aukščiausioji kontrolės institucija<sup>723</sup> (ček. *Nejvyšší kontrolní úřad*)

*Aukščiausiosios  
kontrolės  
institucijos  
teisinis  
statusas*

Aukščiausiosios kontrolės institucijos teisinis statusas reglamentuojamas Konstitucijos 97 straipsnyje ir 1993 m. priimtame Aukščiausiosios kontrolės institucijos įstatyme<sup>724</sup>. Pagal Konstituciją, Aukščiausioji kontrolės institucija yra nepriklausomas organas, prižiūrintis valstybės turto valdymą ir valstybės biudžeto vykdymą. Aukščiausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad „Aukščiausioji kontrolės institucija vykdo viešąjį administravimą materialiaja prasme, nors formaliai nėra viešojo administravimo subjektas. Šis konstatavimas nekeičia nuostatos, kad Aukščiausioji kontrolės institucija yra nepriklausomas organas, kurio veikla gali būti ribojama tik įstatymo numatytais pagrindais. Vis dėlto akivaizdu, kad ši veikla neapima nei teisminės veiklos, nei galimybės leisti įstatyminius aktus, todėl šiuo atveju kalbama apie viešosios administracijos funkcijų vykdymą.“<sup>725</sup> V. Sládečekas teigia, kad Kontrolės in-

<sup>720</sup> Apie specifinius ombudsmeno įgaliojimus plačiau žr.: SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 410–412; MIKULE, V. *Kontrola veřejné správy*, *supra* note 550, p. 597–598; PAVLIČEK, V., *et al.* *Ústavní právo a statováda II*. Díl. Praha: Leges, 2011, p. 1013–1016.

<sup>721</sup> V. Sládečekas teigia, kad vidutiniškai per metus ombudsmenas gauna 6 000 skundų: SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 413.

<sup>722</sup> *Ibid.*, p. 415–416.

<sup>723</sup> Šios institucijos analogas Lietuvoje yra Valstybės kontrolė.

<sup>724</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o nejvyšším kontrolním úřadu.

<sup>725</sup> Rozh. NSS čj. 9 Aps 1/2007-68, resp. Č. 1382/2007 Sb. NSS, seš. 12; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, *supra* note 553, p. 431.



stitucija yra nepriklausomas organas ta prasme, „jog nėra pavaldus nei Vyriausybei, nei parlamentui, nors neturi sprendimo teisės, išskyrus tai, kad yra įgaliotas skirti nuobaudas. Klasikinio valdžių padalijimo principo požiūriu ši organą reikėtų priskirti prie vykdomosios valdžios dėl to, kad iš esmės dominuojantis ir vienintelis jo veiklos objektas materialiaja prasme yra kontrolės vykdymas“<sup>726</sup>.

Pagal Aukščiausiosios kontrolės institucijos įstatymo 3 straipsnį, Institucija atlieka valstybės nuosavybės auditą, finansinių priemonių, surinktų juridinių asmenų naudai, auditą, išskyrus priemonių, surinktų savivaldybių ir regionų pagal jų atskirą kompetenciją, auditą. Institucija atlieka ir valstybės biudžeto vykdymo auditą, iš užsienio gautų finansinių priemonių valdymo auditą, finansinių priemonių, už kurias garantavo valstybė, tvarkymo auditą, vertybinių popierių išleidimo ir išpirkimo, viešųjų pirkimų vykdymo kontrolę.

*Institucijos veikla*

Pagal Aukščiausiosios kontrolės institucijos įstatymo 7 straipsnį, Institucijos organai yra prezidentas, viceprezidentas, Institucijos kolegija, sudaryta iš prezidento, viceprezidento ir penkiolikos Institucijos narių, kuriuos skiria Atstovų Rūmai, Institucijos senatai, sudaromi iš trijų ar daugiau Institucijos narių ir įsteigti atskiroms kontrolės veikloms įgyvendinti, Drausmės skyrius, kurio nariai yra Institucijos prezidentas ir du Aukščiausiojo Teismo teisėjai, paskirti to Teismo pirmininko.

*Institucijos organai*

Prezidentą ir viceprezidentą Atstovų Rūmų teikimu skiria šalies vadovas. Minėtojo įstatymo 10 straipsnyje nustatyta, kad ir prezidentas, ir viceprezidentas skiriami 9 metų laikotarpiui. Skyrimo dieną jie turi būti ne jaunesni kaip 35 metų, turėti aukštąjį išsilavinimą ir magistro kvalifikacinį laipsnį, būti nepriekaištingos reputacijos. Pagal Aukščiausiosios kontrolės institucijos įstatymo 12 straipsnį, Atstovų Rūmai šios Institucijos prezidento siūlymu skiria penkiolika Institucijos narių, atitinkančių nepriekaištingos reputacijos, ne mažiau kaip 30 metų amžiaus, aukštojo išsilavinimo kriterijus. Narių kadencijos laikotarpis nėra numatytas, bet yra nustatytas 65 metų amžiaus cenzas.

*Institucijos narių skyrimas*

Institucijos kolegija pritaria kontrolės veiklos planui, Atstovų Rūmams teikiamiems biudžeto siūlymams, metų ataskaitai ir t. t. Institucijos senatai pritaria atliktųjų auditų išvadoms. Drausmės skyrius Institucijos prezidentui, viceprezidentui, Institucijos nariams taiko tarnybinės atsakomybės priemones (pavyzdžiui, ne ilgiau kaip 3 ar 6 mėnesiams 15 proc. sumažinti atlyginimą, teikti siūlymą atleisti Institucijos narį, prezidentą ar viceprezidentą) už pareigų nevykdymą arba elgesį, kuriuo pažeminamas to asmens orumas, sukeliamas nepasitikėjimas juo ar visos Institucijos nepriklausomumu, nešališkumu.

*Kolegija, Drausmės skyrius*

Pagrindinę kontrolės funkciją atlieka kontrolieriai (auditoriai), nepriklausantys atskiriems Institucijos dariniams. Kontrolieriai yra Insti-

*Kontrolieriai*

<sup>726</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 431. Panašiai teigia ir kitas autorius, žr.: MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 507.

tucijos darbuotojai, atliekantys savo funkcijas vadovaudamiesi Įstatyme įtvirtintomis kontrolės procedūromis ir nuostatomis: gali įeiti į patalpas, reikalauti informacijos, raštiško patvirtinimo, kad trūkumai buvo pašalinti. Pagal Įstatymo 28 straipsnį, kontrolieriai turi teisę fiziniams asmenims skirti baudas iki 50 000 Čekijos kronų.

*Kontrolės  
išvados,  
planas*

Aukščiausioji kontrolės institucija parengia ir keturiskart per metus Institucijos leidinyje skelbia savo išvadas. Patvirtintas kontrolės planas, kurio turinį inicijuoja ne tik Institucijos dariniai, bet ir Atstovų Rūmai, Senatas ir Vyriausybė, pateikiamas susipažinti Atstovų Rūmams, Senatui ir Vyriausybei.

### 6.5. Teisminė kontrolė (ček. *soudní kontrola*)

Rengdama šį poskyrį autorė rėmėsi Čekijos teismų administracinio proceso įstatymu, citatomis iš knygų: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. Praha: Wolters Kluwer, 2010, p. 33–79; MIKULE, V. Kontrola veřejné správy. Iš: HENDRYCH, D., *et al.* Správní právo. Obecná část. 8 vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, p. 521–569.

#### 6.5.1. Administraciniai teismai (ček. *správné soudy*)

*Administraciniai  
teismai  
1918–2002 m.*

Aukščiausiasis administracinis teismas<sup>727</sup> Čekoslovakijoje buvo įsteigtas 1918 m. įstatymu Nr. 3/1918 dėl aukščiausiojo administracinio teismo ir kompetencijos ginčų nagrinėjimo. Šis teismas veikė jau Čekijos ir Moravijos protektorato<sup>728</sup> laikotarpiu pirmaisiais Antrojo pasaulinio karo metais. 1949 m. įstatymu Aukščiausiasis administracinis teismas buvo perkeltas į Bratislavą ir faktiškai nustojo veikęs. Visiškai šis teismas panaikintas konstitucinio įstatymo Nr. 64/1952 dėl teismų ir prokuratūros bei įstatymo Nr. 65/1952 dėl prokuratūros pagrindais tik 1952 m., o jo funkcijas turėjo perimti prokuratūra. V. Sládečekas teigia, kad pirmieji realūs administracinio teismo atnaujinimo žingsniai buvo padaryti, kai Pagrindinių teisių ir laisvių sąvade buvo įtvirtinta 36 straipsnio 2 dalis, nustatanti, kad „kas tvirtina, jog jo teises pažeidė viešojo administravimo organas savo sprendimu, gali kreiptis į teismą, kuris ištirtų sprendimo teisėtumą“. To paties straipsnio 3 dalyje teigiama, kad „kiekvienas turi teisę į teismo, kito valstybinio organo ar viešojo administravimo institucijos neteisėto sprendimo arba neteisingos valstybinės tvarkos padarytos žalos atlyginimą“. 1991 m. šias nuostatas įtraukus į Sąvadą buvo padarytas Civilinio proceso kodekso papildymas penktąja dalimi, skirta administracinių bylų teisenai. Tuo metu administracinių bylų teisena buvo

<sup>727</sup> Istorinis Aukščiausiojo administracinio teismo kontekstas aprašytas pagal: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 34–41.

<sup>728</sup> Hitlerio nurodymu 1939 m. kovo 16 d. buvo įsteigtas Čekijos ir Moravijos protektoratas kaip formaliai autonominė Didžiosios Vokietijos imperijos dalis. Plačiau žr.: BĚLINA, P., *et al.* Dějiny Zemí Koruny České. Praha, Litomyšl: Paseka, 1995, p. 206–210.

priskiriama apylinkių, apygardų ir aukštesniųjų teismų jurisdikcijai. 2002 m. priimtu Teismų administracinio proceso įstatymu galutinai buvo įtvirtintas ir Aukščiausiasis administracinis teismas bei jo jurisdikcija.

Teismų administracinio proceso įstatymas (ček. *Soudní řád správní*)<sup>729</sup> buvo priimtas 2002 m., o įsigaliojo 2003 m. sausio 1 dieną. Pagal šio įstatymo 4 straipsnį, viešosios teisės teismai nagrinėja skundus dėl:

*Soudní řád  
správní*

*4 straipsnis*

- administracinių sprendimų, kuriuos priėmė viešojo administravimo srityje veikiantis administracinis vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos organas, fizinis ar juridinis asmuo ar kitas organas, kuriam buvo suteikta sprendimų dėl fizinių ar juridinių asmenų teisių ir pareigų viešojo administravimo srityje priėmimo galia,
- administracinio organo neveikimo,
- neteisėto administracinio organo kišimosi,
- kompetencijų,
- rinkimų ir vietos savivaldos bei regionų referendumų,
- politinių partijų ir politinių judėjimų klausimų,
- administracinių organų taikytų bendrojo pobūdžio priemonių ar jų dalies panaikinimo, jei jos prieštarauja įstatymams.

Teismų administracinio proceso įstatymo 4 straipsnyje taip pat yra apibrėžiama administracinio organo samprata, pagal kurią tokiais laikytini vykdomosios valdžios institucijos, tarp jų ir šalies vadovas, vietos savivalda, fiziniai arba juridiniai asmenys, kuriems įstatymas suteikia teisę spręsti dėl viešojo administravimo teisių ir pareigų<sup>730</sup>. Aukščiausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad tam tikromis sąlygomis ir Atstovų Rūmai laikytini administraciniu organu, pavyzdžiui, kai priima sprendimus dėl politinės partijos veiklos atnaujinimo<sup>731</sup>.

*2 straipsnis*

Antrasis Teismų administracinio proceso įstatymo straipsnis apibrėžia administracinių teismų tikslą – pagal administracinę teiseną ginti fizinių ar juridinių asmenų teises Įstatymo numatytais priemonėmis ir sąlygomis.

Kaip minėta, administracines bylas Čekijoje nagrinėja ne tik Aukščiausiasis administracinis teismas, bet ir apygardų teismai, taigi nors Čekijos administracinių teismų sistema atrodo esanti vienpakopė, bet iš tikrųjų administracinių ginčų nagrinėjimas yra dviejų instancijų, t. y. žemesnės pakopos apygardų teismuose ir Aukščiausiajame administraciniame teisme. Toliau aptartina šių teismų struktūra, administracinio proceso ypatumai.

<sup>729</sup> Zákon č. 150/2002 Sb. Šio įstatymo pavadinimas dar yra verčiamas kaip Administracinio proceso kodeksas, arba Administracinės justicijos kodeksas. Žr.: BAXA, J. Čekijos Respublikos aukščiausiojo administracinio teismo istorijos apybraiža. Iš: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*. Vilnius: LVAT, 2007, p. 251–266; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Kompetencijos bylos Čekijoje ir teismingumo bylos Lietuvoje, *supra* note 647, p. 332–345.

<sup>730</sup> Lietuvos administracinės teisės šaltiniuose vietoj administracinio organo sąvokos vartojama viešosios administracijos, arba viešojo administravimo subjekto, sąvoka (*aut. pasiūlymas*).

<sup>731</sup> Apie tai žr.: MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 521–522; R 1386/2007 Sb. NSS.

### 6.5.2. *Apygardų teismai* (ček. *krajské soudy*)

Apygardų teismai nagrinėja civilines, baudžiamąsias ir administracines bylas, taip pat skundus dėl administracinių organų, kurie priskirtini teismų teritorinei kompetencijai.

*Specialieji senatai*

Administracines bylas, pagal Teismų administracinio proceso įstatymo 31 straipsnį, apygardų teismuose nagrinėja specialieji senatai, kuriuos sudaro pirmininkas ir du teisėjai, jei įstatyme nėra nustatyta kitaip. To paties straipsnio 2 dalyje kalbama apie teisėjus (ček. *samosoudcy*), kurie vieni nagrinėja ginčus dėl pensinio draudimo, draudimo ligų, socialinės rūpybos, valstybės socialinės paramos, administracinių pažeidimų, užsieniečių leidimų gyventi pratęsimo, bedarbių paramos, sprendimų palikti šalį, užsieniečių draudimo ir dėl kitų klausimų, kuriuos numato įstatymai. Apygardų teismų teisėjų veiklą reglamentuoja Įstatymas dėl teismų ir teisėjų.

*Vienas teisėjas*

Toliau trumpai aptariamai teismo administracinių bylų, kurias nagrinėja apygardų teismai, proceso ypatumai<sup>732</sup>.

*Procesas*

Remiantis Teismų administracinio proceso įstatymo 32 straipsniu, procesas pradamas tą dieną, kai gaunamas prašymas (skundas). Proceso dalyviai (ček. *účastníci*) yra įvardyti 33 Įstatymo straipsnyje – tai pareiškėjas ir atsakovas. V. Sládečekas teigia, kad pareiškėjas paprastai yra fizinis arba juridinis asmuo, kartais ir viešoji administracija (administracinėse bylose beveik visada vienas iš dalyvių yra viešoji administracija<sup>733</sup>). Pagal 36 minėtojo įstatymo straipsnį, dalyviai procese yra lygūs, o teismas privalo užtikrinti jiems vienodas galimybes pasinaudoti savo teisėmis ir išaiškinti jų procesines teises bei pareigas.

Apygardų teismuose atstovavimas nėra privalomas, bet, pagal Įstatymo 105 straipsnį, jis privalomas aukščiausiąjame administraciniame teisme.

*Prašymo atmetimas*

Prašymą teismas gali atmesti remdamasis Įstatymo 46 straipsnyje nurodytais pagrindais, t. y. jei teismas jau yra nagrinėjęs bylą (lot. *res iudicata*) arba jau yra pradėtas procesas tuo pačiu pagrindu (lot. *lis pendens*), nėra procesui pradėti reikalingų pagrindų, nėra panaikinti nurodyti trūkumai, prašymas buvo pateiktas prieš laiką arba per vėlai, arba asmens, kuris neturėjo jokių įgaliojimų jį pateikti, arba jei prašymas yra negalimas pagal Įstatymą (pavyzdžiui, jį turėtų nagrinėti bendrosios kompetencijos teismas).

Teismas gali priimti sprendimą be posėdžio, jeigu šalys pačios taip pasiūlo arba su tuo sutinka. Tokia nuostata yra įtvirtinta Įstatymo 51 straipsnyje.

*Nutarimai, nutartys*

Remdamasis Įstatymo 53 straipsniu, teismas priima nutarimus (ček. *rozsudek*) ir nutartis (ček. *usnesení*). Nutarimai priimami senato balsų dauguma. Jie turi būti rašytiniai, juose turi būti nurodyta teismo sudėtis

<sup>732</sup> Čia autorė remiasi ne tik Teismų administracinio proceso įstatymu, bet ir citatomis iš knygos: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 64–69.

<sup>733</sup> *Ibid.*, p. 65.

(teisėjų pavardės), įvardyti dalyviai, jų gynėjai, ginčo dalykas, rezoliucinė dalis, teisinis pagrindimas, sprendimo priėmimo vieta ir laikas. Nutarimas turi būti priimtas per mėnesį nuo jo paskelbimo. Nutartys priimamos dėl procesinių klausimų.

Teismo sprendimus, įpareigojančius vykdomosios valdžios instituciją, vykdo atitinkamas organizacinis dalinys, o jei pareiga nustatoma fiziniam ar juridiniam asmeniui, sprendimą vykdo atitinkamas fizinis ar juridinis asmuo.

### 6.5.3. Aukščiausiasis administracinis teismas (ček. *Nejvyšší správní soud*)

Šis teismas yra aukščiausiosios instancijos teismas administracinėms byloms nagrinėti, užtikrinantis vienodą administracinių teismų praktiką ir sprendimų teisėtumą, nagrinėjantis kasacines bylas. Pagal Teismų administracinio proceso įstatymo 13 straipsnį, Teismą sudaro teismo pirmininkas, jo pavaduotojai, kolegijų pirmininkai, senato pirmininkas ir kiti teisėjai. Teismo pirmininką ir pavaduotojus skiria šalies vadovas dešimties metų kadencijai.

*Teismo sandara*

Įstatymo 13 straipsnyje nurodyta, kad teismo sprendimus priima teisėjai, tarp jų – ir pirmininkai, jo pavaduotojai, kolegijų pirmininkai. Pastarieji dar atlieka ir administravimo pareigas. Įstatymo 14 straipsnis yra skirtas teismų padėjėjams. Įstatymo 15 straipsnyje įtvirtinta, kad kolegijų kiekį nustato Teismo plenumas Teismo pirmininko siūlymu. Teisėjai priskiriami kolegijoms pagal jų specializaciją.

*Kolegijos*

Teismų administracinio proceso įstatymo 16 straipsnis skelbia, kad Teismas priima sprendimus senatuose arba išplėstiniuose senatuose. Senatą sudaro pirmininkas, šeši teisėjai, kurie nagrinėja bylas dėl vietos savivaldos ir regionų referendumų, rinkimų, politinių partijų ir politinių judėjimų bei sprendžia skundus dėl kompetencijos. Kitus atvejus nagrinėja pirmininkas ir du teisėjai. Išplėstinį senatą sudaro pirmininkas ir šeši teisėjai, kurie nagrinėja bylas, perduotas jiems pirmininko ir dviejų teisėjų. Kitais atvejais išplėstinį senatą sudaro pirmininkas ir aštuoni teisėjai. Teisme veikia ir baudžiamieji senatai, kurie nagrinėja klausimus dėl nusikalstamo teisėjų, valstybės tarnautojų, teismų sprendimų vykdytojų elgesio (pagal tai iš viso yra trys baudžiamieji senatai).

*Senatai*

Įstatymo 20 straipsnis apibrėžia Teismo plenumo sudėtį – jį sudaro visi Teismo teisėjai. Tam, kad jis būtų laikomas įvykęs, turi dalyvauti mažiausiai du trečdaliai teisėjų. Plenumė sprendimai priimami, jeigu jiems pritaria daugiau nei pusė dalyvaujančių teisėjų. Dėl tam tikrų klausimų (pavyzdžiui, dėl kolegijų skaičiaus nustatymo) reikalingas daugiau kaip pusės visų Teismo teisėjų pritarimas. Paprastai plenumus sukviečia Teismo pirmininkas. Jei to reikalauja mažiausiai du trečdaliai teisėjų, pirmininkas privalo per mėnesį sukviesti plenumą. Plenumai yra uždari, bet juose gali dalyvauti teisingumo ministras ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas.

*Teismo plenumas*

*Teismo biuletenis*

Po plenumo pirmininkas paskelbia Teismo posėdžių ar veiksmų planą (ček. *jednací řád*), kuriame detaliai aprašomi nagrinėjant bylas atlikti veiksmai, plenumo ir kolegijų pasitarimų, senatų steigimo, Teismo biuletenio leidimo procedūros. Šis biuletenis (ček. *sbírka rozhodnutí*) leidžiamas kas mėnesį, jame atsispindi svarbiausios Aukščiausiojo administracinio teismo ir regionų teismų administracinės bylos.

*Teismo teisėjų taryba*

Teismų administracinio proceso įstatymo 23–25 straipsniai yra skirti Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjų tarybai. Ją sudaro 5 nariai, išskyrus Teismo pirmininką, jo pavaduotojus, kolegijų pirmininkus ar senato pirmininkus. Taryba yra patariamoji Teismo pirmininko institucija. Tarybos pirmininkas kviečia tarybos susitikimus, nustato jos veiklos programą.

*Reikalavimai teisėjams*

Teismų administracinio proceso įstatymo ketvirtajame skirsnyje yra numatyti reikalavimai regionų teismų teisėjams ir Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjams. Apygardų teismų teisėjai turi turėti pakankamai konstitucinės, administracinės ir finansų teisės žinių, mažiausiai penkerių metų darbo šiose srityse patirtį arba penkerių metų mokslinės pedagoginės veiklos patirtį. Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjai turi turėti mažiausiai dešimt metų teisinės praktikos patirties<sup>734</sup>.

*Aukščiausiasis administracinis teismas kaip pirmoji instancija*

V. Mikulis pabrėžia, kad Aukščiausiasis administracinis teismas pirmąją instanciją nagrinėja rinkimų, politinių partijų ir kompetencijos bylas (ček. *věci volební, věci politických stran, kompetenční spory*), yra kasacijų instancija, teikia nuomones dėl tam tikros rūšies teismų sprendimų priėmimo, teikia principinius nutarimus ir nuomones dėl tam tikrų teisinių klausimų tam, kad administraciniai organai priimtų teisėtus ir vienodus sprendimus<sup>735</sup>.

*Procesas*

Toliau aptariami teismo proceso administracinėse bylose, kurias nagrinėja Aukščiausiasis administracinis teismas, ypatumai<sup>736</sup>.

*Kasacinis skundas*

V. Sládečko nuomone, Aukščiausiasis administracinis teismas nagrinėdamas bylas pirmąją instanciją vadovaujasi tomis pačiomis proceso taisyklėmis (šioje knygoje jos aptariamos kalbant apie Čekijos apygardų teismų administracinį procesą) kaip ir apygardų teismai<sup>737</sup>. Mokslininkas taip pat atkreipia dėmesį, kad Aukščiausiajam administraciniam teismui nagrinėjant bylą antrąją instanciją taikomas šiek tiek skirtingas procesas. Antai Teismų administracinio proceso įstatymo 102 straipsnyje nurodyta, kad kasacinis skundas – tai teisinė priemonė prieš administracinėje teisenoje įsiteisėjusį apygardos teismo sprendimą. Šią priemonę proceso dalyvis ar procese dalyvavęs asmuo taiko siekdamas panaikinti tą teismo sprendimą.

<sup>734</sup> Aptariant Aukščiausiojo administracinio teismo organizaciją remtasi Teismų administracinio proceso įstatymu, taip pat žr.: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 45–48.

<sup>735</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 525–526.

<sup>736</sup> Čia remiamasi Teismų administracinio proceso įstatymu ir citomis iš knygų: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 69–72; MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 527–533.

<sup>737</sup> SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., *et al.* Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160 p. 69.

Įstatymo 103 straipsnis papunkčiui įtvirtina pagrindus, kada galima paduoti kasacinį skundą: jei teisės klausimas pirmosios instancijos teisme buvo įvertintas neteisingai, jei buvo padaryta administracinio proceso klaidų teismui priimant sprendimą, arba buvo padaryta administracinių procedūrų klaidų viešajai administracijai priimant sprendimą, jei teismo procesas buvo chaotiškas, jei sprendimą priėmė netinkamos sudėties teisėjų dauguma, jei sprendimas yra neaiškus, jame trūksta argumentų.

*Kasacinio skundo padavimo pagrindai*

Įstatymo 104 straipsnyje papunkčiui nustatomi pagrindai, kada kasacinis skundas yra negalimas: sprendimų rinkimų ir vietos referendumo klausimais, jeigu skundžiami tik sprendimo argumentai; dėl sprendimo, kuris Aukščiausiojo administracinio teismo jau buvo panaikintas; dėl sprendimo, kuriuo sprendžiami tik proceso klausimai; dėl laikino pobūdžio sprendimų. V. Sládečekas dar papildo šį Įstatyme nurodytą sąrašą Prieglobsčio įstatymu<sup>738</sup> ir paaiškina: „<...> kadangi labai padaugėjo kasacinių skundų dėl apygardų teismų, nagrinėjančių viešosios administracijos sprendimus dėl prieglobsčio, sprendimų, įstatymų leidėjas, norėdamas užkirsti kelią nemotyvuotam administracinio proceso ilginimui ir jo taikymui, kad būtų legalizuojamas buvimas Čekijos Respublikoje, nusprendė įtvirtinti ypatingą, sutrumpintą procesą, t. y. kasacinio skundo atmetimą, kol „jo reikšmė iš esmės neviršija pareiškėjo asmeninių interesų“. Kalbama apie tam tikrą filtrą, kuris turi užkirsti kelią nepagrįstiems kasaciniams skundams.“<sup>739</sup>

Įstatymo 106 straipsnis nustato dviejų savaičių kreipimosi į Teismą terminą. Taigi kasacinis skundas turi būti pateiktas per dvi savaites nuo pirmosios instancijos teismo sprendimo įteikimo proceso dalyviams dienos. Kita vertus, šiame straipsnyje nustatyti ir minėtojo termino pratęsimo pagrindai, t. y. kasacinis skundas gali būti pateikiamas per mėnesį nuo sprendimo, kuriuo prašoma pareiškėjo papildyti skundą, įteikimo. Dėl atsiradusių svarbių priežasčių teismas ilgiausiai dar mėnesiui gali pratęsti terminą. V. Sládečekas daro išvadą, kad „įstatymų leidėjas tokiais atvejais faktiškai siūlo minimalų šešių savaičių terminą“<sup>740</sup>.

*Dviejų savaičių terminas*

Dėl kasacinio skundo priimtimumo sprendimą priima Aukščiausiasis administracinis teismas: jeigu jis nusprendžia, kad kasacinis skundas yra pagrįstas, – naikina apygardos teismo sprendimą ir grąžina jam nagrinėti bylą; jeigu kasacinis skundas nepagrįstas – jį atmeta. Tuo atveju, kai byla grąžinama nagrinėti pirmosios instancijos teismui, šis privalo laikytis Aukščiausiojo administracinio teismo išaiškinimo. Tokie įpareigojimai numatyti Teismų administracinio proceso įstatymo 110 straipsnyje.

*110 straipsnis*

<sup>738</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

<sup>739</sup> SLÁDEČEK, V., TOMOSZKOVÁ, V., *et al.*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>740</sup> *Ibid.*, p. 72.

*Proceso atnaujinimas*

Remiantis Įstatymo 114 straipsniu, administracinis procesas įsisteisėjusiu teismų sprendimu gali būti atnaujinamas dėl neteisėto administracinio organo kišimosi (proceso atnaujinimo klausimą nagrinėja apygardos teismas) bei dėl politinių partijų ir politinių judėjimų klausimų (proceso atnaujinimo klausimą nagrinėja Aukščiausiasis administracinis teismas). Proceso atnaujinimas dėl kasacinio sprendimo neįmanomas. Taigi proceso atnaujinimo klausimus sprendžia ir pirmosios instancijos teismas, ir Aukščiausiasis administracinis teismas. Įstatymo 111 straipsnis nustato proceso atnaujinimo priežastis, – kai atsiranda naujų aplinkybių arba įrodymų, kurie nebuvo pateikti ne dėl pareiškėjo kaltės.

Šiuo metu Aukščiausiajame administraciniame teisme dirba 33 teisėjai, 15 iš jų yra senatų pirmininkai, vienas – Teismo pirmininko pavaduotojas<sup>741</sup>.

*6.5.4. Administracinių teismų kompetencija**Trečiasis Teismų administracinio proceso įstatymo skirsnis*

Kaip minėta, administraciniai teismai nagrinėja skundus dėl administracinių sprendimų, kuriuos viešojo administravimo srityje priėmė administracinis vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos organas, fizinis ar juridinis asmuo ar kitas organas, kuriam buvo suteikta sprendimų dėl fizinių ar juridinių asmenų teisių ir pareigų viešojo administravimo srityje priėmimo galia, dėl administracinio organo neveikimo, dėl neteisėto administracinio organo kišimosi, dėl kompetencijų, dėl rinkimų ir vietos savivaldos bei regionų referendumų, dėl politinių partijų ir politinių judėjimų klausimų, dėl administracinių organų taikytų bendrojo pobūdžio priemonių ar jų dalies panaikinimo, jei jos prieštarauja įstatymams. Toliau kiek smulkiau aptartinos sritys<sup>742</sup>, reglamentuojamos trečiajame Teismų administracinio proceso įstatymo skirsnyje.

*Skundai dėl administracinių sprendimų*

Įstatymo 65–78 straipsniai yra skirti *skundams dėl administracinių sprendimų, kuriuos priėmė administracinis organas*, reglamentuoti. Remiantis šiais straipsniais darytina išvada, kad bet kas gali kreiptis į teismą, jei mano, kad dėl viešosios administracijos sprendimo buvo neteisėtai apribotos, pakeistos ar panaikintos jo teisės. Įstatymo 65 straipsnio 1 dalis apibrėžia viešosios administracijos sprendimą kaip administracinį veiksma, kuriuo nustatomos, keičiamos ar naikinamos subjektinės viešosios teisės ir pareigos. V. Mikulis pabrėžė Aukščiausiojo administracinio teismo teiginį, kad apskundus tokį administracijos sprendimą teismas nenagrinėja, ar jis buvo pozityvusis, ar negatyvusis, o tiesiog tiria, ar jis padarė negatyvų poveikį pareiškėjo teisėms<sup>743</sup>. Pareiškėjas gali reikalauti teismo tokį sprendimą panaikinti, paskelbti jį

<sup>741</sup> Pagal oficialų Aukščiausiojo administracinio teismo tinklalapį. Brno, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2014-08-21]. Prieiga per internetą: <<http://www.nssoud.cz/soudci>>.

<sup>742</sup> Aprašant šias sritis remtasi Teismų administracinio proceso įstatymu, taip pat žr.: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., et al. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, *supra* note 160, p. 49–64; MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 533–564.

<sup>743</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 535; R 906/2006 Sb. NSS.



negaliojančiu. Jeigu viešoji administracija sprendimu skiria nuobaudą už administracinį pažeidimą, pareiškėjas gali prašyti teismo atleisti jį nuo atsakomybės ar sumažinti nuobaudą. Terminas tokiems skundams pateikti yra du mėnesiai nuo sprendimo gavimo dienos. Teismas priima vieną iš sprendimų, t. y. naikina viešosios administracijos sprendimą dėl jo neteisėtumo arba dėl viešosios administracijos priimant sprendimą padarytų klaidų, sumažina arba visai panaikina nuobaudą, atmeta skundą. V. Mikulis įvardija, kokį administracijos sprendimą reikėtų laikyti neteisėtu: 1) jeigu jis pažeidžia konstitucinės teisės aktus, tiksliau, tų aktų užtikrinamas pagrindines teises ir laisves; 2) jeigu sprendimas prieštarauja įstatymams, Senato leidžiamiems įstatymų įgyvendinamiesiems teisės aktams, kitiems įstatymų lydimiesiems teisės aktams; 3) jeigu jis prieštarauja tarptautinėms sutartims, kurios, pagal Konstitucijos 10 straipsnį, yra šalies teisinės sistemos dalis<sup>744</sup>.

Teismų administracinio proceso įstatymo 79–81 straipsniai skirti *skundams* dėl viešosios administracijos neveikimo reglamentuoti. Skundas dėl viešosios administracijos neveikimo priimamas, jei jau yra išnaudotos visos priemonės. Tokiame skunde asmuo gali reikalauti, kad teismas įpareigotų viešąją administraciją priimti sprendimą ar išduoti dokumentą. Skundą galima paduoti per metus nuo dienos, kai praėjo įstatyme nustatytas laikas viešajai administracijai priimti sprendimą ar išduoti dokumentą. Teismas priima vieną iš šių sprendimų: įpareigoti viešąją administraciją priimti sprendimą arba išduoti dokumentą, nustatydamas tam tikrą terminą, arba skundą atmesti.

Teismų administracinio proceso įstatymo 82–87 straipsniai reglamentuoja *skundus dėl neteisėto viešosios administracijos kišimosi, nurodymo ar prievartos*. Įstatymo 82 straipsnis nustato, kad į teismą dėl neteisėto viešosios administracijos kišimosi gali kreiptis bet kuris asmuo, tvirtinantis, kad jo teisės buvo tiesiogiai pažeistos neteisėtu, tiesiogiai prieš asmenį nukreiptu viešosios administracijos kišimusi, nurodymu, prievarta, t. y. neteisėtu elgesiu, kuris nėra laikytinas sprendimu, ir siekti, kad teismas tokį elgesį paskelbtų neteisėtu.

V. Mikulis teigia, kad konstitucinės sąvokos „viešosios administracijos kišimasis užtikrinant Konstitucijos garantuojamas pagrindines teises ir laisves“ turinys yra specifinis, o Konstitucijos 87 straipsnio 1 dalies d punkte kaip viena iš kišimosi formų nurodomas įsigaliojęs viešojo subjekto sprendimas<sup>745</sup>. Taigi akivaizdu, kad čekų mokslininkų nuomonės dėl sąvokos „išikišimas“ yra skirtingos, todėl teigiama, kad nepaisant Konstitucijos ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijos dėl admi-

*Skundai  
dėl viešosios  
administracijos  
neveikimo*

*Skundai  
dėl neteisėto  
viešosios  
administracijos  
kišimosi*

<sup>744</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 536.

<sup>745</sup> *Ibid.*, p. 547; autorė Konstitucijos 87 straipsnio 1 dalies d punkte esančią sąvoką „išikišimas“ yra išvertusi kaip „kitokia veikla“: 87 straipsnis. (1) Konstitucinis Teismas priima sprendimus: <...> d) dėl konstitucinio skundo dėl valstybės valdžios institucijų sprendimo ar *kitokios veiklos*, pažeidžiančios Konstitucijos garantuotas pagrindines teises ir laisves <...>.

nistracinės teisenos minėtasis terminas vis dar yra neaiškus<sup>746</sup>. V. Mikulis pabrėžia Konstitucinio Teismo nuostatą, kad įsikišimas gali būti įgyvendinamas tik kaip individualaus pobūdžio teisės taikymo aktas ar kitokia intervencija pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių atžvilgiu<sup>747</sup>. Minėtajame Konstitucijos straipsnyje greta sąvokos „sprendimas“ yra ir sąvoka „kitoks įsikišimas“. Pagal Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, kitokiu įsikišimu laikytinas vienkartinis priešingas teisei, kartu ir Konstitucijai, viešosios administracijos veiksmas, kuris kelia nuolatinę grėsmę esamai padėčiai, bet nėra įformintas kaip sprendimas<sup>748</sup>. Aukščiausiasis administracinis teismas sąvoką „įsikišimas“ aiškina kaip aktyvius viešosios administracijos veiksmus atliekant viešąjį administravimą, pavyzdžiui, gyventojų teises apribojantis savivaldybės atstovybės elgesys ir pan<sup>749</sup>.

Skundai paduoti yra nustatytas subjektyvus dviejų mėnesių terminas – nuo dienos, kai pareiškėjas sužino apie neteisėtą viešosios administracijos kišimąsi, ir objektyvus dvejų metų (senaties) terminas, kuris yra laikomas vėliausiu. Teismas sprendimu gali uždrausti viešajai administracijai atlikti tolimesnius neteisėtus veiksmus, pažeidžiančius pareiškėjo teises, ir nurodyti grąžinti pareiškėjui prieš viešajai administracijai neteisėtai veikiant buvusį statusą arba pareiškėjo skundą atmesti.

Skundas negalimas, jei teisių apsaugą galima įgyvendinti kitais būdais, nebent pareiškėjas siekia, kad viešosios administracijos įsikišimas būtų pripažintas neteisėtu (pagal Įstatymo 85 str.).

Teismų administracinio proceso įstatymo 88–93 straipsniai įtvirtina nuostatas *skundams dėl rinkimų ir vietos savivaldos bei regionų referendumų* pateikti.

*Skundai  
dėl rinkimų,  
regionų  
referendumų*

Čekijoje iki 1946 m. veikė specialusis Rinkimų teismas, kuris nagrinėdavo iš rinkimų teisės kylančius ginčus<sup>750</sup>. Nuo 2003 m., priėmus Teismų administracinio proceso įstatymą, ginčus dėl rinkimų nagrinėja apygardų teismai ir Aukščiausiasis administracinis teismas, vadovaudamiesi ne tik minėtoju įstatymu, bet ir Rinkimų į Čekijos Respublikos parlamentą, Rinkimų į regionų atstovybes ir savivaldybių atstovybes įstatymais.

Kilus ginčams dėl rinkėjų sąrašų pareiškėjas gali kreiptis dėl rinkėjų sąrašus tvarkančios viešojo administravimo institucijos, kuri atsisako taisyti tame sąrašė ar jo prieduose paaiškėjusias klaidas, veiklos. Ginčą turi paduoti su rinkėjų sąrašais susijęs asmuo. Sprendimą priima apygardos teismas pagal geografinę viešojo administravimo institucijos buveinę. Šis teismas sprendimą turi priimti per tris dienas nuo skundo gavimo.

<sup>746</sup> MIKULE, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 547.

<sup>747</sup> *Ibid.*; US 25/1999 USu., sv. 6.

<sup>748</sup> *Ibid.*, p. 548; US 78/1995 USu., sv. 4.

<sup>749</sup> *Ibid.*, p. 550; R 983/2006 Sb. NSS.

<sup>750</sup> *Ibid.*, p. 552.

Dažnai į teismus kreipiasi politinių partijų atstovai dėl registravimo į rinkimus procedūrų pažeidimo. Viešosios administracijos sprendimą atmesti kandidatų sąrašą, išbraukti kandidatą iš sąrašų, registruoti kandidatų sąrašus ir kt. galima apskusti teismui. Tolesnį sprendimą taip pat priima apygardos teismas pagal geografinę viešojo administravimo institucijos buveinę, bet ginčiuose dėl rinkimų į Europos Parlamentą sprendimus priima Aukščiausiasis administracinis teismas.

Teismų galima prašyti paskelbti rinkimus negaliojančiais. Tokius sprendimus priima apygardų teismai. Ginčiuose dėl rinkimų į Atstovų Rūmus, Senatą ar Europos Parlamentą sprendimus priima Aukščiausiasis administracinis teismas per 20 dienų nuo skundo padavimo teisme dienos. Kai kurie asmenys gali prašyti Aukščiausiojo administracinio teismo, kad šis panaikintų Valstybinės rinkimų komisijos sprendimą paskelbti apie Europos Parlamento nario mandato likvidavimą. Pagal Įstatymo 104 straipsnį, paduoti kasacinį skundą Aukščiausiajam administraciniam teismui dėl rinkimų bylų negalima, bet, pasak V. Mikulio, tai neužkerta kelio minėtajam teismui pareikšti savo nuomonę<sup>751</sup>.

Apygardų teismai per 30 dienų turi išnagrinėti skundus dėl vietos ar regionų referendumų, pavyzdžiui, dėl vietos ar regiono referendumo metu vykusio balsavimo rezultatų paskelbimo negaliojančiais, dėl po vietos ar regiono referendume vykusio balsavimo priimto sprendimo paskelbimo negaliojančiu ir pan. Dėl apygardų teismų priimtų šio pobūdžio sprendimų galima pateikti kasacinį skundą.

Teismų administracinio proceso įstatymo 94–96 straipsniuose detalizuojama *skundų dėl kai kurių politinių partijų ir politinių judėjimų klausimų* padavimo tvarka. Šiuos skundus nagrinėja apygardų teismai ir Aukščiausiasis administracinis teismas.

*Skundai  
dėl politinių  
partijų*

Šios rūšies skundai yra susiję su politinės partijos ar judėjimo registravimu, politinės partijos ar judėjimo veiklos sustabdymu arba veiklos atnaujinimu. Siūlymą stabdyti politinės partijos veiklą teikia Vyriausybė, šalies vadovas, o sprendimą priima Aukščiausiasis administracinis teismas. Minėtojo Teismo priimtų sprendimų negalima apskusti kasacine tvarka, bet jeigu politinė partija mano, kad teismo sprendimas dėl jos veiklos sustabdymo yra priešingas konstituciniams ar kitiems įstatymams, gali reikalauti, kad tokį sprendimą panaikintų Konstitucinis Teismas. Tokia galimybė numatyta ir Konstitucijos 87 straipsnio 1 dalies j punkte.

Teismų administracinio proceso įstatymo 97–101 straipsniuose įtvirtinamos *kompetencijos ginčų* nuostatos. Taip pat šiuo aspektu svarbus ir Kompetencijų įstatymas. Minėtuose Teismų administracinio proceso įstatymo straipsniuose nurodoma, kad teismas nagrinėja pozityviusius ir negatyviusius ginčus dėl kompetencijos, kurių šalys yra viešosios

*Skundai  
dėl kompeten-  
cijos ginčų*

<sup>751</sup> Beje, tai įtvirtinta ir Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje. MIKULI, V. Kontrola veřejně správy, *supra* note 550, p. 557.

administracijos institucija ir vietos organas ar profesinės ir amatų organizacijos, arba vietos organai ir profesinės bei amatų organizacijos, arba centrinės valstybinio administravimo institucijos. Pozityviuoju kompetencijos ginču laikytinas ginčas dėl kelių viešojo administravimo institucijų priimtų sprendimų tų pačių subjektų atžvilgiu. Negatyvusis kompetencijos ginčas kyla tada, kai nėra viena viešojo administravimo institucija neprisiima pareigos priimti sprendimą.

Kompetencijos ginčus nagrinėja Aukščiausiasis administracinis teismas. Skundą dėl kompetencijos gali paduoti viešojo administravimo institucija, kuri pozityviojo kompetencijos ginčo atveju mano, kad būtent ji turėjo priimti sprendimą, ir neigia kito viešojo administravimo subjekto įgaliojimus jį priimti. Skundą gali paduoti viešojo administravimo institucija, kuri negatyviojo kompetencijos ginčo atveju neigia savo įgaliojimą priimti sprendimą ir tvirtina, kad šį įgaliojimą turi kita administravimo institucija. Skundą gali paduoti asmuo, dėl kurio teisių ir pareigų viešoji administracija turėjo priimti sprendimą. Teismas priima sprendimą, kuriame nurodo sprendimą priimančią viešojo administravimo instituciją. Be to, teismas gali paskelbti negaliojančiais viešosios administracijos sprendimus, jeigu paaiškėja, kad juos priimti turėjo kita viešojo administravimo institucija<sup>752</sup>.

*Skundai dėl bendrojo pobūdžio priemonių*

Teismų administracinio proceso įstatymo 101a–101d straipsniai skiriami *skundams dėl administracinių organų priimtų bendrojo pobūdžio priemonių* (ček. *opatření obecné povahy*) ar jų dalies panaikinimo, jei šie prieštarauja įstatymams. Aukščiausiojo administracinio teismo išplėstinis senatas konstatavo, kad administravimo organai gali taikyti bendrojo pobūdžio priemones (apie jas žr. IV dalies 5.1 poskyrį „Administracinis aktas“) tik jei tai yra numatyta įstatyme<sup>753</sup>. Kasacinį skundą dėl bendrojo pobūdžio viešojo administravimo priemonių paskelbimo neteisėtomis galima paduoti per trejus metus nuo dienos, kai buvo padarytas atitinkamas viešojo administravimo veiksmas. Skundą gali pateikti asmuo, tvirtinantis, kad dėl viešosios administracijos taikytų priemonių neteko tam tikrų teisių, taip pat ir savivaldybė, jei priemonę taikė regiono institucijos. Atsakovas tokiose bylose būtų administravimo organas, padaręs vieną ar kitą bendrojo pobūdžio veiksmą. Jei teismas nuspręstų, kad priemonės yra neteisėtos arba kad jas taikant buvo pažeistas įstatymas, jos bus panaikintos.

#### **6.5.5. Viešosios administracijos santykis su kitais teismais**

Įsigaliojęs viešosios administracijos sprendimas dėl civilinės, darbo, šeimos ar komercinės teisės dalykų gali būti skundžiamas civilinio pro-

<sup>752</sup> Daugiau apie ginčus dėl kompetencijos žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Kompetencijos bylos Čekijoje ir teisingumo bylos Lietuvoje, *supra* note 647, p. 332–345.

<sup>753</sup> MIKULĖ, V. Kontrola veřejné správy, *supra* note 550, p. 563; R 1276/2007 Sb. NSS, 564; R 2443 ir 2444/2011 Sb. NSS.

ceso tvarka, remiantis Civilinio proceso kodeksu. Kaip teigia V. Sládečekas, svarbu pirmiausia išsiaiškinti, ar viešosios administracijos sprendimo prigimtis kyla iš viešosios, ar iš privatinės teisės normų<sup>754</sup>. Pagal Aukščiausiojo administracinio teismo jurisprudenciją, santykiai, kylantys iš nuosavybės teisių į žemę ar kitą žemės ūkio turta, iš darbuotojų garantijų darbdaviui negalint mokėti atlyginimų, reglamentuojami privatinės teisės normomis. Iš tarnybinių santykių kylantys santykiai, pavyzdžiui, priėmus sprendimą dėl policijos pareigūno atleidimo, arba sprendimą panaikinti tarnybinius priedus prie atlyginimo, arba iš kadastrinių duomenų tikslinimo, jau bus reglamentuojami viešosios teisės normomis<sup>755</sup>.

*Civilinio  
proceso  
kodeksas*

Pagal Ginčų dėl kompetencijos įstatymą<sup>756</sup>, ginčus dėl kompetencijos sprendžia specialusis senatas, kurį sudaro trys Aukščiausiojo Teismo teisėjai ir trys Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjai. Šis senatas sprendžia ginčus tarp administracinių ir civilinių teismų arba tarp viešosios administracijos ir civilinių teismų, pavyzdžiui, dėl nekilnojamojo turto kadastro ir pan.

*Specialusis  
senatas*

Viešosios administracijos santykis su Konstituciniu Teismu aprašomas IV dalies 6.1 poskyryje „Konstitucinė kontrolė“.

<sup>754</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, *supra* note 553, p. 427.

<sup>755</sup> *Ibid.*, p. 428.

<sup>756</sup> Zákon č. 131/2002 Sb. o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.



V DALIS

---

SLOVAKIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ

## V DALIES TURINYS

<b>1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA</b> .....	<b>265</b>
<b>2. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA</b> .....	<b>269</b>
2.1. Prezidentas.....	271
2.2. Tiesioginio viešojo administravimo vykdytojai .....	272
2.2.1. <i>Výriausybė</i> .....	272
2.2.2. <i>Ministerijos ir kitos centrinės valstybinio administravimo institucijos</i> .....	273
2.2.3. <i>Visoje šalyje veikiantys valstybinio administravimo organai</i> .....	275
2.2.4. <i>Teritoriniai valstybinio administravimo organai</i> .....	280
2.2.5. <i>Viešosios ginkluotosios ir neginkluotosios pajėgos (korpusai)</i> .....	281
2.3. Netiesioginio viešojo administravimo vykdytojai .....	281
2.3.1. <i>Vietos savivaldos</i> .....	282
2.3.2. <i>Profesinės savivaldos</i> .....	285
<b>3. SLOVAKIJOS TEISMŲ SISTEMA</b> .....	<b>286</b>
<b>4. SLOVAKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI</b> .....	<b>289</b>
4.1. Konstitucija.....	290
4.2. Konstituciniai įstatymai.....	290
4.3. Įstatymai .....	291
4.4. Referendumų rezultatai .....	294
4.5. Vyriausybės nutarimai .....	295
4.6. Visuotinai privalomi ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo organų teisės aktai .....	296
4.7. Visuotinai privalomi vietos savivaldos organų teisės aktai.....	297
<b>5. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS METODAI IR FORMOS</b> .....	<b>298</b>
5.1. Metodų ir formų tipai .....	298
5.2. Norminiai administraciniai aktai .....	299
5.3. Individualieji administraciniai aktai .....	300
5.4. Administracinės sutartys .....	300
5.5. Administracinė priežiūra .....	303
<b>6. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS KONTROLĖ</b> .....	<b>303</b>
6.1. Konstitucinė kontrolė .....	303
6.2. Parlamentinė kontrolė.....	305
6.3. Aukščiausioji kontrolės institucija .....	306
6.4. Prokuratūra .....	308
6.5. Ombudsmenas .....	309
6.6. Administraciniai teismai.....	310
6.6.1. <i>Teismų kompetencija pagal Administracinių teismų proceso kodeksą</i> .....	312
6.6.2. <i>Administracinių teismų procesas</i> .....	318



## 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA

Slovakijos administracinės teisės sampratos analizę reikėtų pradėti nuo šios šalies administracinės teisės specialistų parašytų vadovėlių šia tematika apžvalgos.

J. A. Komenskio universiteto Teisės fakulteto Administracinės ir aplinkosaugos teisės katedros dėstytojų išleistame Administracinės teisės bendrosios dalies vadovėlyje<sup>757</sup> dėstomos šios temos: I dalyje aptariama viešojo administravimo samprata, jam būdingos ypatybės, lyginamos viešosios valdžios ir viešojo administravimo sąvokos (aptiriamos viešosios valdžios, valstybinės valdžios, viešojo administravimo, vykdomosios valdžios sąvokos, viešasis administravimas funkcinio ir institucijų požiūriu, viešųjų paslaugų kategorija ir teisė į tinkamą administravimą); II dalis skirta administracinės teisės sampratai, jos šaltiniams, normoms, teisiniams santykiams; III dalis – valstybinio ir vietos savivaldos administravimo organizavimui; IV dalyje aptariami viešosios administracijos veiklos metodai ir formos; V dalyje apibūdinama viešosios administracijos kontrolė, administracinė priežiūra; VI dalis skirta atsakomybei viešojoje teisėje (subjektyvioji ir objektyvioji teisinė atsakomybė, administracinio delikto samprata, bendrosios jo ypatybės ir rūšys); VII dalis skirta viešosios administracijos atsakomybei; VIII dalis – viešajai teisei kaip mokslinio tyrimo objektui; IX dalis – Europos administracinei teisei.

*J. A. Komenskio universiteto vadovėlis*

Kitas darbas, kurio struktūrą reikėtų aptarti – dviejų autorių vadovėlis „Materialioji administracinė teisė. Bendroji dalis“<sup>758</sup>. Pirmojoje vadovėlio dalyje aptariama viešosios administracijos sąvoka ir jai būdingos ypatybės, savivaldybės, viešųjų institucijų sąvokos, techniniai organizaciniai viešojo administravimo principai, antrojoje dalyje – administracinės teisės sąvoka, jos sistema ir teisės šaltiniai. Trečioji vadovėlio dalis skirta mokslo apie administraciją sąsajoms su administracine teise, ketvirtojoje aptiriamos administracinės teisės normos. Penktoji dalis skirta administracinės teisės subjektams, šeštoji – administraciniams teisiniams santykiams. Kitose dalyse kalbama apie viešojo administravimo veiklos metodus ir formas, jos kontrolę ir administracinę teisinę atsakomybę.

*Kiti vadovėliai*

2014 m. Slovakijoje buvo išleistas septintasis vadovėlio „Bendroji administracinė teisė“<sup>759</sup> leidimas. Pirmoji vadovėlio dalis, pavadinta „Viešojo administracija ir administracinė teisė“, yra suskirstyta į tris skyrius: pirmasis skirtas viešajai administracijai ir administracinei teisei aptarti (viešosios administracijos sąvoka, jos santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia, teismais, Vyriausybe, atskleistos viešosios administracijos rūšys, t. y. tiesioginė, netiesioginė, valstybinė, vietos, teritorinė,

*7-asis leidimas*

<sup>757</sup> VRABKO, M., *et al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012, p. 62.

<sup>758</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Veda, 2014.

<sup>759</sup> MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo. 7 aktualizované vydanie. Žilina: Eurokodex, 2014.

profesinė, viešoji, fiskalinė ir t. t.); antrasis – administracinės teisės sąvokai, teisės šaltiniams, santykiui su viešuoju administravimu aptarti; trečiajame skyriuje apibrėžiami administraciniai teisiniai santykiai. Antrosios vadovėlio dalies „Viešosios administracijos organizacija“ pirmasis skyrius yra skirtas viešosios administracijos organizavimo principams, subjektams ir vykdytojams, jų kompetencijai ir įgaliojimams, antrajame skyriuje aptariami konstituciniai teisiniai Slovakijos viešosios administracijos struktūrizavimo kriterijai, valstybinio administravimo vykdytojai, teritorinė ir profesinė savivalda, kiti viešojo administravimo vykdytojai. Trečiojoje dalyje „Viešosios administracijos veikla“ kalbama apie viešojo administravimo veiklos formas ir apie jų rūšis. Ketvirtajame dalyje, pavadintoje „Administracinis procesas“, aptariama administracinio proceso sąvoka, teisinis reglamentavimas, pagrindiniai administracinio proceso institutai (šalys, proceso pradžia, įrodymai, sprendimų priėmimas ir vykdymas). Penktoji vadovėlio dalis „Administracinė atsakomybė“ (slovak. *správne trestanie*) skirta administraciniams deliktams, nuobaudų rūšims, kitiems deliktams, t. y. fizinių ar juridinių asmenų padarytiems tarnybiniais ir administraciniams nusižengimams. Šeštojoje dalyje „Viešoji administracija ir kontrolė“ aptariami bendrieji viešojo administravimo kontrolės ypatumai, Vyriausybės atliekama valstybinio administravimo organų kontrolė, valstybinė vietos savivaldos viešųjų korporacijų, vietos savivaldos atliekama kontrolė. Šioje dalyje apibrėžiama ir išorinė kontrolė, kurią atlieka parlamentas, Aukščiausioji kontrolės institucija, Konstitucinis Teismas, prokuroras, ombudsmenas bei visuomenė. Septintoji dalis yra apie atsakomybę už viešosios administracijos padarytą žalą, aštuntoji – apie piliečio teises viešojo administravimo srityje, t. y. apie viešosios administracijos neveikimą, priėjimą prie informacijos, skundus, peticijas, teises priemonės įgyvendinant procesą dėl nusižengimo, teisminių teisių gynimą, t. y. apie administracinius, konstitucinius, baudžiamuosius teismus ir kitas priemones (prokuroro priežiūrą, ombudsmeną ir t. t.). Šioje dalyje aptariamos ir galimybės teikti individualius skundus Europos Žmogaus Teisių Teismui. Devintoji dalis skirta Europos administracinei teisei aptarti (apie jos struktūrą žr. VII dalies 1 skyriuje „Literatūros apie Europos ir ES administracinę teisę apžvalga“).

*Administracinės teisės apibrėžimas*

Pasak M. Vrabko, administracinė teisė yra Slovakijos teisinės sistemos dalis, kurios normos reguliuoja ir reglamentuoja viešojo administravimo srities visuomeninius santykius, kylančius tarp valdančiųjų viešojo administravimo subjektų<sup>760</sup> ir fizinių ar juridinių asmenų, tarp valdančiųjų viešojo administravimo subjektų ir viešojo administravimo organų<sup>761</sup>. Panašiai administracinę teisę apibūdina ir kiti autoriai. Pavyzdžiui, R. Kaššákas administracinę teisę apibrėžia kaip atskirą teisės ša-

<sup>760</sup> Apie šios sąvokos prasmę žr. 2 skyriaus „Slovakijos viešojo administravimo institucijų sistema“ pradžioje.

<sup>761</sup> VRABKO, M., *et al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 62.

ką, reglamentuojančią visuomeninius santykius, atsirandančius, besikeičiančius ir išnykstančius viešojo administravimo srityje<sup>762</sup>. Taigi „administracinė teisė yra specifinė viešosios administracijos teisė. Ji reguliuoja viešosios administracijos organizaciją, jos veiklą, tokios veiklos įgyvendinimo pagrindus, pavyzdžiui, administruojamųjų ir administruojančiųjų subjektų veiksmus, kuriais administruojantieji įgyvendina savo kompetenciją, o administruojamieji – savo viešojo administravimo teises ir pareigas“<sup>763</sup>.

K. Tóthová administracinės teisės normas įvardija kaip atskiros rūšies, išsiskiriančias iš kitų normų tuo, kad yra glaudžiai susijusios su viešąja administracija ir reglamentuoja jos organizaciją, veiklą, įskaitant viešojo administravimo organų santykį su fiziniais ir juridiniais asmenimis kaip valdomaisiais subjektais<sup>764</sup>. Mokslininkė normas pagal jų galiojimą teritorijoje klasifikuoja į galiojančias visoje valstybėje ir galiojančias atitinkamoje jos teritorijoje, pagal dalykinį kriterijų – į veikiančias tam tikroje viešojo administravimo srityje ir visoje viešojoje administracijoje, pagal galiojimo laiką – į galiojančias nustatytą laiką ir nenustatyto galiojimo laiką, pagal teisinį turinį – į materialiąsias ir procesines normas, pagal galią – į aukštesniosios galios, t. y. įstatymuose, Vyriausybės nutarimuose, kituose valstybinės administracijos institucijų sprendimuose, valstybinio administravimo, vietos savivaldos organų išleistuose teisės aktuose įtvirtintas normas, pagal teisinį pobūdį – į įpareigojamąsias, draudžiamąsias, įgyvendinamąsias, įtvirtinamąsias, pagal teisinę techninę hipotezės sudėtį<sup>765</sup> – į imperatyviasias ir dispozityviasias normas.

*Administracinės teisės normos*

M. Vrabko administracinius teisinius santykius įvardija kaip specifinę teisinių santykių rūšį, nes jų atsiradimas ir turinys įgyvendinamas ar išnyksta viešajai administracijai administracinės teisės normų pagrindu įgyvendinant užduotis. Tokio santykio vienas iš subjektų visada bus subjektas, turintis viešojo administravimo organo įgaliojimus ir kompetenciją. Slovakai administracinius teisinius santykius grupuoja į materialiuosius, procesinius, organizacinius, reguliavimo, saugumo, vidinius, išorinius, vertikaluosius, horizontaluosius ir įstrižuosius, t. y. tokius, kurie atsiranda tarp subjektų, nelygiaverčių lygmeniu turinčių skirtingos apimties teisės normomis saugomų interesų ir pareigų. Administraciniai teisiniai santykiai gali būti skirstomi pagal atskirus požakius (pavyzdžiui, policijos, susisiekimo, sveikatos, kultūros ir pan.)<sup>766</sup>.

*Administraciniai teisiniai santykiai*

Slovakų mokslininkai administracinę teisę skirsto dvejopai – į bendrąją ir specialiąją administracinės teisės dalis bei į materialiąją ir procesinę administracinę teisę<sup>767</sup>.

<sup>762</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 758, p. 25.

<sup>763</sup> MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo, *supra* note 759, p. 35.

<sup>764</sup> TÓTHOVÁ, K. Normy správneho práva, *supra* note 757, p. 81.

<sup>765</sup> Liet. teisine kalba turėtų būti įvardijama „pagal teisinio reguliavimo metodą“, žr.: *ibid.*, p. 82–86.

<sup>766</sup> VRABKO, M., *et al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 91–98.

<sup>767</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 758, p. 25–27; VRABKO, M., *et al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 91–98; MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo, *supra* note 759, p. 42–43.

*Administracinės teisės bendroji dalis*

Pasak M. Vrabko, bendroji dalis apima viešojo administravimo organų struktūrą, viešojo administravimo įgyvendinimą, administracinės teisės normų pobūdį, administracinės teisės subjektus, viešojo administravimo metodus ir formas, viešosios administracijos kontrolę, administracinės teisinės atsakomybės temas. Šis mokslininkas teigia, kad specialioji dalis apima tas sąvokas, kurios būdingos tik kai kuriems pošakiams arba viešosios administracijos sritims, pavyzdžiui, vidaus, justicijos, policijos, užsienio reikalų, švietimo, sveikatos, finansų valdymo ir pan.

*Materialioji dalis*

Materialiaja administracine teise M. Vrabko vadina teisę, apimančią administracinės teisės normas, kurių turinys – teisės saugomi interesai ir subjektų, tampančių teisinių viešojo administravimo santykių dalyviais, pareigos.

*Procesinė administracinė teisė*

Minėtasis mokslininkas teigia, kad procesinė administracinė teisė siaurąja prasme yra administracinis procesas, kurį galima suskirstyti į bendrąjį ir specialųjį<sup>768</sup>. Bendrąjį procesą sudaro normos, reglamentuojančios bendruosius institutus, pavyzdžiui, tai būtų proceso subjektų įgaliojimai ir jurisdikcija, proceso dalyviai, atstovavimas administraciniame procese, terminai, proceso stadijos, vykdymas ir t. t. Specialųjį procesą sudaro atskiros administracinio proceso rūšys, pavyzdžiui, tai būtų sprendimų priėmimo procesai, kuriems taikomos ir specialiojo proceso, ir bendrojo proceso nuostatos, arba sprendimų priėmimo procesas, kuriam taikomas tik ypatingas reglamentavimas<sup>769</sup>. Taigi, pasak M. Vrabko, administracinė proceso teisė reglamentuoja procesinius veiksmus, kuriuos atlikdami valdantieji viešojo administravimo subjektai (slovak. *spravujúce subjekty*) įgyvendina teisės aktų jiems nustatytas užduotis, o valdomieji subjektai (slovak. *spravované subjekty*) – savo teises ir pareigas. Slovakų mokslininkų teigimu, administracinio proceso teisė yra administracinės teisės dalis<sup>770</sup>. Slovakijoje yra išleista administracinio proceso vadovėlių, sudarytų iš dviejų tomų – vienas skirtas bendrajai administracinio proceso daliai, kitas – specialiajai. Aptartina slovakų Administracinio proceso teisės bendrosios dalies vadovėlio<sup>771</sup> struktūra. Vadovėlyje aptariama: 1) administracinio proceso teisės sąvoka, dalykas ir sistema; 2) konstituciniai ir tarptautiniai teisės į teisingą viešojo administravimo procesą aspektai; 3) tinkamo administravimo principai; 4) procedūrinė viešojo administravimo eiga (teisėkūros ir jurisdikcinės procedūros, procedūros leidžiant bendrojo pobūdžio teisės aktus, sudarant administracines sutartis, registruojant, išduodant pažymas, priimanant sprendimus, teikiant nuomones ir t. t.). Toliau vadovėlyje apta-

<sup>768</sup> ŽŪ: KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2015; VRABKO, M., et al. Správne právo procesné. Osobitná časť. Bratislava: Heuréka, 2015.

<sup>769</sup> Tokios nuomonės laikosi ir kiti slovakų mokslininkai, pavyzdžiui: KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť, *supra* note 768, p. 16; ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 758, p. 26.

<sup>770</sup> VRABKO, M., et al. Správne právo procesné. Osobitná časť, *supra* note 757, p. 62–65; KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť, *supra* note 768, p. 13.

<sup>771</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť, *supra* note 768.

riamas pats viešojo administravimo procesas, t. y. teisinis proceso reglamentavimas, principai, subjektai, dalyviai, viešosios administracijos priimtų sprendimų patikros priemonės, sprendimų vykdymas. Slovakai į administracinio proceso vadovėlius neįtraukia teisminės viešojo administravimo veiklos kontrolės, kuri paprastai aprašoma administracinės teisės materialiajai daliai skirtoje literatūroje.

## 2. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMA

Slovakų, kaip ir daugelio kitų valstybių, administracinės teisės specialistai prieš aptardami administracinės teisės sampratą ir jos vidinę sistemą pirmiausia mėgina apibrėžti viešojo administravimo esmę. Štai M. Skrebalová<sup>772</sup> pateikia viešosios valdžios (slovak. *verejná moc*), valstybės valdžios (slovak. *štátna moc*), viešosios administracijos (slovak. *verejná správa*), vykdomosios valdžios (slovak. *výkonná moc*) sąvokas ir jų tarpusavio ryšį.

Minėtoji mokslininkė teigia, kad viešąją valdžią valstybė įgyvendina per įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios organus, kai kuriais atvejais pasitelkdama ir kitus subjektus. Valstybės valdžią, kuri laikoma viešosios valdžios dalimi, įgyvendina tik valstybiniai įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, teisminės valdžios organai. Viešuoju administravimu ši autorė laiko viešųjų pareigų administravimą kaip tam tikrą vykdomosios valdžios apraišką valstybėje, ir kartu teigia, kad viešąjį administravimą atlieka konkrečios nustatytos institucijos, t. y. viešojo administravimo organai – vykdomosios valdžios institucijos, vietos ir profesinės savivaldos institucijos bei kiti viešieji dariniai. M. Skrebalová kaip viešosios administracijos posistemes įvardija valstybinį administravimą, vietos savivaldos administravimą, narystės pagrindu įsteigtas, pavyzdžiui, profesines savivaldas.

Slovakijos teisės aktuose taip pat yra apibrėžiamas viešąjį administravimą vykdančias subjektas. 2016 m. įsigaliojusio Administracinių teismų proceso kodekso<sup>773</sup> 4 straipsnyje įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektais laikomi valstybinio administravimo organai, vietos savivaldos organai (t. y. savivaldybės, miesto savivaldybės, regionų savivaldos), profesinės savivaldos organai, juridiniai ar fiziniai asmenys, kiti organai arba subjektai, kuriems įstatymai suteikia teisę priimti sprendimus dėl fizinių ar juridinių asmenų teisių, teisės saugomų viešojo administravimo interesų ir pareigų. Viešojo administravimo proceso<sup>774</sup> įstatymo, įsigaliojusio 1967 m., 1 straipsnio 2 dalyje yra panašiai įvardyti

*Sąvokos*

*Viešoji valdžia*

*Valstybės valdžia*

*Viešasis administravimas*

*Vykdomoji valdžia*

*Viešojo administravimo organas*

<sup>772</sup> SKREBALOVÁ, M. Verejná moc a verejná správa, *supra* note 757, p. 3–8.

<sup>773</sup> Správný súdny poriadok. Predpis č. 162/2015 Z. z.

<sup>774</sup> Zákon o správnom konaní (správný poriadok). Predpis č. 71/1967 Zb.

viešojo administravimo organai, tik nėra paminėti kiti organai arba subjektai.

Slovakų administracinės teisės specialistas J. Škrobákas siekia atskleisti viešosios valdžios organo, viešojo administravimo organo, valstybinio administravimo organo ir administracinio organo sąvokų prasmę ir jų tarpusavio ryšį<sup>775</sup>. Jis tvirtina, kad minėtieji organai yra organizacinė sudėtinė kai kurių valdančiųjų viešojo administravimo subjektų dalis. Pačia plačiausia iš pateiktųjų mokslininkas laiko viešosios valdžios organo sampratą, nes juo laikytinas ir parlamentas (Nacionalinė Taryba). Viešojo administravimo organo kategorija administracinėje teisėje yra pamatinė ir siauresnė nei viešosios valdžios organo kategorija (kaip teigia J. Škrobákas, visi viešojo administravimo organai yra viešosios valdžios organai, bet ne visi viešosios valdžios organai yra viešojo administravimo organai, pavyzdžiui, parlamentas ar teismas), bet platesnė už valstybinio administravimo organo kategoriją (visi valstybinio administravimo organai yra viešojo administravimo organai, bet ne visi viešojo administravimo organai yra valstybinio administravimo organai, pavyzdžiui, teritorinės ar profesinės savivaldos).

*Viešosios valdžios organai*

*Viešojo administravimo organai*

*Valstybinio administravimo organai*

*Viešasis administravimas organizaciniu požiūriu*

*Valdantieji viešojo administravimo subjektai*

J. Škrobákas, aptardamas viešąjį administravimą organizaciniu požiūriu<sup>776</sup>, skiria personalines (pavyzdžiui, žmogiškieji ištekliai), materialiąsias (pavyzdžiui, finansinės priemonės viešajam administravimui įgyvendinti), nematerialiąsias (pavyzdžiui, informacija), sudėtines subjektyvių teisių ir teisinių pareigų viešojo administravimo dalis. Slovakai (kartu ir minėtasis mokslininkas) vartoja sąvoką „valdantieji viešojo administravimo subjektai“ (slovak. *spravujúce subjekty verejnej správy*). Pavyzdžiui, mokslininkas kaip pagrindinį valdantįjį viešojo administravimo subjektą įvardija valstybę ir šią organizacinę viešojo administravimo dalį apibrėžia kaip valstybinį administravimą (slovak. *štátna správa*). Kitais valdančiaisiais viešojo administravimo subjektais laikomos teritorinės (savivaldybių ir regionų savivaldų organai) ir profesinės savivaldos (pavyzdžiui, advokatūra, notarų rūmai, gydytojų rūmai ir pan.), kurios Slovakijoje laikomos viešosiomis korporacijomis, kiti atskiri viešieji dariniai (pavyzdžiui, Nacionalinis teatras, Nacionalinė galerija, Nacionalinis muziejus, Slovakijos filharmonija, Literatūros fondas, Muzikos fondas, Audiovizualinių įrašų fondas, Socialinio draudimo įstaiga, Slovakijos televizija ir radijas, viešojo švietimo, sveikatos įstaigos, viešosios bibliotekos ir pan.), fiziniai (pavyzdžiui, gamtosaugininkai) ar juridiniai asmenys (pavyzdžiui, bažnyčia, religinės bendruomenės, privačios mokyklos ir pan.), kuriems įstatymais suteikti įgaliojimai įgyvendinti viešąjį administravimą. Pastaruosius slovakų administracinės teisės specialistai įvardija kaip „kitą viešąją administraciją“ (slovak. *d'alšie verejnoprávne spravujúce subjekty*).

*Kita viešoji administracija*

<sup>775</sup> ŠKROBÁK, J. Verejná správa v organizačnom ponímaní, *supra* note 757, p. 18–20.

<sup>776</sup> *Ibid.*, p. 9–23.

Slovakijos viešojo administravimo subjektai yra skirstomi į valstybinio administravimo subjektus ir savivaldas. Valstybinio administravimo subjektai savo ruožtu klasifikuojami į tiesioginius ir netiesioginius valstybinio administravimo vykdytojus. Slovakai, aprašydami valstybinio administravimo organizaciją<sup>777</sup>, prie tiesioginių valstybinio administravimo vykdytojų priskiria Vyriausybę, centrinius valstybinio administravimo organus, visoje šalyje veikiančius valstybinio administravimo organus, teritorinius valstybinio administravimo organus, viešąsias ginkluotąsias ar neginkluotąsias pajėgas. Prie netiesioginių valstybinio administravimo vykdytojų priskiriami subjektai, kuriems įstatymais suteikiami įgaliojimai įgyvendinti valstybinį administravimą, pavyzdžiui, teritorinių ar profesinių savivaldų organai, viešieji dariniai, fiziniai ar juridiniai privatinės teisės subjektai ir kt. Toliau minėtieji viešojo administravimo subjektai aptartini smulkiau.

## 2.1. Prezidentas (slovak. *Prezident Slovenskej republiky*)

Slovakijos mokslininkai valstybės vadovo nelaiko viešojo administravimo subjektu, bet šio pareigūno teisinį statusą verta trumpai aptarti, nes Konstitucijos šeštasis skyrius „Vykdomoji valdžia“ yra sudarytas iš dviejų dalių: „Slovakijos Respublikos Prezidentas“ ir „Slovakijos Respublikos Vyriausybė“. Darytina išvada, kad valstybės vadovas yra vykdomosios valdžios dalis.

Slovakijos valstybės vadovo kompetenciją reglamentuoja Konstitucijos<sup>778</sup> 102 straipsnis. Prezidentas turi tam tikrų vykdomosios valdžios funkcijų, pavyzdžiui, užsienio reikalų srityje (sudaro, ratifikuoja tarptautines sutartis<sup>779</sup>, skiria, atšaukia diplomatinių misijų vadovus), jis dalyvauja formuojant Vyriausybę (skiria, atšaukia Vyriausybės narius), skiria ir atleidžia kitus valstybės pareigūnus bei asmenis (centrinių valdžios institucijų vadovus ir aukštesniojo lygio valstybės pareigūnus bei kitus pareigūnus, skiria ir atšaukia universitetų rektorius, skiria universiteto profesorius), turi įgaliojimų, susijusių su krašto apsauga (yra vyriausiasis ginkluotųjų pajėgų vadas), teikia malonę, skiria apdovanojimus.

Prezidentui padeda Prezidento kanceliarija, kurios statusą reglamentuoja Prezidento kanceliarijos įstatymas<sup>780</sup>. Kanceliarija turi užtikrinti sklandų iš Konstitucijos, konstitucinių įstatymų ir kitų visiems privalomų teisės aktų kylančių valstybės vadovo funkcijų įgyvendinimą. Kanceliarijos vadovas yra Prezidento į pareigas skiriamas valstybės tarnautojas.

*Prezidento funkcijos vykdomosios valdžios srityje*

*Prezidento kanceliarija*

<sup>777</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 126.

<sup>778</sup> Respublikos Prezidentas penkerių metų kadencijai slaptuoju balsavimu yra renkamas piliečių tiesioginiuose rinkimuose. Prezidentu gali būti renkamas 40 metų sulaukęs pilietis, tinkamas rinkti į Nacionalinę Tarybą. Rašant šią knygos dalį naudotasi Slovakijos Konstitucijos vertimu, parengtu leidiniui „Pasaulio valstybių konstitucijos“ (III tomas).

<sup>779</sup> Nacionalinė Taryba ratifikuoja sutartis dėl stojimo į Sąjungą su kitomis valstybėmis. Žr. Konstitucijos 86 straipsnio b punktą.

<sup>780</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky. Predpis č. 16/1993 Z. z.

## 2.2. Tiesioginio viešojo administravimo vykdytojai

(slovak. *priami vykonávatelia verejnej správy*)

### 2.2.1. Vyriausybė (slovak. *Vláda SR*)

*Teisinis  
reglamentavimas*

Vyriausybės institutas reglamentuojamas teisės normomis, įtvirtintomis Konstitucijos 108–123 straipsniuose, Vyriausybės veiklos organizavimo ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatyme<sup>781</sup> (kartais vadinamame Kompetencijų įstatymu), Vyriausybės potvarkiu patvirtintoje Vyriausybės darbo tvarkos taisyklėse<sup>782</sup>.

*Vyriausybės  
funkcijos*

Teigiama, kad Vyriausybės funkcijos apima Vyriausybės veiklos programos sudarymą, vyriausybės politikos kūrimą, viešojo informavimo funkciją, iniciatyvinę, koordinavimo, nutarimų priėmimo, reguliavimo, priežiūros, atsakomybės, reprezentavimo funkcijas<sup>783</sup>. Remdamasi Konstitucijos 119 straipsniu, Vyriausybė kaip vykdomosios valdžios dalis priima nutarimus, yra atsakinga už Vyriausybės programą ir jos įgyvendinimą, formuoja pagrindines šalies ekonominės ir socialinės politikos įgyvendinimo priemones, sprendžia vidaus ir užsienio politikos klausimus, rengia valstybės biudžeto projektą, atlieka atitinkamus veiksmus dėl tarptautinių sutarčių, skiria ir atšaukia įstatymais nustatytus valstybės pareigūnus, atlieka kitas pareigas. Čia nėra nagrinėjamos Vyriausybės funkcijos, susijusios su įstatymų leidžiamąja valdžia.

*Vyriausybės  
sudarymas,  
Vyriausybės  
programa*

Pagal Konstituciją, Vyriausybė yra aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija, kurią sudaro Ministras pirmininkas, jo pavaduotojai<sup>784</sup> ir ministrai. A. Martvoňis taip pat pabrėžia, kad Vyriausybė yra aukščiausias, nors ne centrinis, valstybinio administravimo organas, veikiantis visoje valstybėje ir turintis visuotinę esminę kompetenciją<sup>785</sup>. Ministrą pirmininką skiria ir atšaukia valstybės vadovas. Prezidentas premjero teikimu skiria ir įgalioja vadovauti ministerijoms ministrus, taip pat ministrų pavaduotojus. Vyriausybei turi pareikšti pasitikėjimą Nacionalinė Taryba<sup>786</sup>, kuri tvirtina ir Vyriausybės programą. Pagrindinė Vyriausybės teisinės veiklos forma įgyvendinant Konstitucijoje numatytas užduotis yra nutarimas (slovak. *nariadenie*), kurį pasirašo Ministras pirmininkas. Vyriausybė leidžia ir potvarkius (plačiau apie tai žr. V dalies 4.5 poskyryje „Vyriausybės nutarimai“).

Vadovaujantis Vyriausybės veiklos organizavimo ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatymu, pagrindinė organiza-

<sup>781</sup> Zákon o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Predpis č. 575/ 2001 Z. z.

<sup>782</sup> Rokovací poriadok vlády SR – úplné znenie schválený uznesením vlády SR č. 512 z 13. 6. 2001.

<sup>783</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 123.

<sup>784</sup> Slovakijos Ministrui pirmininkui padeda keturi pavaduotojai: vienas iš jų – pavaduotojas investicijoms, kiti trys yra kartu ir vidaus reikalų, užsienio ir Europos reikalų, finansų ministrai. Žr.: *Vláda Slovenskej republiky*. Bratislava, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-14]. Prieiga per internetą: <<http://www.vlada.gov.sk/clenovia-vlady>>.

<sup>785</sup> MARTVOŇ, A., *op. cit.*, p. 123.

<sup>786</sup> Slovakijos Respublikos Nacionalinė Taryba įkūnija šios šalies įstatymų leidžiamąją valdžią. Ji sudaryta iš 150 ketverių metų kadencijai renkamų narių (*aut. pastaba*).



cinė Vyriausybės veiklos forma yra posėdžiai, kuriuos kviečia ir jiems pirmininkauja premjeras. Posėdžių organizavimo procedūras reglamentuoja Vyriausybės darbo tvarkos taisyklės. Kai kurias Vyriausybės veiklos organizavimo sritis prižiūri premjero pavaduotojai. Pastarieji pavaduoja ministrų kabineto vadovą, kai jo nėra. Vyriausybės posėdžiai nėra vieši. Vyriausybė gali steigti patariamuosius organus, pavyzdžiui, laikinąsias ir nuolatinės tarybas, kitokius darinius. Patariamųjų organų veiklą reglamentuoja Vyriausybės tvirtinami statutai. Pagal Įstatymą, nuolatinės yra Teisėkūros, Ekonomikos, Žmogaus teisių, Tautinių mažumų, Lyčių lygybės, Mokslo, technikos ir inovacijų tarybos. Patariamųjų darinių nariais gali būti Vyriausybės nariai, ministerijų valstybės sekretoriai, valstybės tarnautojai, savivaldybių tarybų nariai, socialinių partnerių atstovai, atskirų sričių profesionalai. Gali būti steigiami ministerijų tarpusavio patariamieji dariniai, kurių nariais gali būti tik ministrų kabineto nariai.

*Posėdžiai**Patariamieji organai*

Techninius ir organizacinius ministrų kabineto veiklos uždavinius įgyvendina Vyriausybės tarnyba. Jos statusas reglamentuojamas Vyriausybės veiklos organizavimo ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatyme bei Vyriausybės tarnybos statute, patvirtintame Vyriausybės potvarkiu<sup>787</sup>. Ši institucija Įstatymo yra priskiriama prie kitų centrinių viešojo administravimo subjektų, jai vadovauja Vyriausybės skiriamas premjerui atsakingas vedėjas. Tarnyba kontroliuoja užduočių, išplaukiančių iš Vyriausybės nutarimų, vykdymą, peticijų ir skundų nagrinėjimą, koordinuoja visuomenės informavimą.

*Vyriausybės tarnyba*

### 2.2.2. *Ministerijos ir kitos centrinės valstybinio administravimo institucijos* (slovak. *ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy*)

A. Martvoňis centrinius valstybinio administravimo organus skirsto į ministerijas ir kitus valstybinio administravimo organus, kurie, pagal Konstitucijos 122 straipsnį, steigiami įstatymais. Jis nurodo šias institucijas vienijančias ypatybes: tai yra monokratiniai organai, veikiantys visoje šalyje ir turintys specialiųjų įgaliojimų<sup>788</sup>.

*Monokratiniai organai*

Slovakijoje ministerijas steigia, reorganizuoja, likviduoja įstatymų leidėjas. Pagal Vyriausybės veiklos organizavimo ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatymo 3 straipsnį, Slovakijoje yra 13 ministerijų:

*Ministras, valstybės sekretorius*

Ekonomikos, Finansų, Susisiekimo ir regionų plėtros, Žemės ūkio ir kaimo plėtros, Vidaus reikalų, Krašto apsaugos, Teisingumo, Užsienio ir Europos reikalų, Darbo, socialinių reikalų ir šeimos, Aplinkos, Švietimo, mokslo, tyrimų ir sporto, Kultūros, Sveikatos ministerijos<sup>789</sup>.

<sup>787</sup> Štatút Úradu vlády Slovenskej republiky schválený uznesením vlády Slovenskej republiky z 12. mája 2010 č. 319.

<sup>788</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 127.

<sup>789</sup> Žr. Zákon o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Predpis č. 575/2001 Z. z.

Ministerijoms vadovauja Prezidento skiriami ministrai, atsakingi už ministerijų veiklą. Ministrą jo nesant pavaduoja ministerijos valstybės sekretorius (slovak. *štátny tajomník*), kurį į pareigas skiria Vyriausybė atitinkamo ministro siūlymu. Vadinamosiose tarpšakinėse ministerijose, kurios, be šakinio valdymo, atlieka kelių valdymo sričių koordinavimą ir valstybinio reguliavimo funkcijas, gali būti skiriama ir daugiau valstybės sekretorių. Ministras priskiria valstybės sekretoriams tam tikras priežiūros sritis, tvirtina organizacinę ministerijų struktūrą, gali steigti ministerijos patariamuosius organus. Pagal Įstatymo 5 straipsnį, ministerijas sudaro departamentai, skyriai, kitokie organizaciniai dariniai. Departamentams vadovauja generaliniai direktoriai.

*Ministerijų organizacinė struktūra*

Minimo įstatymo 21 straipsnyje įvardytos kitos centrinės valstybinio administravimo institucijos: Antimonopolijų tarnyba (žr. 2.2.3 poskyrį „Visoje šalyje veikiančios valstybinio administravimo organai“), Statistikos tarnyba (slovak. *Štatistický úrad*), Geodezijos, kartografijos ir kadastro tarnyba (slovak. *Úrad geodézie, kartografie a katastra*), Branduolinės priežiūros tarnyba (slovak. *Úrad jadrového dozoru*), Standartų, metrologijos ir bandymų tarnyba (slovak. *Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvu*), Viešųjų pirkimų tarnyba (slovak. *Úrad pre verejné obstarávanie*), Pramonės nuosavybės tarnyba (slovak. *Úrad priemyselného vlastníctva*), Valstybinių materialinių išteklių tarnyba (slovak. *Správa štátnych hmotných rezerv*), Valstybės saugumo tarnyba (slovak. *Národný bezpečnostný úrad*); prie šių institucijų priskiriama ir Vyriausybės tarnyba. Slovakijoje tokių institucijų yra dešimt. Toliau trumpai apie jų teisinį statusą.

*Kitos valstybinio administravimo institucijos*

Valstybės saugumo, Viešųjų pirkimų tarnybų vadovus skiria Nacionalinė Taryba. Kitų tarnybų vadovus skiria Vyriausybė, išskyrus Antimonopolijų tarnybą, kurios vadovą Vyriausybės siūlymu skiria Prezidentas. Pastarųjų tarnybų vadovai turi pavaduotojus, kuriuos, išskyrus Antimonopolijų tarnybos vadovo pavaduotoją, į pareigas skiria Vyriausybė. Šių institucijų organizacinė struktūra panaši į ministerijų. Statistikos, Geodezijos, kartografijos ir kadastro, Branduolinės priežiūros, Standartų, metrologijos ir bandymų, Pramonės nuosavybės, Valstybinių materialinių išteklių tarnybos yra atskaitingos Vyriausybei, jų veiklos reglamentus tvirtina jų vadovai.

*Ministerijų grupavimas*

A. Martvoňis ministerijas ir kitas valstybinio administravimo institucijas skirsto į tris grupes. Pirmoji grupė – tos, kurios įgyvendina savo funkcijas ūkio ir ekonomikos srityse (pavyzdžiui, Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministerija, Ūkio ministerija, Valstybinių materialinių išteklių tarnyba). Antrajai grupei priskirtinos institucijos veikia administravimo ir politikos srityse (pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Vyriausybės tarnyba). Trečioji grupė – tos, kurios savo užduotis įgyvendina kultūros ir socialinėje srityje (pavyzdžiui, Kultūros ministerija, Darbo, socialinių reikalų ir šeimos ministerija)<sup>790</sup>.

<sup>790</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 129.

Galima daryti išvadą, kad įstatymų leidėjas ministerijas ir kitas Vyriausybės veiklos ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatyme įvardytas institucijas laiko esant to paties lygmens, nes, pagal Įstatymo 39 straipsnį, ir ministrų, ir įvardytųjų valstybinio administravimo institucijų vadovų veiklą koordinuoja, jų statusus, tarnautojų skaičių, vadovų atlygių dydžius, užsienio komandiruotes tvirtina Vyriausybė. Ministerijų ir minėtųjų tarnybų buveinė yra šalies sostinėje Bratislavoje, išskyrus Industrinės nuosavybės tarnybą, kuri yra Banska Bistricoje.

### 2.2.3. *Visoje šalyje veikiančios valstybinio administravimo organai* (slovak. *orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou*)

Slovakų administracinės teisės specialistai valstybinio administravimo organus, kurių kompetencija apima visą šalies teritoriją, skirsto į tris grupes: 1) reguliavimo ir priežiūros organai, kuriuos šios knygos autorė įvardija nepriklausomomis reguliavimo institucijomis (Slovakijoje šis terminas nėra labai populiarus); 2) inspekcijos; 3) periferiniai organai, kurie organizaciniu požiūriu yra pavaldūs ministerijoms<sup>791</sup>. Toliau šių institucijų teisinis statusas aptartinas smulkiau.

*Trys institucijų grupės*

*Nepriklausomos reguliavimo institucijos, arba reguliavimo ir priežiūros organai.* Slovakijos viešojo administravimo institucijų sistemoje yra institucijų, kurių teisinis statusas skiriasi nuo vykdomosios valdžios institucijų. Pirmiausia paminėtinos Konstitucijoje įvardytos dvi nepriklausomos institucijos<sup>792</sup> – Valstybinis Slovakijos bankas ir Aukščiausioji kontrolės institucija (beje, slovakų administracinės teisės vadovėliuose šios dvi institucijos nėra priskiriamos prie viešojo administravimo institucijų). Atkreiptinas dėmesys, kad šių institucijų teisinis statusas Konstitucijoje reglamentuojamas šalies ekonomikai skirtame skyriuje, esančiame iškart po skyriaus, įtvirtinančio pagrindines teises ir laisves (tik po šių skyrių Konstitucijoje nustatomas konstitucinis teisinis įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių statusas).

*Reguliavimo ir priežiūros organai*

*Valstybinio Slovakijos banko* teisinis statusas trumpai aptariamas Konstitucijoje, o smulkiau – Valstybinio Slovakijos banko įstatyme<sup>793</sup>. Šio įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje yra nurodyta, kad pagrindinis Banko tikslas – išlaikyti kainų stabilumą (slovak. *udržiavanie cenovej stability*), prižiūrėti finansų rinką. Pagal Konstitucijos 56 straipsnį, Bankas yra nepriklausomas centrinis bankas, kurio aukščiausioji valdymo institucija yra Banko taryba. Pagal Įstatymo 6 straipsnio 2 dalį, Banko taryba nustato Banko veiklos principus, finansų rinkos priežiūros ir organizavimo principus, tvirtina Banko biudžetą, nustato gubernatoriaus, vicegubernatorių ir kitų Tarybos narių atlyginimų dydžius bei kitas išmo-

*Valstybinis Slovakijos bankas*

<sup>791</sup> *Ibid.*, 132–134.

<sup>792</sup> Čia neminimas visuomenės teisių gynėjas – ombudsmenas, nes jis nėra viešojo administravimo institucija (*aut. pastaba*).

<sup>793</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o Národnej banke Slovenska. Predpis č. 566/1992 Zb.

kas ir t. t. Banko tarybos narių iš viso yra šeši, tarp jų – gubernatorius (slovak. *guvernér*) ir du vicegubernatoriai (slovak. *viceguvernéri*). Gubernatorių ir vicegubernatorių skiria valstybės vadovas Vyriausybės siūlymu, kuriam turi pritarti Nacionalinė Taryba. Kitus tarybos narius skiria Vyriausybė gubernatoriaus siūlymu. Tarybos nariai skiriami šešerių metų kadencijai. Įstatymo 3 dalyje reglamentuojami Banko santykiai su Vyriausybe, t. y. nustatoma, kad bankas yra daugiau Vyriausybės patariamasis šios srities organas. Be to, šioje dalyje yra nurodyta, kad Bankas nesivadovauja valstybinių institucijų, vietos savivaldos institucijų, kitų viešosios administracijos subjektų ar bet kokių fizinių, juridinių asmenų nurodymais, taigi įtvirtinamas Banko organizacinis nepriklausomumas nuo viešosios administracijos.

*Aukščiausioji kontrolės institucija*

*Aukščiausiosios kontrolės institucijos*<sup>794</sup> teisinį statusą reglamentuoja Konstitucija ir Aukščiausiosios kontrolės institucijos įstatymas<sup>795</sup>. Remiantis Konstitucija, tai yra nepriklausoma kontroliuojančioji institucija. Jos pirmininką ir pavaduotojus septynerių metų kadencijai slaptuoju balsavimu renka ir atšaukia Slovakijos Nacionalinė Taryba ne daugiau nei dviem kadencijoms iš eilės. Ši institucija ne rečiau kaip kartą per metus teikia Nacionalinei Tarybai ataskaitas apie kontrolės veiklos rezultatus. Jei Nacionalinė Taryba prašo, ataskaitos gali būti teikiamos ir dažniau. Pagal Konstituciją, Aukščiausiosios kontrolės institucijos pagrindinė užduotis yra atlikti biudžeto lėšų, nuosavybės, nuosavybės teisių, finansinių priemonių ir valstybės skolų viešosiose institucijose, Valstybės turto fonde, savivaldybėse, aukštesniuosiuose teritoriniuose vienetuose auditą. Institucija gali atlikti auditą ministerijose, kitose centrinio administravimo institucijose, juridiniuose asmenyse, kurių steigėjas yra viešojo administravimo subjektas, savivaldybėse, regionuose, jų įsteigtuose juridiniuose asmenyse, valstybės fonduose, Valstybės turto fonde, juridiniuose asmenyse, veikiančiuose natūralios monopolijos srityse ir kur Valstybės turto fondo turtinė dalis viršija 34 proc., kituose juridiniuose asmenyse, kuriuose Valstybės turto fondo turtinė dalis siekia daugiau nei 50 proc., taip pat gali tikrinti kitus fizinius ar juridinius asmenis.

Slovakijoje yra ir kitokių nepaminėtų Konstitucijoje institucijų, priskiriamų<sup>796</sup> nepriklausomų reguliavimo institucijų grupei: Pramonės infrastruktūros reguliavimo tarnyba, Elektroninių komunikacijų ir pašto paslaugų reguliavimo tarnyba, Asmens duomenų apsaugos tarnyba, Transliacijų ir retransliavimo tarnyba, Antimonopolijų tarnyba. A. Martvoňis prie reguliavimo ir priežiūros institucijų dar priskiria Sveikatos

<sup>794</sup> Lietuvoje šios institucijos analogas yra Valstybės kontrolė (*aut. pastaba*).

<sup>795</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky.

<sup>796</sup> Apie jas žr.: HANDRLICA, J. Nezávislé správní orgány, *supra* note 399, p. 115–125.

priežiūros kontrolės tarnybą<sup>797</sup>. Tolesnėse pastraipose – apie šių institucijų teisinį statusą.

*Pramonės infrastruktūros reguliavimo tarnybos*<sup>798</sup> teisinis statusas reglamentuojamas Pramonės infrastruktūros reguliavimo įstatyme<sup>799</sup>. Pramonės infrastruktūra – tai elektros, dujų, vandens, šilumos tiekimo sistemos. Viena iš šios tarnybos funkcijų yra užtikrinti pramonės infrastruktūros, kurioje nėra rinkos konkurencijos, investuotojų ir vartotojų interesų pusiausvyrą, įgyvendinti minėtąjį įstatymą nustatant atitinkamas kainų metodikas ir tiekimo bei vartojimo, taip pat įstatymo reguliuojamų veiklų įgyvendinimo sąlygas<sup>800</sup>. Įstatymo 4 straipsnyje nustatyta, kad valstybiniai, savivaldybių organai, kiti viešojo administravimo subjektai ir jokie kiti asmenys negali daryti įtakos Tarnybos veiklai. Šia nuostata įtvirtinamas organizacinis jos nepriklausomumas. Tarnybai vadovauja pirmininkas, kurį į pareigas šešeriems metams ne daugiau kaip dukart iš eilės skiria valstybės vadovas Vyriausybės siūlymu. Pirmininkas yra valstybės tarnautojas, kartu ir Tarnybos tarybos pirmininkas. Pavaduotoją skiria pirmininkas. Vienas iš pagrindinių Tarnybos organų yra taryba, užtikrinanti strateginę pramonės infrastruktūrų valdymo ir reguliavimo koncepciją. Tarybą sudaro Tarnybos pirmininkas ir šeši nariai, kuriuos šešeriems metams skiria valstybės vadovas Nacionalinės Tarybos ir Vyriausybės siūlymu (tris siūlo Nacionalinė Taryba, tris – Vyriausybė). Taigi formuojant Tarnybą dalyvauja parlamentas, Prezidentas ir Vyriausybė. Tarnyba kasmet iki birželio 30 d. pateikia savo veiklos ataskaitą Nacionalinei Tarybai ir Europos Komisijai.

*Pramonės infrastruktūros reguliavimo tarnybos*

*Elektroninių komunikacijų ir pašto paslaugų reguliavimo tarnybos*<sup>801</sup> teisinis statusas reglamentuojamas Elektroninių komunikacijų ir pašto paslaugų reguliavimo tarnybos bei Susisiekimo tarnybos įstatymuose<sup>802</sup>. Ši tarnyba atlieka elektroninių komunikacijų ir pašto paslaugų valstybinę priežiūrą. Įstatyme ji apibrėžta kaip valstybinio administravimo organas, veikiantis nepriklausomai ir nešališkai visoje šalyje. Įstatymo 2 straipsnyje nustatyta, kad valstybiniai, savivaldybių organai, kiti viešojo administravimo subjektai ir kiti asmenys negali daryti įtakos Tarnybos veiklai. Tarnybai vadovauja pirmininkas, kurį Vyriausybės siūlymu šešeriems metams skiria ir atleidžia Nacionalinė Taryba. Pirmininko pavaduotoją šešeriems metams skiria Vyriausybė susisiekimo ministro siūlymu. Kaip matyti, formuojant Tarnybos vadovybę dalyvauja parlamentas ir vykdomosios valdžios institucijos. Skirtingai nei formuo-

*Elektroninių komunikacijų ir pašto paslaugų reguliavimo tarnyba*

<sup>797</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 132.

<sup>798</sup> Lietuvoje šios institucijos analogas yra Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (*aut. pastaba*).

<sup>799</sup> Zákon o regulácii v Úrad pre reguláciu sieťových odvetví. Predpis č. 250/2012 Z. z.

<sup>800</sup> Žr. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví. Bratislava, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-13]. Prieiga per internetą: <<http://www.urso.gov.sk/?q=urad>>.

<sup>801</sup> Lietuvoje šios institucijos analogas yra Ryšių reguliavimo tarnyba (*aut. pastaba*).

<sup>802</sup> Zákon o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 402/2013 Z. z.

jant Tinklinių pramonės šakų reguliavimo tarnybą, čia nedalyvauja valstybės vadovas. Pabrėžtina, kad ši tarnyba buvo įsteigta 2013 m., o iki tol atitinkamas funkcijas atliko Telekomunikacijos tarnyba ir Pašto reguliavimo tarnyba.

*Asmens duomenų apsaugos tarnyba*

*Asmens duomenų apsaugos tarnybos* teisinis statusas reglamentuojamas Asmens duomenų apsaugos įstatyme<sup>803</sup>, kurio 45 straipsnyje Tarnyba apibrėžta kaip visoje šalyje veikiantis valstybinio valdymo organas, vykdamas asmens duomenų apsaugos priežiūrą, saugantis pagrindines fizinių asmenų teises ir laisves tvarkant jų asmens duomenis. Ten pat nurodyta, kad Tarnyba veikia nepriklausomai, vadovaudamasi Konstitucija, konstituciniais įstatymais, įstatymais, kitais visiems privalomais teisės aktais, tarptautinėmis sutartimis, kurių turi laikytis Slovakijos Respublika. Tarnybai vadovauja pirmininkas, kurį į pareigas Vyriausybės siūlymu penkeriems metams ne daugiau kaip dukart iš eilės skiria Nacionalinė Taryba. Pirmininko siūlymu pavaduotoją penkeriems metams ne daugiau kaip dukart iš eilės skiria Vyriausybė. Tarnyboje tarnauja inspektoriai. Generalinį inspektorių skiria Vyriausybė Tarnybos pirmininko siūlymu. Tarnyba ne mažiau kaip dukart per metus teikia ataskaitas apie asmens duomenų apsaugos padėtį Nacionalinei Tarybai. Kaip matyti, formuojant šios institucijos valdymo organus dalyvauja įstatymų leidėjas ir Vyriausybė, taigi ši organizacija nėra vykdomosios valdžios institucija *par excellence*.

*Transliacijų ir retransliavimo taryba*

*Transliacijų ir retransliavimo tarybos* teisinis statusas reglamentuojamas Transliacijų ir retransliavimo įstatyme<sup>804</sup>, kuriame Taryba yra įvardyta kaip visoje šalyje veikianti valstybinio administravimo institucija. Viena iš pagrindinių Tarybos funkcijų yra užtikrinti visuomenės interesus naudotis teisėmis į informaciją, saviraiškos laisvę, prieiga prie kultūros vertybių, taip pat užtikrinti valstybinį reguliavimą transliacijų, retransliavimo, audiovizualinių žiniasklaidos paslaugų teikimo srityse, rūpintis naujienų transliuotojų pateikiamos informacijos pliuralizmu. Taryba yra sudaryta iš devynių narių, kuriuos šešeriems metams ne daugiau kaip dviem kadencijoms skiria ir atleidžia Nacionalinė Taryba. Nariai iš savo tarpo renka pirmininką ir jo pavaduotoją. Narius į Tarybą siūlo parlamento nariai, profesinės institucijos, visuomeninės bendruomenės, veikiančios audiovizualinės informacijos, žiniasklaidos priemonių, meno, mokslo, kultūros, sporto, ugdymo srityse, registruotos bažnyčios ir tikėjimo, žmonių su negalia bendruomenės. Taryba teikia veiklos ataskaitas Nacionalinei Tarybai ne vėliau kaip 90 dienų prieš kalendorinių metų pabaigą.

*Antimonopolijų tarnyba*

*Antimonopolijų tarnyba*<sup>805</sup> yra institucija, sauganti ir skatinanti sąžiningą ekonominę konkurenciją. Tarnybos statusas reglamentuojamas

<sup>803</sup> Zákon o ochrane osobných údajov. Predpis č. 122/2013 Z. z.

<sup>804</sup> Zákon o vysielaní a retransmisii. Predpis č. 308/2000 Z. z.

<sup>805</sup> Lietuvoje šios tarnybos analogas yra Konkurencijos taryba (*aut. pastaba*).

Ekonominės konkurencijos apsaugos įstatyme<sup>806</sup>. Jame tarnyba įvardyta kaip centrinis valstybinio administravimo organas, kuris kartą per dvejus metus pateikia veiklos ataskaitas Vyriausybei. Jeigu ši reikalauja, ataskaitos gali būti teikiamos ir dažniau. Tarnybai vadovauja pirmininkas, kurį Vyriausybės siūlymu penkeriems metams skiria ir atleidžia Prezidentas. Pavaduotojas skiriamas Tarnybos pirmininko ir yra valstybės tarnautojas. Vienas iš pagrindinių Tarnybos organų yra taryba, kurią sudaro šeši nariai ir Tarnybos pirmininkas. Narius skiria ir atleidžia Vyriausybė. Taigi formuojant šios institucijos vadovybę dalyvauja tik vykdomosios valdžios atstovai – šalies vadovas ir Vyriausybė. Svarbu tai, kad Tarnybos veiklos ataskaitos teikiamos Vyriausybei, o ne parlamentui, vadinasi, iš dalies šią tarnybą reikėtų priskirti prie vykdomosios valdžios institucijų, be to, ji Vyriausybės veiklos ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatyme yra įvardyta kaip kitas centrinės valstybinės administracijos organas (kartu su ministerijomis). Ši tarnyba iš visų aptartųjų pagal savo teisinį statusą yra artimiausia vykdomosios valdžios institucijoms.

*Sveikatos priežiūros kontrolės tarnyba* atlieka privalomojo sveikatos draudimo, su sveikatos apsauga susijusių pirkimų priežiūrą. Tarnybos statusą reglamentuoja Sveikatos draudimų ir sveikatos priežiūros kontrolės įstatymas<sup>807</sup>, pagal kurio 19 straipsnį Tarnyba atsiskaito Vyriausybei. Tarnybos organai yra pirmininkas, administracinė taryba ir priežiūros taryba. Tarnybos pirmininką penkeriems metams skiria Vyriausybė sveikatos ministro siūlymu. Administracinę tarybą sudaro sveikatos ministro siūlymu penkeriems metams Vyriausybės skiriami septyni nariai, tarp jų pirmininkas, jo paskirtas pavaduotojas, kurie nėra tie patys asmenys kaip Tarnybos pirmininkas ar jo pavaduotojas, kiti nariai, iš kurių trys nėra Tarnybos darbuotojai. Taryba tvirtina Tarnybos veiklos ataskaitą, savo darbo reglamentą, finansavimo ir ūkinės veiklos tarnyboje tvarką ir pan. Priežiūros tarybą sudaro penki nariai, tarp kurių yra pirmininkas, jo pavaduotojas, kurie nėra tie patys asmenys kaip Tarnybos pirmininkas ar jo pavaduotojas, ir kiti trys nariai. Juos Vyriausybės siūlymu penkeriems metams skiria Nacionalinė Taryba. Pastaroji tvirtina Tarnybos biudžetą, teikia savo nuomonę administracinei tarybai dėl Tarnybos veiklos, parengia savo darbo ir Tarnybos darbo reglamentus. Pastarąjį teisės aktą pasirašo Tarnybos pirmininkas ir administracinės tarybos pirmininkas.

Akivaizdu, kad slovakai viešojo centrinio administravimo subjektams priskiria ne tik vykdomosios valdžios institucijas, bet ir institucijas, turinčias kitokį teisinį statusą, t. y. organizacine prasme labiau nutolusias nuo Vyriausybės formuojamos politikos. Tokias organizacijas pasaulyje įprasta vadinti nepriklausomomis administravimo, arba reguliavimo,

*Sveikatos  
priežiūros  
kontrolės  
tarnyba*

<sup>806</sup> Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Predpis č. 136/2001 Z. z.

<sup>807</sup> Zákon o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 581/2004 Z. z.

institucijomis, kurias slovakai įvardija kaip „organus, tiesiogiai nepavaldžius nė vienai centrinio administravimo institucijai“ (slovak. *nemajú žiaden priamo nadriadený ústredný organ štátnej správy*)<sup>808</sup>.

#### *Inspekcijos*

*Inspekcijos* priklauso antrajai valstybinio administravimo organų, veikiančių visoje šalyje, grupei. Šios institucijos, pasak A. Martvoňo, yra monokratinės ir pavaldžios centriniams valstybinio administravimo subjektams, dėl to jos panašios į trečiąją grupę priklausančias institucijas (dekoncentruotas, t. y. organizaciniu požiūriu pavaldžius ministerijoms, organus), bet dėl savo veiklos išskirtinumo skiriamos į atskirą grupę<sup>809</sup>. Pavyzdžiui, Valstybinė darbo inspekcija, kurios vadovą skiria darbo, socialinių reikalų ir šeimos ministras, Valstybinė švietimo inspekcija, kurios vadovą skiria švietimo ministras, Slovakijos statybos inspekcija, kurios vadovą skiria statybų ir regionų plėtros ministras, Aplinkosaugos inspekcija, kuri buvo įsteigta aplinkos ministro, Kultūros ministerijos Paminklų inspekcija, Sveikatos ministerijos inspekcija, Vidaus reikalų ministerijos tarnybinė inspekcija ir pan. Tokių institucijų yra apie dešimt.

#### *Kitos įstaigos*

Daugiausia institucijų priskirtinos trečiąjai visoje šalyje veikiančių valstybinio administravimo organų grupei. Šios institucijos nėra inspekcijos, bet jos pavaldžios centriniams valstybinio administravimo subjektams, pavyzdžiui, Finansų direkcija, kurios vadovą skiria finansų ministras, Nacionalinis informacinis toksikologijos centras prie Sveikatos ministerijos, Slovakijos metrologijos įstaiga, kurios vadovą skiria Standartų, metrologijos ir bandymų tarnyba, Valstybinė veterinarijos ir maisto administracija, kurios vadovą skiria Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministras, Cheminių medžiagų ir ruošinių centras prie Ūkio ministerijos ir t. t.

### **2.2.4. Teritoriniai valstybinio administravimo organai**

(slovak. *miestne orgány štátnej správy*)

Šie dariniai veikia tam tikroje valstybės teritorijoje. A. Martvoňis pastebi, kad ne visi teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, pavyzdžiui, kadastro administracijos, disponuoja teisiniu subjektiškumu, bet įstatymai jiems suteikia minimalų administracinį teisinį subjektiškumą spręsti administracinius teisinius klausimus, jiems vadovauja pirmininkai, direktoriai, vedėjai, kurie gali priimti tos teritorijos gyventojams privalomus bendrojo pobūdžio teisės aktus<sup>810</sup>.

#### *Tarnybos apskrityse*

Pagal Teritorinio valstybinio administravimo organizavimo įstatymą<sup>811</sup>, teritoriniais valstybinio administravimo organais yra laikomos apskrityse veikiančios tarnybos<sup>812</sup>. Joms vadovauja pirmininkai, kuriuos ski-

<sup>808</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 132.

<sup>809</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>810</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>811</sup> Zákon o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 180/2013 Z. z.

<sup>812</sup> Apie jų statusą plačiau V dalies 2.3.1 poskyryje „Vietos savivaldos“.



ria Vyriausybė vidaus reikalų ministro siūlymu. Jos veikia civilinės saugos, ekonominio mobilizavimo, kadastrų, valstybės gynybos, aplinkosaugos, susisiekimo, žemės ūkio, miškininkystės, medžioklės, žemėtvarkos, prekybos srityse. Šių tarnybų veiklos teritorijos sutampa su regionų ribomis. Apskričių tarnybos (būstinės yra regionų centruose) reguliuoja, kontroliuoja valstybinio administravimo įgyvendinimą, atliekamą joms pavaldžių apskričių tarnybų, kurių būstinės yra rajonuose. Apskričių tarnybos yra pirmoji viešojo administravimo proceso instancija rajonuose, o antroji instancija – apskričių tarnybos su būstinėmis regionų centruose. Tos tarnybos gali bendradarbiauti su kitomis teritorinėmis valstybinio administravimo institucijomis, regionų savivaldomis, savivaldybėmis. Šių tarnybų veiklą pagal įstatymuose nustatytas ribas reguliuoja ir kontroliuoja atitinkami centriniai valstybinio administravimo subjektai.

Iki 2013 m. Slovakijoje egzistavo rajonų tarnybos, vėliau jų kompetencija buvo perduota apskričių tarnyboms. Ši teritorinio valstybinio administravimo reforma buvo susijusi su 2012 m. Vyriausybės potvarkiu patvirtinta EPA (efektyvi, patikima, atvira valstybinė administracija) programa<sup>813</sup>.

### **2.2.5. Viešosios ginkluotosios ir neginkluotosios pajėgos (korpūsai)** (slovak. *verejné zbory*)

Šios grupės institucijoms slovakų mokslininkai priskiria statutines institucijas (pavyzdžiui, policijos pajėgas, Kalėjimų ir justicijos apsaugos korpusą, Priešgaisrinės saugos ir gelbėtojų korpusą), kurių vidinę organizaciją ir vadovavimą joms tvirtina atitinkami ministrai (pavyzdžiui, vidaus reikalų ministras – policijos pajėgų, Priešgaisrinės saugos ir gelbėtojų korpuso; teisingumo ministras – Kalėjimų ir justicijos apsaugos korpuso)<sup>814</sup>.

*Statutinės institucijos*

### **2.3. Netiesioginio viešojo administravimo vykdytojai** (slovak. *nepriami vykonávatelia verejnej správy*)

Kaip minėta, netiesioginių viešojo administravimo vykdytojų grupei priskiriami teritorinių ar profesinių savivaldų organai, viešieji fondai, bendrijos, fiziniai ar juridiniai privatinės teisės subjektai. Šie organai, pasak A. Martvoňo<sup>815</sup>, nepriklauso valstybinio administravimo institucijų sistemai ir jų pagrindinė veikla nėra valstybinio administravimo įgyvendinimas.

*Teritoriniai, profesiniai savivaldų organai*

Slovakijos mokslininkai netiesioginiais valstybinio administravimo vykdytojais laiko valstybės įmones, pavyzdžiui, Slovakijos miškus

*Valstybės įmonės*

<sup>813</sup> Žr. Zmeny v organizácii miestnej štátnej správy. Čarnogurský Law Firm, 2013 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-25]. Prieiga per internetą: <<http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/verejna-sprava/4864-zmeny-v-organizacii-miestnej-statnej-spravy>>.

<sup>814</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 137.

<sup>815</sup> *Ibid.*, p. 138.

(slovak. *Lesy, š. p.*), viešasis įstaigas, turinčias teisinį subjektiškumą (pavyzdžiui, Nacionalinį Slovakijos banką, konsulatus, diplomatinės misijas, nevalstybines savivaldas), konstituciniais įstatymais ar įstatymais įsteigtas institucijas (pavyzdžiui, Slovakijos teismų tarybą, Nacionalinės Tarybos komitetą, tiriantį Nacionalinio saugumo tarnybos sprendimus)<sup>816</sup>.

### 2.3.1. Vietos savivaldos (slovak. *samospráva*)

Pagal Konstitucijos 64 straipsnį, pagrindinis teritorinės savivaldos vienetas yra savivaldybė (slovak. *obec*). Slovakijoje teritorinę savivaldą sudaro dvi pakopos – savivaldybės ir aukštesnieji teritoriniai vienetai.

#### Regionai

Aukštesnieji teritoriniai vienetai vadinami regionų savivaldomis (slovak. *samosprávny kraj*). Iš viso yra aštuoni regionai: Bratislavos, Trnavos, Trenčyno, Nitros, Žilinos, Banska Bistricos, Prešovo, Košicės. Šie regionai kartu yra ir aukštesnieji administraciniai vienetai, toliau skaidomi į apskritis (slovak. *okresy*). Apskritys – tai ne teritorinės savivaldos, o aukštesniųjų administracinių vienetų sudėtinės dalys, kuriose veikia valstybinio administravimo institucijų teritorinės įstaigos. Tai nustato Slovakijos Respublikos teritorinio ir administracinio suskirstymo įstatymas<sup>817</sup>. Tolesnėse pastraipose aptartinas regiono savivaldos ir savivaldybių teisinis statusas, organai, funkcijos.

#### Regiono savivalda

Pagrindiniai *regiono savivaldos* teisinį statusą reglamentuojantys teisės aktai yra Konstitucijos 64–71 straipsniai ir Aukštesniųjų teritorinių vienetų savivaldos įstatymas<sup>818</sup>. Remiantis Įstatymo 1 straipsniu, aukštesnysis teritorinis vienetas yra regiono savivalda, juridinis asmuo, savarankiškai disponuojantis savo turtu, pajamomis, užtikrinantis ir saugantis savo gyventojų teises ir interesus. Regiono savivaldos teritorija sutampa su regiono kaip aukštesniojo administracinio vieneto teritorija, kurią galima keisti tik įstatymu.

#### Regiono savivaldos taryba

Regiono savivaldos organai yra gyventojų renkami taryba ir pirmininkas. Regiono savivaldos tarybą sudaro nariai – vadinamieji atstovai (slovak. *poslanci*). Jų skaičius priklauso nuo regiono gyventojų skaičiaus – nuo 12 000 iki 15 000 gyventojų priskiriamas vienas narys. Taryba nustato disponavimo savivaldos regiono turtu principus, tvirtina socialinės, ekonominės, kultūrinės regiono plėtros ir kitas programas, regioninio ugdymo vidurinėse mokyklose strategijas, priima regiono savivaldos biudžetą, tvirtina regiono savivaldos darbuotojų atlyginimų mokėjimo tvarką, skelbia referendumus, steigia, naikina savivaldos juridinius asmenis, pirmininko patarimu atleidžia, skiria jų vadovus, tvirtina tarptautines sutartis, pirmininko siūlymu skiria jo pavaduotojus,

<sup>816</sup> MARTVOŇ, A. Organizácia štátnej správy, *supra* note 757, p. 139.

<sup>817</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky. Predpis č. 221/1996 Z. z.

<sup>818</sup> Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Predpis č. 302/2001 Z. z.

sudaro komisijas (pagal Įstatymą, kiekvienoje savivaldoje yra mandatų, finansų, kt. komisijos), skiria jų vadovus, kitus narius, šešeriems metams skiria vyriausiąjį kontrolierių, priima tarybos veiklos reglamentą ir t. t.

Regiono savivaldos pirmininkas, kurį renka gyventojai, atstovauja savivaldai santykių už regiono ribų srityje, pasirašo regiono savivaldos sprendimus, gali užkirsti kelią sprendimui, priešingam aukštesnės galios teisės aktams ar regiono interesams, jo nepasirašydamas (jeigu taip atsitinka, tarybos nariai trimis penktadaliais visų jų balsų gali sprendimą patvirtinti; jeigu to nepadaro per du mėnesius, sprendimas praranda galią), bet negali užkirsti kelio sprendimui dėl vyriausiojo kontrolieriaus skyrimo ar atleidimo, kartą per mėnesį kviečia komisijų pirmininkus, turi pareigą per 30 dienų žodžiu arba raštu atsakyti į tarybos nario pateiktą interpeliaciją. Pirmininką pavaduoja jo pavaduotojai.

*Regiono savivaldos pirmininkas*

Regiono savivalda gali skirti 16 596 eurų baudą verslu užsiimančiam juridiniam ar fiziniam asmeniui už regiono savivaldos sprendimų pažeidimą. Baudos yra regiono savivaldos pajamų šaltinis.

Vyriausiasis regiono savivaldos kontrolierius prižiūri disponavimo savivaldos turtu ir turtinėmis teisėmis teisėtumą, efektyvumą, ekonomiškumą ir veiksmingumą, kontroliuoja regiono administraciją, biudžetines, regiono savivaldos įsteigtas pelno ir ne pelno organizacijas, juridinius asmenis, disponuojančius savivaldos biudžeto išmokomis, dotacijas iš savivaldos biudžeto gavusius asmenis.

*Vyriausiasis regiono savivaldos kontrolierius*

Regiono savivaldos administracija užtikrina tarybos, pirmininko, kitų savivaldos organų administracinius ir organizacinius poreikius. Pirmininkas nustato vidinę administracijos struktūrą. Administracijai vadovaujantis direktorius yra atsakingas pirmininkui. Jis gali dalyvauti tarybos posėdžiuose turėdamas patariamąjį balsą. Regiono savivaldos bendradarbiauja su valstybinio administravimo subjektais, savivaldybėmis, kitais asmenimis.

*Regiono savivaldos administracija*

Pagrindiniai *savivaldybių* teisinį statusą reglamentuojantys teisės aktai yra minėtieji Konstitucijos straipsniai, Savivaldybių įstatymas<sup>819</sup>, Savivaldybių turto įstatymas<sup>820</sup>, kiti teisės aktai. Pagal Savivaldybių įstatymą, savivaldybės yra savarankiškas teritorinis vienetas, juridinis asmuo, savarankiškai disponuojantis savo turtu ir pajamomis. Savivaldybių pavadinimus nustato ir keičia Vyriausybė. Tai galima daryti tik su savivaldybės sutikimu. Savivaldybių dalių pavadinimus jų siūlymu nustato ar keičia Vidaus reikalų ministerija. Savivaldybes nutarimu steigia, jungia, likviduoja Vyriausybė. Savivalda įgyvendinama per savivaldybės organus, vietos referendumus, gyventojų susirinkimus. Savivaldybėms gali būti perduotos tam tikros valstybinės funkcijos, kurių įgyvendinimą kontroliuoja Vyriausybė.

*Savivaldybių teisinis statusas*

<sup>819</sup> Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení. Predpis č. 369/1990 Z. z.

<sup>820</sup> Zákon o majetku obcí. Predpis č. 138/1991 Z. z.

Konstitucijos 69 straipsnyje ir Įstatymo 10 straipsnyje įtvirtinta, kad savivaldybių organai yra taryba ir meras (slovak. *starosta*).

*Savivaldybių tarybos*

Tarybą sudaro gyventojų ketveriems metams renkami nariai. Įstatymo 11 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad daugiau kaip 100 000 gyventojų turinčioje savivaldybėje gali būti nuo 23 iki 41 tarybos nario. Taryba nustato disponavimo savivaldybės turtu principus, tvirtina savivaldybės biudžetą, teritorinį planą, nustato ar naikina vietos mokesčius, skelbia vietos referendumus (pavyzdžiui, dėl savivaldybės naikinimo ar restruktūrizavimo, mero atleidimo), tvirtina tarptautinio bendradarbiavimo sutartis, remdamasi specialiaisiais teisės aktais nustato mero užmokestį, ne mažiau kaip prieš 90 dienų iki rinkimų nustato ar keičia mero funkcijų apimtį, skiria, atleidžia vyriausiąjį savivaldybės kontrolierių, tvirtina savivaldybės statutą, tarybos veiklos reglamentą, steigia, likviduoja, kontroliuoja biudžetines, pelno siekiančias ir ne pelno organizacijas, mero teikimu skiria ir atleidžia jų vadovus, skiria apdovanojimus, suteikia garbės piliečio vardus ir t. t. Norėdama aptarti bendrus reikalus, taryba gali sukviesti gyventojų susirinkimą.

*Savivaldybių meras*

Savivaldybės atstovu ir aukščiausiuoju vykdomuoju savivaldybės organu Įstatymo 13 straipsnyje įvardijamas meras. Jis skelbia ir pirminkauja tarybos posėdžiams, atlieka bendrąjį administravimą, tvirtina administracijos veiklos instrukcijas, atstovauja savivaldybei santykiuose su valstybine administracija, juridiniais, fiziniais asmenimis, pasirašo tarybos sprendimus per 10 dienų nuo jų priėmimo, atsako į tarybos narių interpeliacijas. Meras, panašiai kaip ir regiono savivaldos pirmininkas, gali užkirsti kelią sprendimui, priešingam aukštesnės galios teisės aktams ar savivaldybės interesams, jo nepasirašydamas (jeigu taip atsitinka, tarybos nariai trimis penktadaliais visų narių balsų gali sprendimą patvirtinti, o jeigu to nepadaro per du mėnesius, sprendimas praranda galią), negali užkirsti kelio sprendimui dėl vyriausiojo kontrolieriaus skyrimo ar atleidimo. Merą pavaduoja jo nurodymu tarybos narys ar nariai pagal gyventojų savivaldybėje skaičių.

Savivaldybė gali skirti iki 6 638 eurų baudą juridiniam ar fiziniam asmeniui už tarybos sprendimų pažeidimą, už švaros, aplinkosaugos taisyklių nesilaikymą teritorijoje, už tai, kad per mero nustatytą laiką be svarbios priežasties neįvykdė pareigos padėti pašalinti gaivalinės nelaimės ar kitų nepaprastųjų situacijų sukeltų padarinių. Baudos yra savivaldybės pajamų šaltinis.

*Savivaldybių komitetai, komisijos*

Taryba savivaldybėje steigia bendrąjį komitetą, sudarytą daugiausia iš trečdaliao tarybos narių. Tai yra iniciatyvinis, kontroliuojamasis, tarybos sprendimus vykdomasis, merui patariamasis, rečiausiai kartą per tris mėnesius posėdžiaujantis darinys. Komitetas gali priimti sprendimus, jei jiems pritaria daugiau nei pusė visų jo narių. Tarybos gali steigti laikinąsias ar nuolatines patariamąsias, iniciatyvines ar kontroliuojamąsias komisijas, sudarytas iš tarybos narių ar kitų tarybos pakviestų asmenų. Jų užduotis ir struktūrą tvirtina savivaldybės taryba.

Savivaldybės administracija užtikrina tarybos, mero, kitų organų administracinius ir organizacinius poreikius. Administracijai vadovauja meras. Jei savivaldybės gyventojų skaičius yra didelis, gali būti įkurta ir mero skiriamo kito vadovo pareigybė. Administracijos veiklos tvarką tvirtina meras.

*Savivaldybės administracija*

Vyriausiojo kontrolieriaus funkcijos yra panašios į regiono savivaldos vyriausiojo kontrolieriaus funkcijas.

*Vyriausiasis kontrolierius*

Savivaldybės gali bendradarbiauti pasirašydamos tarpusavio bendradarbiavimo sutartis, jungtis į savivaldybių asociacijas. Pagal Savivaldybių įstatymo 22 straipsnį, kiekvienų metų sausio pirmąją Nacionalinė Taryba Vyriausybės siūlymu gali paskelbti miestu savivaldybę, kuri yra ekonominis, administracinis, kultūros, turizmo, sveikatos centras, užtikrina paslaugas aplinkinių savivaldybių gyventojams, turi susisiekimą su kitomis savivaldybėmis ir mažiausiai 5 000 gyventojų, bent jau dalyje jos teritorijos yra miestui būdingų statinių. Tokiais atvejais priimamas parlamento nutarimas. Miestų, kuriuose gyvena per 200 000 gyventojų, savivaldos statusas reglamentuojamas atskirais įstatymais, pavyzdžiui, Košicės miesto įstatymas ar Slovakijos Respublikos sostinės Bratislavos įstatymas<sup>821</sup>. Savivaldybių įstatymas įtvirtina, kad *miesto savivaldybės organai* yra taryba ir meras (slovak. *primator*<sup>822</sup>). Taryba sprendžia dėl miesto savivaldybės komitetų ir jų funkcijų, tvirtina miesto herbą, vėliavą, antspaudą ir miesto statutą. Meras yra miesto savivaldybės atstovas ir aukščiausiasis vykdomasis jos organas. Jo funkcijos sutampa su savivaldybių merų (slovak. *starosta*) funkcijomis, be to, jis saugo miesto savivaldybės vėliavą ir antspaudą.

*Miesto savivaldybės*

Slovakijoje egzistuojančios teritorinės savivaldos – regiono savivaldos, savivaldybės ir miesto savivaldybės.

### 2.3.2. Profesinės savivaldos (slovak. *záujmová samospráva*)

Slovakų administracinės teisės literatūroje pateikiami šie Slovakijos profesinių savivaldybių pavyzdžiai – Auditorių rūmai, Restauratorių rūmai, Geodezijos ir kartografijos specialistų rūmai, Veterinarų rūmai, Notarų rūmai, Mokesčių patarėjų rūmai<sup>823</sup>. Mokslininkai vardija Slovakijos profesinių savivaldų ypatybes: jos turi būti įsteigtos įstatymais, turėti teisinį subjektiškumą, ekonominių ir žmogiškųjų išteklių, veikti visoje valstybėje<sup>824</sup>. Savivaldos leidžia teisės aktus, kurie privalomi tik savivaldos nariams.

*Profesinių savivaldų ypatybės*

Kitų bendrijų, pavyzdžiui, aplinkosaugininkų ar miškininkų, negalima priskirti profesiniams rūmams, nes jos nėra steigiamos įstatymais, be to, laikytinos privatinės teisės subjektais. Ūkio gildijų, bendruomenių,

<sup>821</sup> Zákon Slovenskej národnej rady o meste Košice. Predpis č. 401/1990 Zb; Zákon Slovenskej národnej rady o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave. Predpis č. 377/1990 Z. z.

<sup>822</sup> Ir savivaldybių *starosta*, ir miestų savivaldybių *primator* šioje knygoje verčiama vienodai – meras.

<sup>823</sup> CEPEK, B. Organizácia samosprávy, *supra* note 757, p. 182.

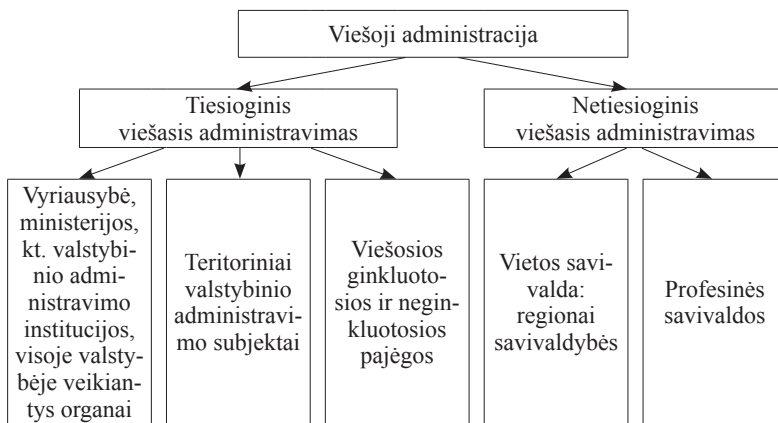
<sup>824</sup> *Ibid.*, p. 181–183.

kaip antai prekybininkų, amatininkų, gamintojų, žemdirbių, taip pat negalima laikyti profesinėmis savivaldomis, nes narystė jose nėra privaloma<sup>825</sup>.

Profesinių savivaldų lygmens institucijos yra įstatymais steigiami viešieji fondai, pavyzdžiui, Sveikatos draudimo fondas, Valstybės turto fondas, Vaikų ir jaunimo fondas ir pan.<sup>826</sup>

B. Cepekas mini ir hierarchijos prasme žemiausiąją laisvojo susivienijimo formą, t. y. krašto bendrijas, profesinės veiklos klubus, bet „jos nėra registruotos, o jų teisinis statusas išplaukia iš Konstitucijos“<sup>827</sup>.

19 lentelė. **Slovakijos viešojo administravimo institucijos**



### 3. SLOVAKIJOS TEISMŲ SISTEMA

Slovakijos Konstitucijos VII dalis, esanti antrajame skyriuje „Pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės“, apibūdina teisę į teisminę ir kitokią teisinę apsaugą. Čia nustatyta: „Kiekvienas gali įstatymo nustatyta tvarka ginti savo teises nepriklausomame ir nešališkame teisme <...>.“

Pagal Slovakijos Konstitucijos 143 straipsnį, Slovakijos teismų sistema susideda iš Slovakijos Respublikos Aukščiausiojo Teismo ir kitų teismų. Pabrėžtina, kad teismų sistema išdėstoma ne Konstitucijoje, o Teismų įstatyme<sup>828</sup>, pagal kurio 5 straipsnio 1 dalį, teismų sistemą sudaro apylinčių teismai, apygardų teismai, Slovakijos Respublikos Aukščiausiasis Teismas. To paties straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad teismų sisemos dalis yra ir Specialusis baudžiamasis teismas. Slovakijos Konstitucinis Teismas – teisminė institucija, nepriklausanti bendrajai teismų sistemai. 2009 m. Slovakijoje buvo panaikintas Aukščiausiasis karo teismas ir kiti karo teismai.

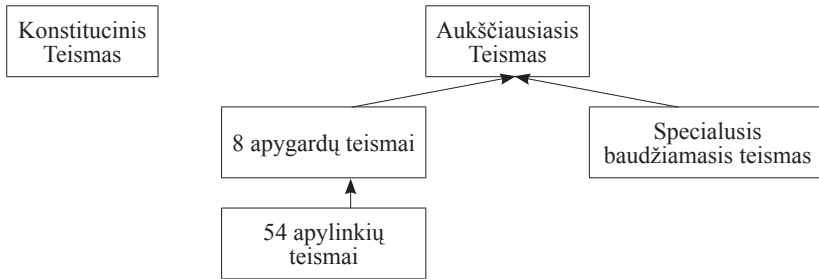
*Teismų sistema pagal Konstituciją*

<sup>825</sup> CEPEK, B. *Orgánizacia samosprávy, supra note 757*, p. 183.

<sup>826</sup> Plačiau žr.: *ibid.*, p. 183–184.

<sup>827</sup> Plačiau žr.: *ibid.*, p. 184.

<sup>828</sup> Zákon o súdech a o zmene a doplnení niektorých Zákonov. Predpis č. 757/2004 Z. z.

20 lentelė. **Slovakijos teismų sistema**<sup>829</sup>

Gana svarbus teisminės valdžios organas yra Teismų taryba, kurios statusas reglamentuojamas Konstitucijos 141a straipsnyje ir Slovakijos Respublikos Teismų tarybos įstatyme<sup>830</sup>. Konstitucijoje išdėstytos pagrindinės Teismų tarybos funkcijos – teikti valstybės vadovui kandidatų į teisėjų postus arba šalinti iš jų pavardes, spręsti teisėjų skyrimo ir perkėlimo klausimus, teikti Prezidentui siūlymus dėl Aukščiausiojo Teismo pirmininko ir jo pavaduotojo skyrimo į pareigas bei atstatydinimo, siūlyti Vyriausybei kandidatus į teisėjus, atstovausiančius Slovakijai tarptautinėse teisminėse institucijose, teikti pastabas dėl teismų biudžeto dalies rengiant valstybės biudžetą ir t. t. Formuojant Teismų tarybą dalyvauja teisėjai, Prezidentas, Vyriausybė.

*Teismų taryba*

Remiantis Teismų įstatymo 71–78 straipsniais, Slovakijoje yra teisėjų savivaldos organai – teismų tarybos ir Teisėjų valdyba, kurią sudaro teisingumo ministras, teismų pirmininkai ir šios valdybos direktorius. Valdyba prižiūri, ar teisėjai laikosi teisėjų etikos principų. Valdybos veikloje gali dalyvauti teismų tarybos ir Teismų taryba. Kaip pastebėjo L. Madleňáková, vienas iš svarbiausių šios valdybos veiklos principų – nesikišti į teismo sprendimų priėmimą<sup>831</sup>.

*Teisėjų savivaldos organai*

Pagal Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies t punktą, teisėjus, tarp jų ir Aukščiausiojo Teismo bei Konstitucinio Teismo, skiria ir atšaukia valstybės vadovas. Tolesnėse pastraipose trumpai apžvelgiama Slovakijos teismų kompetencija.

Aukščiausiasis Teismas yra kasacijų, apeliacijų ir pirmoji instancija. Vadovaujantis Teismų įstatymo 21 straipsniu, Aukščiausiajame Teisme veikia keturios kolegijos: administracinių bylų, baudžiamųjų bylų, civilinių ir verslo teisės bylų. Kolegijoms vadovauja jų veiklą koordinuojantys pirmininkai. Jos nenagrinėja bylų, bet teikia nuomones dėl įstatymų, kitų visiems privalomų teisės aktų vienodo traktavimo, susipažįsta

*Aukščiausiasis Teismas*

<sup>829</sup> Pagal *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky*. Bratislava, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-10]. Prieiga per internetą: <<http://wwwold.justice.sk/wfn.aspx?pg=1b0&uc=14/14>>.

<sup>830</sup> Zákon č.185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení.

<sup>831</sup> MADLEŇÁKOVÁ, L. *Správní soudnictví ve Slovenské republice. IŠ: SLÁDEČEK, V.; TOMOSZKOVÁ, V., et al. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, p. 89.

su ES teismų, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, pritaria teismo sprendimų viešinimui biuletenyje, svarsto kolegijos veiklos ataskaitas ir teikia jas Teismo plenumui, svarsto kolegijos darbotvarkę ir t. t. Minėtąjį plenumą sudaro Teismo pirmininkas ir visi kiti teisėjai. Teismo bylas nagrinėja trijų arba penkių teisėjų senatai. Slovakijos Respublikos Aukščiausiąjame Teisme dirba 84 teisėjai<sup>832</sup>.

*Specialusis  
baudžiamasis  
teismas*

Specialusis baudžiamasis teismas yra pirmosios instancijos teismas, priskirtinas apygardų teismų lygmeniui. Šio teismo išnagrinėtų bylų apeliacinė instancija – Aukščiausiasis Teismas. Teismo statusas reglamentuojamas Teismų įstatyme, Specialiojo baudžiamojo teismo įstatyme<sup>833</sup>, Baudžiamojo proceso kodekse<sup>834</sup>, Baudžiamajame įstatyme<sup>835</sup>. Specialiojo baudžiamojo teismo įstatymo 14 straipsnis įtvirtina šio teismo jurisdikciją – nagrinėti tyčinio nužudymo bylas, vertybinių popierių, pinigų falsifikavimo bylas, taip pat Baudžiamajame įstatyme nustatytas bylas, pavyzdžiui, dėl korupcijos, papirkimo, teroristų grupuočių padarytų nusikaltimų ir t. t. Teismo bylas nagrinėja senatai, kuriuos sudaro trys teisėjai, vienas iš jų turi būti pirmininkas. Teismo plenumo funkcijos atitinka apygardų teismų kolegijų funkcijas.

*Apygardų  
teismai*

Apygardų teismai yra apeliacinė instancija apylinkių teismų išnagrinėtoms byloms, bet šie teismai gali būti ir pirmosios instancijos. Bylas nagrinėja teisėjų senatai arba teisėjai vienasmeniškai, jeigu byla nagrinėjama pirmąja instancija. Apygardų teismuose veikia tokio paties pobūdžio kolegijos kaip ir Aukščiausiąjame Teisme. Kolegijos aptaria įstatymų ir kitų teisės aktų vienodo traktavimo klausimus, susipažįsta su Aukščiausiojo Teismo, ES teismų ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija ir pan.

*Apylinkių  
teismai*

Apylinkių teismai yra pirmosios instancijos teismai, juose bylas nagrinėja trijų teisėjų senatai. Šiuose teismuose yra civilinių, baudžiamųjų bylų skyriai, gali būti ir kitokių skyrių. Juos steigia apygardų teismų pirmininkai, atsižvelgdami į apylinkių teismų pirmininkų siūlymus. Skyrių funkcijos yra panašios į apygardų teismų kolegijų funkcijas.

*Konstitucinis  
Teismas*

Konstitucinio Teismo statusas reglamentuojamas Konstitucijos 124–140 straipsniuose, Slovakijos Respublikos Konstitucinio Teismo organizavimo, proceso ir jo teisėjų statuso įstatyme<sup>836</sup>. Pagal Konstitucijos 125 straipsnį, Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar įstatymai, Vyriausybės nutarimai, visuotinai privalomi ministerijų ir kitų centrinių valstybės administracijos institucijų išleisti teisės aktai, vietos savivaldos visuoti-

<sup>832</sup> Najvyšší súd Slovenskej republiky. Bratislava, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-09]. Prieiga per internetą: <<http://www.supcourt.gov.sk/sudcovia-najvyssieho-sudu-sr/>>.

<sup>833</sup> Zákon o Špecializovanom trestnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 291/2009 Z. z.

<sup>834</sup> Trestný poriadok. Predpis č. 301/2005 Z. z.

<sup>835</sup> Trestný zákon. Predpis č. 300/2005 Z. z.

<sup>836</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. Predpis č. 38/1993 Z. z.



nai privalomi teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai, konstituciniams įstatymams ir ratifikuotoms tarptautinėms sutartims. Konstitucijos 129 straipsnis pateikia sąrašą, kokias bylas ir skundus Teismas įgaliotas nagrinėti. Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnyje nustatyta, kad Teismo būstinė yra Košicėje. Konstitucinį Teismą sudaro 13 teisėjų, tarp jų – pirmininkas ir jo pavaduotojas. Juos 12 metų kadencijai Nacionalinės Tarybos siūlymu skiria valstybės vadovas. Pasiūlymus dėl kandidatų Tarybai gali pateikti parlamento nariai, Vyriausybė, Konstitucinio Teismo ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkai, generalinis prokuroras, teisininkų asociacija, mokslo institucijos. Pagal Konstitucijos 34 straipsnio 3 dalį, Konstitucinio Teismo teisėju gali būti paskiriamas kiekvienas 40 metų sulaukęs pilietis, galintis būti išrinktas į Nacionalinę Tarybą, turintis teisinį išsilavinimą ir ne mažesnę nei 15 metų teisinio darbo stažą. Tas pats asmuo negali būti skiriamas teisėju antrą kartą. Konstitucinis Teismas priima sprendimus trijų teisėjų senatuose arba plenumu, kurių sudaro visi teisėjai. Į Konstitucinį Teismą įstatymo nustatytais atvejais gali kreiptis ir fiziniai, ir juridiniai asmenys.

#### 4. SLOVAKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Slovakų mokslininkai nurodo šiuos administracinės teisės šaltinius: teisės aktai (slovak. *právny poriadok*), tarp jų Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai, referendumų rezultatai, Vyriausybės nutarimai, visuotiniai privalomi ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo subjektų priimti teisės aktai bei vietos savivaldos organų sprendimai, teritorinių valstybinio administravimo institucijų teisės aktai, teismų sprendimai (slovak. *rozhodnutia súdov*) dėl teisės aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams, privalomieji ES teisės aktai (reglamentai, direktyvos, sprendimai), ES teismų ir Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai, norminės sutartys<sup>837</sup>. M. Vrabko mini ir teisės paprotį, pavyzdžiui, visuotinė triukšmingai švenčiama pirmojo kalendorinio vidurnakčio šventė<sup>838</sup>.

R. Kaššákas apibendrinamas pateikia tokią administracinės teisės šaltinių klasifikaciją: norminiai teisės aktai, norminės (tarptautinės) sutartys, ES teisė (įskaitant principus, pirminę ir antrinę teisę, ES teismų jurisprudenciją, generalinių advokatų teikimus), teismo precedentas, teisės paprotys<sup>839</sup>.

Abstraktesnę slovakų administracinės teisės šaltinių sistemą sudaro teisės aktai, teismo precedentai, norminės sutartys, teisės papročiai<sup>840</sup>. Tolesnėse pastraipose detaliau apžvelgtini kai kurie Slovakijos administracinės teisės šaltiniai.

*Teisės  
šaltinių  
sistema*

<sup>837</sup> VRABKO, M., *et al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 68–80.

<sup>838</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>839</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 758, p. 28.

<sup>840</sup> MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo, *supra* note 759, p. 50.

#### 4.1. Konstitucija (slovak. *Ústava*)

##### *Konstitucijos nuostatos*

Konstitucijoje yra įtvirtintos nuostatos, susijusios su viešojo administravimo kontrole, pavyzdžiui, yra apibrėžti teismų, nagrinėjančių viešosios administracijos sprendimų teisėtumą (46 str. 2 d., 142 str. 1 d.), Konstitucinio Teismo (124–140 str.), viešojo teisių gynėjo (151a str.), prokuroro (149–151 str.), Aukščiausiosios kontrolės institucijos (60–63 str.) teisinis statusas ir veiklos pagrindai. Konstitucijoje reglamentuojamas valstybinio administravimo subjektų statusas ir kompetencija. Pavyzdžiui, Vyriausybei yra skirti Konstitucijos 108–123 straipsniai, 64–71 straipsniai reglamentuoja vietos savivaldos pagrindus, 56 straipsnis įtvirtina teisinius Valstybinio Slovakijos banko veiklos pagrindus. Konstitucijoje nėra įvardijamos kitos valstybinio administravimo institucijos, bet kai kur paminėtos tam tikros sritys ar kompetencija, pavyzdžiui, 26 straipsnyje įtvirtinta, kad veikloms, susijusioms su radijo ir televizijos transliavimu, turi būti išduoti valstybės leidimai, tarsi teikiant nuorodą į Transliacijų ir retransliavimo tarybą. Taip pat, pavyzdžiui, 55 straipsnio 2 dalis skelbia, kad valstybė saugo ir skatina ekonominę konkurenciją, kartu teikiama nuoroda į Antimonopolijų tarnybos veiklą. Tokių pavyzdžių, kaip ir kitų valstybių konstitucijose, galima rasti daugiau.

#### 4.2. Konstituciniai įstatymai (slovak. *ústavné zákony*)

##### *Konstituciniai įstatymai*

Slovakijoje konstituciniai įstatymai turi tokią pačią teisinę galią kaip ir Konstitucija. M. Vrabko teigia, kad yra dviejų rūšių konstituciniai įstatymai: tie, kuriais keičiama Konstitucija, ir tie, kuriais Konstitucija nėra keičiama<sup>841</sup>. Paminėtini keli Slovakijos konstituciniai įstatymai, iš dalies darantys įtaką šalies administracinei teisei. Antai konstituciniu įstatymu Nr. 244/1998 dėl Konstitucijos keitimo ir papildymo<sup>842</sup> buvo pakeista Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis (iki to laiko valstybės vadovą rinko Nacionalinė Taryba). Paminėtini ir kiti konstituciniai įstatymai: Nr. 9/1999<sup>843</sup>, kuriuo buvo pakeistos Konstitucijos nuostatos dėl Prezidento rinkimų, kai kurių jo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios funkcijų, kai kurių Konstitucinio Teismo funkcijų; Nr. 90/2001<sup>844</sup>, kuriuo Konstitucija buvo pakeista priimant kai kurias nuostatas dėl Aukščiausiosios kontrolės institucijos, Valstybinio Slovakijos banko, vietos savivaldos, ombudsmeno; Nr. 463/2005<sup>845</sup>, kuriuo buvo papildytos nuostatos dėl Aukščiausiosios kontrolės institucijos ir vietos savivaldos;

<sup>841</sup> MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo, *supra* note 759, p. 71.

<sup>842</sup> Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 244/1998 Zb.

<sup>843</sup> Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa ústava Slovenskej republiky č. 9/1999 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

<sup>844</sup> Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 90/2001 Zb. v znení neskorších predpisov.

<sup>845</sup> Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 463/2005 Zb. v znení neskorších predpisov.

Nr. 92/2006<sup>846</sup>, kuriuo papildytos Konstitucijos nuostatos dėl ombudsmeno; Nr. 356/2011<sup>847</sup>, kuriuo papildytos nuostatos dėl šalies vadovo ir Vyriausybės tarpusavio santykių. Kiti konstituciniai įstatymai daugiau susiję su konstitucinės, civilinės, baudžiamosios teisės normų reguliuojamais institutais.

### 4.3. Įstatymai (slovak. *zákony*)

Slovakijoje įstatymus priima Nacionalinė Taryba. Kaip ir kiekvienoje valstybėje, Slovakijoje gausu įstatymų, vienaip ar kitaip susijusių su administracine teise. Pavyzdžiui, jau minėtieji Vyriausybės veiklos ir centrinės valstybės administracijos organizavimo įstatymas, Slovakijos Respublikos teritorinio ir administracinio suskirstymo įstatymas, Aukštesniųjų teritorinių vienetų savivaldos įstatymas, Savivaldybių įstatymas, Savivaldybių turto įstatymas, Teismų įstatymas, Administracinių teismų proceso kodeksas, Viešojo administravimo proceso įstatymas, dar neminėti Valstybės tarnybos įstatymas, Veterinarinės priežiūros įstatymas, Viešųjų pirkimų įstatymas, Geležinkelio įstatymas, Aukštųjų mokyklų įstatymas<sup>848</sup> ir kt. Kai kurie iš jų aptartini smulkiau.

*Vyriausybės veiklos ir centrinės valstybės administracijos organizavimo įstatymas*<sup>849</sup> apibrėžia organizacinius Vyriausybės veiklos aspektus, patariamuosius organus, įvardija ministerijas, jų struktūrinę organizaciją, pagrindines veiklos sritis. Įstatymas įtvirtina ir kitus valstybinio administravimo subjektus, jų vidinę organizaciją ir pagrindines funkcijas, kurios detalizuojamos atskiruose įstatymuose.

*Vyriausybės  
veiklos  
įstatymas*

Apie *Aukštesniųjų teritorinių vienetų savivaldos įstatymo* ir *Savivaldybių įstatymo* turinį žr. V dalies 2.3.1 poskyrį „Vietos savivaldos“.

*Administracinių teismų proceso kodeksas*<sup>850</sup>, įsigaliojęs 2016 m. liepos 1 d., įtvirtina administracinio teismo jurisdikciją ir teritorinę kompetenciją, taip pat teismo proceso tvarką ir dalyvių elgesį proceso metu. Pirmojoje Kodeksso dalyje apibūrinamos sąvokos – viešojo administravimo organas, viešojo administravimo procesas, viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas, neveikimas, kitokio pobūdžio viešosios administracijos įsikišimas į juridinio ar fizinio asmens teises, interesus ir pan. Šis teisės aktas įtvirtina administracinio proceso principus, reglamentuoja administracinių teismų organizavimą ir sudėtį, taip

*Administracinių teismų  
proceso  
kodeksas*

<sup>846</sup> Ústavný zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 92/2006 Zb. v znení neskorších predpisov.

<sup>847</sup> Ústavný zákon, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 356/2011 Zb. v znení neskorších predpisov.

<sup>848</sup> Zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 400/2009 Z. z.; Zákon o veterinárnej starostlivosti. Predpis č. 39/2007 Z. z.; Zákon o verejnom obstarávaní. Predpis č. 25/2006 Z. z.; Zákon o dráhach. Predpis č. 513/2009 Z. z.; Zákon o vysokých školách. Predpis č. 131/2002 Z. z.

<sup>849</sup> Zákon o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Predpis č. 575/2001 Z. z.

<sup>850</sup> Správny súdny poriadok. Predpis č. 162/2015 Z. z.

pat nustato proceso pradžią, šalis, kitus dalyvius, jų atstovavimą, suinteresuotų visuomenės atstovų, Europos Komisijos ir Slovakijos Antimonopolijų tarnybos, prokuroro funkcijas procese, įtvirtina šalių teises ir pareigas, proceso kalbą, procesines dalyvių teises, reglamentuoja skundo institutą, terminus, teisėjų nušalinimo atvejus. Antrojoje Kodekso dalyje reglamentuojama proceso eiga: teismo procesiniai sprendimai, skundo atmetimo atvejai, skundo nagrinėjimo stabdymas, pareiškėjo skundo patenkinimas, kai viešoji administracija atlieka norimą veiksmą arba teismas ją įpareigoja tai padaryti, svarstymas senatuose, protokolavimas. Šioje dalyje įtvirtintos įrodinėjimo procedūros, įrodymų vertinimas, teismo pareiga laikytis Konstitucinio Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų. Čia nustatomos teisminių sprendimų apskundimo procedūros, numatyti žyminiai mokesčiai. Trečioji Kodekso dalis skirta administraciniam skundui apibrėžti: pareiškėjai, atsakovai, skundo padavimo terminai, skundų pateikimo reikalavimai, administracinių skundų administracinės atsakomybės, socialinių reikalų, pabėgėlių reikalų klausimais nagrinėjimas. Ketvirtoji dalis reglamentuoja administracinių skundų nagrinėjimą viešosios administracijos neveikimo, kitokio viešosios administracijos įsikišimo, rinkimų, vietos savivaldos, politinių teisių, kompetencijos klausimais (žr. 6.6.1 poskyrį „Teismų kompetencija pagal Administracinių teismų proceso kodeksą“). Taip pat šioje dalyje reglamentuojamas teismo sprendimų institutas nustatant, kad administraciniai teismai išnagrinėja bylas priimdami nutarimus ir nutartis. Penktoji Kodekso dalis reglamentuoja kasacinių skundų padavimo galimybę, apibrėžia subjektus, galinčius paduoti kasacinį skundą, padavimo terminus, vietą, kasacinio skundo nagrinėjimo proceso dalyvius, apygardos teismo veiksmus po kasacinio skundo padavimo, kasacinio teismo sprendimus, atskirą teisėjo nuomonę, didįjį senatą, žyminius mokesčius, prašymą atnaujinti skundą. Šeštoji dalis skirta bendrosioms, pereinamosioms ir baigiamosioms nuostatomis.

*Viešojo  
administravimo  
proceso  
įstatymas*

*Viešojo administravimo proceso įstatymas*<sup>851</sup> yra skirtas reglamentuoti procesą, kai viešojo administravimo organai sprendžia dėl fizinių ar juridinių asmenų teisių, teisės saugomų jų interesų ir pareigų, nebent įstatymas nustatytų kitaip. Pirmoje įstatymo dalyje reglamentuojamos pagrindinės proceso taisyklės, pavyzdžiui, kad viešoji administracija procese veikia pagal įstatymus ir kitus teisės aktus. Antroji dalis skirta administraciniams organams, proceso dalyviams, suinteresuotiesiems asmenims apibrėžti: aprašoma administracinių organų kompetencija, valstybės tarnautojų arba administracinio organo narių nušalinimo atvejai, šalių atstovavimo pagrindai. Trečiojoje dalyje aptariama proceso eiga, t. y. proceso pradžia, žodinis svarstymas, protokolavimas, terminai, proceso stabdymas, žyminis mokestis, įrodinėjimas, liudijimas, sprendimai ir jų

<sup>851</sup> Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Predpis č. 71/1967 Zb.

nuostatos, susitaikymas, sprendimų priėmimo terminai, supažindinimas su sprendimu, sprendimo įsigaliojimas ir vykdymas. Ketvirtoji dalis reglamentuoja skundus dėl viešosios administracijos priimtų sprendimų, paduodamus sprendimą priėmusiam administraciniam organui, proceso atnaujinimą, procesą dėl prokuroro protesto (įstatymų nustatytais atvejais skundus iškart nagrinėja teismas). Penktoji Įstatymo dalis nustato sprendimų vykdymo, piniginių ir ne piniginių išipareigojimų vykdymo bei išieškojimo tvarką. Šeštojoje dalyje pateikiamos pereinamosios ir baigiamosios nuostatos.

Slovakijos viešąją tarnybą reglamentuojančių teisės aktų yra ne vienas, pavyzdžiui: Policijos, Informacinės tarnybos, Kalėjimų ir asmens teisių apsaugos tarnautojų valstybinės tarnybos įstatymas<sup>852</sup>, Muitinės tarnautojų įstatymas<sup>853</sup>, Priešgaisrinės saugos tarnautojų įstatymas<sup>854</sup>, Pedagogų įstatymas<sup>855</sup>, taip pat Valstybės tarnybos įstatymas<sup>856</sup> ir kt.

*Valstybės tarnybos įstatymo* struktūra ir turinys: pirmojoje dalyje įtvirtinami tarnybos principai, pabrėžiama, kad dalykus, kurių nereglamentuoja šis įstatymas, apima Darbo kodeksas, taip pat nustatoma, kam taikomos ir kam netaikomos įstatymo normos. Pavyzdžiui, šis įstatymas netaikomas parlamentarams, valstybės vadovui, premjerui, ministras, Aukščiausiosios kontrolės institucijos pirmininkui ir jo pavaduotojui, Konstitucinio Teismo teisėjams, teisėjams, prokurorams, viešųjų teisių gynėjams, Nacionalinio saugumo tarnybos direktoriui. Čia įtvirtintas diskriminacijos draudimas, pateikti valstybės tarnybos, valstybės tarnautojo apibrėžimai. Antrojoje įstatymo dalyje įtvirtintos valstybės tarnybos rūšys – nuolatinė ir laikinoji valstybės tarnyba, priėmimo į valstybės tarnybą nuostatos, valstybės tarnautojo teisinio statuso atsiaradimo sąlygos, tarnybos sutarties pagrindai, bandomasis laikotarpis, apibūdinamos vienuolika kategorijų, pagal kurias nustatomas atlyginimas, įtvirtinti valstybės tarnautojo statuso keitimo, atleidimo iš vadovų pareigų pagrindai, tarnautojo statuso pasibaigimo nuostatos, apibrėžiamos valstybės tarnautojo teisės, pareigos, apribojimai. Trečioji dalis skirta darbo laikui, atostogoms ir kitoms valstybės tarnybos sąlygoms apibrėžti. Ketvirtojoje dalyje įtvirtintos valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimo, mokymų organizavimo nuostatos. Penktoji dalis reglamentuoja valstybės tarnautojų atlyginimų, priedų, kompensacijų, priemonių už viršvalandžius skaičiavimą, apmokėjimą už tarnybą naktį ir švenčių dienomis, atlyginimų koeficientus. Šeštoji dalis nustato valstybės tarnautojo padarytos žalos

*Valstybės  
tarnybos  
įstatymas*

<sup>852</sup> Zákon o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície. Predpis č. 73/1998 Z. z.

<sup>853</sup> Zákon o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov. Predpis 200/1998 Z. z.

<sup>854</sup> Zákon o Hasičskom a záchrannom zbere. Predpis č. 315/2001 Z. z.

<sup>855</sup> Zákon o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 317/2009.

<sup>856</sup> Zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 400/2009 Z. z.

atlyginimo sąlygas, septintoji – profesinių sąjungų veiklą, aštuntojoje ir devintojoje įstatymo dalyse dėstomos pereinamosios ir baigiamosios nuostatos.

*Kontrolės įstatymas*

Kalbant apie administracinę teisę paminėtinas dar vienas teisės aktas – *Kontrolės įstatymas*<sup>857</sup>, apibrėžiantis valstybinio administravimo kontrolės organus ir pagrindines kontrolės subjektų veiklos taisykles. Tarp tokių kontrolės organų yra Vyriausybės tarnyba, prižiūrinti valstybinio administravimo užduočių, Vyriausybės sprendimų vykdymą, valstybinio administravimo veiksmingumą, peticijų ir skundų nagrinėjimą, kitų valstybinio administravimo organų veiklą.

Įstatymų priėmimo ir teisėkūros taisyklės nustato Slovakijos Respublikos įstatymų rinkinio įstatymo normos<sup>858</sup> ir Vyriausybės potvarkiu patvirtintos Vyriausybės teisėkūros taisyklės<sup>859</sup>.

#### 4.4. Referendumų rezultatai (slovak. *výsledky referenda*)

*Referendumai*

Kaip minėta, slovakai įvykusių referendumų rezultatus laiko administracinės teisės šaltiniu. Šiam institutui yra skirti Konstitucijos 93–100 straipsniai. Juose nustatyta, kad pagrindinės teisės ir laisvės, mokesčiai, rinkliavos ir valstybės biudžetas negali būti referendumo objektu. Remiantis Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalimi, referendumą skelbia valstybės vadovas, jeigu to pareikalauja ne mažiau kaip 350 000 piliečių pateikdami peticiją arba Nacionalinė Taryba priimdama rezoliuciją. Įvykusio referendumo rezultatai paskelbiami Nacionalinės Tarybos įstatymu – kaip bendrojo pobūdžio, visiems privalomas teisės aktas. Slovakijoje buvo rengiami aštuoni visos šalies referendumai, bet iš jų įvyko tik referendumas dėl narystės Europos Sąjungoje.

2015 m. vasarį Slovakijoje vyko Aljanso už šeimą organizuotas referendumas, kuriame šalies gyventojai turėjo atsakyti į tris klausimus: 1) ar sutinkate, kad santuoka negali būti vadinama jokia kita sąjunga, išskyrus sąjungą tarp vieno vyro ir vienos moters; 2) ar sutinkate su tuo, kad tos pačios lyties poroms nebūtų leidžiama įvaikinti ir auklėti vaikus; 3) ar sutinkate su tuo, kad mokyklos negalėtų reikalauti iš vaikų dalyvauti pamokose apie seksualinį švietimą ir eutanaziją, jeigu vaikai ir jų tėvai nesutinka su mokymo turiniu? Referendumas neįvyko, nes nesusirinko pakankamai rinkėjų – dalyvavo kiek daugiau nei 20 proc. piliečių, turinčių teisę balsuoti<sup>860</sup>.

<sup>857</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o kontrole v štátnej správe. Predpis č. 10/1996 Z. z.

<sup>858</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Predpis č. 1/1993 Z. z.

<sup>859</sup> Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády SR z 25. mája 2010 č. 352 v znení uznesenia vlády SR z 13. oktobra 2010 č. 693, uznesenia vlády SR z 15. decembra 2010 č. 895, uznesenia vlády SR z 2. marca 2011 č. 163, uznesenia vlády SR zo 6. júla 2011 č. 472, uznesenia vlády SR z 23. mája 2012 č. 210, uznesenia vlády SR zo 7. novembra 2012 č. 620 a uznesenia vlády SR zo 6. decembra 2012 č. 680.

<sup>860</sup> Žr.: *Noviny.sk*. Bratislava, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.noviny.sk/c/slovensko/vysledky-referenda-o-rodine>>.

Referendumai gali vykti ir vietos lygmeniu, tokiais atvejais įvykusių referendumų rezultatai turi būti įtvirtinami visiems privalomais vietos savivaldos organų priimtais teisės aktais.

2015 m. rugpjūtį Gabčykovo gyventojai vietos referendume nubalsavo prieš laikinojo prieglobsčio Austrijoje prašančių pabėgėlių centro steigimą jų savivaldybės teritorijoje. Centro steigimas buvo susijęs su išpareigojimu Europos Sąjungai priimti atitinkamą skaičių pabėgėlių<sup>861</sup>.

#### 4.5. Vyriausybės nutarimai (slovak. *nariadenia vlády*)

Žodį *nariadenie* (slovak.) M. Vrabko vartoja kaip lot. terminą *terminus technicus*, reiškiantį visiems privalomą Vyriausybės priimamą įstatymų įgyvendinamąjį teisės aktą, atitinkantį Konstituciją, konstitucinius įstatymus ir įstatymus. Vyriausybė priima tokius teisės aktus įgyvendindama įstatymus<sup>862</sup>. Sąvoka *nariadenie*, kuris čia verčiamas kaip *nutarimas*, yra vartojama Konstitucijoje, pavyzdžiui, 119 straipsnio b punkte įtvirtinta, kad Vyriausybė yra atsakinga už savo nutarimus, o 120 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė, vykdydama savo įgaliojimus, gali leisti nutarimus, kuriuos pasirašo Ministras pirmininkas. Taigi Vyriausybė, įgyvendindama Konstitucijos nustatytus įgaliojimus, priima nutarimus, antai tokiu nutarimu Vyriausybė patvirtino minimalųjį 2015 m. darbo užmokestį<sup>863</sup>, paramos vyno rinkai sąlygas<sup>864</sup>. Tokios rūšies nutarimus galima būtų priskirti Konstitucijos 119 straipsnyje numatytajai Vyriausybės funkcijai nustatyti pagrindines Slovakijos ekonominės ir socialinės politikos įgyvendinimo priemonės.

Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Vyriausybė, vykdydama Europos Susitarimą dėl Europos Bendrijos ir jos valstybių narių bei Slovakijos bendradarbiavimo ir tarptautines sutartis, yra įgaliota leisti nutarimus. Be to, Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalis skelbia: „Teisiškai privalomų aktų perkėlimas į nacionalinę teisę turi būti įgyvendintas įstatymu arba Vyriausybės nutarimu pagal Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalį.“ Tokios rūšies nutarimus slovakų mokslininkai įvardija kaip aproksimacinius, arba sanglaudos (slovak. *aproximačné nariadenie*). Taip pat yra priimtas Aproksimacinių Vyriausybės nutarimų priėmimo pagrindų įstatymas<sup>865</sup>, nustatantis sritis, kuriose Vyriausybė, įgyvendindama Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalį, priima aproksi-

*Nutarimai – terminus technicus*

*Aproksimaciniai nutarimai*

<sup>861</sup> Žr.: *Webnoviny.Sk.* Gabčikovo, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-23]. Prieiga per internetą: <<http://www.webnoviny.sk/slovensko/clanok/977317-obyvatelia-gabcikova-utecencov-nechcu-referendum-je-platne/>>.

<sup>862</sup> VRABKO, M., et al. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 72.

<sup>863</sup> *Nariadenie vlády o sume minimálnej mzdy na rok 2015. Predpis č. 297/2014 Z. z.* Šiame dokumente nustatyta minimalioji darbuotojo alga – 380 eurų per mėnesį, t. y. 2,184 euro už kiekvieną išdirbtą valandą; *Nariadenie vlády o sume minimálnej mzdy na rok 2017. Predpis č. 280/2016 Z. z.* Šiame dokumente nustatyta minimalioji darbuotojo alga – 430 eurų, t. y. 2,500 euro už kiekvieną išdirbtą valandą.

<sup>864</sup> *Nariadenie vlády o podmienkach poskytovania podpory trhu s vínom.* Predpis č. 63/2015 Z. z.

<sup>865</sup> *Zákon, ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky.* Predpis č. 19/2002 Z. z.

macinį sprendimą, pavyzdžiui, dėl intelektinės nuosavybės, muitų, bankų, finansinių paslaugų, darbuotojų apsaugos darbo vietose, vartotojų apsaugos, techninių teisės aktų ir normų, branduolinės energijos vartojimo, susisiekiimo, aplinkos, laisvojo darbuotojų judėjimo. Minėtojo įstatymo 2 straipsnio 2 dalis numato, kad tokiais nutarimais negalima reguliuoti klausimų, susijusių su pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis, valstybės biudžetu, kurie paprastai reguliuojami įstatymais, be to, aproksimaciniu nutarimu negalima steigti naujų valstybinių organų. Tokiame nutarime turi atsispindėti teisinis specialiojo įstatymo, ES teisės akto ar tarptautinės sutarties pagrindas, reikalingas tokiam nutarimui priimti. Vyriausybė, pagal Įstatymo 4 straipsnio 1 dalį, kartą per pusmetį turi informuoti Nacionalinę Tarybą apie aproksimacinius nutarimus ir tolesnius ketinimus juos priimti.

*Vyriausybės  
teisėkūros  
taisyklės*

Ir nutarimų, ir aproksimacinių nutarimų priėmimo procedūros reglamentuojamos Vyriausybės potvarkiu patvirtintose Vyriausybės teisėkūros taisyklėse.

Vyriausybė dar leidžia potvarkius (slovak. *uznesenie*). Autorės nuomone, potvarkiai leidžiami vidaus administravimo klausimais, pavyzdžiui, tai būtų Vyriausybės kanceliarijos statutas, Vyriausybės darbo tvarkos taisyklės, Vyriausybės teisėkūros taisyklės ir kt.

#### 4.6. Visuotiniai privalomi ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo organų teisės aktai

Konstitucijos 123 straipsnis nustato, kad ministerijos ir kiti valstybės administracijos organai, remdamiesi įstatymais ir neperžengdami nustatytų kompetencijos ribų, gali leisti privalomuosius teisės aktus. Jau minėtame Vyriausybės veiklos ir centrinės valstybinės administracijos organizavimo įstatymo 37 straipsnyje nustatyta, kad ministerijos ir kiti valstybinio administravimo subjektai atlieka jiems nustatytas užduotis, rengia įstatymų projektus ir kt. Kaip teigia M. Vrabko, be šių įvardytųjų veiksmų, minėtosios institucijos „disponuoja savo teisėkūra, kuri dažniausiai įvardijama įsakymais, taisyklėmis“, be to, tai esantys „iš esmės bendrojo pobūdžio visuotinai privalomieji teisės aktai“<sup>866</sup>. Pavyzdžiui, Žemės ūkio ir kaimo plėtros ministerija išleido Avių ir ožkų identifikavimo bei registravimo taisyklės<sup>867</sup>, Statistikos tarnyba patvirtino Viešosios administracijos išlaidų statistinės klasifikacijos išdavimo taisyklės<sup>868</sup>, Branduolinės priežiūros tarnyba priėmė įsakymą, kuriuo patvirtino radioaktyviųjų medžiagų sąrašą, jų kiekius ir fizikinius bei cheminius rodiklius, pagrindžiančius mažą branduolinės rizikos pavojų<sup>869</sup>, ir kt.

*Visuotiniai  
privalomi  
įsakymai*

<sup>866</sup> VRABKO, M., *et. al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 73.

<sup>867</sup> Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky o identifikácii a registrácii oviec a kôz. Vyhláška č. 18/2012 Z. z.

<sup>868</sup> Vyhláška ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy. Vyhláška č. 257/2014 Z. z.

<sup>869</sup> Vyhláška Úradu jadrového dozoru Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovuje zoznam rádioaktívnych materiálov, ich množstvá a ich fyzikálne a chemické parametre odôvodňujúce nízke riziko jadrovej škody. Vyhláška č. 170/2015 Z. z.



Minėtosios institucijos, M. Vrabko nuomone<sup>870</sup>, leidžia ir vidaus administravimo aktus, kurie daro įtaką tik pagal organizacinę struktūrą pavaldiems asmenims.

*Vidaus teisės aktai*

#### 4.7. Visuotiniai privalomi vietos savivaldos organų teisės aktai

Pagrindiniai savivaldybių organai yra meras ir taryba, regiono savivaldų – pirmininkas ir taryba, Bratislavoje ir Košicėje – miestų merai ir tarybos. Jie leidžia visuotiniai privalomus teisės aktus. Tokią jų pareigą konstatuoja ir Konstitucijos 68 straipsnis, skelbiantis, kad savivaldybės ir regionų savivaldos gali priimti visuotiniai toje teritorijoje privalomus aktus. Be to, Savivaldybių įstatymo 6 straipsnis ir Aukštesniųjų teritorinių vienetų savivaldos įstatymo 8 straipsnis yra skirti visuotiniai privalomiems tos savivaldos organų priimamiems nutarimams, kurie negali prieštarauti Konstitucijai, konstituciniams įstatymams, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, Vyriausybės nutarimams. M. Vrabko tvirtina, kad šiuose straipsniuose yra įtvirtinti pirminiai visuotiniai privalomi vietos savivaldos sprendimai. Antriniai visuotiniai privalomi sprendimai priimami vietos savivaldos organų, kurie įgyvendina valstybinio administravimo užduotis. Pastarieji sprendimai negali prieštarauti ne tik įvardytiesiems teisės aktams, bet ir ministerijų, kitų centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems sprendimams<sup>871</sup>. Ir pirminiai, ir antriniai teisės aktai yra privalomojo pobūdžio, galioja neperžengdami vietos savivaldos ribų.

*Pirminiai vietos savivaldos nutarimai*

*Antriniai vietos savivaldos sprendimai*

M. Vrabko, aprašydamas administracinės teisės šaltinius, pamini ir teritorinių valstybinio administravimo institucijas<sup>872</sup>. Pagal Teritorinio valstybinio administravimo organizavimo įstatymo 5 straipsnį, teritorinės (vietos) valstybinio administravimo institucijos leidžia privalomojo pobūdžio taisykles, kurios yra skelbiamos Vyriausybės žurnale (slovak. *Vestník vlády*).

Kaip minėta, slovakai administracinės teisės šaltiniais laiko Konstitucinio Teismo ir apygardų teismų sprendimus (apie tai plačiau žr. V dalyje 6 skyriuje „Slovakijos viešojo administravimo veiklos kontrolė“).

*Teismų jurisprudencija*

M. Vrabko aptaria ES teisės aktų bei ES teismų ir Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų įtaką Slovakijos nacionalinei administracinei teisei (apie tai plačiau žr. VII dalyje „Europos Sąjungos administracinė teisė“). Administracinės teisės šaltiniams mokslininkas priskiria ir tarptautines sutartis<sup>873</sup>.

*Tarptautinės sutartys*

<sup>870</sup> VRABKO, M., *et al.* Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 757, p. 74.

<sup>871</sup> *Ibid.*, p. 73–74.

<sup>872</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>873</sup> *Ibid.*, p. 80.

## 5. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS METODAI IR FORMOS

Šis skyrius parengtas pagal: VAČOK, J. *Metódy a formy činnosti verejnej správy. Iš: VRABKO, M., et al. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012, p. 185–210; ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Veda, 2014, p. 90–101; teisės aktus.*

### 5.1. Metodų ir formų tipai

#### Vidiniai ir išoriniai metodai

Slovakijos mokslininkai skiria vidinius viešojo administravimo veiklos metodus (slovak. *metódy, ktoré pôsobia dovnútra verejnej správy*) ir metodus, taikytinus išorinei viešojo administravimo institucijų veiklai (slovak. *metódy, ktoré pôsobia mimo sústavy orgánov verejnej správy*). Pirmieji metodai taikomi kuriant optimalias viešojo administravimo tikslų ir užduočių įgyvendinimo sąlygas, o antrieji – įgyvendinant viešojo administravimo tikslus ir užduotis kitų subjektų atžvilgiu. P. Škultėty viešosios administracijos veiklos metodus skirsto į šviečiamuosius ir prievartinius, ekonominio ir administracinio poveikio, viešojo organizavimo<sup>874</sup>.

Galima ir kita metodų klasifikacija, pavyzdžiui, M. Vrabko teigia, kad visi metodai dalijami į bendruosius, specialiuosius ir specifinius<sup>875</sup>.

#### Bendrieji metodai

Bendriesiems metodams priskiriami švietimo (paskaitos, susitikimai, konferencijos, bet kokie kitokie tiesioginio kontakto) ir prievartos (gali būti tiesioginė (veiklos draudimas), netiesioginė prievarta, tarkim, kai kurių mokesčių nustatymas) metodai.

#### Specialieji metodai

Specialiesiems metodams priskiriami administravimo (administraciniai teisiniai veiksmai), ekonominiai (mokesčių panaikinimas), visuomeniniai organizaciniai (įvairūs skatinimai), techniniai organizaciniai (kelių eismo signalai, elektroninis parašas, privalomas kompiuterių naudojimas) metodai.

#### Specifiniai metodai

Specifiniai metodai taikomi specifinėse viešosios administracijos veiklos srityse.

J. Vačokas, aprašydamas slovakų viešosios administracijos veiklos formas<sup>876</sup>, įvardija jas kaip rezultatų kūrimo procesus ir rezultatus, kylančius iš veiklos proceso.

Slovakijos autoriai viešosios administracijos veiklos formas skirsto į struktūrines, procesines ir baigiamąsias<sup>877</sup>. J. Vačokas teigia, kad „kiekvieną viešosios administracijos veiklą galima suvokti kaip atitinkamą procesą“<sup>878</sup>. Struktūrinės veiklos formos yra tokios, kuriomis nustatomas

#### Struktūrinės formos

<sup>874</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť, supra note 758, p. 90.*

<sup>875</sup> VAČOK, J. *Metódy a formy činnosti verejnej správy, supra note 757, p. 187–190.*

<sup>876</sup> *Ibid.*, p. 191–210.

<sup>877</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R., *op. cit.*, p. 93.

<sup>878</sup> VAČOK, J., *op. cit.*, p. 192.

viešosios administracijos statusas, įgaliojimai ir kompetencija organizacinėje struktūroje<sup>879</sup>. Minėtasis autorius tvirtina, kad procesinių veiklos formų net negalima aprašyti ir ne visos jos yra reguliuojamos teisės normomis, o kai kurios reguliuojamos iš dalies, pavyzdžiui, Regionų savivaldos įstatymo 7 straipsnio 7 dalyje yra nustatyta, kad regiono savivalda atkreipia teritorinio valstybinio administravimo institucijų ir savivaldybių dėmesį į pastarųjų institucijų veiklos trūkumus. Įstatyme nėra nurodyta, kokiomis formomis ir būdais regionų savivaldos turi šį įpareigojimą vykdyti<sup>880</sup>. Baigiamosios viešosios administracijos veiklos formos (slovak. *finálne formy*) yra teisiniai, dažniausiai vienašaliai ar daugiašaliai, veiksmai.

*Procesinės  
formos*

*Baigiamosios  
formos*

Prie minėtųjų veiklos formų slovakai priskiria norminių administracinių aktų, individualių administracinių aktų, administracinių aktų, kuriais nustatomos organizacijų teisės ir pareigos, priėmimą, administracinių sutarčių sudarymą, viešųjų organizacinių priemonių taikymą, materialinių techninių operacijų vykdymą<sup>881</sup>. Tolesnėse pastraipose – apie kiekvieną jų.

## 5.2. Norminiai administraciniai aktai

(slovak. *normatívne správne akty*)

Norminiai administraciniai aktai yra teisės aktai, kuriantys naujas subjektų teises ir pareigas. Tai yra įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai, prie kurių priskirtini Vyriausybės, teritorinių valstybinio administravimo subjektų, visuotinai privalomi vietos savivaldos organų išleisti (dažniausiai įstatymų pagrindu) teisės aktai. Kaip pagrindinis reikalavimas tokiems aktams įvardijamas aiškumas ir lengvas prieinamumas adresatams, kad būtų kuo paprasčiau su jais susipažinti. Teisės aktai įsigalioja kaip tik tada, kai adresatams sudaromos sąlygos su jais susipažinti. Svarbus yra ir norminių administracinių aktų paskelbimo momentas. Jau minėta, kad, pavyzdžiui, teritorinių valstybinio administravimo institucijų išleistos privalomojo pobūdžio taisyklės laikomos paskelbtomis, kai yra paviešinamos Vyriausybės žurnale. Kita vertus, pagal Įstatymų rinkinio įstatymo 3 straipsnį<sup>882</sup>, Vyriausybės nutarimai, ministerijų, kitų valstybinio administravimo subjektų, Valstybinio Slovakijos banko išleisti administraciniai aktai laikomi paskelbtais, kai yra paviešinami Įstatymų rinkinyje (slovak. *zbierka zákonov*).

*Reikalavimai  
norminiams  
administraciniams  
aktams*

<sup>879</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R., *op. cit.*

<sup>880</sup> VAČOK, J., *op. cit.*, p. 194.

<sup>881</sup> *Ibid.*, p. 195–210; ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť, supra note 758*, p. 93–94; MACHAJOVÁ, J., *et al.* *Všeobecné správne právo, supra note 759*, p. 163–197.

<sup>882</sup> *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Predpis č. 1/1993 Z. z.*

### 5.3. Individualieji administraciniai aktai

(slovak. *individuálne správne akty*)

Individualaus pobūdžio administraciniai aktai yra sprendimai, priimti konkrečiomis aplinkybėmis dėl konkrečių klausimų. Šiais aktais reguluojamos tam tikrų subjektų teisės ir pareigos. Jų priėmimo pagrindas yra įstatymas ar jo įgyvendinamasis teisės aktas.

J. Vačokas teigia<sup>883</sup>, kad tokie teisės aktai gali būti leidžiami siekiant dvejopų tikslų – pripažinti adresatams, atitinkantiems įstatymuose ar kituose teisės aktuose nustatytus reikalavimus, naujas teises ir pareigas arba priimti sprendimą dėl teisių ir pareigų suteikimo. Pirmuoju atveju leidžiami konstatuojamieji teisės aktai, pavyzdžiui, asmeniui pripažįstama teisė užsiimti kokia nors komercine veikla arba jis įpareigojamas ko nors nedaryti, tarkim, nevairuoti automobilio. Antruoju atveju – deklaratyvieji aktai, pavyzdžiui, sprendimu skelbiama, kad statinys atitinka statybų nuostatus. Taigi deklaratyviaisiais aktais nesukuriamą jokia nauja teisė ar pareiga, tokio teisės akto priėmimo priežastis gali būti asmenų ginčas ir abejonės dėl teisės ar pareigos.

Sprendimai, pasak minėtojo mokslininko, gali būti materialieji ir procesiniai. Materialiuoju sprendimu sprendžiama dėl materialiujų teisinių fizinių ar juridinių asmenų reikalavimų, o procesiniu sprendimu reguluojamos atitinkamos procesinės teisės.

Individualaus pobūdžio administracinių aktų adresatai visada turi būti konkretūs. Tokių aktų formos reikalavimus nustato Viešojo administravimo proceso įstatymo 47 straipsnis: jame turi būti nurodytos priemonės, motyvai, apskundimo tvarka, sprendimą priėmęs organas, priėmimo data, fizinio asmens vardas ir pavardė, juridinio asmens pavadinimas, antspaudas su pareigūno vardu, pavarde, pareigomis.

J. Vačokas<sup>884</sup> įvardija ypatingą individualiujų administracinių aktų formą – fiktyvius sprendimus: jeigu per nustatytą terminą viešojo administracija nepriima sprendimo, laikoma, kad sprendimas priimtas.

Individualiujų administracinių aktų ypatybės – galiojimas ir įgyvendinimas. Aktai įsigalioja, kai adresatai susipažįsta su sprendimo turiniu arba kai preziumuojama, kad adresatai su juo susipažino. Viešojo administravimo proceso įstatymo 52 straipsnyje skelbiama, kad sprendimas laikomas įgyvendintu, kai jo nebegalima apskūsti.

### 5.4. Administracinės sutartys (slovak. *správne dohody*)

J. Vačokas<sup>885</sup> pabrėžia, kad viešojo administravimo subjektai dalyvauja ir tokiuose santykiuose, kuriems būdingas subjektų lygiavertiškumas. Taigi

<sup>883</sup> VAČOK, J. Metódy a formy činnosti verejnej správy, *supra* note 757, p. 199.

<sup>884</sup> *Ibid.*, p. 202.

<sup>885</sup> *Ibid.*, p. 203–208.

kalbant apie horizontaliuosius santykius, reglamentuojamus administracinės teisės normomis ir susijusius tik su viešojo administravimo įgyvendinimu, tokie administraciniai veiksmai vadinami administracinėmis sutartimis<sup>886</sup>.

Slovakijoje administracinių sutarčių institutas reglamentuojamas ne vienu teisės aktu, o atskirais įstatymais, kuriuose apie jas užsimenama, pavyzdžiui, Savivaldybių įstatymo 11, 20a straipsniuose ar Aukštesniųjų administracinių vienetų įstatymo 5 straipsnyje. Savivaldybių įstatyme nurodyta, kad savivaldybės gali veikti ir bendradarbiauti sutarčių pagrindu, tos sutartys būtinai turi būti rašytinės ir jomis negalima steigti juridinių asmenų. Tokiai sutarčiai sudaryti reikia daugiau nei pusės visų savivaldybės tarybos narių sutikimo. Aukštesniųjų administracinių vienetų įstatyme sutarčių institutas minimas aptariant regionų savivaldos bendradarbiavimą. Teisės normų, susijusių su administracinių sutarčių institutu, galima rasti ir kituose įstatymuose, bet proceso klausimai teisės aktuose nėra reglamentuojami.

*Administracinių sutarčių reglamentavimas*

Pagrindiniai administracinių sutarčių požymiai yra šie: jomis įgyvendinamos viešosios administracijos funkcijos ir užduotys, iš jų kyla administraciniai teisiniai santykiai, bent vienas iš sutarties kontrahentų yra viešoji administracija. Kitomis sutarties šalimis gali būti kiti asmenys, kitų valstybių organai arba tarptautinės organizacijos.

*Administracinių sutarčių požymiai*

Slovakai skiria keletą administracinių sutarčių grupių: šalims ar tretiesiems asmenims teisiškai privalomos administracinės sutartys, visuomeninės organizacinės sutartys, kurios konkretizuoja faktinius dalyvių santykius, įtvirtina jau susiklosčiusius faktinius santykius arba tampa pagrindu priimti administracinį aktą, taip pat norminės ir individualiosios sutartys. Norminėmis administracinėmis sutartimis sutarčių dalyvių santykiai reguliuojami abstrakčiuoju lygmeniu, t. y. nustatomi dalyvių santykiai tipinių situacijų atvejais. Individualiosios administracinės sutartys sudaromos tariantis dėl konkrečių, individualių situacijų arba atvejų. Gali būti ir hibridinės sutartys, kai susitariama dėl individualių atvejų, bet kartu apibendrinami tam tikro tolesnio elgesio modeliai.

*Administracinių sutarčių grupės*

J. Vačokas<sup>887</sup> dvi dideles administracinių sutarčių grupes skiria pagal tai, kas atstovauja sutarčių šalims: 1) sutartys, sudarytos tarp viešojo administravimo subjektų, kurios teisės teorijoje dar vadinamos koordinacinėmis; 2) sutartys, sudarytos tarp viešojo administravimo subjektų ir fizinių ar juridinių asmenų, kurios vadinamos subordinacinėmis.

Pirmajai grupei (koordinacinės sutartys) priklauso dvišalės ar daugiašalės sutartys, sudarytos tarp valstybinio administravimo, vietos

*Koordinacinės sutartys*

<sup>886</sup> VAČOK, J. Metódy a formy činnosti verejnej správy, *supra* note 757, p. 203; ZLOCH, P. Správne dohody ako formy činnosti verejnej správy. *Iš: ŠKULTÉTY, P., et al. Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2006, p. 110.

<sup>887</sup> VAČOK, J. Metódy a formy činnosti verejnej správy, *supra* note 757, p. 203.

savivaldos, profesinės savivaldos organų. Šiai grupei priskiriamos sutartys, reguliuojančios tarptautinį bendradarbiavimą (žr. apie tarptautines sutartis), taip pat sutartys, sudarytos tarp savivaldybių siekiant įgyvendinti kokią nors konkrečią užduotį. Pagal Savivaldybių įstatymo 20a straipsnį, sudaromos terminuotosios arba neterminuotosios tokio tipo sutartys. Jomis negalima steigti juridinio asmens, jose turi būti nurodyta, kur bus steigiama jungtinė savivaldybių tarnyba (vieta), darbuotojų skaičius, finansavimo būdas, taip pat įvardijamas meras, kuris atsakys už turtinius teisinius santykius, susijusius su jungtine tarnyba, ar darbo teisinius santykius, susijusius su minėtosios tarnybos darbuotojais. Šios grupės sutartims priskiriamos sutartys dėl nurodymų atlikti viešosios administracijos funkcijas, dėl bendrosios visuomenei naudingos infrastruktūros kūrimo, dėl bendro viešojo administravimo įgyvendinimo atitinkamame objekte, dėl priemonių sujungimo ir kt.

*Subordinacinės sutartys*

Antroji administracinių sutarčių grupė – subordinacinės sutartys – išsiskiria tuo, kad tokias sutartis sudaro lygiavertės šalys, jas sudarant šalių statusas iš horizontaliojo pasikeičia į vertikalųjį, be to, sutartyse nustatomos šalių teisės ir pareigos, tad jos gali pakeisti administracinį aktą. Tokių sutarčių sudarymas gali būti numatytas įstatymuose, pavyzdžiui, Aviacijos įstatyme<sup>888</sup>, taip pat jos gali kilti iš teismų ar viešojo administravimo praktikos, kaip antai susitarimai dėl tarnybos, darbo (susitarimas dėl darbo vietos sukūrimo, susitarimai dėl viešųjų darbų, tikslinių darbo vietų kūrimo, materialinės pagalbos suteikimo steigiant naujas darbo vietas, naujų darbuotojų kvalifikacijos kėlimo ir mokymo), dėl viešųjų susisiekimo paslaugų teikimo. Tokio tipo sutartys gali kilti iš įvairių programų įgyvendinimo, pavyzdžiui, susitarimas įgyvendinti programos, kurios numatomas tikslas – mažinti oro užterštumą, priemonės.

J. Vačokas atkreipia dėmesį, kad nuo administracinių sutarčių reikėtų skirti sutartis, sudarytas tarp fizinių ar juridinių asmenų ir viešosios administracijos, nes pastaroji teisinio santykio dalyvė yra privatinės teisės subjektas (pavyzdžiui, sutartis dėl pastato remonto ir pan.).

*Tarptautinės sutartys*

Slovakai administracinėms sutartims priskiria ir tarptautines sutartis. Pagal Konstitucijos 102 straipsnio 1 dalies a punktą, valstybės vadovas sudaro ir ratifikuoja tarptautines sutartis. Šią funkciją (sudaryti tarptautines sutartis) jis gali priskirti Vyriausybei ar, Vyriausybės pritarimu, kitiems asmenims. J. Vačokas tarptautines sutartis klasifikuoja pagal skirtingus kriterijus, pavyzdžiui, pagal lygį, kuriuo buvo priimta tarptautinė sutartis (tarptautinė, prezidentinė, vyriausybė ir t. t.), pagal turinį – pagrindinės ir vykdomosios, pagal šalių skaičių – dvišalės, daugiašalės<sup>889</sup>.

<sup>888</sup> Zákon o civilnom leteckve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Predpis č. 143/1998.

<sup>889</sup> VAČOK, J. Metódy a formy činnosti verejnej správy, *supra* note 757, p. 20.

### 5.5. Administracinė priežiūra (slovak. *správny dozor*)

Slovakijos teisininkai teigia, kad administracinė priežiūra atliekama išorinių viešosios administracijos santykių su fiziniais ar juridiniais asmenimis srityje, t. y. valdomųjų asmenų atžvilgiu<sup>890</sup>. Taip pat teigiama, kad administracinė priežiūra yra laikoma viešosios administracijos veikla, kai valdantieji organai prižiūri ir vertina jiems nepavaldžių asmenų veiklą pagal atitiktą teisės aktų normomis nustatytam elgesiui<sup>891</sup>.

Slovakijos mokslininkai kalba ir apie neteisines viešosios administracijos veiklos formas, pavyzdžiui, visuomeninę organizacinę veiklą, kai visuomenė skatinama geranoriškai padėti, gerbti administracinės teisės normas ir kt.<sup>892</sup>

*Neteisinės  
veiklos  
formas*

## 6. SLOVAKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS KONTROLĖ

Slovakai skiria nemažai viešosios administracijos veiklos kontrolės rūšių, bet teisiniu požiūriu svarbiausia yra kontrolė, savo ruožtu skirstoma į vidinę ir išorinę<sup>893</sup>. Išorinė viešojo administravimo kontrolės sistema apima parlamentinę kontrolę, Aukščiausiosios kontrolės institucijos veiklą, teismų (tarp jų Konstitucinio Teismo, ES Teisingumo Teismo), prokuratūros, ombudsmeno veiklą, taip pat peticijų, skundų institutus<sup>894</sup>. Vidinė kontrolė apima sau pavaldžių asmenų veiklos kontrolę. Toliau aptartina kai kurių įvardytų institucijų atliekama išorinė kontrolė.

### 6.1. Konstitucinė kontrolė

B. Pekáras teigia, kad Slovakijos Konstitucinis Teismas, kuris, pagal Konstitucijos 124 straipsnį, yra konstitucingumo apsaugą užtikrinanti nepriklausoma teisminė institucija, taiko koncentruoto specialiojo konstitucinio teisingumo modelį ir laikytinas vienu iš aukščiausiųjų konstitucinių organų, taip pat valstybės valdžių padalijimo srityje veikia kaip veiksmingos „stabdžių ir atsvarų“ sistemos dalis<sup>895</sup>.

Minėtasis mokslininkas vardija šiuos Konstitucinio Teismo (toliau – ir Teismas) įgaliojimus viešosios administracijos atžvilgiu: teisės aktų konstitucingumo ir teisėtumo kontrolė, kompetencijos ginčų tarp centrinį valstybinio administravimo subjektų bei vadinamųjų komunalinių

*Konstitucinio  
Teismo  
įgaliojimai  
viešosios  
administracijos  
atžvilgiu*

<sup>890</sup> PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 268.

<sup>891</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>892</sup> ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 758, p. 101.

<sup>893</sup> MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo, *supra* note 759, p. 313.

<sup>894</sup> PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 231–267; ŠKULTÉTY, P.; KAŠŠÁK, R. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, *supra* note 758, p. 111; MACHAJOVÁ, J., *et al.* Všeobecné správne právo, *supra* note 759, p. 325–342.

<sup>895</sup> PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 243.

skundų, kuriuos vietos savivaldos organai teikia dėl nekonstitucinio ir neteisėto kišimosi į jų veiklą, nagrinėjimas, taip pat fizinių ar juridinių asmenų skundai dėl viešosios administracijos padarytų pagrindinių Konstitucijos saugomų teisių ir laisvių pažeidimų<sup>896</sup>.

*Konstitucijos  
130  
straipsnis*

Pagal Konstitucijos 130 straipsnį, inicijuoti procedūrą Konstituciniame Teisme gali ne mažiau nei 1/5 Parlamento narių, valstybės vadovas, Vyriausybė, teismai, generalinis prokuroras, viešasis teisių gynėjas, Aukščiausioji kontrolės institucija ir kiekvienas asmuo, manantis esant jo pagrindinių teisių ir laisvių arba pagrindinių teisių ir laisvių, kylančių iš ratifikuotų ir paskelbtų tarptautinių sutarčių, pažeidimą, nebent kitas teismas sprendžia dėl šių teisių ir laisvių apsaugos. Tai yra nurodyta ir Konstitucijoje, ir Konstitucinio Teismo organizacijos, proceso ir jo teisėjų statuso įstatymo 18 straipsnyje.

*Konstitucijos  
125  
straipsnis*

Vadovaudamasis Konstitucijos 125 straipsniu, Konstitucinis Teismas sprendžia dėl teisės aktų suderinamumo, tai yra įstatymų, Vyriausybės nutarimų, visuotinai privalomų ministerijų ir kitų centrinių valstybinio administravimo institucijų išleistų teisės aktų, savivaldybės ir regionų savivaldų priimtų visuotinai privalomų sprendimų, vietos savivaldos administracijos institucijų išleistų visuotinai privalomų teisės aktų suderinamumo su Konstitucija, konstituciniais įstatymais ir tarptautinėmis sutartimis klausimus.

*Konstitucijos  
125a  
straipsnis*

Konstitucinis Teismas, pagal Konstitucijos 125a straipsnį, sprendžia dėl sudarytų tarptautinių sutarčių, kurioms būtinas Nacionalinės Tarybos sutikimas, suderinamumo su Konstitucija ar konstituciniais įstatymais.

Konstitucijos 125 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad Konstituciniam Teismui patvirtinus esant teisės aktų nesuderinamumą žemesnės galios teisės aktai netenka galios. Juos priėmusios institucijos įpareigojamos per šešis mėnesius nuo Teismo sprendimo paskelbimo dienos suderinti teisės aktus.

*Konstitucijos  
127  
straipsnis*

Pagal Konstitucijos 127 straipsnį, jeigu Konstitucinis Teismas sprendime konstatuoja, kad ginčijamu galutiniu viešosios administracijos sprendimu ar kitu veiksmu buvo pažeistos teisės ir laisvės, kylančios iš ratifikuotų tarptautinių sutarčių, jis panaikina tokį sprendimą. Jeigu teisių ir laisvių pažeidimas kilo dėl viešosios administracijos neveikimo, Teismas gali nurodyti atlikti atitinkamus veiksmus, grąžinti bylą toliau nagrinėti, uždrausti tolesnį pagrindinių teisių ir laisvių pažeidinėjimą ar pažeidimą, jeigu įmanoma, nurodyti atkurti prieš pažeidimą buvusią padėtį. Teismas savo sprendimu, kuriuo patenkina skundą, gali priteisti atitinkamą finansinę kompensaciją asmeniui, kurio teisės, pagal minėtojo straipsnio 1 dalį, buvo pažeistos.

*Konstitucijos  
127a  
straipsnis*

Jeigu Konstitucinis Teismas, vadovaudamasis Konstitucijos 127a straipsniu, patenkina vadinamąjį komunalinį skundą (slovak. *komunálna sťažnosť*), jis nurodo, kodėl atitinkamas sprendimas ar kišimasis į teritorinės savivaldos reikalus yra neteisėtas arba prieštaraujantis Konsti-

<sup>896</sup> PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 244.



tucijai, koks konstitucinis įstatymas ar įstatymas buvo pažeistas ir kuris sprendimas ar veiksmas sukėlė tokį pažeidimą. Teismas panaikina tokį sprendimą arba uždraudžia tolesnį pažeidimo vykdymą, ir, jeigu įmanoma, nurodo atkurti iki pažeidimo buvusią padėtį. Teismas, panaikinęs sprendimą, gali įpareigoti tą patį organą, kurio sprendimą panaikino, tęsti viešojo administravimo procesą ir priimti sprendimą, bet organas turi laikytis Teismo pateiktos teisinės nuomonės.

Apie Konstitucinio Teismo sudėtį ir statusą žr. V dalies 3 skyriuje „Slovakijos teismų sistema“.

## 6.2. Parlamentinė kontrolė

Parlamentinės kontrolės teisinius pagrindus galima išvelgti Konstitucijoje ir įstatymų patvirtintoje Slovakijos Respublikos Nacionalinės Tarybos darbo reglamento<sup>897</sup> XVIII dalyje „Nacionalinės Tarybos kontrolinė veikla“.

*Nacionalinės Tarybos darbo reglamentas*

Slovakų administracinės teisės specialistai nurodo Slovakijoje esant šešias parlamentinės kontrolės formas<sup>898</sup>:

1) įstatymų projektų, ypač siūlomų Vyriausybės, svarstymas ir priėmimas;

*Įstatymų projektų svarstymas*

2) parlamentinė Vyriausybės veiklos kontrolė, kylanti iš Konstitucijos 86 straipsnio f punkto ir 113 straipsnio, t. y. Nacionalinė Taryba svarsto Vyriausybės ataskaitą, kontroliuoja jos veiklą ir balsuoja dėl pasitikėjimo Vyriausybe ar jos nariais, svarsto Vyriausybės veiklos programą;

*Vyriausybės ataskaitos svarstymas*

3) parlamentinės kontrolės priemone laikoma finansinė kontrolė, atliekama vykdant valstybės biudžeto tvirtinimą ir jo vykdymo priežiūrą. Tai nustatyta Konstitucijos 86 straipsnio g punkte;

*Biudžeto tvirtinimas*

4) Konstitucijos 80 straipsnyje, Reglamento 129 ir 130 straipsniuose skelbiama apie parlamento nario galimybę pateikti interpeliaciją Vyriausybei, bet kuriam Vyriausybės nariui ar kitiems centrinio valstybinio administravimo institucijų pareigūnams dėl klausimų, priskirtų šių pareigūnų kompetencijai. Interpelacijos esmė yra klausimų, susijusių su įstatymų vykdymu ir įgyvendinimu bei programos vykdymu, pateikimas. Atsakymas turi būti pateikiamas per 30 dienų. Gavus atsakymą į interpeliacijos klausimus gali vykti debatai Nacionalinėje Taryboje, kurie gali baigtis balsavimu dėl pasitikėjimo;

*Interpelacija*

5) parlamentinės kontrolės institutui priskiriama ir Nacionalinės Tarybos komitetų veikla<sup>899</sup>. Pagal Nacionalinės Tarybos darbo reglamentą,

*Komitetai*

<sup>897</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. Predpis č. 350/1996 Z. z.

<sup>898</sup> PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 231–232.

<sup>899</sup> Nacionalinėje Taryboje yra 19 komitetų, tarp jų – Mandatų ir imuniteto komitetas, Europos reikalų komitetas, Konstitucinės teisės komitetas, Finansų ir biudžeto komitetas, Viešojo administravimo ir regionų plėtros komitetas, Sveikatos komitetas, Specialusis kontrolės komitetas Nacionalinio saugumo tarnybos veiklos priežiūrai ir t. t. [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-26]. Prieiga per internetą: <[www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=77](http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=77)>.

privalo būti įsteigti Mandatų ir imuniteto komitetas, Europos reikalų komitetas, Konstitucinės teisės komitetas, Interesų konfliktų komitetas. Įstatyme specialieji kontrolės komitetai konkrečiai nėra įvardyti, jie pagal poreikį steigiami ir sudaromi parlamentarų. Komitetai Vyriausybės nariams gali teikti pasiūlymų, komentarų. Vyriausybės narys (nariai) privalo į šias pastabas atsižvelgti ir per 30 dienų pateikti savo atsakymus. Per klausimų valandas atsako Vyriausybės nariai, generalinis prokuroras, Aukščiausiosios kontrolės institucijos pirmininkas;

*Sutikimas*

6) dėl kai kurių klausimų, pavyzdžiui, dėl karinių pajėgų išsiuntimo iš Slovakijos teritorijos, parlamentas turi pareikšti sutikimą, taip pat suteikti leidimą užsienio karinėms pajėgoms būti Slovakijos teritorijoje, priimti sprendimą dėl karo paskelbimo.

### 6.3. Aukščiausioji kontrolės institucija

(slovak. *Najvyšší kontrolný úrad*)

Apie Aukščiausiosios kontrolės institucijos<sup>900</sup> (toliau – Institucija) vadybės formavimą, teisinio statuso reglamentavimą, santykį su parlamentu žr. V dalies 2.2.3 poskyrį „Visoje šalyje veikiančios valstybinio administravimo organai“.

*Aukščiausiosios kontrolės institucijos veikla*

Pagal Konstitucijos 60 straipsnio b dalį ir Aukščiausiosios kontrolės institucijos įstatymo 2 straipsnio 1 dalį, Institucija kontroliuoja biudžeto lėšų, kurias patvirtina Nacionalinė Taryba arba Vyriausybė, valdymą; nuosavybės, nuosavybės teisių, finansinių priemonių ir valstybės skolų viešosiose institucijose bei Valstybės turto fonde, savivaldybėse, regionų savivaldose, juridiniuose asmenyse, turinčiuose finansinių ryšių su valstybe, Valstybės turto fondu, viešosiomis institucijomis, savivaldybėmis ir regiono savivaldomis, savivaldybės ar regiono savivaldos įsteigtuose juridiniuose asmenyse valdymą; nuosavybės, nuosavybės teisių, finansinių priemonių ir skolų, kurios buvo suteiktos valstybei, juridiniams ar fiziniams asmenims, disponuojantiems valstybės biudžeto lėšomis ar valstybės turtu per valstybės turto plėtojimo programas ar dėl kitų panašių priežasčių valdymą; nuosavybės, nuosavybės teisių, finansinių priemonių ir skolų, dėl kurių valstybė suteikė garantiją, valdymą; nuosavybės, nuosavybės teisių, finansinių priemonių ir skolų, priklausančių juridiniams asmenims, vykdančiams su viešaisiais interesais susijusią veiklą, valdymą.

*Kontrolierių pareigos ir teisės*

Institucija atlieka savo funkcijas per atitinkamų organų ir kontrolę vykdančių darbuotojų (kontrolierių) veiklą. Kontrolieriai turi būti neprikaištingos reputacijos, turėti tinkamą išsilavinimą ir praktinės patirties. Atlikdami kontrolės funkcijas, kontrolieriai privalo informuoti valstybinį kontroliuojamojo subjekto organą apie pradedamą kontrolę,

<sup>900</sup> Slovakai šią instituciją organizaciniu požiūriu laiko ne viešojo administravimo, o nepriklausoma institucija, kartu materialiniu, funkcinu požiūriais pripažįsta, kad ji atlieka viešąjį administravimą. Žr.: PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 232.

jos objektą ir tikslą, pateikti raštišką leidimą vykdyti kontrolę, teisingai, išsamiai ir patikimai pateikti kontrolės rezultatus, parengti protokolą dėl kontrolės rezultatų bei jo priedus, pateikti parengtą protokolą ar jo dalį bei priedus, susipažinti su kontrolės rezultatais valstybiniam organui, suteikti kontroliuojamojo subjekto valstybiniam organui galimybių per tam tikrą laiką raštu pateikti protestą užginčijant kontrolės rezultatų teisingumą, išsamumą ar patikimumą, patikrinti protesto argumentus ir raštu supažindinti valstybinį organą su patikrinimo rezultatais, aptarti protokolo turinį kartu su kontroliuojamojo subjekto valstybiniu organu ir raštiškai užfiksuoti, kad valstybinis organas per tam tikrą laiką turi pateikti informaciją apie priimtas priemones trūkumams, išaiškintiems atlikus kontrolę, pašalinti. Kontrolieriai privalo laikytis konfidencialumo, kol nebus įvykdyta užduotis. Kontrolieriai atlikdami kontrolę yra įgaliojami įeiti į kontroliuojamųjų subjektų patalpas, reikalauti per Institucijos nustatytą laiką pateikti dokumentus, raštus, paimti dokumentų originalus ir kitą medžiagą, patvirtinti jų paėmimą, reikalauti iš darbuotojų išsamios, teisingos informacijos žodžiu ir raštu, teiginių bei paaiškinimų dėl kontrolės ir jos metu atskleistų trūkumų. Kontroliuojamieji savo ruožtu privalo teikti reikalaujamą informaciją, paaiškinimus, sudaryti sąlygas kontrolieriams patekti į patalpas ir pan.

Institucija informuoja apie aptiktus trūkumus ne tik kontroliuojamojo subjekto valstybinį organą, bet ir Vyriausybę. Valstybinis organas per Institucijos nustatytą terminą privalo užtikrinti trūkumų pašalinimą ir apie tai informuoti Instituciją. Jeigu Vyriausybė, kaip kontroliuotojo subjekto valstybinis organas, to nepadarė, tai kontrolės Institucijos pirmininkas kreipiasi į premjerą. Jeigu jie nesutaria, Institucijos pirmininkas apie trūkumus praneša Nacionalinei Tarybai. Jeigu kontroliuojamojo subjekto valstybinis organas nėra Vyriausybė, valstybiniam organui neužtikrinus trūkumų pašalinimo Institucijos pirmininkas kalbasi su valstybinio organo vadovu. Jeigu jie nesutaria, Institucijos pirmininkas kreipiasi į Vyriausybę. Pastarajai nepriėmus jokio sprendimo, Institucijos pirmininkas kreipiasi į Nacionalinę Tarybą. Panašiai vyksta, jei kontroliuojamojo subjekto atsakingasis organas yra vietos savivalda. Institucijos pirmininkas, nesutaręs su kontrolės subjektu, kreipiasi į vietos savivaldos tarybą. Asmenims, trukdantiems atlikti kontrolę, Institucija gali skirti nuobaudą iki 3 319 eurų.

Aukščiausiosios kontrolės institucija gali inicijuoti procedūrą Konstituciniame Teisme dėl ginčų, kylančių iš Aukščiausiosios kontrolės institucijos įgaliojimų. Pagal Konstitucijos 126 straipsnio 2 dalį, Konstitucinis Teismas sprendžia bylas, susijusias su Institucijos kontrolės įgaliojimais.

*Veiksmai  
atlikus  
kontrolę*

## 6.4. Prokuratūra (slov. *prokuratúra*)

*Generalinio prokuroro skyrimas*

Prokuratūros teisinis statusas reglamentuojamas Konstitucijos 149–151 straipsniuose, Prokuratūros įstatyme<sup>901</sup>, pagal kurio 2 straipsnį, prokuratūra yra savarankiška, hierarchiškai organizuota valstybinių organų struktūra. Jai vadovauja generalinis prokuroras, kurį septyneriems metams į pareigas skiria valstybės vadovas Nacionalinės Tarybos siūlymu. Prokuratūros struktūrą sudaro generalinė prokuratūra, apygardų ir apylinčių<sup>902</sup> prokuratūros.

*Prokuratūros įstatymo 17–30 straipsniai*

B. Pekáras pastebi, kad pagrindinė prokuratūros užduotis – baudžiamojo proceso vykdymas, kai prokuroras veikia kaip viešasis kaltintojas ar skundo teikėjas. Prokuratūra gina teises, teisės saugomus fizinių, juridinių asmenų, valstybės interesus ne tik baudžiamosios teisės srityse. Jis gali kreiptis į teismus dėl neteisėto teisės akto, dėl viešosios administracijos priimto individualaus pobūdžio sprendimo<sup>903</sup>. Pagal Prokuratūros įstatymo 17–30 straipsnius, prokuroras vykdo priežiūrą ne tik baudžiamajame procese, laisvės apribojimo vietose ar civiliniame procese, bet ir prižiūri, kaip viešojo administravimo institucijos laikosi teisėtumo principo.

Vadovaujantis Įstatymo 21 straipsnio 2 dalimi, pagrindinės teisinės prokuroro veiklos priemonės, taikomos jam kontroliuojant viešojo administravimo institucijos veiklos teisėtumą, yra prokuroro protestas, įspėjimas, procedūros pagal atitinkamus įstatymus teismuose inicijavimas.

*Prokuroro protestas*

Protestas gali būti paduotas dėl visuotinai privalomo viešojo administravimo subjekto išleisto teisės akto, sprendimo ar kt. priemonių. Savo ruožtu viešojo administravimo institucija privalo suteikti prokurorui galimybę dalyvauti svarstant protestą dėl visuotinai privalomo teisės akto ir turi priimti sprendimą dėl prokuroro protesto per 30 dienų nuo jo įteikimo. Jei institucija protestą patenkina, per 90 dienų nuo protesto įteikimo privalo panaikinti neteisėtą visuotinai privalomą teisės aktą ir pakeisti jį teisėtu teisės aktu. Jeigu institucija netenkina protesto arba tenkina jį iš dalies, generalinis prokuroras gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, kad šis išnagrinėtų klausimą dėl viešosios administracijos išleisto visuotinai privalomo teisės akto suderinamumo su aukštesnės galios teisės aktais. Panašios ir prokuratūros vykdomos procedūros dėl kitų viešosios administracijos taikytų galbūt neteisėtų priemonių, tik nepatenkintas arba iš dalies patenkintas protestas su visa lydimąja medžiaga per 30 dienų turi būti perduotas viešojo administravimo organui, kuriam yra pavaldi prokuratūros protesto sulaukusi viešoji institucija. Analogiškai vyksta procesai, kai prokurorai teikia protestus dėl viešosios administracijos sprendimų. Prokuroras neturi teisės dėl nepatenkintų protestų kreiptis į Konstitucinį Teismą.

<sup>901</sup> Zákon o prokuratúre. Predpis č. 153/2001 Z. z.

<sup>902</sup> Slovak. *kraj* ir *okres* čia autorės išversta kaip teismų pavadinimai, nors slovakai tuos pačius terminus vartoja ir teismams, ir prokuratūrai, ir teritoriniams valstybinio administravimo institucijų dariniams bei administraciniam šalies suskirstymui, t. y. regionams ir apskritims, įvardyti (*aut. pastaba*).

<sup>903</sup> PEKÁR, B. Vonkajšia kontrola verejnej správy, *supra* note 757, p. 248.

Kaip minėta, prokuroras gali pateikti viešojo administravimo institucijai išpėjimus, kad būtų pašalinti įstatymų ir kitų visuotinai privalomų teisės aktų pažeidimai, kylantys dėl viešosios administracijos taikomų priemonių, sprendimų ar jų neveikimo. Toks išpėjimas įteikiamas teisės aktus pažeidžiančiai institucijai arba hierarchiškai aukštesnei institucijai. Jeigu teisės aktų pažeidimas yra susijęs su viešosios administracijos neveikimu, išpėjimą prokuroras išsiunčia ir aukštesnei institucijai. Įstatymus pažeidžianti viešojo administravimo institucija privalo per 30 dienų nuo išpėjimo įteikimo pažeidimus pašalinti ir apie tai informuoti prokurorą. Jeigu prokuroras reikalauja, institucija turi prokurorui sudaryti galimybes dalyvauti svarstant išpėjimą.

*Prokuroro išpėjimai*

Dėl prokuroro kreipimosi į teismus plačiau žr. V dalies 6.6.1 poskyrį „Teismų kompetencija pagal Administracinių teismų proceso kodeksą“.

### 6.5. Ombudsmenas (slovak. *verejný ochranca práv*)

Ombudsmeną slovakai įvardija viešuoju teisių gynėju. Jis savo veiklą Slovakijoje pradėjo 2001 m. priėmus Viešojo teisių gynėjo įstatymą<sup>904</sup>, detaliam nustatantį ombudsmeno teisinį statusą ir pagrindines užduotis. Kartu buvo keičiama ir Konstitucija – ji papildyta 151a straipsniu, reglamentuojančiu ombudsmeno statusą ir kompetencijos pagrindus.

Pagal Konstituciją, ombudsmenas yra nepriklausoma institucija, ginanti pagrindines fizinių ir juridinių asmenų teises bei laisves nuo neteisėtų viešojo administravimo subjektų ir kitų viešųjų institucijų veiksmų, priimtų sprendimų. Ombudsmeną Nacionalinė Taryba renka penkerių metų kadencijai iš kandidatų, kuriuos pasiūlo ne mažiau nei 15 parlamentarų. Kandidatui į ombudsmenus keliami reikalavimai: sulaukęs 35 metų, gali būti renkamas į Nacionalinę Tarybą, nėra politinės partijos ar judėjimo narys, turi nuolatinę gyvenamąją vietą Slovakijoje, teisinį subjektiškumą, puikią reputaciją, tinkamą išsilavinimą.

*Ombudsmeno rinkimas*

Įstatymo 3 straipsnis skelbia, kad ombudsmeno veiklos objektais gali būti valstybinio administravimo organai, teritorinių savivaldų organai, juridiniai ar fiziniai asmenys, kuriems suteikti įgaliojimai priimti sprendimus dėl fizinių ar juridinių asmenų teisių ir pareigų viešojo administravimo srityje (ar jie kitaip neteisėtai paveikia asmenų teises ir pareigas viešojo administravimo srityje). Ombudsmeno kompetencija neapima Nacionalinės Tarybos, valstybės vadovo, Vyriausybės, Konstitucinio Teismo, Aukščiausiosios kontrolės institucijos, policijos sprendimų, prokuratūros, teismų, išskyrus teismų administracijos, kontrolės.

*Ombudsmeno veiklos apimtis*

Į ombudsmeną gali kreiptis bet kuris asmuo, manantis, kad jo pagrindinės teisės ir laisvės buvo pažeistos viešosios administracijos elgesiu, sprendimu ar neveikimu. Asmuo kreipiasi į ombudsmeną gimtąja kalba, valstybė apmoka vertėjo paslaugas. Jeigu skundas priklauso ombudsmeno jurisdikcijai, jis turi teisę pateikti į viešojo administravimo

*Šalių pareigos ir teisės*

<sup>904</sup> Zákon o verejnóm ochrancovi práv. Predpis č. 564/2001 Z. z.

subjektų patalpas, reikalauti, kad viešoji administracija pateiktų jam reikalingus dokumentus, raštus, paaiškinimus, klausti viešosios administracijos darbuotojų, kalbėti su žmonėmis, kurie yra laisvės atėmimo vietose, kariais, atliekančiais drausmines bausmes, esančiais įstaigose, kuriose teikiamos saugomos gydymo ar švietimo paslaugos ir pan. Viešosios administracijos subjektai yra įpareigoti suteikti duomenis, informaciją, paaiškinimus, sudaryti sąlygas ombudsmenui teikti klausimus, kalbėtis ir kt. Gali būti išimčių, pavyzdžiui, jei reikalaujama informacijos, kurios įstatymų nustatytais pagrindais tarnautojas niekam negali atskleisti. Jeigu paaiškėja, kad viešoji administracija, dėl kurios veiksmų ar neveikimo buvo paduotas skundas, pažeidė pagrindines asmens teises ir laisves, ombudsmenas ir skundo davėją, ir viešąją administraciją supažindina su atlikto tyrimo rezultatais ir pasiūlo sprendimo priemonių. Viešoji administracija per 20 dienų nuo priemonių projekto pateikimo privalo ombudsmenui pateikti savo nuomonę dėl atlikto tyrimo rezultatų ir priemonių. Jeigu ombudsmenas nesutinka su viešosios administracijos požiūriu ar laiko jį nepakankamu, apie tai praneša aukštesniam viešojo administravimo subjektui, jeigu tokio nėra – Vyriausybei. Aukštesnė institucija ar Vyriausybė privalo per 20 dienų pranešti ombudsmenui apie tolimesnius veiksmus. Jeigu, ombudsmeno nuomone, ir tie veiksmai nepakankami, jis kreipiasi į parlamentą. Įstatyme nurodyti panašūs terminai ir veiksmai, jei ombudsmenas, atlikdamas tyrimą, aptinka įvykdytą baudžiamąjį nusikaltimą arba įstatymo ar kito privalomojo pobūdžio teisės akto prieštaravimą pagrindinėms teisėms ir laisvėms.

Išskirtiniu ombudsmeno įgaliojimu laikytina jo teisė inicijuoti procedūrą Konstituciniame Teisme dėl teisės aktų, kurių tolimesnis taikymas gali sukelti pavojų pagrindinėms teisėms ir laisvėms, kylančioms iš ratifikuotų ir paskelbtų tarptautinių sutarčių.

*Ombudsmeno kanceliarija*

Ombudsmenas kasmet teikia savo veiklos ataskaitas Nacionalinei Tarybai. Ombudsmenui padeda atlikti funkcijas, techninę, specialiąją ir organizacinę pagalbą teikia jo kanceliarija. Šios institucijos organizaciją ir užduotis, taip pat kanceliarijos darbuotojų skaičių nustato ombudsmenas, patvirtindamas atitinkamą reglamentą.

## 6.6. Administraciniai teismai (slovak. *správné súdy*)

*Istoriniai faktai*

Kalbant apie Čekijos Respublikos administracinius teismus buvo paminėta, kad Aukščiausiasis administracinis teismas Čekoslovakijoje buvo įsteigtas 1918 m. įstatymu Nr. 3/1918 dėl aukščiausiojo administracinio teismo ir kompetencijos ginčų nagrinėjimo. Šis faktas akivaizdžiai susijęs ir su Slovakijos teismų istoriniu kontekstu. Slovakijos parlamentas 1939 m. kovo 14 d. Bratislavoje paskelbė Slovakiją nepriklausoma ir savarankiška valstybe<sup>905</sup>. Čekijos ir Moravijos protektorato metu iki

<sup>905</sup> Plačiau žr.: BĚLINA, P., *et al.* Dějiny Zemí Koruny České, *supra* note 728, p. 206.

1945 m. minėtasis Aukščiausiasis administracinis teismas nustojo galiojęs Slovakijos teritorijoje, bet buvo įsteigtas Slovakijos aukščiausiasis administracinis teismas<sup>906</sup>. Visi tolesni istoriniai įvykiai šių teismų sistemos kontekste yra glaudžiai susiję su Čekija ir Slovakija (plačiau žr. IV dalies 6.5.1 poskyrį „Administraciniai teismai“).

Pagal Slovakijos Konstitucijos 142 straipsnį, teismai ne tik sprendžia civilines ir baudžiamąsias bylas, bet ir vertina viešojo administravimo institucijų sprendimų, priemonių arba kitų viešojo administravimo institucijų atliktų veiksmų teisėtumą. Antai Konstitucijos 46 straipsnyje „Teisė į teisminę ir kitokią teisinę apsaugą“ įtvirtinta: „Bet kuris asmuo, tvirtinantis, kad jo teisės buvo pažeistos viešojo administravimo institucijų sprendimu, gali kreiptis į teismą dėl sprendimo teisėtumo įvertinimo, jeigu įstatymas nenumato kitaip.“

Pabrėžtina, kad Slovakijoje nėra atskiros administracinių teismų sistemos. Administracines bylas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, o administracinį procesą teismuose ilgą laiką reglamentavo dar 1963 m. priimta ir ne kartą taisyta Civilinio proceso kodekso penktoji dalis<sup>907</sup>. Šis teisės aktas nustojo galioti 2016 m. liepos 1 d., kai įsigaliojo Administracinių teismų proceso kodeksas ir atnaujintasis Civilinio proceso kodeksas<sup>908, 909</sup>.

Pagal naujojo Administracinių teismų proceso kodekso trečiąją dalį, administraciniai teismai yra Aukščiausiasis Teismas, apygardų teismai, įstatymų nustatytais atvejais – ir apylinkių teismai.

Slovakijoje nėra atskiros administracinių teismų sistemos. Administracines bylas nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, kurie tolesnėse pastraipose įvardijami administraciniais. Taip juos vadina ir Slovakijos teisės mokslininkai, ir įstatymų leidėjas.

Remdamiesi Kodekso 6 straipsniu, administraciniai teismai nagrinėja administracinius skundus: dėl administracinės atsakomybės, dėl socialinių reikalų, pabėgėlių, viešosios administracijos neveikimo, rinkimų, vietos savivaldos klausimų, politinių teisių, kompetencijos ir kt.

Apylinkių teismuose bylos nagrinėjamos vienasmeniškai. Apygardų teismuose administracinės bylos nagrinėjamos trijų teisėjų senato, vienas teisėjas yra senato pirmininkas. Apygardų teismuose bylas, pavyzdžiui, dėl administracinės atsakomybės, socialinių ar pabėgėlių reikalų, dėl viešosios administracijos neveikimo, gali nagrinėti ir vienas teisėjas. Aukščiausiasis Teismas kasaciniais skundams nagrinėti sudaro trijų teisėjų senatą, vienas teisėjas yra senato pirmininkas (atitinkamai atvejais gali būti ir šešių teisėjų senatai), o kitas bylas nagrinėja senatas iš penkių teisėjų, iš kurių vienas taip pat yra senato pirmininkas.

*Teismų sistema*

*Vienasmeniškas bylų nagrinėjimas, senatas*

<sup>906</sup> MADLEŇÁKOVÁ, L. Správní soudnictví ve Slovenské republice, *supra* note 160, p. 81.

<sup>907</sup> Občiansky súdny poriadok. Predpis č. 99/1963 Zb.

<sup>908</sup> Civilný sporový poriadok. Predpis č. 160/2015 Z. z.

<sup>909</sup> Autorė, aprašydama administracinių bylų nagrinėjimo specifika Slovakijoje, rėmėsi dar negaliojančiu, bet jau patvirtintu naujuoju Administracinių teismų proceso kodeksu.

*Aukščiausiasis Teismas*

Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausiosios instancijos teismas administracinėms byloms, užtikrinantis vienodą administracinių teismų jurisprudenciją, jų sprendimų teisėtumą ir nagrinėjantis kasacines bylas. Šio teismo struktūra ir statusas reglamentuojami Teismų įstatyme. Teismas yra sudarytas iš kolegijų, viena iš kurių skirta administracinėms byloms. Kolegija administracinių bylų nenagrinėja, bet teikia nuomones dėl vieno do įstatymų, kitų visiems privalomų teisės aktų aiškinimo, susipažįsta su ES teismų, Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, pritaria teismo sprendimų viešinimui biuletenyje, svarsto kolegijos veiklos ataskaitas ir teikia jas Teismo plenumui, svarsto kolegijos darbotvarkę ir kt.

*Administracinių bylų kolegija*

### **6.6.1. Teismų kompetencija pagal Administracinių teismų proceso kodeksą** (slovak. *Správny súdny poriadok*)

*Kompetencijos ginčai*

Pagal Kodekso 8 straipsnį, ginčus dėl teismų kompetencijos nagrinėja Aukščiausiojo Teismo kompetencijų senatas remdamasis Civilinio proceso kodekso normomis.

*Aukščiausiojo Teismo kompetencija*

Aukščiausiasis Teismas turi dalykinę kompetenciją nagrinėti administracinius skundus dėl Nacionalinės Tarybos sprendimo, priimto Valsybės saugumo tarnybos atžvilgiu, dėl kandidatų į Nacionalinę Tarybą ir Europos Parlamentą sąrašų registravimo, dėl atsisakymo registruoti politinę partiją ar judėjimą, generalinio prokuroro skundų dėl politinės partijos veiklos nutraukimo, taip pat nagrinėja kasacinius skundus.

*Apylinkių teismų kompetencija*

Apylinkių teismai pagal dalykinę kompetenciją nagrinėja bylas dėl rinkėjų sąrašų, dėl kandidatų į vietos savivaldos organų rinkimus sąrašų registravimo.

*Apygardų teismų kompetencija*

Apygardų teismai, pagal Administracinių teismų proceso kodekso 10 straipsnį, yra pagrindiniai administraciniai teismai. Jie nagrinėja administracines bylas dėl visų kitų dar nepaminėtų klausimų.

Pagal Kodekso nuostatas, administracinių teismų sistemoje galioja dalykinis, teritorinis ir vadinamasis kauzalinis teisingumas. Kauzalinė kompetencija nagrinėti administracinius ginčus dėl konkurencijos priskirta apygardos teismui Bratislavoje, kurio teritorinė kompetencija apima visą šalį. Ginčus dėl pramonės nuosavybės sprendžia Banska Bistriceje įsikūręs apygardos teismas, kurio teritorinė kompetencija taip pat apima visą šalį. Pabėgėlių klausimus nagrinėja atskirai Kodekso 17 straipsnyje nustatyti apygardos teismai.

Kaip minėta, administraciniai teismai nagrinėja skundus administracinės atsakomybės klausimais, skundus dėl socialinių ir pabėgėlių reikalų, dėl viešosios administracijos neveikimo, rinkimų, vietos savivaldos klausimų, politinių teisių, kompetencijos skundus. Kiekvienas iš jų trumpai aptariamos toliau.

*Administracinė atsakomybė*

*Administracinės atsakomybės taikymas*, pagal Kodekso 194 straipsnio 1 dalį, apima viešosios administracijos subjektų sprendimus dėl pažeidimų, teisinio delikto ar sankcijų už kitokias susijusias teisei priešingas veikas. Teismas gali pakeisti ar panaikinti viešosios admi-



nistracijos paskirtas sankcijas, taigi savo sprendime nurodo viešosios administracijos veiksmus, jos paskirtos sankcijos rūši ir dydį, teismo paskirtos sankcijos rūši ir dydį arba atleidimą nuo sankcijos.

*Socialiniai reikalais* Kodekso 199 straipsnio 1 dalyje įvardijami sprendimai, priimti Socialinio draudimo, Darbo, socialinių reikalų ir šeimos ministerijos, Darbo, socialinių reikalų ir šeimos centro, Darbo, socialinių reikalų ir šeimos tarnybos, sveikatos draudimo įstaigų, Sveikatos priežiūros tarnybos, Krašto apsaugos ministerijos, krašto apsaugos ministro, socialinės apsaugos dalinio, savivaldybių, miestų, jų teritorijų, regionų socialinio aptarnavimo srityje. Skundo dalyką galima keisti ar pildyti iki tol, kol teismas priima sprendimą. Jeigu viešoji administracija priėmė naują sprendimą, kuriuo visiškai patenkino pareiškėjo interesus, administracinis teismas skundo nagrinėjimą nutraukia.

*Socialiniai reikalai*

*Pabėgėlių klausimais* Kodekso 206 straipsnio 1 dalis įvardija viešosios administracijos sprendimus, priimtus pabėgėlių ir užsieniečių teisinį statusą šalyje reglamentuojančių teisės aktų pagrindu. Pareiškėjas turi būti ginamas advokato ar nevyriausybinės organizacijos atstovo, turinčio magistro teisinį išsilavinimą. Teismas gali panaikinti viešosios administracijos sprendimą, jei paaiškėja, kad aplinkybės nuo sprendimo priėmimo iš esmės pasikeitė. Pareiškėjas gali reikalauti ypatingo bylos nagrinėjimo, jei kalbama apie viešosios administracijos sprendimus, priimtus dėl papildomos apsaugos, laikinojo prieglobsčio ar asmens perdavimo kitai valstybei. Pareiškėjas yra fizinis asmuo, tvirtinantis, kad viešajai administracijai priimant sprendimą buvo pažeistos jo teisės ir įstatymais saugomi interesai. Skundas turi būti pateiktas per 30 dienų nuo sprendimo įteikimo dienos. Gali būti nustatyti ir kiti terminai, pavyzdžiui, skundą dėl viešosios administracijos prašymo atmetimo kaip nepagrįsto privaloma pateikti teismui per 20 dienų nuo viešosios administracijos sprendimo priėmimo. Skundą dėl viešosios administracijos sprendimo nesuteikti laikinojo prieglobsčio galima pateikti per 15 dienų nuo sprendimo įteikimo. Teismas turi priimti sprendimą per 90 dienų nuo skundo pateikimo, nebent įstatymas numatyta kitaip. Byla dėl viešosios administracijos sprendimo, kuriuo nesutinkama suteikti laikinąjį prieglobstį, turi būti išnagrinėta ne vėliau kaip per 7 dienas nuo tos dienos, kai atsakovas pateikė savo atsiliepimą į skundą. Jeigu administracinis teismas nutaria, kad skundas yra nepagrįstas, jį atmeta. Jeigu paaiškėja, kad skundas yra pagrįstas, teismas nutarimu panaikina viešosios administracijos sprendimą.

*Pabėgėlių klausimai*

Kodekso 242–247 straipsniai reglamentuoja skundo dėl viešosios administracijos neveikimo reikalavimus. Pareiškėjas gali reikalauti, kad teismas įpareigotų veikti viešąją administraciją. Kreiptis į teismą dėl *viešosios administracijos neveikimo* gali fiziniai ir juridiniai asmenys, prokuroras, jeigu viešoji administracija po jo išpėjimų ir toliau nesiėmė veiksmų. Jeigu po skundo padavimo atsakovas ėmėsi veiksmų, teismas

*Viešosios administracijos neveikimas*

skundo nagrinėjimą sustabdo. Jeigu paaiškėja, kad viešoji administracija veikė tinkamai, teismas skundą atmeta. Jei skundas pagrįstas, teismas įpareigoja viešąją administraciją ne vėliau kaip per tris mėnesius imtis veiksmų. Viešoji administracija privalo pranešti teismui, kad ėmėsi veiksmų ir priėmė sprendimą. Jeigu viešoji administracija ir toliau per nustatytą terminą nesiima veiksmų, teismas jai gali skirti nuobaudą.

*Rinkėjų sąrašai*

Pareiškėjas gali reikalauti teismo pašalinti klaidas ar trūkumus *rinkėjų sąrašuose*. Pareiškėju gali būti fizinis asmuo, tvirtinantis, kad rinkimų teisės buvo pažeistos dėl klaidų ar trūkumų rinkėjų sąrašuose. Atsakovas yra savivaldybė, miestas ar miesto dalis, kuri tvarko rinkėjų sąrašus. Teismas sprendžia dėl prašymo iki penkių dienų nuo jo įteikimo. Jei atsakovas po skundo įteikimo teismui pataiso rinkėjų sąrašų trūkumus, teismas prašymo nagrinėjimą sustabdo, o jei paaiškėja, kad skundas nepagrįstas, – stabdo nagrinėjimą. Jeigu skundas pagrįstas, teismas nutartimi įpareigoja atsakovą pašalinti rinkėjų sąrašuose esančius trūkumus. Sprendimą priima apylinkės teismas pagal atsakovo geografinę padėtį.

*Kandidatų į Nacionalinę Tarybą, Europos Parlamentą sąrašai*

Atskiros Kodekso nuostatos yra skirtos *ginčų dėl kandidatų į Slovakijos Respublikos Nacionalinę Tarybą ir į Europos Parlamentą sąrašų registravimui*. Pareiškėjas gali reikalauti, kad teismas paliktų kandidatų sąrašuose, jei Valstybinė rinkimų ir politinių partijų finansavimo kontrolės komisija priėmė sprendimą dėl specialiosios kandidatų sąrašų registravimo tvarkos. Pareiškėjas gali reikalauti priimti sprendimą dėl kandidatų sąrašo registravimo, jei minėtoji Komisija nusprendė atsisakyti registruoti kandidatų sąrašą pagal specialiąją tvarką. Pareiškėju gali būti kandidatuojanti politinė partija ar politinių partijų koalicija, atsakovas – Valstybinė rinkimų ir politinių partijų finansavimo kontrolės komisija. Skundas turi būti paduotas per tris dienas nuo sprendimo gavimo dienos. Teismas sprendžia dėl prašymo priimtino per penkias dienas nuo jo įteikimo. Jei po tyrimo paaiškėja, kad skundas yra nepagrįstas, jis atmetamas. Jei paaiškėja, kad skundas pagrįstas, teismas nutarimu gali nuspręsti palikti kandidatų sąrašuose ar registruoti kandidatų sąrašą.

*Kandidatų į regiono savivaldos organų rinkimus sąrašų registravimas*

Atskiros kodekso nuostatos skirtos *ginčams dėl kandidatų į regiono savivaldos organų rinkimus sąrašų registravimo*. Pareiškėjas gali reikalauti priimti sprendimą įregistruoti kandidatą, jeigu regiono savivaldos rinkimų komisija nusprendė jo neregistruoti į vietos savivaldos organų rinkimus pagal specialiąją tvarką. Sprendimą priima apylinkės teismas pagal vietos savivaldos geografinę padėtį. Tokių skundų pareiškėjai gali būti politinė partija, jų koalicija arba nepriklausomas kandidatas, atsakovas – regiono savivaldos rinkimų komisija. Skundas turi būti paduotas per tris dienas nuo sprendimo dėl kandidato neregistravimo į sąrašus gavimo dienos. Atsakovas privalo per nustatytą terminą pateikti savo atsiliepimus į skundą. Teismas sprendžia dėl prašymo per tris dienas nuo jo įteikimo. Jeigu paaiškėja, kad skundas nepagrįstas, jis atmetamas, o jei skundas pagrįstas, teismas priima nutarimą kandidatą įregistruoti.

*Ginčus dėl kandidatų į savivaldybių, miestų ar miesto dalių organus sąrašų registravimo* taip pat nagrinėja apylinkių teismai. Pareiškėjas yra politinė partija, jų koalicija arba nepriklausomas kandidatas, o atsakovas – vietos rinkimų komisija arba miesto rinkimų komisija. Kitos nuostatos yra tokios pačios, kaip ir dėl ginčų, susijusių su regiono savivaldos organų rinkimais.

*Kandidatų į savivaldybių organų rinkimus sąrašų registravimas*

Kodekse reglamentuojamas nagrinėjimas ginčų, kylančių dėl savivaldybės, miesto, vietos, regiono tarybų narių mandatų panaikinimo, dėl savivaldybės seniūno, mero, miesto dalies seniūno, regiono savivaldos pirmininko pareigų netekimo, dėl vyriausiojo kontrolieriaus pareigų netekimo, dėl tarybų sprendimų teisėtumo, dėl savivaldybės, miesto, miestodalties arba regiono savivaldos priimtų visuotinai privalomų elgesio taisyklių atitikties įstatymams, Vyriausybės nutarimams, ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo institucijų priimtiems teisės aktams, dėl bendradarbiavimo su kitų vietos savivaldų organais ar narystės asociacijose nutraukimo.

Bylose dėl *savivaldybės, miesto, vietos, regiono tarybų narių mandatų panaikinimo* pareiškėjas gali reikalauti, kad mandatas tose tarybose toliau galiotų arba kad būtų panaikintas. Pirmuoju atveju pareiškėjas yra fizinis asmuo, tvirtinantis, kad jo mandatas taryboje turi toliau tęstis. Antruoju atveju pareiškėjas yra savivaldybė, miestas, miesto dalis, savivaldos regionas, tvirtinantis, kad tarybos nario mandatas turi baigtis. Pirmuoju atveju atsakovas yra savivaldybė, miestas, miesto dalis, savivaldos regionas, antruoju atveju – tarybos narys, kurio mandatas taryboje kvestionuojamas. Abiem atvejais skundai turi būti pateikti teismui per du mėnesius nuo momento, kai sužinoma, pavyzdžiui, kad tarybos narys dėl tam tikrų aplinkybių negali eiti savo pareigų. Jei teismas išsiaiškina, kad skundas yra nepagrįstas, skundo nagrinėjimas sustabdomas. Jei paaiškėja, kad skundas pagrįstas, teismas nusprendžia, kad tarybos nario mandatas turi arba tęstis, arba baigtis.

*Mandatų netekimas*

Bylose dėl *savivaldybės seniūno, mero, miesto dalies seniūno, regiono savivaldos pirmininko pareigų netekimo* pareiškėjas gali reikalauti, kad savivaldybės seniūno, mero, miesto dalies seniūno, regiono savivaldos pirmininko pareigos toliau būtų einamos, arba kad asmenys nebevykdytų seniūno, mero, regiono savivaldos pirmininko funkcijų. Pirmuoju atveju pareiškėjas turi būti fizinis asmuo, tvirtinantis, kad seniūno, mero, pirmininko funkcijos turi būti tęsiamos, o antruoju atveju pareiškėjas turi būti tarybos narys, tvirtinantis, kad atitinkami asmenys nebegali eiti seniūno, mero, pirmininko pareigų. Kitos nuostatos panašios į bylų dėl tarybų narių mandatų panaikinimo nagrinėjimą.

*Seniūno, savivaldos pirmininko pareigų netekimas*

Bylose dėl *vyriausiojo kontrolieriaus funkcijų netekimo* pareiškėjas gali reikalauti, kad būtų ištirtas tarybos sprendimo dėl vyriausiojo kontrolieriaus atleidimo iš pareigų savivaldybėje, mieste, miesto dalyje, savivaldos regione teisėtumas, taip pat kad jam (pareiškėjui) būtų gražinti

*Vyriausiojo kontrolieriaus funkcijų netekimas*

įgaliojimai atlikti funkcijas. Pareiškėjas turi būti fizinis asmuo, einantis ar ėjęs vyriausiojo kontrolieriaus pareigas. Atsakovas tokiose bylose būna savivaldybė, miestas ar jo dalis, savivaldos regionas, priėmęs sprendimą atleisti vyriausiąjį kontrolierių iš pareigų.

*Tarybų  
sprendimų  
teisėtumas*

Bylose *dėl tarybų sprendimų teisėtumo* pareiškėjas gali reikalauti panaikinti tarybos sprendimą, jeigu šis yra prieštaraujantis įstatymui ar kitam bendrojo pobūdžio teisės aktui. Pareiškėju tokioje byloje gali būti prokuroras, kurio protestas prieš priimant tarybos sprendimą nebuvo patenkintas. Atsakovas būtų savivaldybė, miestas ar jo dalis, savivaldos regionas, priėmęs skundžiamąjį sprendimą. Skundas turi būti paduotas per du mėnesius nuo momento, kai atsakovas raštu pranešė prokurorui, jog jo protestas nebuvo patenkintas.

*Vietos  
savivaldos  
priimtų  
norminių  
taisyklių  
teisėtumas*

Bylose *dėl tarybų sprendimų teisėtumo, dėl savivaldybės, miesto ar jo dalies arba regiono savivaldos priimtų visuotinai privalomų elgesio taisyklių atitikties įstatymams, Vyriausybės nutarimams, ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo institucijų priimtiems teisės aktams* pareiškėjas gali reikalauti pripažinti, kad minėtųjų savivaldos organų, įgyvendinančių savivaldos veiklą ar atliekančių valstybinio administravimo funkcijas, priimti teisės aktai neatitinka įstatymų, Vyriausybės nutarimų, ministerijų ir kitų centrinio valstybinio administravimo institucijų priimtų teisės aktų. Pareiškėjai tokiose bylose – prokuroras, kurio protestas nebuvo patenkintas, ir suinteresuota visuomenė, tvirtinanti, kad minėtaisiais aktais vietos savivaldos organai pažeidė visuomenės aplinkosaugos interesą. Atsakovai – vietos savivaldos organai, priėmę skundžiamus sprendimus. Jeigu paaiškėja, kad skundas yra pagrįstas, teismas savo nutarimu paskelbia apie skundžiamo teisės akto ar jo dalies neatitiktį aukštesnės galios teisės aktams. Tokiu atveju teisės aktas ar jo dalis netenka visuotinai privalomo pobūdžio. Per šešis mėnesius nuo teismo sprendimo įsigaliojimo vietos savivaldos organas privalo priimti teisės aktą, atitinkantį aukštesnės galios teisės aktų nuostatas.

*Bendradarbiavimas*

Bylose *dėl bendradarbiavimo su kitų vietos savivaldų organais ar narystės asociacijose nutraukimo* pareiškėjas gali reikalauti, kad teismas įpareigotų savivaldybę, miestą ar jo dalį, savivaldos regioną nutraukti sutartį su kita savivaldybe, miestu ar jo dalimi, savivaldos regionu, kitos valstybės teritorine savivalda ar įstaiga, atliekančia funkcijas regione. Pareiškėjas taip pat gali reikalauti, kad teismas įpareigotų nutraukti narystę savivaldybių, miestų ar savivaldos regionų asociacijose, tarptautinėse teritorinių vienetų asociacijose. Pareiškėjas tokiose bylose – valstybinio administravimo teritorinė institucija, o atsakovas – savivaldybė, miestas ar jo dalis, savivaldos regionas. Nepagrįstas skundas atmetamas, o jeigu jis pasirodo esąs pagrįstas, teismas įpareigoja nutraukti minėtąsias bendradarbiavimo ar narystės sutartis.

Bylose *dėl politinių teisių* reglamentuojamas nagrinėjimas ginčų, kylančių dėl politinės partijos registravimo, dėl generalinio prokuroro reikalavimo nutraukti politinės partijos veiklą, dėl piliečių būrimosi į asociacijas ar susirinkimus.

*Politinės teisės*

Bylose *dėl politinės partijos registravimo* pareiškėjas gali reikalauti patvirtinti, kad siūlymas registruoti politinę partiją yra teisėtas, prašyti persvarstyti sprendimą, kuriuo buvo atsisakyta įregistruoti politinę partiją, arba sprendimą, kuriuo buvo atsisakyta ištraukti pasikeitusius partijos duomenis į partijų registrą, arba atsisakyta ištraukti į partijų registrą naują partiją. Visais atvejais pareiškėjas yra politinės partijos komitetas arba tiesiog politinė partija ar politinės partijos narys. Atsakovas – Vidaus reikalų ministerija. Jeigu skundžiamas politinės partijos sprendimo teisėtumas, atsakovas – politinė partija. Skundų padavimo terminai yra skirtingi ir nustatomi pagal tai, dėl ko yra skundžiamasi – dėl politinės partijos registravimo, jos sprendimo teisėtumo ar pan.

*Politinės partijos registravimas*

Bylose *dėl politinės partijos veiklos nutraukimo* pareiškėjas yra generalinis prokuroras. Tokio reikalavimo priežastys yra nustatytos atskirame įstatyme. Atsakovas tokioje byloje – politinė partija. Jeigu skundas pagrįstas, o politinė partija nedisponuoja jokių turtu, teismas nusprendžia partiją panaikinti be likvidacijos. Jeigu politinė partija disponuoja turtu, teismas nusprendžia nutraukti jos veiklą nustatydamas atitinkamas likvidavimo procedūras ir paskirdamas likvidatorių iš asmenų, įrašytų Teisingumo ministerijos sudaromame sąrašė. Likvidatoriams negali būti politinės partijos narys.

*Politinės partijos veiklos nutraukimas*

Bylose *dėl piliečių būrimosi į asociacijas* pareiškėjas gali prašyti iširti sprendimą, kuriuo buvo atmestas asociacijos registravimas arba buvo nuspręsta dėl asociacijos pasibaigimo. Šiose bylose atsakovas yra Vidaus reikalų ministerija, pareiškėjai – asociacijos.

*Asociacijos*

Bylose *dėl piliečių būrimosi į susirinkimus* gali būti reikalaujama uždrausti burtis į susirinkimą arba gali būti reikalaujama susirinkimą paleisti. Pareiškėjas yra organizuojantis susibūrimą asmuo, atsakovas – viešojo administravimo subjektas, priėmęs skundžiamąjį sprendimą.

*Susirinkimai*

Slovakijoje, kaip ir Čekijoje ar Lenkijoje, yra reglamentuojamas ginčų *dėl kompetencijos* nagrinėjimas. Kompetencijų ginčai skirstomi į pozityvius ir negatyvius (žr. IV dalies 6.5 poskyrį „Teisminė kontrolė“ ir VI dalies 6.1 poskyrį „Administracinė teisminė kontrolė“). Šį grupavimą minėtojo Kodekso 412 straipsnyje įvardija ir įstatymų leidėjas. Taigi pažeidėjas gali reikalauti spręsti ginčą dėl kompetencijos, kilusį tarp viešojo administravimo subjektų arba tarp viešojo administravimo subjekto ir kito subjekto. Pareiškėjas gali būti viešojo administravimo subjektas, atsakovas – viešojo administravimo subjektas ar kitas subjektas.

*Kompetencijos ginčai*

Kodekso 420–437 straipsniai yra skirti reglamentuoti kitokius skundus, kuriuos nagrinėja administraciniai teismai, pavyzdžiui, dėl kitų valstybių viešosios administracijos sprendimų vykdymo.

### 6.6.2. Administracinių teismų procesas

*Skundo pateikimas*

Administracinių teismų proceso kodeksas reglamentuoja administracinio proceso eigą. Procesas prasideda skundo pateikimu teismui. Skundas persiunčiamas suinteresuotosioms šalims. Proceso dalyviais Kodeksas įvardija pareiškėją, atsakovą, kuris paprastai yra viešojo administravimo subjektas, kitus dalyvius, t. y. asmenis, dalyvavusius priimant viešosios administracijos sprendimą, asmenis, kuriuos numato įstatymai, ir asmenis, kurių teises ir pareigas gali paveikti administracinio teismo sprendimas. Kodeksas numato ir kitus galimus proceso subjektus, pavyzdžiui: suinteresuota visuomenė (slovak. *zainteresovaná verejnosť*), galinti dalyvauti bylose, susijusiose su aplinkosauga; Europos Komisija ir Slovakijos Antimonopolijų tarnyba, kurios, remiantis atskirais įstatymais, gali būti išklausytos teisme; prokuroras, kuris turi teisę pateikti skundą dėl viešosios administracijos neveikimo, dėl priimto sprendimo, dėl tarybų sprendimų, jeigu prieš tai nebuvo patenkintas prokuroro protestas. Generalinis prokuroras gali paduoti skundą dėl politinės partijos veiklos nutraukimo, kasacinį skundą, prašyti atnaujinti procesą ir t. t.

*Advokatas*

Pareiškėjas administraciniame procese turi būti atstovaujamas advokato, nebent jis pats turi teisinį išsilavinimą. Pareiškėjas gali būti atstovaujamas ir organizacijos, kurios narys yra, atstovo. Advokatas būtinas ne visose bylose, pavyzdžiui, jis nėra būtinas bylose, kurias nagrinėja apylinkių teismai.

*Terminai*

Kodekso 53 ir 54 straipsniai įtvirtina proceso dalyvių teisių ir pareigų lygybę, teisę bylinėtis jiems suprantama kalba. Minėtasis teisės aktas detaliai išaiškina, kaip skaičiuoti terminus, pavyzdžiui, valandomis (nuo veiksmo atlikimo valandos), dienomis (diena, kurią buvo atliktas veiksmas, nėra įskaičiuojama į bendrąjį terminą), savaitėmis, mėnesiais ir metais.

*Skundo atmetimas*

Slovakijos teismų administraciniame procese yra numatytas teisėjo nušalinimo institutas. Sprendimą dėl to priima teismo pirmininkas.

Teismas gali atmesti skundą, jei dėl to paties ginčo jau buvo priimtas teismo sprendimas, jei jau pradėtas bylos nagrinėjimas, jei skundas paduotas nesuėjus terminui arba pavėluotai, jei skundas paduotas neturinčio tokių įgaliojimų asmens ir pan. Kodekse numatytos sąlygos, kada teismas gali stabdyti ar nutraukti bylos nagrinėjimą.

*Pareiškėjo skundo patenkinimas*

Kodekso 101 straipsnyje nurodomas pareiškėjo skundo patenkinimo institutas (slovak. *uspokojenie žalobcu*), 102 straipsnyje įtvirtintas viešosios administracijos pareigos bendradarbiauti (slovak. *povinnosť poskytnúť súčinnosť*) su administraciniu teismu institutas. Pastarasis viešąją administraciją teismo reikalavimu įpareigoja per nustatytą laikotarpį pateikti administracinę bylą, kitus įrodymus, įrašus, atitinkamus dokumentus ir savo pastabas atitinkamu klausimu.

Teisminiam svarstymui vadovauja teismo senato pirmininkas. Posėdį proceso dalyviai gali įrašyti, apie tokį ketinimą jie turi iš anksto pranešti teismui.

Kodekso 120 straipsnis įtvirtina, kad teismas gali pats rinkti įrodymus.

Teismas priima sprendimus – nutarimus (slovak. *rozsudok*) ir nutartis (slovak. *uznesenie*). Nutarimai priimami daugiau nei pusės senato narių balsų dauguma. Nutarimas visada skelbiamas viešai Slovakijos Respublikos vardu, kartu su rezoliucine ir motyvuojamąja nutarimo dalimi bei nuorodomis apie nutarimo apskundimo galimybes. Nutarime turi būti nurodytas sprendimą priėmęs administracinis teismas, teisėjų vardai ir pavardės, tiksliai įvardytos proceso šalys ir jų atstovai, aptartas prokuroro dalyvavimas, apibrėžtas nagrinėtasis klausimas, išdėstyta rezoliucinė dalis, argumentavimas, išaiškintos kasacinio skundo padavimo galimybės, nurodyti terminai paduoti kasacinį skundą, advokato atstovavimo privalomumas teikiant kasacinį skundą, arba turi būti nurodyta, kad nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas. Konstatuojamojoje nutarimo dalyje turi būti trumpai aprašytas viešojo administravimo procesas, skundžiamojo sprendimo turinys, nurodyti esminiai pareiškėjo argumentai ir atsakovo atsiliepimai, esminių teiginių ir įrodymų vertinimai. Jeigu teismas nusprendžia panaikinti viešosios administracijos priimtą sprendimą ir grąžina jai toliau spręsti klausimą, tai nutarime turi būti nurodyta, kaip viešajai administracijai reikėtų elgtis toliau. Jeigu teismas nukrypsta nuo įprastos teismų praktikos, nutarime turi būti nurodyti detalūs tokio nukrypimo motyvai. Konstatuojamojoje dalyje turi būti nurodytas ir balsų, kuriais buvo priimtas nutarimas, skaičius. Jeigu kuris nors teisėjas nesutinka su daugumos nuomone, jis gali rašyti atskirąją nuomone, kuri turi būti pridėta prie konstatuojamosios nutarimo dalies. Nutarimą pasirašo visi senato teisėjai. Paprastai nutarimas nuo jo paskelbimo yra parengiamas ir išsiunčiamas per 30 dienų. Šis terminas teismo pirmininko sprendimu gali būti pailgintas, bet ne daugiau kaip dviem mėnesiais. Kai kuriais Kodekse numatytais atvejais nutarimas turi būti parengtas ir išsiųstas per 7 darbo dienas. Įteiktas sprendimas įgyja teisinę galią, nebent yra nustatyta kitaip. Pavyzdžiui, apygardos teismo nutarimas dėl administracinės atsakomybės įsigalioja praėjus 30 dienų nuo jo įteikimo arba padavus kasacinį skundą. Gali būti nustatyti ir kiti įsigaliojimo terminai.

Nutartys yra rašytinės, skelbiamos viešai. Jos priimamos dažniausiai dėl procesinių klausimų ar nustatant procesinę pareigą. Nutartis įsigalioja, kai yra įteikiama ir kai jos jau nebegalima apskūsti. Jeigu nutartį galima apskūsti, tai turi būti padaryta per 15 dienų nuo nutarties įteikimo dienos. Skunde turi būti nurodyta skundžiamoji nutartis, jos įteikimo data, apskundimo priežastis.

*Teismo  
sprendimai*

Kodekse nustatytos žyminio mokesčio mokėjimo ir atleidimo nuo jo sąlygos.

*Kasacinis skundas*

Kasaciniu skundu gali būti apskūstas įsigaliojęs apygardos teismo sprendimas. Dėl kasacinio skundo priėmimo sprendžia Aukščiausiojo Teismo senatas arba didysis Aukščiausiojo Teismo senatas, sudarytas iš septynių teisėjų (pavyzdžiui, atvejais, kai senato nuomonė skiriasi nuo anksčiau išsakytos Aukščiausiojo Teismo nuomonės). Kasacinį skundą galima motyvuoti tuo, kad teismas priėmė sprendimą neturėdamas tam kompetencijos, procese dalyvavo procesinio suinteresuotumo neturintis asmenys, proceso dalyvis neturėjo teisinio veiksnio ir jam niekas neatstovavo, tas pats klausimas jau buvo nagrinėtas, sprendimą priėmė nenusišalinęs teisėjas arba netinkamos sudėties apygardos teismas, teismas savo procesiniais veiksmais pažeidė dalyvio teises į teisingą procesą, priėmė neteisingu teisiniu klausimo vertinimu pagrįstą sprendimą, nukrypo nuo kasacinio teismo jurisprudencijos ir t. t. Kasacinį skundą, pagal Kodekso 442 straipsnį, gali paduoti asmuo, kurio nenaudai buvo priimtas teismo sprendimas, generalinis prokuroras, vadinamasis „pamirštas pareiškėjas“, t. y. asmuo, tvirtinantis, kad jis turėjo būti teismo proceso dalyvis, bet apygardos teismas su juo nesielgė kaip su proceso dalyviu (slovak. *kasačnú sťažnosť môže podať aj ten, kto tvrdí, že mal byť účastníkom konania a krajský súd s ním ako s účastníkom konania nekonal (ďalej len „opomenutý sťažovateľ“*). Kodekso nustatytais atvejais kasacinį skundą dėl interesų konflikto gali pateikti teritorinių savivaldų tarybos. Paprastai kasacinis skundas turi būti paduotas per mėnesį nuo apygardos teismo sprendimo įteikimo, bet gali būti nustatytas ir septynių dienų terminas, pavyzdžiui, bylose dėl prieglobsčio suteikimo.

Kasaciniame skunde turi būti nurodytas skundžiamas teismo sprendimas, duomenys apie sprendimo įteikimą, priežastys, dėl kurių teismo sprendimas yra skundžiamas. Surašant ir nagrinėjant kasacinį skundą advokato dalyvavimas būtinas. Skundas įteikiamas apygardos teismui, kuris, radęs kasacinio skundo trūkumą, apie tai praneša pareiškėjui ir paaiškina jų neištaisymo padarinius. Apygardos teismas įteikia kasacinį skundą visiems proceso dalyviams su prašymu, kad visi per 15 dienų pateiktų atsiliepimus, taip pat paaiškina, kad kitu atveju procesas vyks be jų atsiliepimo. Jeigu dalyviai atsiunčia savo atsiliepimus, teismas juos pateikia pareiškėjui. Tada apygardos teismas kasacinį skundą su visais reikalingais priedais pateikia Aukščiausiajam Teismui. Pastarasis priima nutarimą dėl kasacinio skundo, kuriuo buvo apskūstas apygardos teismo nutarimas. Jeigu skundžiama apygardos teismo nutartis, Aukščiausiasis Teismas per 60 dienų priima nutartį dėl kasacinio skundo. Minėtasis terminas Kodekso nustatytais atvejais gali būti trumpesnis. Teismas atmeta kasacinį skundą, jei jis buvo pateiktas per vėlai, paduotas tam neįgalio asmens ir t. t. Jeigu kasacinis teismas mano, kad skundas yra pagrįstas, panaikina pirmosios instancijos teismo sprendimą ir grąžina



bylą atitinkamam apygardos teismui. Jei kasacinis teismas padaro išvadą, kad skundžiamas viešosios administracijos sprendimas prieštarauja aukštesnės galios teisės aktui, tai kasacinis teismas apygardos teismo sprendimą gali pakeisti panaikindamas viešosios administracijos sprendimą ir toliau spręsti skundą gražinti viešajai administracijai.

Prašymą atnaujinti procesą gali pateikti proceso dalyviai, kurių nenaudai buvo priimtas teismo sprendimas, generalinis prokuroras; taip pat tokį prašymą galima paduoti, jei paaiškėja, kad proceso dalyviui nenaudingas sprendimas buvo priimtas dėl nusikalstamų teisėjo veiksmų. Procesas gali būti atnaujintas, jei Europos Žmogaus Teisių Teismas išaiškino, kad priimant teismo sprendimą ar vykstant procesui buvo pažeistos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės, taip pat procesas gali būti atnaujintas, jei teismo sprendimas yra priešingas ES teismų, Europos Tarybos ar Europos Komisijos sprendimams. Prašymas turi būti pateiktas per tris mėnesius nuo dienos, kai buvo sužinota apie proceso atnaujinimo priežastis. Skundą dėl proceso atnaujinimo nagrinėja tas teismas, kuris bylą nagrinėjo anksčiau.

*Proceso  
atnaujinimas*

Administracinių teismų procesas trumpai apžvelgtas remiantis Slovakijos Respublikos administracinių teismų proceso kodeksu, įsigaliojusiu 2016 m. liepos 1 dieną.



## VI DALIS

---

### LENKIJOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ

## VI DALIES TURINYS

<b>1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....</b>	<b>325</b>
<b>2. LENKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ SISTEMA .....</b>	<b>331</b>
2.1. Valstybinio administravimo subjektai .....	335
2.1.1. <i>Prezidentas</i> .....	336
2.1.2. <i>Seimui pavaldūs centriniai organai</i> .....	337
2.1.3. <i>Centriniai valstybinio administravimo subjektai</i> .....	338
2.1.3.1. <i>Ministrų Taryba ir jos pirmininkas</i> .....	338
2.1.3.2. <i>Ministrai ir ministerijos</i> .....	339
2.1.3.3. <i>Komitetai</i> .....	341
2.1.3.4. <i>Nacionalinė radijo ir televizijos taryba</i> .....	341
2.1.3.5. <i>Pinigų politikos taryba</i> .....	342
2.1.3.6. <i>Centrinės institucijos</i> .....	342
2.1.3.7. <i>Reguliavimo institucijos</i> .....	343
2.1.4. <i>Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai</i> .....	343
2.2. Vietos savivaldos administravimo subjektai .....	345
2.2.1. <i>Valsčiaus savivalda</i> .....	345
2.2.2. <i>Pavieto savivalda</i> .....	347
2.2.3. <i>Vaivadijos savivalda</i> .....	349
<b>3. LENKIJOS TEISMŲ SISTEMA .....</b>	<b>351</b>
<b>4. LENKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....</b>	<b>354</b>
4.1. Konstitucija .....	355
4.2. Įstatymai .....	355
4.3. Tarptautinės sutartys ir ES teisė .....	358
4.4. Nutarimai (potvarkiai) .....	358
4.5. Vietos teisės aktai .....	359
4.6. Vidaus teisės aktai .....	360
<b>5. LENKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS .....</b>	<b>360</b>
5.1. Administraciniai aktai .....	361
5.2. Vykdomieji aktai .....	363
5.3. Tiesiogiai įpareigojantys veiksmai .....	363
5.4. Dvišalės ir daugišalės veiklos formos .....	363
5.5. Faktiniai viešosios administracijos veiksmai .....	364
5.6. Viešosios administracijos neveikimas ir tylėjimas .....	364
<b>6. LENKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ .....</b>	<b>365</b>
6.1. Administracinė teisminė kontrolė .....	365
6.1.1. <i>Vaivadijų administraciniai teismai</i> .....	368
6.1.2. <i>Vyriausiasis administracinis teismas</i> .....	373
6.1.3. <i>Administracinių teismų kompetencija</i> .....	376
6.2. Parlamentinė kontrolė .....	377
6.3. Aukščiausieji kontrolės rūmai .....	378
6.4. Kitų teismų ir tribunolų kontrolė .....	378
6.5. Prokuroras .....	379
6.6. Ombudsmenas .....	379
6.7. Vyriausiasis asmens duomenų apsaugos inspektorius .....	379
6.8. Visuomenės atliekama kontrolė .....	380
6.9. Vietos savivaldos veiklos priežiūra .....	380
6.10. Vidaus kontrolė .....	382

Rengiant dalį apie Lenkijos administracinę teisę naudotasi daugybe teisės aktų, institucijų tinklalapiais ir vadovėliais. Iš pastarųjų daugiausia remtasi naujausiu: ZIMMERMANN, J. *Prawo administracyjne*. 6. wydanie. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer Business, 2014.

## 1. ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA

Pradedant išsamiau analizuoti lenkų administracinės teisės sampratą pirmiausia apžvelgiamas lenkų administracinės teisės specialistų parašytų administracinės teisės vadovėlių turinys.

J. Zimmermanno<sup>910</sup> parengtame administracinės teisės vadovėlyje nagrinėjamos šios temos: 1) bendrieji klausimai (administracija ir administracinė teisė, administracinės teisės šaltiniai, vertybės ir principai); 2) administracinės teisės struktūra (viešosios administracijos subjektai, viešosios administracijos struktūra ir jos subjektų ryšiai, valstybinio administravimo subjektai, vietos savivalda); 3) viešoji administracija (administraciniai teisiniai santykiai, viešasis interesas, viešosios teisės subjektų sąvoka, bruožai, kilmė, apsauga, viešosios administracijos veiklos formos); 4) administracijos kontrolė: administraciniai teismai, jų steigimo tikslas, sistema, istorija, skundas, jo nagrinėjimas, administracijos kontrolės sistema, parlamentinė kontrolė, Aukščiausiosios kontrolės institucija, kitų teismų ir tribunolų vykdoma kontrolė, prokuroro kontrolė, ombudsmenas, visuomenės kontrolė, vidaus kontrolė. Iš vadovėlio turinio darytina išvada, kad lenkų administracinės teisės galiojimo sritys apima viešąjį administravimą, jo struktūrą, veiklą, vidinę ir išorinę kontrolę.

*J. Zimmermanno vadovėlis*

Anksčiau autorių kolektyvo išleisto vadovėlio *Prawo administracyjne*<sup>911</sup> turinys yra toks: įvardiniai klausimai (administravimo, administracinės teisės samprata, administracinių normų rūšys, administraciniai teisiniai santykiai), administracinės teisės šaltiniai, administracinės teisės genezė, esminiai Europos teisės elementai, esminės teorinės administracinės teisės mokslo sąvokos (administracijos aparatas, veiklos priežiūra, kontrolė, koordinavimas, vadovavimas, administravimo decentralizacija, centralizacija, savivalda), administracijos organizacija (centriniai administracijos organai, teritoriniai valstybės vienetai, teritorinės administracijos organizacija, valstybės tarnautojai), administracijos funkcionavimas (veiklos teisinės formos, teismų atliekama viešojo administravimo veiklos kontrolė). Be to, nagrinėjami materialiosios administracinės teisės klausimai: administravimo kontrolė, pasirinktų sričių administracinis teisinis reguliavimas, pavyzdžiui, kalnų teisė, geologijos teisė, techninė priežiūra, antimonopolinė teisė, komunikacijų teisė ir t. t., sveikatos, socialinių ir darbo reikalų, švietimo, mokslo, kultūros klausimai, fizinių asmenų administracinis teisinis statusas, krašto apsaugos klausimai, užsienio reikalai.

*Prawo administracyjne*

<sup>910</sup> ZIMMERMANN, J. *Prawo administracyjne*, *supra* note 20.

<sup>911</sup> CIEŚLAK, Z., *et al.* *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000.

Viešasis  
administravimas

J. Zimmermannas savo vadovėlyje pradeda kalbėti apie administracinę teisę pirmiausia pateikdamas ne jos, bet viešojo administravimo (lenk. *administracja publiczna*) ir viešojo intereso sąvokų apibrėžimą. Taigi, pasak J. Zimmermanno, viešasis administravimas vykdomas per valstybę (arba per atitinkamus subjektus, veikiančius valstybės vardu), juo užtikrinamas visuomeninis gėris arba viešasis interesas, taip pat rūpinamasi ir specialiaisiais interesais, atitinkančiais visos visuomenės interesus ar visuomenės gerovės lūkesčius<sup>912, 913</sup>. M. Mozdzeń-Marcinkowski „Įvade į administracinę teisę“ taip pat pirmiausia aptaria viešąjį administravimą<sup>914</sup>. Jis skiria negatyviają ir pozityviają viešojo administravimo apibrėžtis. Negatyvioji (lenk. *definicja negatywna*) reiškia klasikinę sampratą, sukurtą vokiečių mokslininkų O. Meyerio ir W. Jellineko, vėliau adaptuotą lenkų mokslininkų S. Kasznicos ir A. Peretiakowicziaus. Šiuo požiūriu viešasis administravimas reiškia viską, kas yra ne įstatymų leidžiamoji ar teisminė valdžia. Pozityvioji apibrėžtis (lenk. *definicja pozytywna*) pabrėžia administravimo funkcijas ir viešąjį interesą. Taigi minėtasis mokslininkas skiria subjektyviają (lenk. *definicja podmiotowa*) ir objektyviają (lenk. *definicja przedmiotowa*) viešojo administravimo sampratas. Subjektyvioji samprata apima viešojo administravimo subjektus, o objektyvioji – viešosios administracijos veiklą.

Viešosios  
administracijos  
ypatumai

J. Zimmermannas<sup>915</sup> išvardija skiriamuosius viešosios administracijos ypatumus: 1) viešojo administracija veikia valstybės vardu, bet vieni viešojo administravimo subjektai tai daro tiesiogiai, kiti – per savivaldos institucijas; 2) viešojo administracija turi administravimo įgaliojimus, taigi vienašališkai priima sprendimus dėl teisinio santykio turinio (lenk. *administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego*), gali nustatyti teises, pareigas ir pati taikyti teisinę atsakomybę; 3) viešojo administracija funkciniu požiūriu yra skirtingų lygmenų, hierarchinė. Atliekamos dvejopos funkcijos: valdymo administravimo (lenk. *administracja władcza*) ir nevaldymo administravimo (lenk. *administracja niewładcza*). Valdymo įgaliojimų įgyvendinimo pavyzdys galėtų būti vienašališkų privalomojo pobūdžio teisės aktų priėmimas, nevaldymo – pagalbos, viešųjų paslaugų teikimo organizavimas. Viešojo valstybės socialinės gerovės administracija pagalbą gyventojams teikia tiesiogiai (pašalpos) ir netiesiogiai (švietimo, sveikatos įstaigų steigimas, greitkelių tiesimas ir t. t.). Minima ir viešosios administracijos įgyvendinama visuomenės turto disponavimo funkcija; 4) viešojo administracija veikia užtikrindama viešąjį interesą; 5) viešojo administracija veikia pagal įstatymus, taigi kiekvienas jos žingsnis turi būti

<sup>912</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 30.

<sup>913</sup> Manytina, kad lenkų įstatymų leidėjas nėra apibrėžęs viešojo administravimo (*aut. pastaba*).

<sup>914</sup> MOZDŻEŃ-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law. Warszawa: wydawnictwo C. H. Beck, 2009, p. 3–6.

<sup>915</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 33–36.

teisiškai pagrįstas. Galioja principas „galima tik tai, kas tiesiogiai leidžiama įstatymais“; 6) viešoji administracija yra teisės aktų vykdytoja, vadinasi, ji vykdo, sukonkretina teisę, formuoja mažesnės galios teisės normas; 7) viešoji administracija yra aktyvi ir pati gali inicijuoti kai kurias savo užduotis ir veiksmus; 8) viešoji administracija organizuoja visuomeninį gyvenimą teritorijoje, kurioje ji veikia; 9) viešoji administracija veikia nuolat ir stabiliai; 10) viešoji administracija veikia per pagrindinį personalą – institucijų tarnautojus; 11) viešoji administracija valstybėje yra monopolinio pobūdžio, nes ji yra viena, nors veikia daug jos institucijų.

M. Mozdzeń-Marcinkowski<sup>916</sup> viešąjį administravimą skirsto pagal funkcijas: 1) reguliuojamasis administravimas (arba, pagal lietuvišką teisinę terminiją, – administracinis reglamentavimas) (lenk. *administracja władcza*), t. y. administracinių sprendimų ir kitokių aktų priėmimas; 2) paslaugų administravimas (lenk. *administracja świadcząca*), t. y. registravimas, informavimo ir organizavimo veikla, socialinė pagalba, pagalba įvykus gaivalinėms nelaimėms; 3) valstybės nuosavybės administravimas (lenk. *administracja właścicielska*), t. y. administracija valdo įvairių formų viešąją nuosavybę, pavyzdžiui, partnerystės, agentūrų ir t. t.

*Viešojo administravimo klasifikacija*

Seniausias lenkų administracinės teisės apibrėžimas pateiktas 1880 m. A. Okolskio knygoje „Administracinės teisės ir įpareigojamųjų administracinių teisės nuostatų aiškinimas Lenkijos Karalystėje“. A. Okolskis administracinę teisę apibrėžia taip: „<...> administracinė teisė yra tie aktai, kuriais vadovaudamasi valstybė kuria visapusiškos visuomenės vystymosi sąlygas“<sup>917</sup>. W. L. Jaworskis 1924 m. teigė, kad administracinė teisė reguliuoja valstybės, kuri yra kontroliuojama, veiklą. J. Zimmermanno nuomone, W. L. Jaworskis jau bene prieš šimtą metų pabrėžė svarbiausią administracinės teisės funkciją, t. y. valstybės ir asmenų santykių reguliavimą<sup>918</sup>. Paminėtini ir kitų lenkų administracinės teisės specialistų – J. S. Langrodo ir F. Longchampso – apibrėžimai. Pirmasis apibrėžė administracinę teisę kaip viešosios teisės vidinės valstybinės tvarkos šaką, apimančią hierarchines normas, reglamentuojančias viešosios administracijos struktūrą ir veiklą, jos kontrolę. Antrasis 1958 m. administracinę teisę apibrėžė kaip rinkinį teisės normų, kurių galiojimas tiesiogiai įgyvendinimas per subjektus, administruojančius vertybes pirmenybę teikiant visuomenės gerovei (gyvybės ir sveikatos apsauga, aplinkosauga, laisvės garantija, gyventojų tapatybė ir pan.)<sup>919</sup>.

*Seniausi lenkų administracinės teisės apibrėžimai*

<sup>916</sup> MOZDŹEŃ-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law, *supra* note 914, p. 5–6.

<sup>917</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 38.

<sup>918</sup> *Ibid.*

<sup>919</sup> *Ibid.*

*Administracinės teisės objektas*

J. Zimmermannas teigia, kad paprasčiausias būdas administracinės teisės objektui išsiaiškinti – tiesiog žinojimas, kad jos objektas yra viešoji administracija, kurią galima suprasti dvejopai: instituciniu požiūriu – kaip administracijos institucijų kompleksą, funkcinio požiūriu – kaip administravimo funkcijas. Pasak mokslininko, tokiu atveju administracinės teisės objektas yra visa tai, kas susiję su viešosios administracijos organizavimu ir jos funkcijomis<sup>920</sup>.

*Plačioji administracinės teisės samprata*

J. Langas teigia, kad galima plačioji ir siauroji administracinės teisės samprata. Plačiąja prasme administracinė teisė – tai rinkinys teisės normų, reguliuojančių valstybinės administracijos, kaip valstybinio aparato dalies, organizavimo ir funkcionavimo principus, taip pat fizinių ar kitų subjektų statusą, kurio nereguliuoja jokių kitų teisės šakų normos. Siaurąja prasme administracinė teisė: a) apima teisių ir pareigų nustatymą asmenims, kurie patenka į atitinkamą padėtį arba atlieka atitinkamą veiklą; b) valstybinės administracijos kompetencijos nustatymą subjektų, esančių už valstybinės administracijos ribų, atžvilgiu; c) subjektų, esančių už valstybinės administracijos ribų, teisę reikalauti, kad administracijos organai atliktų savo funkcijas<sup>921</sup>.

*Siauroji administracinės teisės samprata*

*Administracinės teisės normos*

Lenkų teisininkai<sup>922</sup> administracinės teisės normas skirsto į: a) struktūrinės-organizacines, kuriomis kuriama viešosios administracijos sistema, b) įtvirtinamąsias normas, kuriomis įteisinamos priemonės siekti tikslų, užduočių, pavyzdžiui, norma dėl nacionalinio parko kūrimo, c) kompetencines, reguliuojančias viešosios administracijos veiklą, d) normas, apibrėžiančias veiklos formas ar keletą jų galimybių, e) materialiąsias, įtvirtinančias formalius teisinius viešosios administracijos veiklos pagrindus, f) procesines, kuriomis sukuriama teisiniai pagrindai leisti administracinius aktus, g) nukreipiamąsias ir h) blanketines. J. Langas dar skiria bendrąsias ir abstrakčiąsias normas. Bendrosios normos neturi konkretaus adresato, o abstrakčiosios neapibrėžia aplinkybių ir sąlygų, nuo kurių priklauso adresato teisės ar pareigos. Be to, mokslininkas administracinės teisės normas skirsto į administracinio proceso, skundų nagrinėjimo proceso, kontrolės proceso, administracinių teismų proceso, techninio ir visuomeninio pobūdžio normas<sup>923</sup>.

Lenkų administracinė teisė skirstoma į materialiąją, procesinę ir struktūrinę organizacinę (lenk. *prawo ustrojowe*, arba *prawo o ustroju administracji*).

*Struktūrinė organizacinė teisės dalis*

Struktūrinė organizacinė administracinės teisės dalis „yra kompleksas normų, kurias trumpai galima apibūdinti kaip atsakančias į klausimą, kas įgyvendina viešąjį administravimą, t. y. kas ir kokiais būdais yra įgaliotas veikti neperžengiant administracinės teisės ribų“<sup>924</sup>.

<sup>920</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 39.

<sup>921</sup> LANG, J. Typy norm w prawie administracyjnym, *supra* note 911, p. 23–24.

<sup>922</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 52–55.

<sup>923</sup> LANG, J. Typy norm w prawie administracyjnym, *supra* note 911, p. 25–27.

<sup>924</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 68.



Pasak M. Możdżeń-Marcinkowskio, ši administracinė teisė dalis apima viešosios administracijos struktūrą, viešojo administravimo subjektų tarpusavio santykių formas, organų skyrimo ir atleidimo principus, funkcijų paskirstymo sistemą ir t. t.<sup>925</sup>

Materialioji administracinė teisė reguliuoja tai, „ką viešojoje administracijoje daro, t. y. koks jos veiklos objektas, taip pat iš įstatymų arba iš administracinių aktų kylančias pareigas ir teises“<sup>926</sup>. M. Miemiecas teigia, kad materialioji administracinė teisė apima atskiras administracijos veiklos sritis<sup>927</sup>. Kitų mokslininkų nuomone, materialioji administracinė teisė sparčiai vystosi, apima daug skirtingų pošakių, pavyzdžiui, statybos teisę, vandens teisę ir yra glaudžiai susijusi su civiline ar baudžiamąja teise<sup>928</sup>. Lenkų autorių kolektyvo 2013 m. išleisto vadovėlio „Materialioji administracinė teisė“<sup>929</sup> pirmoji dalis „Specialioji administracinė teisė“ apima šias temas: pilietybė, užsieniečio statusas, pasas, asmens dokumentai, gyventojų surašymas, civilinės būklės aktai, vardo, pavardės keitimo tvarka. Antroje dalyje „Kolektyvinė administracinė teisė“ kalbama apie susivienijimus, politines partijas, bažnyčios ir tikėjimo organizacijas, tautines ir etnines mažumas. Trečiojoje vadovėlio dalyje „Socialinė paramos teisė“ nagrinėjama socialinė parama ir parama būstui. Ketvirtoji dalis skirta sveikatos apsaugos teisei. Joje kalbama apie gydymo įstaigų veiklą, sveikatos draudimą, Nacionalinį sveikatos fondą, paciento teises, medikų specializacijas (gydytojas, gydytojas odontologas, slaugas, akušeris, greitosios medicinos pagalbos gydytojas, felčeris), vaistų kainų kompensavimo tvarką. Penktojoje dalyje „Viešosios tvarkos apsaugos teisė“ autoriai nagrinėja administracinės policijos<sup>930</sup>, policijos, Vidaus saugumo agentūros, Valstybinės priešgaisrinės pagalbos tarnybos, sienos apsaugos, valsčių komandų, masinių renginių apsaugos, nepaprastųjų padėčių, krizių valdymo, civilinės saugos, asmens ir reputacijos apsaugos klausimus. Šeštojoje dalyje mokslininkai aptaria teritorinį planavimą, septintoji dalis skirta statybų teisei, o aštuntoji dalis „Teisė valdyti nekilnojamąjį turtą“ apima pastatų apskaitos, paminklų registro, geodezinių matavimų, požeminio vandens būsenos palaikymo ir kitas temas. Devintojoje dalyje aptariama ūkinės veiklos teisė. Visos minėtosios sritys aptiriamos analizuojant teisinį reguliavimą, jo apimtis, kompetentingas institucijas, jų veiklos teisinės formas.

„Procesinė (formalioji) dalis atsako į klausimą, kaip viešojoje administracijoje ir administraciniai teismai veikia įgyvendindami materialio-

*Materialiosios administracinės teisės dalis*

*Procesinė administracinės teisės dalis*

<sup>925</sup> MOZDŻEŃ-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law, *supra* note 914, p. 15.

<sup>926</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 68.

<sup>927</sup> MIEMIEC, M., *et al.* Materialne prawo administracyjne. Warszawa: Wolter Kluwer Business, 2013, p. 21.

<sup>928</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 68.

<sup>929</sup> MIEMIEC, M., *et al.* Materialne prawo administracyjne, *supra* note 927. Lietuvoje materialioji administracinė teisė įvardijama kaip specialioji (*aut. pastaba*).

<sup>930</sup> Lenk. sąvoka *policja administracyjna* apima ne tik valstybių ar vietos valdžios policijos organus, bet ir privačius subjektus, saugančius asmenis, jų reputaciją ir t. t. MIEMIEC, M., *et al.* Materialne prawo administracyjne, *supra* note 927, p. 157.

sios teisės normas (lenk. *jak działają organy administracji publicznej (także sądy administracyjne), realizujące (stosujące) normy prawa materialnego*)<sup>931</sup>. Procesinės dalies turinys atskleidžiamas aptariant lenkų administracinės teisės specialistų parengtą administracinio proceso vadovėlių<sup>932</sup>. Paprastai tokio pobūdžio lenkiškuose vadovėliuose aptariamai administracijos vykdomasis procesas (lenk. *postępowanie administracyjne*) ir administracinių teismų procesas (lenk. *postępowanie sądowoadministracyjne*). Taigi vadovėlis apima šias temas:

1) bendrieji dalykai: administracijos vykdomojo proceso teisės funkcijos ir administracinių teismų teisės funkcijos, administracijos vykdomojo proceso ir administracinių teismų proceso principai, lenkų administracijos vykdomojo proceso teisės kodifikacija, administracinių teismų istorinis ir lyginamasis kontekstas, administracijos vykdomojo proceso ir administracinių teismų proceso teisės šaltiniai, administracijos vykdomojo proceso ir administracinių teismų proceso sąvokų kilmė, stadijos, institutai;

2) administracijos vykdomojo proceso institucijos: administracijos procesiniai organai, šalys, subjektai, proceso dalyviai, administracijos vykdomojo proceso objektas;

3) administracijos vykdomojo proceso įprastiniai procesiniai veiksmai: įrodymai, specialiojo pobūdžio sprendimai administracijos vykdomajame procese, administracijos sprendimų ir nutarimų savitikra;

4) administracijos vykdomojo proceso ypatingosios tvarkos procesai: administracinių sprendimų trūkumų problema, administracijos sprendimų ir nutarimų ypatingasis patikrinimas administracijoje;

5) viešosios administracijos teisminė kontrolė: bendrosios kompetencijos teismas ir specialiojo pobūdžio viešosios administracijos aktų kontrolė;

6) administracinių teismų procesas: teisė į teisminę gynybą, administracinio teismo proceso subjektai, šalys, procesiniai administracinės teisenos veiksmai, žyminis mokestis, vaivadijų administracinių teismų administracinis procesas, kasacinis skundas, proceso atnaujinimas, administracinio teismo sprendimo panaikinimas;

7) administracinis vykdomasis procesas, jo subjektai, priemonės, eiga, apskundimas, vykdomojo proceso priežiūros priemonės, užtikrinimo procesas;

8) supaprastintas procesas.

Kai kurie lenkų autoriai<sup>933</sup> dar skiria vidaus administracinę teisę (lenk. *prawo administracyjne wewnętrzne*) ir išorės administracinę teisę (lenk. *zewnętrzne prawo administracyjne*). Pirmoji yra santykius viešosios

*Vidaus ir išorės administracinė teisė*

<sup>931</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 68.

<sup>932</sup> ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.

<sup>933</sup> MOŹDŻEŃ-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law, *supra* note 914, p. 16–17.

administracijos viduje reguliuojančių normų sistema. Šios normos negali tiesiogiai paveikti asmenų teisių ir pareigų, negali būti teisinis pagrindas priimti administracinius sprendimus. Antroji yra viešosios administracijos ir asmenų santykius reguliuojančių normų sistema. Šiuo atveju jų pagrindu priimami administraciniai aktai.

## 2. LENKIJOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ SISTEMA

Prieš išsamiau susipažįstant su Lenkijos viešosios administracijos institucijų sistema, apžvelgtini viešojo administravimo subjektai (lenk. *podmioty administracji publicznej*)<sup>934</sup>.

Lenkų viešojo administravimo subjektų grupėms priskiriami viešojo administravimo organai, administravimo organai, savivaldos (specialiosios ir teritorinės), viešosios ir administravimo įmonės, taip pat ir kiti viešosios administracijos subjektai, t. y. valstybinės įmonės, agentūros, viešosios teisės bendrovės, viešosios teisės fondai, visuomeninės organizacijos. Toliau remiantis teisės aktais ir J. Zimmermanno atliktu tyrimu<sup>935</sup> trumpai aptariama kiekviena iš jų.

Vadovaujantis Lenkijos administracinio proceso kodekso<sup>936</sup> 5 straipsnio 2 dalies 3 punktu, pateikiamas viešosios administracijos organų (lenk. *organ administracji*) sąrašas: ministrai, centriniai valstybinio administravimo subjektai, vaivados arba kiti teritoriniai valstybinio administravimo organai, veikiantys valstybės ar savo vardu, taip pat vietos savivaldos organai. Viešojo administravimo organas lenkų administracinės teisės literatūroje suprantamas ne kaip pareigas einantis asmuo, bet kaip pareigybė, pavyzdžiui, Ministrų Tarybos pirmininkas, vaivada.

Administravimo organai (lenk. *organ Administrujący*) nėra viešosios administracijos organai, jiems yra suteikta faktinio administravimo funkcija. Prie tokių organų priskiriami universitetų rektoriai, valstybinių agentūrų, bankų, teritorinių savivaldų organizacinių vienetų vadovai, pavyzdžiui, valsčiaus visuomeninės pagalbos institucijos direktorius, pagalbinių teritorinės savivaldos padalinių vadovai, pavyzdžiui, seniūnai, viešosios teisės fondai, bendrovės, taip pat privatinės teisės subjektai, atliekantys viešojo administravimo funkcijas.

Lenkų specialistai savivaldos rūšis (lenk. *samorząd*) skirsto į specialiąsias ir teritorines. Specialiosios savivaldos dar skirstomos į profesines ir ekonomines. Profesinėms savivaldoms priskiriama advokatūra, teisės patarėjų savivalda, notariatas, architektų, farmacininkų, gydytojų, veterinarų, žemdirbių, inžinierių statybininkų, psichologų savivaldos ir

*Viešojo administravimo subjektų grupės*

*Viešosios administracijos organas*

*Administravimo organai*

*Savivaldos*

<sup>934</sup> Pavyzdžiui, ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 139–167; Boć, J. (red.). Prawo administracyjne. Wrocław: Kolonia Limited, 2000, p. 121–129.

<sup>935</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 139–167.

<sup>936</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270.

pan. Ekonominėmis savivaldomis laikomi šalies regionuose veikiantys amatų rūmai, draudimo rūmai, pavyzdžiui, Lenkijos draudimo rūmai<sup>937</sup>. Teritorinės savivaldos pavyzdys galėtų būti valsčiai, pavietai, vaivadijos.

*Viešosios  
įmonės*

Viešosios ir administracinės įmonės (lenk. *zakład administracyjny*) nėra viešosios administracijos organai. Manoma, kad jos steigiamos iš humanistinių, o ne iš komercinių paskatų ir atlieka administracines nematerialiųjų paslaugų pobūdžio, pavyzdžiui, švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, užduotis. Šių įmonių organai priskiriami administracinių organų grupei. Tai gali būti bibliotekos, mokyklos, ligoninės, muziejai, draugijos, kalėjimai, studentų savivalda, tėvų komitetai ir pan. Šios įmonės yra ir civilinės, ir administracinės teisės subjektai. Nuo korporacijų jos skiriasi tuo, kad nėra valdomos dalyvių ir gali tik teikti paslaugas vartotojams, pavyzdžiui, studentams, skaitytojams, pacientams ir pan. Šių asmenų kategorijai priskiriamos ir komunalinės įmonės.

*Valstybės  
įmonės*

Valstybės įmonės (lenk. *przedsiębiorstwa*), kaip ir agentūros, viešosios teisės bendrovės ar fondai, priskiriamos kitai viešojo administravimo subjektų kategorijai, bet ne viešajai administracijai, nors kai kurie iš jų atlieka administravimo funkcijas. Dėl šios priežasties J. Zimmermannas šiuos subjektus laiko administraciniais, antai toks būtų Lenkijos paštas, atliekantis pašto paslaugų teikimo administravimo funkciją, įmonės, atsakingos už miesto komunikacijas, sanitarinę inžineriją, vandens ar energijos priežiūrą ir t. t. Minėtasis autorius šių subjektų grupei priskiria ir šalies bankus.

*Agentūros*

Agentūromis (lenk. *agencje*) įvardijami tam tikros siauros srities subjektai, įgyvendinantys viešąjį administravimą visoje valstybėje. Pavyzdžiui, Valstybinė radijo ir žinių agentūra, Žemės ūkio rinkos agentūra, Statybos ir greitkelių eksploatavimo agentūra, Ekonominės plėtros agentūra apibrėžiamos kaip eklektiški subjektai, atskleidžiantys valstybinio ekonomikos administravimo komercializacijos formas (lenk. *są to eklektyczne osoby prawne, które stanowią przykład komercjalizacji form ustrojowych rządowej administracji gospodarczej*<sup>938</sup>).

*Viešosios  
teisės  
bendrovės*

Viešosios teisės bendrovės (lenk. *spółki prawa publicznego*) yra prekybos bendrovės, kurioms administracinės teisės normos suteikia administratorių ir administravimo užduotis atliekančių subjektų statusą. Būtent tuo jų statusas skiriasi nuo privatinės teisės normomis reguliuojamų bendrovių statuso. Į šią kategoriją patenka ir valstybinės (Lenkijos paštas), ir nevalstybinės įmonės (pavyzdžiui, sveikatos apsaugos įstaigos).

*Viešosios  
teisės  
fondai*

Viešosios teisės fondai (lenk. *fundacje prawa publicznego*) steigiami turint tam tikrą tikslą, pavyzdžiui, sveikatos apsaugos, mokslo plėtros, švietimo ir auklėjimo, kultūros ir meno, istorinių paminklų ir aplinkos apsaugai puoselėti. Fondus gali kurti fiziniai ar juridiniai asmenys. Juos

<sup>937</sup> Polska Izba Ubezpieczeń. Warszawa, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-02]. Prieiga per internetą: <<http://piu.org.pl/>>.

<sup>938</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 161.

prižiūri atitinkama ministerija arba vaivadija, pavyzdžiui, Visuomenės nuomonės tyrimų centras, Lenkijos ir Vokietijos fondas, Valstybinis aplinkosaugos fondas, Valstybinis sveikatos apsaugos fondas. Fondus, pavyzdžiui, Lenkijos mokslo fondą, gali steigti ir ministerijos. J. Zimmermannas teigia, kad pagrindinis fondų ir viešosios teisės įmonių bei bendrovių skirtumas yra tas, jog pastarųjų steigimas, tikslo formavimas, struktūra ir likvidavimas priklauso nuo jas steigiančio subjekto sprendimo, o viešosios teisės fondų tikslus steigimo metu nustato fundatorius<sup>939</sup>.

Pagal Administracinio proceso kodekso 5 straipsnio 2 dalies 5 punktą, visuomeninės organizacijos (lenk. *organizacje społeczne*) yra profesinės organizacijos, savivaldos, kooperatyvai ir kt. Šis apibrėžimas apima labai daug subjektų, prie kurių galima priskirti ir fondus, ir profesines savivaldas. Lenkų mokslininkai pateikia pavyzdžių: Lenkijos filatelistų draugija, Lenkijos Raudonasis Kryžius.

Lenkų teisinėje literatūroje pabrėžiama, kad kai kurių viešojo administravimo subjektų samprata yra ne visada aiški, kartais – chaotiška ir nevienalytė<sup>940</sup>.

Toliau remiantis J. Zimmermanno atliktu tyrimu<sup>941</sup> ir įstatymais gilnamasi į Lenkijos viešosios administracijos struktūrą (lenk. *struktura administracji publicznej*), kurią sudaro sektoriniai ir teritoriniai segmentai.

Sektorinės struktūros viešojo administravimo subjektams, t. y. visai vertikalčiai jų struktūrai nuo žemiausiojo iki aukščiausiojo administracinio aparato lygmens, pavyzdžiui, sveikatos, kultūros, užsienio reikalų sektoriams, turi vadovauti ministras arba centrinis viešosios administracijos organas. Taigi galima teigti, kad šiuo atveju iš esmės kalbama apie valstybinį administravimą ir jo šakas. Paminėtinas 1997 m. priimtas Įstatymas dėl valstybinio administravimo sričių<sup>942</sup>. Pagal šio įstatymo 5 straipsnį, iš viso yra nustatytos 32 sritys (pavyzdžiui, viešojo administravimo, turizmo, biudžeto, viešųjų finansų, vandens ūkio, jūrų ūkio, kūno kultūros, mokslo, valstybės apsaugos, žemės ūkio, darbo ir t. t.), kurioms vadovauja ministrai. Ministras gali vadovauti kelioms sritims. Vienai ar kelioms sritims kuruoti gali būti steigiami keletas departamentų. Įstatyme nurodyta, kokias sritis ir kurias institucijas kontroliuoja ministrai. Įstatymo 33a straipsnyje įtvirtintos institucijos, kurios nėra priskirtos nė vieno ministro valdymo sričiai: Vyriausioji statistikos tarnyba, Lenkijos standartizacijos komitetas, Konkurencijos ir vartotojų apsaugos tarnyba, Vidaus saugumo tarnyba, Žvalgybos agentūra, Centrinis antikorupcijos biuras, Energetikos reguliavimo tarnyba,

*Visuomeninės organizacijos*

*Sektorinės struktūros subjektai*

<sup>939</sup> *Ibid.*, p. 161–162.

<sup>940</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>941</sup> Čia remiamasi įstatymais ir vadovėlio medžiaga. Žr.: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 168–175.

<sup>942</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943.

Viešųjų pirkimų tarnyba, Lenkijos kosmoso agentūra<sup>943</sup>. Jas kontroliuoja Ministrų Tarybos pirmininkas.

*Teritorinė struktūra*

Teritorinė viešosios administracijos struktūra Lenkijoje yra tripakopė. Paminėtinas 1998 m. priimtas Įstatymas dėl pagrindinio tripakopio valstybės teritorijos suskirstymo įgyvendinimo<sup>944</sup>. Šio įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad valstybės teritoriniai vienetai yra valsčiai, pavietai ir vaivadijos. Valsčius yra mažiausias teritorinis administracinis vienetas, kuris Konstitucijos 164 straipsnyje įvardytas pagrindiniu teritorinės savivaldos vienetu. Pagal 1990 m. priimto Valsčių savivaldos įstatymo<sup>945</sup> 4 straipsnio 1 dalį, valsčius kuria, jungia, dalija, naikina ir jų ribas nustato Ministrų Taryba atsižvelgdama į gyventojų lūkesčius atskleidžiančią valsčiaus tarybos nuomonę ir t. t. Ministrų Taryba valsčiui ar kitai vietai gali suteikti miesto statusą, nustatyti ar pakeisti pavadinimą. Minėtojo įstatymo 4a straipsnio 4 dalyje įtvirtinta galimybė gyventojų referendumu steigti, jungti, dalyti, naikinti, nustatyti valsčių ribas<sup>946</sup>. Viduriniu teritoriniu vienetu Lenkijoje laikomas pavietas. Remiantis 1994 m. priimto Pavietų savivaldos įstatymo<sup>947</sup> 3 straipsnio 1 d.

*Valsčiai*

limi, Ministrų Taryba pavietus steigia, jungia, dalija, naikina, nustato jų ribas ir pavadinimus, taip pat valdžios buveines. Tai gali būti daroma ir pavieto tarybos, pavieto teises turinčio miesto, tarybos arba valsčiaus tarybos siūlymu. Pavieto ribos nustatomos ir keičiamos atsižvelgiant į valsčių, patenkančių į pavieto teritorijos ribas, nuomonę. Ministrų Tarybos 1998 m. nutarimu buvo patvirtintas 308 pavietų ir 65 pavietų teises turinčių miestų statusas<sup>948</sup>. Miestai, turintys daugiau nei 100 tūkstančių gyventojų, taip pat miestai, nebeturintys vaivadų rezidencijų<sup>949</sup>, įgijo pavieto teises. Kaip teigia J. Zimmermannas, miestas pavieto teisėmis skiriasi nuo pavieto tuo, kad pavietą sudaro valsčiai, o miestas pavieto teisėmis yra valsčius, atliekantis pavieto funkcijas, todėl miestų pavieto teisėmis statusas reglamentuojamas ne Pavietų savivaldos įstatymu, bet Valsčių savivaldos įstatymu<sup>950</sup>. Įstatymo dėl pagrindinio tripakopio valstybės teritorijos suskirstymo įgyvendinimo 2 straipsnio 1 dalyje išvardytos 16 vaivadijų (Žemutinės Silezijos, Kujavijos Pamaro, Liublino, Liubušo, Lodžės, Mažosios Lenkijos, Mazovijos, Opolės, Pakarpatės, Palenkės, Pamaro, Silezijos, Šventojo Kryžiaus, Varmijos Mozūrų, Didžiosios Lenkijos, Vakarų Pamaro vaivadijos), o minė-

*Pavietas*

*Vaivadijos*

<sup>943</sup> Lenk. *Glówny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki, Polska Agencja Kosmiczna.*

<sup>944</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603.

<sup>945</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2013 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2013 r. poz. 594.

<sup>946</sup> Šią nuostatą įstatymų leidėjas priėmė 2011 metais.

<sup>947</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

<sup>948</sup> Dz. U. Nr 96, poz 603 rozporządzenie rady ministrów w sprawie utworzenia powiatów.

<sup>949</sup> 1998 m. iš 49 vaivadijų liko 16.

<sup>950</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 173.

tojo įstatymo 3 straipsnyje nustatytos vaivadų ir seimukų (lenk. *sejmik*) rezidencijos. J. Zimmermannas atkreipia dėmesį, kad vaivados – tai valstybinio administravimo organai<sup>951</sup>, o seimukai – vietos savivaldos administravimo organai<sup>952</sup>. Vaivadijos steigiamos ir naikinamos įstatymu, bet Ministrų Taryba nutarimu gali keisti tam tikras vaivadijų teritorijas, jei tai susiję su pavietų steigimu, dalijimu ar naikinimu. Lenkų administracinės teisės specialistas mini ne tik valsčius, pavietus ir vaivadijas, bet ir regionus. Jie gali būti federaliniai, autonominiai, funkciniai ir savivaldų regionai, bet vaivadijos negalima priskirti nė prie vieno iš šių grupių. Regiono sąvoka yra platesnė už vaivadijos ir nėra laikoma pagrindinio tripakopio valstybės teritorijos suskirstymo dalimi<sup>953</sup>. Teritorinėms struktūroms priskiriami ir pagalbiniai vienetai, kurie steigiami kaimo ar miestų valsčiuose, pavyzdžiui, gyvenvietės ir kt. Teritorinėms struktūroms priklauso ir specialūs vienetai, pavyzdžiui, nacionaliniai parkai, kalnų perėjos ar krantinės<sup>954</sup>.

Lenkijoje yra 16 vaivadijų, o valsčių – apie 2 500<sup>955</sup>.

Remiantis aptartųjų teritorinių struktūrų statuso analize galima daryti išvadą, kad lenkų viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro teritorinės savivaldos ir valstybinio administravimo (lenk. *administracja rządowa*, arba *administracja państwowa*) subjektai, skirstomi į centrinius (lenk. *centralna administracja rządowa*) ir teritorinius (lenk. *terenowa administracja rządowa*).

Lenkiškas žodis *rząd* turi keletą prasmų – valdymas (administravimas), valdžia, vyriausybė, todėl tiesioginis sąvokos *administracja rządowa* vertimas turėtų būti „Vyriausybės administracija“, kuri turėtų atitikti ir Konstitucijos IV skyriaus vertimo „Ministrų Taryba ir Vyriausybės administracija“ turinį, nes šis skyrius skirtas tik premjerui, ministrams ir Ministrų Tarybai. Vis dėlto autorė verčia šią sąvoką *valstybinis administravimas*, nes Įstatymas dėl valstybinio administravimo sričių apima ne tik vykdomosios valdžios institucijas, bet ir institucijas, kurios tiesiogiai nepatenka į ministrų valdymo sritis.

*Rząd*

## 2.1. Valstybinio administravimo subjektai

(lenk. *administracja rządowa*)

Kaip minėta, valstybinio administravimo subjektai skirstomi į centrinus ir teritorinius. Lenkų mokslininkai, be šių dviejų valstybinio administravimo subjektų kategorijų, mini Lenkijos Respublikos Prezidentą ir

<sup>951</sup> Pagal Konstitucijos 152 straipsnį, vaivada yra Ministrų Tarybos atstovas vaivadijoje. Lietuviškas šios pareigybės analogas, matyt, galėtų būti Vyriausybės atstovas (*aut. pastaba*).

<sup>952</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 173.

<sup>953</sup> Kartais žodis „regionas“ vartojamas vietoj žodžio „vaivadija“, pavyzdžiui, Žemutinės Silezijos atveju, arba kalbant apie kraštą, esantį netoli kitos šalies, pavyzdžiui, Karpatų regioną. J. Zimmermanno nuomone, ši sąvoka tapo teisine kategorija, kai 2000 m. buvo priimtas Įstatymas dėl paramos regionų plėtrai principų. *Ibid.*, p. 174.

<sup>954</sup> *Ibid.*

<sup>955</sup> Skaičiavimas atliktas vadovaujantis Įstatymo dėl pagrindinio tripakopio valstybės teritorijos paskirstymo įgyvendinimo priedu.

Seimui pavaldžius centrinius organus, kuriuos įvardija kaip pagrindinius administravimo organus, veikiančius už valstybinio administravimo ribų (lenk. *centralne organy administrujące poza administracją rządową*)<sup>956</sup>. J. Langas Lenkijos administracijos subjektus grupuoja į centrinius ir teritorinius. Centriniais subjektams priklauso valstybės vadovas, Ministrų Taryba, jos pirmininkas, vicepirmininkas, kanceliarija, ministrai ir ministerijos, komitetai, centriniai administracijos organai, netipiniai centrinės administracijos organizaciniai vienetai. Teritoriniams valstybinio administravimo subjektams priskiriami valstybinio administravimo organai, sutelkti vaivadijų administracijose, vietos savivaldos organai, Varšuvos savivaldos administracija, specialieji teritorinių administracijų organizaciniai vienetai (valstybės teritorijoje veikiančios inspekcijos)<sup>957</sup>. J. Bočas kalbėdamas apie valstybinio administravimo subjektus vartoja ir kitą – vyriausiųjų centrinės administracijos organų (lenk. *naczelne organy administracji rządowej*)<sup>958</sup> – sąvoką. Jais vadinami valstybės vadovas, Ministrų Taryba, Tarybos pirmininkas ir ministrai. Tekste pastaroji sąvoka nevertinama, apsiribojama vadinamųjų centrinių ir teritorinių administravimo subjektų sąvokų analize.

Taigi tolesnėse pastraipose apžvelgiami kai kurie minėtieji subjektai<sup>959</sup>.

### 2.1.1. *Prezidentas*<sup>960</sup> (lenk. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*)

Pagal Lenkijos Konstitucijos 10 straipsnio 2 dalį, Lenkijoje „įstatymų leidžiamąją valdžią igyvendina Seimas ir Senatas, vykdomąją – Lenkijos Respublikos Prezidentas ir Ministrų Taryba, teisminę – teismai ir tribunolai“<sup>961</sup>. Taigi Prezidentas yra priskirtas prie vykdomosios valdžios, bet „tai nereiškia, kad jis priklauso viešajai administracijai“<sup>962</sup>. J. Zimmermanno nuomone, sąvoka „vykdomoji valdžia“ yra platesnė už sąvoką „viešoji administracija“, nes apima ir vadovavimą valstybės politikai, veiklos kryptių nustatymą, kontrolę bei priežiūrą. Pasak mokslininko, Prezidento teisinis statusas yra konstitucinės teisės reguliavimo dalykas, bet nustatytas tam tikrų Prezidento kompetencijų reglamentavimas ir konstitucinės, ir administracinės teisės normomis. Pavyzdžiui:

1) valstybės vadovui leidžiant bendrojo pobūdžio teisės aktus, potvarkius dėl nepaprastosios padėties, vidaus administravimo įsakus (lenk. *postanowienie*);

<sup>956</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>957</sup> LANG, J. Organizacja administracji w Polsce, *supra* note 911, p. 149–262.

<sup>958</sup> Boć, J. (red.). Prawo administracyjne, *supra* note 934, p. 135–146.

<sup>959</sup> Apžvelgiant minėtuosius subjektus remiamasi: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 187–267, taip pat daugybe teisės aktų.

<sup>960</sup> Pagal Konstitucijos 127 straipsnį, Lenkijos Respublikos Prezidentą renka tauta penkerių metų kadencijai. Pakartotinai tas pats asmuo gali būti išrinktas vieną kartą. Piliėtis, norintis būti išrinktas valstybės vadovu, turi būti sulaukęs 35 metų, turėti rinkimų į Seimą teisę. Jo kandidatūrą turi pateikti 100 000 piliečių, turinčių teisę rinkti Seimą (*aut. pastaba*).

<sup>961</sup> Rašant apie Lenkiją naudotasi Konstitucijos vertimu, parengtu leidiniui „Pasaulio valstybės konstitucijos“ (II tomas).

<sup>962</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 187.

*Vykdomoji valdžia v. viešoji administracija*

*Prezidento kompetencija, reglamentuojama administracinės teisės normomis*



2) skiriant pareigūnus – Ministrų Tarybos pirmininką, kitus tarybos narius, ypatingos reikšmės klausimais sušaukiant Kabineto Tarybą<sup>963</sup>, skiriant Konstitucinio Tribunolo pirmininką ir vicepirmininką, Aukščiausiojo Teismo pirmąjį pirmininką ir pirmininkus, Vyriausiojo administracinio teismo pirmininką ir pirmininkus, Valstybinio radijo ir televizijos tarybos narius, Pinigų politikos tarybos narius, Generalinio štabo viršininką, siūlant Seimui Lenkijos nacionalinio banko pirmininko kandidatūrą;

3) vadovaujant ginkluotosioms pajėgoms;

4) priimant specialiojo pobūdžio sprendimus, pavyzdžiui, teikiant Lenkijos pilietybę, išreiškiant sutikimą kam nors atsisakant Lenkijos pilietybės, suteikiant malonę, apdovanojimus, skiriant teisėjus, generolus, suteikiant mokslo profesoriaus vardus ir kt.;

5) leidžiant įsakus, įgyvendinant įgaliojimus, kuriems nereikia leisti potvarkių (lenk. *rozporządzenie*) ar įsakymų (lenk. *zarządzenie*)<sup>964</sup><sup>965</sup>.

Prezidento pagalbinis organu laikoma Prezidento kanceliarija, kuriai vadovauja valstybės vadovo skiriamas ir atleidžiamas ministrui prilygstantis asmuo. Kanceliarijos statutą tvirtina Prezidentas<sup>966</sup>. Patariamuoju valstybės vadovo organu laikoma Nacionalinė saugumo taryba<sup>967</sup>.

### 2.1.2. Seimui pavaldūs centriniai organai

(lenk. *organy centralne podległe Sejmowi RP*)

Prie šių organų grupės priskiriamas Valstybinei darbo inspekcijai vadovaujantis vyriausiasis darbo inspektorius ir generalinis asmens duomenų apsaugos inspektorius<sup>968</sup>. Jų statusas ypatingas, nes, pavyzdžiui, Vyriausiąjį darbo inspektorių skiria Seimo maršalka<sup>969</sup>, atsižvelgdamas į Darbo apsaugos tarybos ir atitinkamos Seimo komisijos nuomonę, o generalinį asmens duomenų apsaugos inspektorių siūlo Seimas. Siūlymui turi pritarti Senatas. Be to, jų statusas reglamentuojamas įstatymais ir Seimo maršalkos (Darbo inspekcijos atveju) tvirtinamais veiklos statutais<sup>970</sup>. Šiuos organus J. Zimmermannas laiko „turinčiais ir valstybinės kontrolės, ir administracinių organų bruožų. Jų nepriklausymas nuo Vyriausybės ir tai, kad turi vyriausiųjų organų statusą, atskiria juos nuo kitų rūšių valstybinio administravimo“<sup>971</sup>.

Valstybinė  
darbo  
inspekcija

Generalinis  
duomenų  
apsaugos  
inspektorius

<sup>963</sup> Kabineto Taryba neturi Ministrų Tarybos įgaliojimų, nors ją sudaro Ministrų Taryba. Kabineto Tarybai pirmininkauja tik valstybės vadovas, ji sušaukiama ypatingiesiems klausimams spręsti (Konstitucijos 141 str.) (*aut. pastaba*).

<sup>964</sup> Prezidento leidžiamų teisės aktų rūšių vertimas surašytas pagal Lenkijos Konstitucijos vertimą, parengtą leidiniui „Pasaulio valstybės konstitucijos“ (II tomas).

<sup>965</sup> Tokius įgaliojimus nurodo J. Zimmermannas: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 188.

<sup>966</sup> *Ibid.*

<sup>967</sup> *Ibid.*

<sup>968</sup> MOZDZEN-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law, *supra* note 914, p. 92.

<sup>969</sup> Lietuvoje Seimo maršalkos atitiktumu yra Seimo pirmininkas (*aut. pastaba*).

<sup>970</sup> Pavyzdžiui, *Statut Państwowej Inspekcji Pracy* patvirtintas Seimo maršalkos įsakymu *Zarządzenia nr 7 Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, o bendrasis teisinis statusas reglamentuojamas Valstybinės darbo inspekcijos įstatymu *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 13 kwietnia 2007 r.*

<sup>971</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 188.

### 2.1.3. Centriniai valstybinio administravimo subjektai

(lenk. *centralna administracja rządowa*)

#### 2.1.3.1. Ministrų Taryba ir jos pirmininkas

(lenk. *Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów*)

Ministrų Tarybos statusas ir kompetencija reglamentuojami Konstitucijos VI skyriuje, Ministrų Tarybos įstatyme<sup>972</sup>, kituose teisės aktuose, taip pat pačios Tarybos patvirtintame vidaus darbo reglamente<sup>973</sup>, įtvirtinančiame jos darbo tvarką ir organizaciją.

*Ministrų  
Tarybos  
sudėtis*

Ministrų Taryba yra kolegialus organas, kurį sudaro jos pirmininkas<sup>974</sup>, ministrai, gali būti paskirti ir vicepirmininkai. Pagal Konstitucijos 147 straipsnio 4 dalį, Ministrų Tarybos sudėtį gali sudaryti įstatymais nustatytų komitetų pirmininkai. Jau minėta, kad Ministrų Tarybos narius skiria valstybės vadovas, kuriam jie prisiekia<sup>975</sup>.

2015 m. liepos 30 d. duomenimis, Lenkijoje buvo 17 ministerijų, 2016 m. liepos duomenimis – 19 ministerijų: Krašto apsaugos, Teisingumo, Išdo, Aplinkos, Skaitmeninimo, Energetikos, Valstybinio švietimo, Šeimos, darbo ir viešosios politikos, Mokslo ir aukštojo išsilavinimo, Plėtos, Sporto ir turizmo, Jūrų ir vidaus vandenų susisiekiimo, Finansų, Kultūros ir tautinio istorinio palikimo, Vidaus reikalų ir administracijos, Žemės ūkio ir kaimo plėtos, Užsienio reikalų, Infrastruktūros ir statybos, Sveikatos<sup>976</sup>.

*Ministrų  
Tarybos  
kompetencija*

Konstitucijos 146 straipsnio 4 dalyje įvardijama Ministrų Tarybos kompetencija, kuri grupuojama taip<sup>977</sup>:

- 1) įstatymų įgyvendinimo užtikrinimas ir nutarimų<sup>978</sup> leidimas;
- 2) valstybinio administravimo subjektų veiklos koordinavimas ir kontrolė;
- 3) įgaliojimai, susiję su valstybės turtu ir biudžetu: valstybės turto interesų apsauga, valstybės biudžeto projekto priėmimas, valstybės biudžeto vykdymas;
- 4) įgaliojimai, susiję su valstybės vidaus saugumu ir viešąja tvarka, valstybės išoriniu saugumu;
- 5) įgaliojimai, susiję su užsienio politikos įgyvendinimu;
- 6) savo darbo tvarkos ir organizacijos patvirtinimas.

Lenkijoje ministerijas nutarimais steigia Ministrų Taryba. Antai 1999 m. lapkričio 3 d. Ministrų Taryba įsteigė Finansų ministeriją<sup>979</sup>.

<sup>972</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Dz. U. z 2012 r. poz. 392.

<sup>973</sup> Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r.

<sup>974</sup> Tai yra Lenkijos Ministras pirmininkas (*aut. pastaba*).

<sup>975</sup> Ministrų Taryba prieš pradėdama eiti pareigas privalo gauti absoliučios Seimo daugumos pasitikėjimą jos veiklos programa (*aut. pastaba*).

<sup>976</sup> Prezes Rady Ministrów. Warszawa, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-18]. Prieiga per internetą: <<https://www.premier.gov.pl/>>.

<sup>977</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 190.

<sup>978</sup> Čia vartojamas lenkų kalbos žodis *rozporządzenia*, kuris suprantamas kaip valstybės vadovo potvarkis. Jis verčiamas kaip „nutarimas“, nes kalbama apie kolegialią instituciją (*aut. pastaba*).

<sup>979</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Finansów.

Ministrai yra dvejopo statuso pareigūnai – kolegialaus organo nariai, solidariai atsakantys Seimui, ir kartu vienvaldės institucijos (ministerijos) vadovai, kurie patys atsako už savo veiklą.

J. Zimmermannas skiria pagalbines ir vidines Ministrų Tarybos institucijas. Tai yra nuolatiniai komitetai, kurių tikslas yra inicijuoti, parengti ir derinti sprendimus, ir laikini tam tikram tikslui sudaryti komitetai, taip pat komisijos, rengiančios kodifikavimo projektus, bei jungtinės komisijos, pavyzdžiui, Jungtinė valstybinio ir teritorinių savivaldų administravimo komisija<sup>980</sup>. Ministrų Tarybos įstatymo 14 straipsnyje minima Teisėkūros taryba prie Ministrų Tarybos pirmininko – patariamoji institucija įstatymų projektų ir įstatymus įgyvendinamųjų teisės aktų projektų klausimais. Šio įstatymo 14a straipsnyje įtvirtintas Valstybinis teisėkūros centras prie Ministrų Tarybos pirmininko, užtikrinantis teisinės paslaugas Ministrų Tarybai.

Ministrų Tarybos įstatymo 26–31 straipsniai skirti Tarybos pirmininko kanceliarijai, turinčiai užtikrinti tinkamą Tarybos, jos pirmininko, vicepirmininkų, Įstatymų leidimo tarybos, Civilinės tarnybos vadovo, Specialiųjų tarnybų reikalų kolegijos veiklą. Kanceliarijai vadovauja viršininkas, kurį skiria ir atleidžia Ministrų Tarybos pirmininkas. J. Zimmermannas kanceliarijos funkcijas skirsto į tris grupes: kontrolės (Ministrų Tarybos ar jos pirmininko užduočių įgyvendinimo kontrolė), koordinavimo (valstybinio administravimo personalo politikos koordinavimas), informavimo (informacijos teikimas Ministrų Tarybai, Įstatymų rinkinių leidimas (lenk. *Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski*)<sup>981</sup>.

Ministrų Tarybos pirmininko funkcijas lenkų mokslininkai skirsto taip: 1) potvarkių ir įsakymų priėmimas. Įstatymų leidžiamosios valdžios srityje pirmininkas vadovauja Vyriausybės teisėkūros procesui ir prižiūri jo eigą, leidžia Lenkijos įstatymų rinkinį;

2) vadovauja ir prižiūri valstybinę administraciją. Čia priskirtini įgaliojimai skirti ir atleisti centrinių organų vadovus bei vaivadas;

3) vadovavimas civilinei tarnybai;

4) teritorinės savivaldos priežiūros vykdymas;

5) įvairūs įgaliojimai, susiję su atskiromis viešosios administracijos veiklos šakomis;

6) organizaciniai įgaliojimai (Ministrų Tarybos posėdžių šaukimas ir pan.)<sup>982</sup>.

Pirmininkas gali turėti vicepirmininkų.

### 2.1.3.2. *Ministrai ir ministerijos* (lenk. *ministrowie i ministerstwa*)

Konstitucijos 149 straipsnyje įtvirtinta, kad „ministrai vadovauja atitinkamoms Vyriausybės administracijos sritims arba vykdo Ministrų Tarybos pirmininko jiems pavestas užduotis. Ministro, vadovaujančio

<sup>980</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 192.

<sup>981</sup> *Ibid.*

<sup>982</sup> *Ibid.*, p. 194.

*Istatymas  
dėl valsty-  
binio admi-  
nistravimo  
sričių*

Vyriausybės administracijos sričiai, veiklos apimtį nustato įstatymas<sup>983</sup>. Kalbama apie Įstatymą dėl valstybinio administravimo sričių, kuriame yra nurodyta, už kokias sritis koks ministras yra atsakingas, kokios institucijos jam pavaldžios. Pavyzdžiui, finansų ministrui yra pavaldus muitinės tarnybos vadovas, ūkio ministras prižiūri Lenkijos verslo liudijimų tarnybos veiklą, infrastruktūros ir plėtros ministras kontroliuoja generalinio statybos priežiūros inspektorius veiklą, kultūros ir istorinių paminklų ministras – valstybės archyvų vyriausiojo direktoriaus veiklą, žemės ūkio ministrui pavaldi Veterinarijos inspekcija, teisingumo ministrui – Centrinė kalėjimų tarnybos direkcija, išdo ministras prižiūri Valstybės išdo generalinės prokuratūros veiklą, susisiekimo ministras – Civilinės aviacijos direkcijos vadovo, kelių ir greitkelių generalinio direktoriaus, kelių transporto vyriausiojo inspektorius veiklą, aplinkos ministrui pavaldus aplinkosaugos generalinis direktorius prižiūri Valstybinės atomistikos agentūros vadovo ir Kalnų tarnybos vadovo veiklą, Nacionalinio aplinkosaugos fondo, valstybinio miškų ūkio „Valstybės miškai“ veiklą ir pan. Be to, ministrų funkcijos skiriamos pagal jų veiklos sritis. Pavyzdžiui, bendradarbiavimas su kitais organais ir tarptautinėmis institucijomis, įstatymų projektų rengimo užtikrinimas, ministrui pavaldžios srities politikos inicijavimas, atitinkamos srities apsauga ir jos aplinkos kūrimas, atitinkamos srities atstovavimas Ministrų Taryboje ir t. t.

*Ministrų  
įgaliojimai*

Pagal Ministrų Tarybos įstatymo 34 straipsnį, ministrai steigia ir naikina jiems pavaldžias įstaigas, skiria ir atleidžia iš pareigų šių institucijų vadovus, pavyzdžiui, Finansų ministerijos duomenų perdirbimo centrą<sup>984</sup>. Pagal Įstatymo 35 straipsnį, institucijų, kurių veiklą prižiūri ministrai, vadovus skiria ir atleidžia Ministrų Tarybos pirmininkas remdamasis atitinkamo ministro pasiūlymais. Šių institucijų darbo reglamentus tvirtina ne ministras, bet Ministrų Tarybos pirmininkas ministro siūlymu. Ministras skiria ir atleidžia tokių institucijų vadovų pavaduotojus. Vis dėlto tai nėra griežta taisyklė, pavyzdžiui, Įstatymo dėl valstybinio administravimo sričių 29 straipsnyje įtvirtinta, kad vidaus reikalų ministras prižiūri policijos ir generalinės sienų apsaugos tarnybos veiklą, nors Vyriausiosios policijos komendantą skiria Ministrų Tarybos pirmininkas vidaus reikalų ministro siūlymu, o Generalinės sienų apsaugos tarnybos komendantą skiria vidaus reikalų ministras.

*Sekretoriai,  
viceministrai,  
ministro  
kabinetas*

Ministrams jų funkcijas padeda įgyvendinti sekretorius, viceministrai, politinis ministro kabinetas, į kurio sudėtį įeina patarėjai, patariantys ministro kuruojamos politikos šakos klausimais, jų steigiami administracijos padaliniai ar įstaigos bei jų kontroliuojamų institucijų vadovai. Ministerijų organizacinius dalinius paprastai sudaro departamentai, biurai, sekretoriatai, komitetai ir t. t. Visi šie daliniai aptarnauja ir vykdo ministerijų valdymo sritims priskirtus uždavinius.

<sup>983</sup> Autorė naudojo si leidiniui „Pasaulio valstybės konstitucijos“ (II tomas) parengtu Lenkijos Konstitucijos vertimu.

<sup>984</sup> Zarządzenia Ministra Finansów nr 42 z dnia 1 października 2010 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej „Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów“ (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 10, poz. 47 z późn. zm.).

Ministerijos vadovaujasi Įstatymu dėl valstybinio administravimo sričių, Ministrų Tarybos įstatymu, Ministrų Tarybos pirmininko potvarkiais patvirtintais ministrų veiklos apimties aprašais<sup>985</sup>, ministrų įsakymais patvirtintais ministerijų organizaciniais reglamentais<sup>986</sup>, ministrų potvarkiais patvirtintais organizacinių vienetų ar ministro kontroliuojamų tarnybų sąrašais<sup>987</sup>.

### 2.1.3.3. *Komitetai* (lenk. *komitety*)

Valstybinio administravimo subjektų grupei priskiriami komitetai, turintys „ypatingą vietą viešosios administracijos struktūroje <...>, nes tai kolegialūs organai, kurių pirmininkų statusas ir kompetencija yra ta pati kaip ministrų. Tai suteikia komitetams vyriausiųjų viešosios administracijos organų poziciją“<sup>988</sup>. Čia minimi du komitetai – Europos reikalų komitetas, kuriam pirmininkauja užsienio reikalų ministras, ir Mokslinių tyrimų komitetas, kuriam vadovauja mokslo ir aukštojo išsilavinimo ministras. J. Jagielskis mini anksčiau veikusį Europos integracijos komitetą (1996–2009 m.), taip pat Krašto apsaugos komitetą. Prie šios kategorijos kolegialių institucijų mokslininkas priskiria ir Nacionalinę radijo bei televizijos tarybą<sup>989</sup>.

*Europos reikalų komitetas  
Mokslinių tyrimų komitetas*

*Krašto apsaugos komitetas*

### 2.1.3.4. *Nacionalinė radijo ir televizijos taryba*

(lenk. *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*)

Šiai institucijai Konstitucijoje skirti 213–215 straipsniai. Taigi Taryba yra konstitucinio lygmens institucija.

Minėtieji straipsniai įtraukti į Konstitucijos IX skyrių „Valstybės kontrolės ir teisės apsaugos institucijos“, kuriame taip pat reglamentuojamas Aukščiausiųjų kontrolės rūmų (lenk. *Najwyższa Izba Kontroli*) ir piliečių teisių gynėjo (lenk. *Rzecznik Praw Obywatelskich*) statusas. X skyriuje reglamentuojamas Lenkijos nacionalinio banko (lenk. *Narodowy Bank Polski*) statusas. Lenkijos administracinės teisės specialistai šių institucijų neįtraukia į viešosios administracijos struktūrą, išskyrus Pinigų politikos tarybą, kuri yra Nacionalinio banko vidaus organas.

Iš viso yra penki Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos nariai, iš kurių šešerių metų kadencijai du skiria Seimas, vieną – Senatas, o kitus du – valstybės vadovas. Pagal Konstitucijos 213 straipsnį, Taryba užtikrina žodžio laisvę, teisę į informaciją, viešąjį interesą radijuje ir televizijoje. Atlikdama savo funkcijas ji priima potvarkius, o specialiaisiais klausimais priima nutarimus.

*Radio ir televizijos tarybos narių skyrimas*

<sup>985</sup> Pavyzdžiui, *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów* (Dz. U. poz. 1256).

<sup>986</sup> Pavyzdžiui, *Zarządzenie Nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów*.

<sup>987</sup> Pavyzdžiui, pagal *Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 2011 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów lub przez niego nadzorowanych* (M.P. Nr 4, poz. 58) Lenkijos finansų ministrai pavaldžios teritorinės munitinės, Ekspertinių kreditų draudimo įmonė, mokymo centrai, Skaičiavimų standartų komitetas, Finansų ministerijos duomenų centras.

<sup>988</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 197.

<sup>989</sup> JAGIELSKI, J. Centralne organy administracyjne, *supra* note 911, p. 193–196.

*Tarybos  
įgaliojimai*

Tarybos statusą reglamentuoja Konstitucija, Radijo ir televizijos įstatymas<sup>990</sup>, taip pat pačios Tarybos patvirtintas darbo reglamentas. Taryba numato valstybės politikos kryptis radijo ir televizijos transliacijų srityje, teikia koncesijas skleisti ir skirstyti programas, nustato abonentų mokesčius už įrašymą į programų registrą, koncesijos suteikimą ir t. t. Tarybos narių renkamas Tarybos pirmininkas atlieka tam tikras administravimo funkcijas.

### *2.1.3.5. Pinigų politikos taryba (lenk. Rada Polityki Pieniężnej)*

Pagal Konstitucijos 227 straipsnio 2 dalį, Lenkijos nacionalinio banko institucijos yra nacionalinio banko pirmininkas, Pinigų politikos taryba ir Lenkijos nacionalinio banko valdyba. Pinigų politikos taryba priklauso Lenkijos nacionalinio banko vidaus organams<sup>991</sup>. Šios institucijos statusas reglamentuojamas Konstitucijoje ir Nacionalinio banko įstatyme<sup>992</sup>.

*Pinigų  
politikos  
tarybos  
sudėtis*

Tarybą sudaro devyni asmenys, juos šešeriems metams po tris skiria valstybės vadovas, Seimas ir Senatas. Tarybos pirmininkas yra minėtojo banko pirmininkas. Pagrindinės Tarybos funkcijos – nustatyti svarbiausias pinigų politikos kryptis ir pateikti jas Seimui susipažinti, taip pat teikti Seimui ataskaitas, kaip vykdoma pagrindinių pinigų naudojimo krypčių politika.

### *2.1.3.6. Centrinės institucijos (lenk. organy centralne)*

Aprašydamas valstybinius administravimo subjektus J. Zimmermannas<sup>993</sup> įvardija centrinės institucijas:

*Centrinių  
organų  
grupės pagal  
J. Zimmer-  
manną*

1) organai, pavaldūs Ministrų Tarybai, pavyzdžiui, Specialiųjų tarnybų kolegija;

2) organai, pavaldūs Ministrų Tarybos pirmininkui, pavyzdžiui, Pagrindinė statistikos tarnyba, Lenkijos standartizacijos komitetas, Konkurencijos ir vartotojų apsaugos tarnyba, Vidaus saugumo tarnyba, Žvalgybos agentūra, Centrinis antikorupcijos biuras, Energetikos reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba, Lenkijos kosmoso agentūra, t. y. institucijos, įvardytos Įstatymo dėl valstybinio administravimo sričių 33a straipsnyje. Yra ir daugiau institucijų, pavyzdžiui, Laipsnių ir vardų skyrimo centrinė komisija, Narkomanijos prevencijos taryba, Valstybės regionų politikos taryba ir kitos;

3) ministrams pavaldūs organai, pavyzdžiui, Valstybinė akreditavimo komisija, Finansinės informacijos vyriausiasis inspektorius, Verslo liudijimų tarnyba, Muziejų reikalų taryba, Generalinis policijos komendantas, Valstybinė transplantacijos taryba ir t. t.

<sup>990</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Dz. U. 1993 nr 7 poz. 34.

<sup>991</sup> Tai pabrėžia ir J. Zimmermannas, žr.: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 198.

<sup>992</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz. U. 1997 nr 140 poz. 938.

<sup>993</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 198–200.

Lenkų mokslininkai šias institucijas grupuoja ir kitaip: a) žinybinės, pavyzdžiui, Valstybinės darbo tarnybos pirmininkas, pavaldus Darbo ir visuomenės politikos ministerijai, vidaus reikalų ministrui pavaldūs Priešgaisrinės saugos generalinis komendantas, Valstybės sienos apsaugos vyriausiasis komendantas, vyriausiasis policijos komendantas; b) nežinybinės, pavyzdžiui, vyriausiasis Statistikos tarnybos pirmininkas, Verslo liudijimų tarnyba, c) specialiosios inspekcijos, pavyzdžiui, Prekybos inspekcija, Sanitarijos inspekcija, Aplinkosaugos inspekcija, Augalų apsaugos inspekcija, inspekcijų organai, pavyzdžiui, vyriausiasis veterinaras, kiti vyriausieji inspektorai ir t. t.<sup>994</sup>

*Žinybinės  
institucijos*

*Nežinybinės  
institucijos*

*Specialiosios  
inspekcijos*

### 2.1.3.7. Reguliavimo institucijos

Centriniam viešojo administravimo organams J. Zimmermannas priskiria ir reguliavimo institucijas: Konkurencijos ir vartotojų apsaugos direkcijos pirmininką, Elektroninių komunikacijų direkcijos pirmininką, Civilinės aviacijos direkcijos pirmininką, Energetikos reguliavimo direkcijos pirmininką, Geležinkelio transporto direkcijos pirmininką<sup>995</sup>. Lenkai šių institucijų nelaiko nepriklausomomis nuo vykdomosios valdžios (kaip prancūzai, amerikiečiai, čekai ir t. t.), nes kai kurių jų veiklą prižiūri atitinkamos srities ministras, o kai kuriuos vadovus skiria premjeras<sup>996</sup>. J. Jagielskis šiuos organus vadina netipiškais centrinės administracijos organizaciniais vienetais – agentūromis (lenk. *nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej – agencji*)<sup>997</sup>.

*Reguliavimo  
institucijos*

### 2.1.4. Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai

(lenk. *terenowa administracja rządowa*)

Lenkijoje teritoriniai valstybinio administravimo subjektai steigiami ir vaivadijose, ir pavietuose. J. Zimmermannas pateikė tam tikrų institucijų sąrašą:

- 1) vaivada (lenk. *wojewoda*);
- 2) vaivadijų administracijose sutelkti valstybinio administravimo organai, tarp jų jungtinių tarnybų, inspekcijų direktoriai (lenk. *województwa administracja zespolona*);
- 3) ministrams pavaldūs organai, atliekantys savo funkcijas vaivadijose (lenk. *województwa administracja niezespolona*).

Į šį sąrašą gali būti įtraukiami vietos savivaldos dariniai ar jų junginiai, taip pat seniūnai ir kiti valstybinį administravimą įgyvendinantys subjektai<sup>998</sup>.

<sup>994</sup> JAGIELSKI, J. Centralne organy administracyjnej, *supra* note 911, p. 197–202.

<sup>995</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjnej, *supra* note 20, p. 198–200.

<sup>996</sup> *Ibid.* Pavyzdžiui, Konkurencijos ir vartotojų apsaugos direkcijos pirmininką, Energetikos reguliavimo direkcijos pirmininką, Geležinkelio transporto direkcijos pirmininką skiria premjeras. Reikia pripažinti, kad kai kuriuos vadovus, pavyzdžiui, Elektroninių komunikacijų direkcijos pirmininką, skiria Seimas Senato sutikimu (*aut. pastaba*).

<sup>997</sup> JAGIELSKI, J. Centralne organy administracyjnej, *supra* note 911, p. 202–203.

<sup>998</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjnej, *supra* note 20, p. 202.

**Vaivada**

Vaivados ir vaivadijos teisinis statusas reglamentuojamas Konstitucijos 152 straipsnyje, kuriame įtvirtinta, kad vaivada yra Ministrų Tarybos atstovas vaivadijoje, taip pat Vaivados ir valstybinio administravimo vaivadijoje įstatyme<sup>999</sup>, Ministrų Tarybos pirmininko patvirtintame Vaivadijos tarnybos statute<sup>1000</sup>, vaivados patvirtintame vaivadijos tarnybos reglamente<sup>1001</sup>. Statutuose reglamentuojamas vaivadijos tarnybos organizacinių padalinių sąrašas ir jų kompetencija. Reglamentuose atsispindi vaivadijos tarnybos struktūra, vadovavimo tarnybai principai, direktorių, jų pavaduotojų, skyrių vadovų ir jų pavaduotojų teisinis statusas, vaivados ir generalinio direktoriaus privalomojo pobūdžio teisės aktų priėmimo pagrindai, priežiūros skyriaus, kontrolės ir skundų skyriaus, kitų skyrių bei biurų organizacinės struktūros ir pan.

**Vaivada ir Ministrų Taryba**

Vaivadą už viešosios administracijos reikalus atsakingo ministro siūlymu skiria Ministrų Tarybos pirmininkas, kuris ir prižiūri vaivados veiklą, stebi, ar ji atitinka Ministrų Tarybos politiką, vertina jo ataskaitas, stebi, ar vaivados veikla yra ekonomiška, sąžininga, teisėta. J. Zimmermannas vaivados funkcijas grupuoja taip<sup>1002</sup>:

**Vaivados funkcijos**

- 1) Ministrų Tarybos atstovavimo vaivadijoje funkcija;
- 2) valstybinio administravimo organo vaivadijoje funkcija;
- 3) valstybinio administravimo vadovo vaivadijoje funkcija;
- 4) vietos savivaldos organų veiklos teisėtumo priežiūros funkcija;
- 5) valstybės turto naudojimo ir valdymo funkcija, t. y. dalyvavimas civiliniuose teisiniuose santykiuose;
- 6) vaivados kaip aukštesniojo lygmens institucijos, kai jis priima sprendimus dėl žemesniojo lygmens institucijos, tarkim, valstybinio administravimo institucijų pavietuose, funkcijos;
- 7) valstybinio administravimo organų veiklos vaivadijose kontrolės funkcija;
- 8) teisėkūros funkcija: vaivada priima teisės aktus, privalomus tos teritorijos ar jos dalies asmenims.

Panašiai vaivados funkcijas grupuoja ir Z. Cieślak<sup>1003</sup>.

Pagrindinė vaivados veiklos forma yra jo priimami įsakymai. Pagal Vaivados ir valstybinio administravimo vaivadijoje įstatymo 7 straipsnį, vaivadai funkcijas padeda atlikti vicevaivados – pirmasis ir antrasis. Juos skiria Ministrų Tarybos pirmininkas vaivados siūlymu. J. Zimmermannas šiuos pareigūnus priskiria prie administruojančiųjų subjektų, kurie pavaduoja vaivadą kaip viešosios administracijos organą<sup>1004</sup>.

**Vicevaivados****Valstybinio administravimo organai vaivadijose**

*Vaivadijos administracijoje sutelkti valstybinio administravimo organai* apima valstybinės priešgaisrinės saugos komendantus, policijos ko-

<sup>999</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206.

<sup>1000</sup> Pavyzdžiui, *Statut Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 12 stycznia 2015 r.*

<sup>1001</sup> Pavyzdžiui, *Regulamin Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 5 marca 2015 r.*

<sup>1002</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 204.

<sup>1003</sup> CIEŚLAK, Z. Organizacja administracji terenowej, *supra* note 911, p. 221–222.

<sup>1004</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 207.



mendantus, farmacijos inspektorius, prekybos inspekcijų inspektorius, statybos priežiūros inspektorius, geodezinių ir kartografinių tyrimų priežiūros inspektorius, aplinkosaugos inspektorius, kelių transporto inspektorius, senovės paminklų konservavimo specialistus, vaivadijų veterinarus ir t. t. Visi šie pareigūnai atlieka savo užduotis padedami vaivadijos tarnybos. Beje, komendantai ir inspektoriai turi savo tarnybas, inspekcijas ir pan. J. Zimmermannas kalba apie vaivados organizacinį vadovavimą šioms institucijoms, kai kurių šių institucijų finansinį priklausomumą nuo vaivadijos biudžeto, t. y. finansinį vadovavimą, tiesioginį ar netiesioginį vaivados vadovavimą, pavyzdžiui, kai kurias funkcijas jis atlieka tiesiogiai, o kai kurias – per minėtųjų institucijų vadovus<sup>1005</sup>. Taigi vaivada atlieka šių tarnybų ir inspekcijų vadovavimo, koordinavimo ir kontroliavimo funkcijas.

*Ministras arba centrinės institucijos vadovui pavaldūs organai, savo funkcijas atliekantys vaivadijose:* vaivadijų karinių štabų viršininkai, muitinių direktoriai, sričių kalnų tarnybų direktoriai, sričių žemės matavimų tarnybų direktoriai, regionų vandens ūkių direktoriai, jūrų tarnybų direktoriai, statistikos tarnybų direktoriai, pasienio ir pavių veterinarijos gydytojai, pasienio apsaugos tarnybų komendantai, jūrų žuvininkystės regionų inspektoriai, valstybinės sanitarijos inspektoriai, regionų aplinkosaugos direktoriai ir pan.<sup>1006</sup> Tokio pobūdžio organus Z. Cieślak laiko teritoriniais specialiosios administracijos organizaciniais vienetais<sup>1007</sup>.

*Ministras  
pavaldūs  
vaivadijų  
organai*

## 2.2. Vietos savivaldos administravimo subjektai

(lenk. *samorząd terytorialny*)

Teritorinės savivaldos Lenkijoje renkamos valsčiuose, pavietuose ir vaivadijose. Konstitucijos 163 straipsnyje įtvirtinta, kad teritorinė savivalda įgyvendina viešąsias funkcijas, kurių atlikimas nepriskirtas kitoms viešosios valdžios institucijoms.

### 2.2.1. Valsčiaus savivalda (lenk. *samorząd gminny*)

Valsčius yra vienintelė Konstitucijoje įvardyta teritorinė savivalda. Konstitucijos 164 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valsčius yra pagrindinis teritorinės savivaldos vienetas, vykdamas visus teritorinės savivaldos uždavinius, nepriskirtus kitiems teritorinės savivaldos vienetais. Toliau trumpai aptariamos valsčių funkcijos, organų statusas ir kompetencija.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>1006</sup> Vaivadijose sutelktų valstybinio administravimo subjektų ir organų, pavaldžių ministras ar kitiems savo funkcijas vaivadijose atliekantiems centrinio administravimo institucijos vadovams, pavyzdžiai surašyti pagal: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 208, 211–212, ir CIEŚLAK, Z. Organizacja administracji terenowej, *supra* note 911, p. 253–262.

<sup>1007</sup> CIEŚLAK, Z. Organizacja administracji terenowej, *supra* note 911, p. 253–262.

*Valsčių  
užduotys*

J. Zimmermannas remdamasis Valsčių savivaldos įstatymu pabrėžia sritis, kuriose valsčiai atlieka svarbiausias savo užduotis: techninė infrastruktūra, visuomenės infrastruktūra, erdvė ir ekologija, visuomenės saugumas, valsčiaus atstovavimas<sup>1008</sup>. Šio pobūdžio darbai atliekami valsčiuose, pavyzdžiui, tiesiami valsčių reikšmės keliai, tiltai ir pan. Valsčių savivaldos įstatymo 8 straipsnyje yra nustatyta, kad valsčiai gali atlikti ir kituose įstatymuose numatytas valstybinio administravimo funkcijas.

Pagal Įstatymo 11a straipsnį, valsčių organai yra taryba ir vaitas (gali būti burmistras, miesto prezidentas).

*Valsčių  
tarybos*

Tarybos renkamos ketverių metų kadencijai visuotiniuose rinkimuose. Rinkimų tvarka reglamentuojama Rinkimų kodekse<sup>1009</sup>. Valsčiaus taryba yra kolegialus organas. Tarybos narių skaičius nustatytas Valsčių savivaldos įstatyme, kuriame įtvirtinta, kad valsčiuose, kuriuose yra iki 20 000 gyventojų, turi būti 15 tarybos narių, jeigu gyventojų yra iki 50 000 – 21 narys, jeigu iki 100 000 – 23 nariai, o jeigu iki 200 000 – 25 nariai. Ypatingaisiais atvejais taryba gali būti atšaukta nesulaukus kadencijos pabaigos. Vienas iš būdų tai padaryti yra referendumas.

*Tarybų  
kompetencija*

Tarybos kompetencija skirstoma į organizavimo (pavyzdžiui, valsčiaus statuto tvirtinimas), finansinę turtinę (pavyzdžiui, valsčiaus biudžeto tvirtinimas), asmeninę (pavyzdžiui, vaito atlyginimo nustatymas ir jo veiklos ataskaitų priėmimas, valsčiaus išdininko ar sekretoriaus skyrimas ir atleidimas), vietos teisės aktų leidimo (pavyzdžiui, dėl aplinkosaugos, viešosios tvarkos), planavimo (pavyzdžiui, ekonominių programų formavimas), bendradarbiavimo (pavyzdžiui, santykių su kitais vienetais puoselėjimas). Be to, žinoma ir kitokio pobūdžio kompetencija, pavyzdžiui, nutarimai dėl gatvių pavadinimų, garbės gyventojų, stipendijų ir pan.

Tarybos organai apibrėžiami valsčių statutuose. Paprastai tai yra tarybos pirmininkas ir vicepirmininkai, nuolatinės ar laikinosios komisijos. Pagrindinis tarybos veiklos būdas yra posėdžiai, o forma – balsų dauguma priimami nutarimai.

Tarybos nario mandatas nėra suderinamas su Seimo nario ar senatoriaus mandatu, vaivados, vicevaivados pareigybėmis, naryste kitose vietos savivaldose.

*Vaitas,  
burmistras,  
miesto  
prezidentas*

Vykdomasis valsčiaus organas yra visuotiniuose rinkimuose ketverių metų kadencijai renkamas vaitas (gali būti burmistras ar miesto prezidentas). Vaitas gali būti atšauktas iš pareigų prieš kadencijos pabaigą ypatingaisiais atvejais ir būdais. Vienas iš jų – referendumas. Šis organas gali būti pavadintas vaitu, burmistru ar miesto prezidentu. Tai priklauso nuo teritorinės savivaldos kategorijos. Jeigu valsčiaus valdžios rezidencija yra tos valsčiaus teritorijoje, vaitas vadinamas burmistru. Jei mieste yra daugiau nei 100 000 gyventojų, vaitas vadinamas miesto prezidentu<sup>1010</sup>.

<sup>1008</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 231.

<sup>1009</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112.

<sup>1010</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 238.

Svarbiausia vaito užduotis yra vykdyti tarybos nutarimus. Kitos svarbios užduotys – rengti tarybos nutarimų projektus, numatyti nutarimų vykdymo būdus, valdyti komunalinį turtą, vykdyti biudžetą<sup>1011</sup>. Vaitui padeda jo įsakymu skiriami pavaduotojai ir valsčiaus tarnyba. Valsčiuje gali būti ir kitų darinių, kurie paprastai numatomi valsčiaus tarybos tvirtinamame statute, pavyzdžiui, kaimo susirinkimai, seniūnijos, kurių seniūnus renka seniūnijos gyventojai.

*Vaito  
užduotys*

Yra ir specialųjį statusą turinčių valsčių, pavyzdžiui, Varšuvos valsčius<sup>1012</sup> ar kurortams prilyginti valsčiai.

### 2.2.2. Pavieta savivalda (lenk. *samorząd powiatowy*)

Pavieta savivaldos užduotys ir veiklos sritys yra įvardytos Pavieta savivaldos įstatymo 4 straipsnyje: švietimas, sveikatos apsauga, parama šeimai, parama neįgaliesiems, geodezija, kartografija, kadastras, žemės ūkis, žuvininkystė, miškininkystė, vartotojų teisių apsauga ir t. t. J. Zimmermannas teigia, kad net jeigu valsčiaus ir pavieta užduotys atitinka tas pačias viešosios administracijos sritis, pavieta funkcijos negali sutapti su jame veikiančio valsčiaus funkcijomis, pavyzdžiui, ir valsčiai, ir pavietas turi valdyti švietimą, bet valsčiams priskirta tvarkyti pagrindinių mokyklų ir gimnazijų, o pavietams – pogimnazinių ugdymo įstaigų reikalus<sup>1013</sup>. Taigi minėtasis mokslininkas pavietų užduotis grupuoja panašiai kaip ir valsčių: į techninės infrastruktūros, visuomenės infrastruktūros, aplinkos ir ekologijos, visuomenės saugumo, valsčiaus atstovavimo funkcijas. Įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad valsčius gali atlikti ir kituose įstatymuose numatytas valstybinio administravimo funkcijas. Pavietuose veikia centrinio valstybinio administravimo institucijų teritoriniai daliniai, pavyzdžiui, inspekcijos.

*Pavieta  
užduotys*

Pagal Įstatymo 8 straipsnį, pavieta organai yra pavieta taryba ir administracija. Taryba – visuotiniuose rinkimuose ketverių metų kadencijai renkamas kolegialus organas. Jos narių skaičius įtvirtintas Įstatymo 9 straipsnyje, kuriame nurodyta, kad pavietu, kuriame gyvena iki 40 000 gyventojų, taryboje turi būti 15 narių. Kiekvienam 20 000 gyventojų prisideda po du narius, bet narių skaičius negali viršyti 29. Ypatingaisiais atvejais taryba gali būti atšaukta nesulaukus kadencijos pabaigos. Vienas iš būdų tai padaryti yra referendumas.

*Pavieta  
taryba*

Tarybos kompetencija grupuojama: a) vietinės teisės aktų leidimas, pavyzdžiui, Pavieta statuto tvirtinimas; b) santykiai su administracija, pavyzdžiui, administracijos rinkimas ir paleidimas, jos užduočių nustatymas; c) finansinė turtinė kompetencija, pavyzdžiui, pavieta biudžeto

*Pavieta  
tarybos  
kompetencija*

<sup>1011</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>1012</sup> Čia gali būti pravartus įstatymas dėl sostinės Varšuvos ir įstatymas dėl kurortams prilygintų (gydyklų) valsčių. Žr.: Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Dz. U. 2002 nr 41 poz. 361; Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Dz. U. 2005 nr 167 poz. 1399.

<sup>1013</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 245.

tvirtinimas; d) personalinės, pavyzdžiui, seniūno atlyginimo nustatymas, pavieto išdininko, sekretoriaus skyrimas ir atleidimas; e) valstybinis administravimas; f) planavimas, pavyzdžiui, vietos rinkos plėtros plano, gyventojų socialinių garantijų saugos programų tvirtinimas; g) kitos kompetencijos, pavyzdžiui, priešgaisrinės saugos būsenos, padėties nuo potvynių vertinimas, stipendijų teikimas ir t. t.<sup>1014</sup>

Pagrindinis tarybos veiklos būdas yra posėdžiai, o forma – balsų dauguma priimami nutarimai. Tarybos nariams keliami panašūs reikalavimai kaip ir valsčių tarybų nariams.

*Pavieto administracija*

Pavieto administracija yra kolegialus organas, kurį sudaro administracijai pirmininkaujantis seniūnas, viceseniūnai ir nariai. Pavieto statute nustatomas administracijos narių skaičius. Seniūną renka pavieto taryba. Viceseniūnus ir kitus narius renka taryba seniūno siūlymu. Administracijos narių pareigybės nesuderinamos nei su pareigybėmis kituose vietos savivaldos administracijos daliniuose ar administracijose, nei su Seimo nario ar senatoriaus mandatais. Administracijos kadencijos laikotarpis sutampa su tarybos kadencijos laikotarpiu. Yra numatyti atvejai, kada pavieto administracija gali būti nušalinta nuo pareigų nepasibaigus kadencijai. Pasak J. Zimmermanno, pavieto administracijos pagrindinės užduotys yra pavieto tarybos nutarimų projektų rengimas ir jų vykdymas, pavieto turto valdymas, pavieto biudžeto vykdymas<sup>1015</sup>.

*Pavieto seniūnas*

Seniūnas pirmininkauja administracijai, organizuoja jos darbą, reprezentuoja pavietą, priima specialiojo pobūdžio sprendimus viešojoje administracijoje. Jis sudaro operacinius apsaugos nuo potvynio planus, skelbia apie galimas gaivalines nelaimes ar jų pabaigą. Kaip minėta, pavietuose veikia valstybinio administravimo institucijų teritoriniai daliniai, pavyzdžiui, policija, priešgaisrinės saugos daliniai, veterinarijos inspekcijos, statybų priežiūros inspekcijos pavietuose. Jų veiklą koordinuoja seniūnas, kuris vadovauja seniūnijai. Taigi seniūnas atlieka treją funkciją: pirmininkauja administracijai, vadovauja seniūnijai ir koordinuoja centrinio valstybinio administravimo institucijų teritorinių dalinių pavietuose veiklą, nors jie turi savo vadovus. Vaivada, o ne seniūnas sprendžia dėl šių dalinių steigimo, likvidavimo, jų vadovų skyrimo ar atleidimo. Yra darinių, kurie išlaikomi iš pavieto biudžeto. Pagal Pavieto savivaldos įstatymo 38a straipsnį, paviete yra apsaugos ir tvarkos komisija, kuri padeda seniūnui valstybinio administravimo institucijų teritorinių dalinių koordinavimo klausimais. Yra ir daugiau įstatymu nustatytų komisijų, pavyzdžiui, revizijos komisija, kuri teikia nuomones tarybai su pavieto biudžetu susijusiais klausimais.

Atkreiptinas dėmesys, kad kai kurie miestai turi pavieto teises. Jie iš esmės yra valsčiai, tad šių darinių statusas reglamentuojamas ir Valsčių savivaldos, ir Pavietų savivaldos įstatymuose.

<sup>1014</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 249.

<sup>1015</sup> *Ibid.*, p. 252.

### 2.2.3. *Vaivadijos savivalda* (lenk. *samorząd wojewódzki*)

Vaivadijose veikia ne tik teritorinės valstybinio administravimo, bet ir vietos savivaldos institucijos. J. Zimmermannas teigia, kad užduočių vaivadijos valstybinio administravimo institucijoms ir vaivadijos vietos savivaldoms paskirstymas organizuojamas taip, kad savivaldos veiklai priskiriamos visos vaivadijai būdingos viešosios užduotys, jeigu jos įstatymais nėra priskirtos vaivadijų valstybiniam administravimui<sup>1016</sup>.

Vaivadijos savivaldos įstatymo 11 straipsnyje nustatyta, kad pagrindiniai vaivadijų savivaldų tikslai turi būti nustatyti vaivadijų plėtros strategijose, kurias tvirtina vaivadijų seimukai. Minėtajame straipsnyje nurodomi pavyzdiniai tikslai, pavyzdžiui, lenkiškumo puoselėjimas ir nacionalinės sąmonės formavimas bei ugdymas, vaivadijos konkurencingumo lygio ir ekonominio inovatyvumo gerinimas ir t. t. To paties straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad plėtros strategijos įgyvendinamos ir konkretinamos žemesniojo lygmens teisės aktais – vaivadijų programomis. Tolesnėse straipsnio dalyse nurodyta, kad vaivadijos savivalda tam tikriems programose nurodytiems tikslams įgyvendinti gali gauti paramą iš valstybės ar ES biudžeto. J. Zimmermannas teigia, kad tokiais atvejais sudaromi vaivadijos susitarimai pagal įstatymu patvirtintas Nacionalinės plėtros plano taisykles<sup>1017</sup>.

Vaivadijų, kaip ir pavietų ar valsčių, veiklos sritys yra techninė, visuomeninė infrastruktūra, erdvės ir ekologija, visuomenės saugumas.

Vaivadijos savivaldos įstatymo 15 straipsnyje įvardyti vaivadijos savivaldos organai – seimukas ir administracija, kurių kanceliarines instrukcijas tvirtina Ministrų Tarybos pirmininkas.

Seimukas (lenk. *sejmik*) yra gyventojų visuotiniuose rinkimuose ketveriems metams renkamas kolegialus organas. Seimuko narių skaičius nustatomas pagal gyventojų skaičių, pavyzdžiui, iki dviejų milijonų gyventojų vaivadijos seimuke turi būti 30 narių. Kiekvieniems 500 tūkstančių gyventojų skiriami trys nariai. Ypatingaisiais atvejais seimukas gali būti paleistas nesibaigus kadencijai, pavyzdžiui, referendumu. Seimukų, kaip ir valsčių ar pavietų tarybų, rinkimų tvarka reglamentuojama Rinkimų kodekse. Seimuko organai yra pirmininkas, vicepirmininkai, komisijos, kiti nariai. Jo nariams keliami panašūs reikalavimai, kaip ir pavietų bei valsčių tarybų nariams.

Seimuko įgaliojimus J. Zimmermannas skirsto taip: a) vietos teisės aktų leidimas, pavyzdžiui, vaivadijos savivaldos statuto tvirtinimas; b) su administracija susijusi kompetencija, pavyzdžiui, administracijos rinkimas ir paleidimas, jos veiklos ataskaitų kontrolė; c) finansiniai ir turtiniai įgaliojimai, pavyzdžiui, biudžeto tvirtinimas; d) asmeninė kompetencija,

*Vaivadijos savivaldos įstatymo 11 straipsnis*

*Vaivadijų seimukai*

*Seimuko įgaliojimai*

<sup>1016</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>1017</sup> *Ibid.*, p. 256; Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. Dz. U. 2004 nr 116 poz. 1206.

pavyzdžiui, nustatyti seimuko pirmininko (maršalkos) atlyginimą, skirti ir atleisti išdininką; e) įgaliojimai perduoti užduotis kitiems teritorinės savivaldos vienetams; f) planavimo funkcijos, pavyzdžiui, vaivadijos plėtros strategijos tvirtinimas; g) su tarptautiniais santykiais susijusios kompetencijos, pavyzdžiui, vaivadijos bendradarbiavimo su užsieniu, prioritetų numatymas; h) kiti aspektai, pavyzdžiui, bendrijų ir fondų steigimas, stipendijų teikimas, vaivadijos organų darbo plano tvirtinimas; i) administracijos, kitų organizacinių vienetų veiklos kontrolės funkcijos, kurias padeda atlikti Įstatyme numatyta revizijų komisija<sup>1018</sup>.

*Vaivadijos savivaldos administracija*

Pagrindinis seimuko veiklos būdas – posėdžiai, forma – nutarimai. Vaivadijos savivaldos administracija yra vykdomasis kolegialus organas, kurio narius seimuko kadencijos laikotarpiui renka seimukas. Administracijai pirmininkauja vaivadijos maršalka, vicemaršalka arba vicemaršalkos. Administracijos narių pareigybės nesuderinamos nei su naryste kitose teritorinės savivaldos dariniuose, nei su Seimo nario ar senatoriaus mandatu. Ypatingaisiais atvejais administracija gali būti paleista nesibaigus jos kadencijai.

*Administracijos užduotys*

Svarbiausiomis administracijos užduotimis J. Zimmermannas laiko seimuko nutarimų vykdymą, vaivadijos turto valdymą, biudžeto projekto rengimą ir įgyvendinimą, vaivadijos plėtros strategijos projekto rengimą, bendradarbiavimo su užsienio regionais organizavimą, vaivadijos organizacinių vienetų veiklos priežiūrą, tų vienetų vadovų skyrimą ir atleidimą, maršalkos tarnybos organizacinio reglamento tvirtinimą<sup>1019</sup>.

*Vaivadijos maršalka*

Vaivadijos maršalka, kaip ir pavieto administracijos seniūnas, vadovauja vaivadijos administracijai ir organizuoja jos veiklą. Jis atlieka dvejopą funkciją: 1) yra vaivadijos administracijos seniūnas; 2) yra maršalkos tarnybos vadovas. Maršalkai yra suteikti ypatingieji įgaliojimai, pavyzdžiui, jis turi nedelsdamas spresti problemas, keliančias riziką gyventojų sveikatai, gyvybei, gresiančias dideliu turto praradimu ir pan. Šias funkcijas įgyvendinti jam padeda tarnyba.

Vaivada nėra vaivadijos savivaldos organas. Jis yra Ministrų Tarybos atstovas vaivadijoje ir atsako už valstybinio administravimo teritorinių dalinių veiklą.

*Junginiai tarp valsčių ar pavietai*

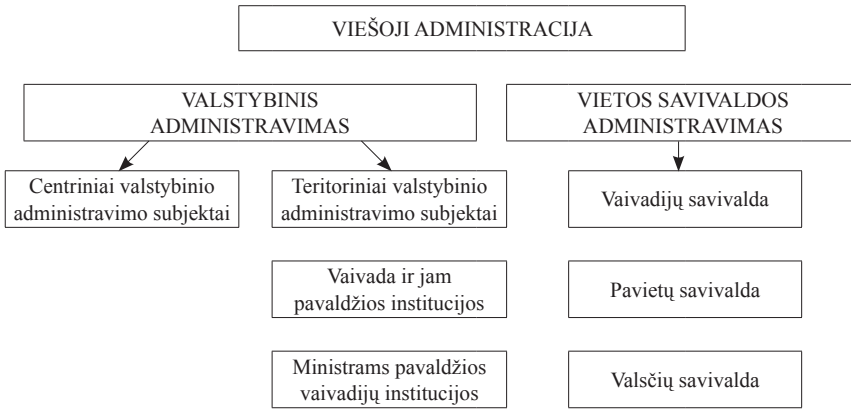
Aprašydamas vietos savivaldos administracijos subjektus J. Zimmermannas prie jų priskiria ir vietos savivaldų, pavyzdžiui, kelių valsčių ar pavietai, komunalinius junginius. Tokių darinių teisinis statusas reglamentuojamas Konstitucijos 172 straipsnyje, Valsčių savivaldos įstatymo 64–74 straipsniuose ir Pavietai savivaldos įstatymo 65–75a straipsniuose.

Toliau pateikiama Lenkijos viešosios administracijos institucijų sistema, kurią sudarė Marijos Kiuri Sklodovskos universiteto specialistai M. W. Sienkiewiczus ir S. Michałowski (4.09.1997 (*Journal of Laws of 1997 No. 141 item 943*)):

<sup>1018</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 259.

<sup>1019</sup> *Ibid.*, p. 261.

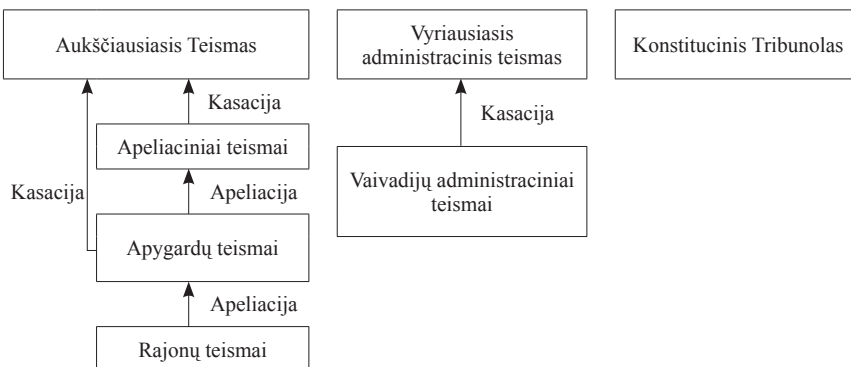
21 lentelė



### 3. LENKIJOS TEISMŲ SISTEMA

Pagal Lenkijos Konstitucijos 175 straipsnį, Lenkijoje teisingumą vykdo Aukščiausiasis Teismas, bendrieji teismai, administraciniai teismai ir karo teismai. Konstitucijoje įtvirtinta, kad gali būti steigiamas ypatingasis teismas ar organizuojamas skubus procesas, bet tik kilus karui. Lenkijos Konstitucijos 188–197 straipsniai skirti Lenkijos Konstituciniam Tribunalui (toliau – Konstitucinis Tribunalas). Taigi Lenkijoje yra bendrosios kompetencijos teismai, administraciniai teismai, karo teismai (toliau lentelėje pastarieji teismai, turintys išskirtinį teisinį statusą, neminimi) ir Konstitucinis Tribunalas, kuris yra nuo kitų teismų nepriklausoma teisminė institucija. Į šią sistemą galima įtraukti Valstybės tribunolą, bet šis teismas nenagrinėja civilinių, baudžiamųjų ar administracinių bylų (žr. toliau).

*Teismų sistema*

22 lentelė. **Lenkijos teismų sistema**<sup>1020</sup>

<sup>1020</sup> Schema iš: *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions. Bruxelles*, 2009 [interaktyvus, žiūrėta 2009-09-05]. Prieiga per internetą: <[www.juradmin.eu](http://www.juradmin.eu)>.

*Teisėjų  
skyrimas*

Konstitucijoje įtvirtinta, kad teisėjus Nacionalinės teismų tarybos siūlymu neapibrėžtam laikui skiria valstybės vadovas. Konstitucinio Tribunolo teisėjus renka Seimas, o jo pirmininką ir vicepirmininkus skiria Prezidentas iš Konstitucinio Tribunolo teisėjų bendro susirinkimo pasiūlytų kandidatų.

*Aukščiausiasis  
Teismas*

Pagal Aukščiausiojo Teismo įstatymo<sup>1021</sup> 1 straipsnį, Aukščiausiasis Teismas (lenk. *Sąd Najwyższy*) yra kasacinė instancija bendrosios kompetencijos ir karinių teismų priimtiems sprendimams. Šis teismas nagrinėja bylas dėl rinkimų, tvirtina rinkimų į Seimą, Senatą, Prezidento rinkimų tikrumą, konstitucinio ar visos šalies referendumo tikrumą, nagrinėja skundus dėl rinkimų į Europos Parlamentą, teikia nuomones dėl teisės aktų projektų, kurių pagrindu veikia ir sprendimus priima kiti teismai. Remiantis minėtojo įstatymo 3 straipsniu, teisme yra keturi – civilinis, baudžiamasis, darbo ir socialinės apsaugos bei viešųjų reikalų, karinis – skyriai. Teismo organai yra pirmasis teismo pirmininkas, kurį šešeriams metams iš teismo teisėjų skiria šalies vadovas, teismo pirmininkas, kurį į pareigas skiria šalies vadovas pirmojo pirmininko siūlymu, ypatingasis teismo teisėjų susirinkimas, teismo teisėjų susirinkimas ir teismo kolegija. Pagal Įstatymo 22 straipsnį, Aukščiausiojo Teismo teisėjams keliami šie reikalavimai: turėti Lenkijos pilietybę, naudotis civilinėmis ir visuomeninėmis teisėmis, būti nepriekaištingos reputacijos, turėti teisės magistro kvalifikacinį laipsnį, išskirtinių teisės žinių, būti teisėjo pareigoms tinkamos sveikatos, turėti mažiausiai 10 metų teisėjo, prokuroro, pirmininko, vicepirmininko, vyriausiojo patarėjo ar generalinio prokuroro patarėjo, advokato, teisės patarėjo ar notaro patirtį. Pastarasis reikalavimas nėra taikomas į atitinkamas teisėjo pareigas pretenduojantiems teisės mokslų profesoriams arba teisės habilituotojo daktaro laipsnį turintiems asmenims.

Lenkijos Aukščiausiojo Teismo būstinė yra Varšuvoje. Iš viso yra apie 100 Aukščiausiojo Teismo teisėjų<sup>1022</sup>.

*Rajonų  
teismas*

Remiantis Bendrųjų teismų struktūros įstatymo<sup>1023</sup> 1 straipsniu, bendrųjų teismų sistemai priskirtini rajonų teismai (lenk. *sądy rejonowe*), apygardų teismai (lenk. *sądy okręgowe*) ir apeliaciniai teismai (lenk. *sądy apelacyjne*). Šie teismai nenagrinėja bylų, kurias nagrinėja administraciniai, karo teismai ar Aukščiausiasis Teismas. Rajonų teismas steigiamas vienos ar daugiau valsčių teritorijoje. Apygardos teismas steigiamas teritorijoje, kuri apima mažiausiai dviejų rajonų teismų teritorinę kompetenciją. Apeliacinis teismas steigiamas teritorijoje, kuri apima mažiausiai dviejų apygardų teismų teritorinę kompetenciją. Teismai skirstomi į skyrius pagal bylų specifiką, pavyzdžiui, rajonų teismas skirstomas į civilinių

*Apygardos  
teismas*

*Apeliacinis  
teismas*

<sup>1021</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym. Dz.U. 2002 nr 240 poz. 2052.

<sup>1022</sup> Sąd Najwyższy. Warszawa, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-02]. Prieiga per internetą: <<http://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/SitePages/Organizacja.aspx>>.

<sup>1023</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Dz. U. 2001 nr 98 poz. 1070.



ir baudžiamųjų bylų skyrius, bet jame gali būti įsteigti ir šeimos bei nepilnamečių bylų skyrius, darbo ir socialinės apsaugos skyrius, verslo teisės skyrius. Panašiai skirstomi ir apygardų teismai. Apeliaciniai teismai skirstomi į civilinių, baudžiamųjų, darbo ir socialinės apsaugos bylų skyrius. Minėtųjų teismų teisėjus skiria valstybės vadovas Nacionalinės teismų tarybos siūlymu. Teisingumo ministro nuomonė sprendžiant bendrosios kompetencijos teismų klausimus yra itin svarbi, pavyzdžiui, jis skiria apeliacinių, apygardų teismų pirmininkus ir vicepirmininkus, nustato vicepirmininkų skaičių teismuose. Bendrųjų teismų struktūros įstatymas labai išsamiai reglamentuoja kriterijus ir reikalavimus kandidatams į teisėjus. Kriterijai suskirstyti pagal tai, kas pretenduoja į teisėjo pareigas: teisėjas, prokuroras, advokatas, notaras ar mokslininkas ir pan.

*Teisingumo  
ministro  
svarba*

Lenkijoje yra 11 apeliacinių teismų ir 45 apygardų teismai<sup>1024</sup>.

Vadovaujantis Karo teismų struktūros įstatymo<sup>1025</sup> 1 straipsniu, karo teismai (lenk. *sądy wojskowe*) veikia valstybės ginkluotųjų pajėgų baudžiamųjų bylų srityje. Pagal Įstatymo 3 straipsnį, karo teismais laikytini apygardų teismai ir garnizonų teismai. Karo teismus steigia ir naikina krašto apsaugos ministras savo įsakymu, suderinęs su teisingumo ministru bei patarus Nacionalinei teismų tarybai. Karo teismai turi savivaldos organą – bendrąjį šių teismų teisėjų susirinkimą. Karo teismų veikla finansuojama iš Krašto apsaugos ministerijai skirtų biudžeto asignavimų. Apygardų karo teismų organai yra teismo pirmininkas ir kolegija (nuo keturių iki aštuonių teisėjų), garnizonų teismų – pirmininkas. Apygardų ir garnizonų karo teismų pirmininkus ir jų pavaduotojus skiria teisingumo ministras kartu su krašto apsaugos ministru. Teisėjams keliami reikalavimai labai panašūs į administracinių teismų teisėjams keliamus reikalavimus (žr. VI dalies 6.1. poskyrį „Administracinė teisminė kontrolė“), išskyrus tai, kad jie turi būti karininkai. Juos skiria šalies vadovas Nacionalinės teismų tarybos siūlymu. Šiuose teismuose yra tarėjų, kurie gali būti tik karo tarnybos pareigūnai. Karo teismų sprendimus kontroliuoja Aukščiausiasis Teismas. Teisingumo ministerija kontrolę vykdo karo teismų veiklos organizavimo ir administravimo klausimais, o Krašto apsaugos ministras kontroliuoja šiuose teismuose dirbančių pareigūnų veiklą.

*Karo teismai*

*Apygardų ir  
garnizonų  
karo teismai*

Konstitucijos 79 straipsnyje skelbiama, kad kiekvienas manantis, kad jo konstitucinės laisvės ar teisės buvo pažeistos, turi teisę kreiptis į Konstitucinį Tribunalą (lenk. *Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego*) su skundu dėl įstatymo ar kito norminio akto, kuriuo remdamasis teismas ar viešojo administravimo institucija priėmė galutinį sprendimą dėl Konstitucijos saugomų jo laisvių,

*Konstitucinis  
Tribunolas*

<sup>1024</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości. Warszawa, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-02]. Prieiga per internetą: <<http://bip.ms.gov.pl/pl/rejestrzy-i-ewidencje/lista-sadow-powszechnych/>>.

<sup>1025</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych. Dz. U. 1997 nr 117 poz. 753.

teisių ar pareigų, atitikties Konstitucijai. Pagal Konstitucijos 194 straipsnį, Konstitucinį Tribunalą sudaro Seimo devyneriems metams renkami 15 teisėjų. Tribunolo pirmininką ir vicepirmininką skiria valstybės vadovas iš Tribunolo teisėjų bendro susirinkimo pasiūlytų kandidatų. Tribunolo teisėjams taikomi Vyriausiojo administracinio teismo ar Aukščiausiojo Teismo teisėjams nustatyti reikalavimai. Vadovaudamasis Konstitucijos 188 straipsniu, Konstitucinis Tribunalas priima sprendimus bylose dėl įstatymų ir tarptautinių sutarčių atitikties Konstitucijai, įstatymų atitikties ratifikuotoms tarptautinėms sutartims, centrinių valstybės institucijų leidžiamų teisės aktų atitikties Konstitucijai, ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir įstatymams, politinių partijų tikslų ar veiklos atitikties Konstitucijai. Konstitucinio Tribunolo įstatymo<sup>1026</sup> 2 straipsnyje nurodyta, kad Tribunalas nagrinėja konstitucinių valstybės institucijų skundus dėl kompetencijos. Tribunolo organai yra pirmininkas ir tribunolo teisėjų susirinkimas.

*Valstybės  
tribunolas*

Lenkijos Konstitucijos 198–201 straipsniai skirti Valstybės tribunolui. Už Konstitucijos ar įstatymo pažeidimą, padarytą dėl einamų pareigų ar einant tarnybines pareigas, Valstybės tribunolas taiko konstitucinę teisinę atsakomybę valstybės vadovui, Ministrų Tarybos pirmininkui ir Ministrų Tarybos nariams, Lenkijos nacionalinio banko pirmininkui, Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininkui, Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos nariams, asmenims, kuriems Ministrų Tarybos pirmininkas pavedė vadovauti ministerijoms, vyriausiajam ginkluotųjų pajėgų vadui, kai kuriais atvejais – Seimo nariams ir senatoriams. Valstybės tribunolą sudaro 19 narių, iš jų pirmininkas ir du jo pavaduotojai. Pirmininkas kartu yra ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, kitus narius renka Seimas. Pirmininko pavaduotojai ir pusė visų kitų Tribunolo narių turi atitikti teisėjams keliamus reikalavimus. Kiti nariai turi būti neteisti, viešojoje administracijoje nedirbantys Lenkijos piliečiai. Tribunolo statusą ir proceso eigą reglamentuoja Valstybės tribunolo įstatymas<sup>1027</sup>. Pagal jį, Tribunolo procese taikomos Baudžiamojo proceso kodekso normos.

Apie administracinius teismus žr. VI dalies 6.1 poskyrį „Administracinė teisminė kontrolė“.

#### 4. LENKIJOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

Lenkijos teisės šaltiniai – Konstitucija, įstatymai, ratifikuotosios tarptautinės sutartys ir potvarkiai, vietos teisės aktai (87, 94 str.), vidaus teisės aktai (93 str.)<sup>1028</sup> – reglamentuojami Lenkijos Konstitucijos III skyriuje.

<sup>1026</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Dz. U. 1997 nr 102 poz. 643.

<sup>1027</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu. Dz. U. 1982 nr 11 poz. 84.

<sup>1028</sup> Šioje knygoje administracinės teisės šaltiniai aprašomi tokia tvarka, kokia juos vardija Lenkijos administracinės teisės specialistai, žr.: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 82–115.

Lenkų autoriai teigia, kad Konstitucijoje įvardytų administracinės teisės šaltinių sąrašas nėra baigtinis, jame nenurodyti nei papročiai, nei teismų kuriama teisė.

Kai kurie mokslininkai administracinės teisės šaltinius skirsto į dvi dideles grupes: visuotinai privalomus teisės aktus ir vidaus teisės aktus<sup>1029</sup>. Kaip visuotinai privalomi teisės aktai minimi tie patys šaltiniai, kurie reglamentuojami Konstitucijos straipsniuose, o vidaus teisės aktams priskiriami Seimo, Senato ir Ministrų Tarybos nutarimai, Prezidento, Ministrų Tarybos pirmininko, ministrų įsakymai, vietos teisės aktai, kurie nėra visuotinai privalomi, taip pat neratifikOTOSIOS tarptautinės sutartys.

Toliau minėtieji teisės aktai trumpai apžvelgiami kaip administracinės teisės šaltiniai.

*Teisės  
šaltinių  
sistema*

#### 4.1. Konstitucija (lenk. *Konstytucja*)

Apibūdindami Konstituciją kaip vieną iš pagrindinių administracinės teisės šaltinių, lenkų autoriai mini joje įtvirtintus teisinės demokratinės valstybės (lenk. *zasada demokratycznego państwa prawnego*), teisėtumo ir teisėtvarkos (lenk. *zasada legalności i praworządności*), lygybės prieš įstatymą (lenk. *zasada równości wobec prawa*) principus<sup>1030</sup>. Teisėtumo ir teisėtvarkos principai susiję su viešosios administracijos kontrole, pavyzdžiui, Konstitucijoje įtvirtinti administracinių teismų (166 str., 175 str., 184 str.), Konstitucinio Tribunolo (188–197 str.), Valstybės tribunolo (198–201 str.), ombudsmeno (208–212 str.), Aukščiausiųjų kontrolės rūmų (202–207 str.) teisinis statusas ir veiklos pagrindai. Konstitucijoje pateikiamas valstybinio administravimo subjektų statuso ir kompetencijos reglamentavimas, pavyzdžiui, VI skyrius yra skirtas Ministrų Tarybai ir Vyriausybės administracijai, VII skyrius reglamentuoja vietos savivaldos pagrindus. Be to, Konstitucijoje apibrėžiamas kitų valstybinio administravimo subjektų, pavyzdžiui, Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos (213–215 str.), Pinigų politikos tarybos (227 str.), statusas ir jų kompetencija. Reikia pasakyti, kad Konstitucijoje nustatyti ir kai kurių administracinių teisinių režimų, pavyzdžiui, nepaprastosios padėties, įvedimo pagrindai: karo padėtis, išimtinė padėtis, gaivalinės nelaimės (Konstitucijos XI skyrius). Konstitucijoje įtvirtintos laisvių ir teisių apsaugos priemonės dažnai siejasi su viešosios administracijos veiklos kokybe ir t. t.

*Konstitucijos  
nuostatos*

#### 4.2. Įstatymai (lenk. *ustawy*)

Įstatymai yra vienas iš svarbiausių administracinės teisės šaltinių. Toliau keletas iš jų aptariami išsamiau.

<sup>1029</sup> LANG, J. Źródła prawa administracyjnego, *supra* note 911, p. 31–45.

<sup>1030</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 82–85.

*Ministrų Tarybos įstatymas*

*Ministrų Tarybos* įstatyme<sup>1031</sup> reglamentuojamas Ministrų Tarybos darbo organizavimas, pirmininko ir narių statusas bei įgaliojimai, atskleidžiama Ministrų Tarybos posėdžiavimo tvarka, Tarybos organizaciniai vienetai, Tarybos pirmininko kanceliarijos statusas, jos vadovo įgaliojimai.

*Dėl valstybinio administravimo sričių*

Įstatyme dėl *valstybinio administravimo sričių*<sup>1032</sup> nustatoma valstybinio administravimo sričių klasifikacija, reglamentuojamos kiekvienos srities administravimo galiojimo ribos, įvardijami ministrai, kurių valdymo kompetencijai priskirtos minėtosios sritys, ministrams pavaldžių ar kurių veiklą kontroliuoja ministrai institucijų pavadinimai.

*Dėl vaivadų ir valstybinio administravimo*

Įstatyme dėl *vaivadų ir valstybinio administravimo vaivadijoje*<sup>1033</sup> įtvirtinami subjektai, įgyvendinantys valstybinį administravimą vaivadijose, vaivados statusas, jo įgaliojimai, vaivados tarnybos struktūra, vaivados, kaip Ministrų Tarybos atstovo, funkcijos, vaivados vykdomos kontrolės pagrindai, vaivadijos administracijoje sutelktų valstybinio administravimo organų, taip pat organų, pavaldžių ministrams arba centrinės institucijos vadovui, bet atliekančių savo funkcijas vaivadijose, veiklos tvarka.

*Dėl teritorijų*

Įstatyme dėl pagrindinio tripakopio *valstybės teritorijos suskirstymo įgyvendinimo*<sup>1034</sup> reglamentuojami 16 vaivadijų pavadinimai, jų seimukų ir valdžios būstinių vietos, vaivadų tarnybų pavadinimai, valsčių pavadinimai.

*Vaivadijų savivaldos įstatymas*

*Vaivadijų savivaldos įstatymas*<sup>1035</sup> nustato vaivadijos savivaldos veiklos sritis, vaivadijos savivaldos organų – seimuko ir administracijos – veiklos principus, apibrėžia vaivadijos savivaldos turta, finansus, bendradarbiavimą su užsieniu, vaivadijos savivaldos priežiūros vykdytojus, vietos teisės aktų taikymo sritis.

*Pavietų savivaldos įstatymas*

*Pavietų savivaldos įstatymas*<sup>1036</sup> nustato pavieto teisinį statusą, Ministrų Tarybos funkcijas pavietų atžvilgiu, pavietų funkcijas ir užduotis, pavietų organų – tarybos ir administracijos – veiklos principus, vietos teisės aktų sritis, pavieto turta, finansus, pavietų tarpusavio bendradarbiavimo pagrindus, pavietų priežiūros vykdytojus, pavietų teises turinčių miestų teisinį statusą.

*Valsčių savivaldos įstatymas*

*Valsčių savivaldos įstatymas*<sup>1037</sup> reglamentuoja valsčių teisinį statusą, Ministrų Tarybos funkcijas valsčių atžvilgiu, valsčių veiklos ir įgaliojimų ribas, valsčiaus valdžios organų – tarybos ir vaito (burmistro, miesto prezidento) – veiklos principus, vietos teisės aktų sritis, komunalinį turta, valsčiaus finansų valdymą, valsčių tarpusavio bendradarbiavimo pagrindus, valsčių įmonių veiklą, valsčių priežiūrą.

<sup>1031</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Dz. U. z 2012 r. poz. 392.

<sup>1032</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943.

<sup>1033</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206.

<sup>1034</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz. U. 1998 nr 96 poz. 603.

<sup>1035</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576.

<sup>1036</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

<sup>1037</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2013 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2013 r. poz. 594.

Be minėtųjų, taip pat yra svarbūs su administracinių teismų struktūra, jurisdikcija ir procesu susiję įstatymai.

Įstatymas dėl *administracinių teismų organizavimo*<sup>1038</sup> apibrėžia administracinių teismų struktūrą, administracinių teismų teisėjams keliamus reikalavimus, įvardija teismuose dirbančių asesorių, vyresniųjų teismų referentų, referentų, teisėjų vyresniųjų asistentų ir asistentų, kitų darbuotojų statusą, vaivadijų administracinių teismų ir Vyriausiojo administracinio teismo organizacinę struktūrą.

*Dėl administracinių teismų organizavimo*

Įstatymas dėl *administracinių teismų proceso*<sup>1039</sup> apibrėžia, dėl kokių skundų administraciniai teismai priima sprendimus, administracinių teismų, Vyriausiojo administracinio teismo jurisdikciją, teismo sudėtį, pagrindus nušalinti teisėją, nustato proceso šalių, dalyvių ir atstovų statusą, jų teises ir pareigas procese, reikalavimus skundai, terminus, teismo posėdžius, mediacijos ir supaprastintąjį procesą, teismų sprendimų teisėtumą, žyminį mokesčių, sąlygas, kurioms esant atleidžiama nuo žyminio mokesčio, teismo išlaikymą, išlaidas, teisę į teisinę pagalbą, proceso atnaujinimą, teismų sprendimų vykdymą, proceso ypatumus, kai viena iš šalių gyvena užsienyje.

*Dėl administracinių teismų proceso*

*Administracinio proceso kodeksas*<sup>1040</sup> įtvirtina procesą, vykstantį viešajai administracijai atliekant savo funkcijas. Čia pateikiamos aukštesniojo organo ir vyresniojo organo sąvokos, nustatomi organų įgaliojimai, administracinių teismų priimti sprendimai dėl kompetencijos ginčų, valstybės tarnautojo ar institucijos nušalinimo nuo administracinio proceso pagrindai, administracinio proceso šalys, laiškų įteikimo, šalių iškvietimo tvarka ir terminai. Šiame įstatyme aprašomos metrikos, protokolai, akto priėmimas, įrodymai, svarstymas, proceso atidėjimas, sprendimas, šalių susitarimas, proceso metu priimami sprendimai, pirmosios instancijos sprendimo atšaukimas, skundo dėl priimto sprendimo padavimo pagrindai, proceso atnaujinimas, sprendimo pakeitimas, panaikinimas ar patvirtinimas, prokuroro funkcijos administraciniame procese, aptariamas liudininko statusas, skundų ir pasiūlymų institutas, žiniasklaidos ir visuomeninių organizacijų dalyvavimas administraciniame procese, nustatoma skundų ir pasiūlymų priėmimo tvarka, įvardijami kontrolės ir priežiūros subjektai (ministrai, teritoriniai valstybinio administravimo institucijų organai, Ministrų Tarybos pirmininkas, vaivados), prižiūrintys skundų ir pasiūlymų priėmimą bei jų sprendimą, aptariami proceso mokesčiai ir išlaidos.

*Administracinio proceso kodeksas*

Valstybės tarnybos institutą, be Darbo kodekso, Lenkijoje reglamentuoja *Valstybės tarnybos įstatymas*<sup>1041</sup>, *Vietos savivaldos darbuotojų*

*Valstybės tarnybos institutas*

<sup>1038</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1269.

<sup>1039</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz. U. 2002 nr 153, poz. 1270.

<sup>1040</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. 2002 nr 153, poz. 1270.

<sup>1041</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Dz. U. 2008 Nr 227 poz. 1505.

ir tarnautojų įstatymas<sup>1042</sup>, *Valstybinių tarnybų darbuotojų ir tarnautojų įstatymas*<sup>1043</sup>. Pastarasis įstatymas taikomas Seimo kanceliarijoje, Senato kanceliarijoje, Prezidento kanceliarijoje, Aukščiausiajame Teisme, Konstitucinio Tribunolo biure, ombudsmeno biure, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus biure, Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos biure, Asmens duomenų apsaugos generalinio inspektoriaus biure ir t. t. dirbantiems asmenims. Vietos savivaldos darbuotojų ir tarnautojų įstatymo normos taikomos asmenims, dirbantiems maršalkų tarnybose, vaivadijų, paviėtų, valsčių vietos savivaldos organuose. Pagal Valstybės tarnybos įstatymą, valstybės tarnautojams priskiriami asmenys, dirbantys Ministrų Tarybos pirmininko kanceliarijoje, centrinių institucijų tarnybose, ministerijose, inspekcijose, žinybinėse institucijose, Centriniajame policijos tardymo biure, Miškų sėklininkystės biure, taip pat paviėtų, pasienių veterinarai, kiti asmenys.

Žinoma, yra dar daugybė įstatymų, laikytinų administracinės teisės šaltiniais, pavyzdžiui, Radijo ir televizijos įstatymas, Farmacininkų įstatymas, Veterinarijos inspekcijos įstatymas<sup>1044</sup> ir kt.

### 4.3. Tarptautinės sutartys ir ES teisė

*Tarptautinės sutartys*

Konstitucijos 91 straipsnyje nustatyta, kad ratifikuotos tarptautinės sutartys turi viršenybę prieš nacionalinį įstatymą, jeigu šio įstatymo neįmanoma suderinti su sutartimi. J. Zimmermannas teigia, kad administracinės teisės požiūriu svarbios tarptautinės sutartys, sudarytos kelių, muitinių, aplinkosaugos, ligų prevencijos klausimais<sup>1045</sup>. Pavyzdžiui, Tarptautinio krovinių vežimo keliais sutarties konvencija, Muitinės konvencija dėl tarptautinio krovinių gabenimo su TIR knygelėmis, Biologinės įvairovės konvencija ir t. t.

*ES teisė*

Lenkija nuo 2004 m. yra ES narė, todėl ES pirminė (sutartys) ir antrinė (reglamentai, direktyvos, sprendimai, rekomendacijos ir nuomonės) teisė yra šios šalies teisės, kartu ir administracinės, šaltiniai.

### 4.4. Nutarimai (potvarkiai) (lenk. *rozporządzenia*)

Konstitucijos 92 straipsnyje yra įtvirtinta, kad nutarimus (potvarkius) leidžia Konstitucijoje nustatytos institucijos remdamosi įstatymais suteiktais įgaliojimais. Antroje šio straipsnio dalyje įtvirtintas draudimas institucijai priimant nutarimą (potvarkį) perduoti įstatymais nustatytus įgaliojimus kitai institucijai.

<sup>1042</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Dz. U. 2008 Nr 223 poz. 1458.

<sup>1043</sup> Ustawa z dnia 6 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Dz. U. 1982 Nr 31 poz. 214.

<sup>1044</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Dz. U. 1993 nr 7 poz. 34; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne. Dz. U. 2001 nr 126 poz. 1381; Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej. Dz. U. 2004 nr 33 poz. 287.

<sup>1045</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 89.

J. Zimmermannas ir J. Langas remdamiesi Konstitucijos straipsniais teigia, kad nutarimus (potvarkius) gali priimti šie subjektai:

*Nutarimus priimantys subjektai*

- 1) Respublikos Prezidentas (142 str. 1 d.);
- 2) Ministrų Taryba (146 str. 4 d. 2 p.);
- 3) Ministrų Tarybos pirmininkas (148 str. 3 d.);
- 4) Ministrai, vadovaujantys administracijos sritims, kurių potvarkius ar įsakymus premjero siūlymu gali panaikinti Ministrų Taryba nutarimu (149 str. 2 d.);
- 5) Komitetų, įeinančių į Ministrų Tarybos sudėtį, pirmininkai (149 str. 3 d.);
- 6) Nacionalinė radijo ir televizijos taryba (213 str. 2 d.)<sup>1046</sup>.

#### 4.5. Vietos teisės aktai (lenk. *akty prawa miejscowego*)

Pagal Konstitucijos 87 straipsnio 2 dalį, visuotinai privalomos teisės šaltiniais Lenkijoje laikytini atitinkamų teritorinių viešojo administravimo subjektų priimti vietos teisės aktai. Lenkų administracinės teisės specialistai skiria tam tikras vietos teisei (lenk. *prawa miejscowe*) būdingas ypatybes<sup>1047</sup>: 1) vietos teisės aktus priima „viešosios administracijos organai, turintys teritorinės savivaldos organo statusą arba teritorinio valstybinio administravimo organo status“<sup>1048</sup>. Taigi šios rūšies teisės aktus gali leisti pavietų tarybos, vaivadijų seimukai ir t. t.; 2) J. Zimmermanno nuomone, vietos teisės aktų leidimą galima pavadinti teisėkūros decentralizavimo procesu „žemyn“ valstybinių organų hierarchijoje; 3) vietos teisės aktais bandoma sureguliuoti tai, ko neįmanoma sureguliuoti centrinės viešosios administracijos leidžiamais teisės aktais; 4) vietos teisės aktai negali prieštarauti įstatymams ar centrinės administracijos leidžiamiems teisės aktams. Štai ir Konstitucijos 94 straipsnyje įtvirtinta, kad teritorinės savivaldos institucijos ir centrinės administracijos teritorinės institucijos priima vietos teisės aktus remdamosi įstatyme nustatytais įgaliojimais ir neperžengdamos jų ribų.

*Vietos teisei būdingos ypatybės*

Vietos teisės aktų leidybos tvarką nustato keletas įstatymų, pavyzdžiui, Įstatymas dėl vaivadų ir valstybinio administravimo vaivadijoje, Vaivadijos savivaldos įstatymas, Pavietų savivaldos įstatymas, Valsčių savivaldos įstatymas.

Skiriamos šios vietos teisės aktų kategorijos: 1) aktai, leidžiami įstatymais nustatytais atvejais, pavyzdžiui, valsčių statutai; 2) aktai, leidžiami neperžengiant materialiosios įvairiuose įstatymuose įtvirtintos teisės ribų, pavyzdžiui, susiję su aplinkos, komunikacijų, prekybos, švietimo ir kitais klausimais; 3) aktai, kuriais užkertamas kelias neigiamoms aplinkybėms, pavyzdžiui, teisės aktai, susiję su sveikata ar viešąja tvarka ir pan. Trečiosios kategorijos aktus gali leisti vaitas (burmistras arba miesto prezidentas)<sup>1049</sup>.

*Vietos teisės aktų kategorijos*

<sup>1046</sup> *Ibid.*, p. 97–98; LANG, J. Źródła prawa administracyjnego, *supra* note 911, p. 36.

<sup>1047</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 99.

<sup>1048</sup> *Ibid.*

<sup>1049</sup> *Ibid.*, p. 101–104.

#### 4.6. Vidaus teisės aktai (lenk. *prawo wewnętrzne*)

*Vidaus teisės  
aktų  
pavyzdžiai  
ir reikšmė*

Konstitucijos 93 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad Ministrų Tarybos nutarimai (lenk. *uchwały*, t. y. teisės aktai, kuriuos leidžia kolegiali institucija) ir Ministrų Tarybos pirmininko bei ministrų įsakymai (lenk. *zarządzenia*, t. y. teisės aktai, kuriuos leidžia vienvaldės institucijos vadovas)<sup>1050</sup> yra vidinio pobūdžio ir privalomi tik asmenims, organizaciniu atžvilgiu pavaldiems šiuos aktus leidžiančiai institucijai, pavyzdžiui, nutarimais ar įsakymais patvirtinti institucijos vidaus veiklos nuostatai, reglamentai ir pan. Konstitucijos 142 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad šalies vadovas, be potvarkių ir įsakų, leidžia įsakymus. Pagal Konstitucijos 93 straipsnio 2 dalį, įsakymai gali būti leidžiami tik remiantis įstatymais. J. Zimmermanno nuomone, vidaus teisės aktų esmė yra ta, kad jie skirti vidaus subjektams, bet gali turėti įtakos ir gyventojų teisėms bei pareigoms<sup>1051</sup>. Šiais teisės aktais apibrėžiamas vidaus valdymas.

J. Zimmermannas administracinės teisės šaltiniams priskiria planavimo aktus, statutus, reglamentus (pavyzdžiui, vidaus teisės aktų), technines normas. Kaip atskirą administracinės teisės šaltinių kategoriją mokslininkas skiria papročius ir administracinių teismų kuriamą teisę<sup>1052</sup>.

Lenkijos bendrojo pobūdžio teisės aktai publikuojami Ministrų Tarybos pirmininko, ministrų, centrinių institucijų vadovų, vaivados rengiamuose leidiniuose.

### 5. LENKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS

Aprašant lenkų viešosios administracijos veiklos formas remtasi: ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne. 6. wydanie. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer Business, 2014, p. 322–404, taip pat išnašose nurodytais teisės aktais.

*Viešosios  
administracijos  
veiklos  
formų  
kriterijai*

Lenkų administracinės teisės specialistai viešosios administracijos veiklos formas skiria pagal tam tikrus kriterijus: įgaliojimai (horizontalusis, vertikalusis šalių ryšys), teisiniai padariniai (teisiniai, taip pat faktiniai veiksmai, sukeltys arba nesukeltys teisinių padarinių), teisės privalomumas (privalomojo pobūdžio teisės aktai, konkrečios specialiosios normos kūrimas), teisinis veiklos pobūdis (pavyzdžiui, civilinis, administracinis), teisinių padarinių erdvė (pavyzdžiui, vidinė, išorinė), teisinių padarinių adresatas (pavyzdžiui, aiškiai apibrėžtas ar neapibrėžtas)<sup>1053</sup>.

<sup>1050</sup> Be įsakymų ir nutarimų, gali būti ir kitų pavadinimų, pavyzdžiui, instrukcijos, reglamentai, nurodymai, aplinkraščiai, nuomonės ir t. t. ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 107.

<sup>1051</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>1052</sup> *Ibid.*, p. 108–111; 114–115.

<sup>1053</sup> *Ibid.*, p. 322–328.



Taigi remiantis įvardytaisiais kriterijais skiriamos šios viešosios administracijos veiklos formos: administracinis aktas (sprendimas), vykdomieji aktai, tiesiogiai įpareigojantys veiksmai, dvišalės ir daugiašalės veiklos formos (civilinė sutartis, administraciniai susitarimai, administracinės sutartys), faktiniai administracijos veiksmai, viešosios administracijos neveikimas ir tylėjimas.

*Veiklos  
formos*

### 5.1. Administraciniai aktai (lenk. *akty administracyjny*)

Pasak J. Zimmermanno, administracinis aktas – tai veikla, kuria taikomos administracinės teisės normos. Ją vykdo viešoji administracija, reprezentuojanti valstybę ar savivaldybę bei išreiškianti viešosios administracijos vienašališką valią, kurios padariniai kyla administracinės teisės bei kitų teisės šakų, ypač civilinės teisės, srityse, pavyzdžiui, aktas dėl nekilnojamojo turto nusavinimo, t. y. turtinių teisių perdavimo. Viešosios administracijos priimtų normų turi laikytis ir administruojantysis asmuo, ir adresatas, kuris nėra viešosios administracijos sistemos dalis. Mokslininkas teigia, kad šis administracinio akto apibrėžimas yra *sensu stricto*, t. y. kalbama apie vienašališką administracinį, išorinį, specialųjį ir konkretų sprendimą, o administracinio akto samprata *sensu largo* apima privalomojo pobūdžio teisės aktus, bendruosius aktus ir vidaus aktus<sup>1054</sup>.

*Administra-  
cinio akto  
apibrėžimas*

Administraciniai aktai (sprendimai) klasifikuojami taip:

- 1) pagal adresatą – į bendruosius aktus<sup>1055</sup>, kuriuose nėra aiškiai apibrėžtas adresatas, ir specialiuosius aktus, kurių adresatai aiškiai apibrėžti. Administraciniai aktai gali būti išoriniai ir vidaus. Išoriniai skirti ir administratoriams, ir asmenims, nepatenkantiems į viešosios administracijos struktūrą, o vidaus – tos institucijos tarnautojams ir darbuotojams;
- 2) pagal teisinius padarinius – į konstatuojamuosius, pavyzdžiui, leidimas statyti, ir deklaracinius, pavyzdžiui, kito teisės akto negaliojimo patvirtinimas; pagal šį kriterijų aktai gali būti skirstomi į priimamus remiantis diskrecijos teise ir priimamus viešajai administracijai neturint galimybės rinktis;
- 3) pagal turinį – į įpareigojamuosius ir įteisinamuosius, skirtus asmenims, arba pagal objektą – į draudžiamuosius ir represinius (sankcionuojamuosius), į formuojamuosius ir teises nustatančiuosius, taip pat į kvalifikuojamuosius, pavyzdžiui, vertinant ir pripažįstant objektą istoriniu paveldu;
- 4) kiti aktų tipai, pavyzdžiui, pozityvieji ir negatyvieji, – kurie leidžia įgyvendinti subjektines asmens teises ir kurie neleidžia. Šio tipo teisės aktus apima Lenkijos administracinio proceso reglamentavimas<sup>1056</sup>.

*Administra-  
cinių aktų  
klasifikavimas*

<sup>1054</sup> *Ibid.*, p. 331–332.

<sup>1055</sup> Lietuvoje jie vadinami bendrojo pobūdžio, arba norminiais, administraciniais aktais (*aut. pastaba*).

<sup>1056</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 336–339.

M. Mozdzeń-Marcinkowski<sup>1057</sup> administracinę aktą apibrėžia kaip imperatyvią viešosios administracijos veiklą, sukeliančią specialiųjų ir konkrečių teisinių padarinių. Klasikiniu administraciniu aktu mokslininkas įvardija administracinį sprendimą (lenk. *decyzja administracyjna*). Taigi administraciniai aktai sukuria, keičia ar naikina teises ir pareigas, o teisinis administracinio akto priėmimo pagrindas visada yra įstatymas. Šis mokslininkas teigia, kad administracinio akto samprata tolygi specialiajam administraciniam aktui. Norminiam administraciniam aktui įvardyti vartojamas lenkiškas terminas *akt normatywny*. Galima išvelgti tam tikrą lenkų administracinės teisės specialistų požiūrių skirtumą, nes, pagal J. Zimmermanną, *akt administracyjny* gali reikšti ir norminį, ir specialųjį administracinį aktą.

Lenkijos administracinio proceso kodeksas reglamentuoja administracinių aktų (sprendimų, lenk. *decyzji*) rengimo ir priėmimo procesą, procesinius terminus ir kt.

Lenkų administracinės teisės specialistai nurodo šias specialiųjų administracinių aktų ypatybes: administracinis aktas priimamas remiantis administracinės teisės normomis, jį priima įgaliotasis subjektas, juo išreiškiamas vienašališkas valdymas, nustatantis konkrečiai apibrėžto adresato teises ir pareigas<sup>1058</sup>. Specialiojo administracinio akto pavyzdys gali būti administracinis sprendimas, pavyzdžiui, išduoti licenciją, leidimą, suteikti koncesiją.

Pasak lenkų administracinės teisės žinovų<sup>1059</sup>, norminiams administraciniams aktams būdinga tai, kad juos priima kompetentinga institucija, juose yra išreikštos atitinkamos elgesio taisyklės (teisės normos), adresatai apibrėžti bendrai, aktas nėra skirtas vienkartiniam taikymui ir privalo atitikti aukštesniosios galios teisės aktus. Norminio administracinio akto pavyzdžiu laikomi nutarimai (lenk. *rozporządzenia*). Apie juos plačiau kalbama VI dalies 4.4 poskyryje „Nutarimai (potvarkiai)“. Kiekvieną norminį administracinį aktą turi sudaryti akto pavadinimas, norminis akto priėmimo pagrindas, preambulė, arabiškais skaitmenimis sunumeruota dėstomoji dalis, aktą priėmusio kompetentingo subjekto parašas.

J. Zimmermannas rašo apie administracinio akto klaidų rūšis: yra esminės ir neesminės klaidos, klaidos, lemiančios akto panaikinimą ir negaliojimą. Mokslininkas pabrėžia, kad klaidų rūšių teorijai supriešinama klaidų ekvivalencijos teorija, įtvirtinanti, kad negalima skirti „mažesnių“ ar „didesnių“ teisės pažeidimų<sup>1060</sup>. Lenkijos administracinio proceso kodekso 156 straipsnyje apibrėžiamos administracinio sprendimo klaidų rūšys, pavyzdžiui, kai sprendimas priimtas neturint įgaliojimų, sprendimui priimti

*Administracinių aktų ypatybės*

*Klaidų rūšys v. klaidų ekvivalencija*

<sup>1057</sup> MOZDŻEŃ-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law, *supra* note 914, p. 125.

<sup>1058</sup> WIERZBOWSKI, M.; WIKTOROWSKA, A. Prawne formy działania administracji, *supra* note 911, p. 293–294.

<sup>1059</sup> MOZDŻEŃ-MARCINKOWSKI, M. Introduction to Polish Administrative Law, *supra* note 914, p. 39–40.

<sup>1060</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 370–371.

nėra teisinio pagrindo, tuo pačiu klausimu jau buvo priimtas sprendimas, sprendimas susijęs su asmeniu, kuris nėra proceso šalis, ir t. t.

Kodekso 107 straipsnyje išvardyti administracinio sprendimo, t. y. specialiojo administracinio akto, elementai, pavyzdžiui, sprendimą priėmusio viešosios administracijos subjekto pavadinimas, sprendimo priėmimo data, šalys, teisinio pagrindo įvertinimas, sprendimo esmė, faktinis ir teisinis motyvavimas, sprendimo apskundimo galimybės, sprendimą priėmusio asmens parašas (vardas, pavardė ir pareigybės). Gali būti ir papildomų sprendimo elementų.

*Administracinio sprendimo elementai*

## 5.2. Vykdomieji aktai (lenk. *akty egzekucyjne*)

J. Zimmermannas skiria tris administracinės teisės funkcionavimo etapus: 1) administracinės teisės nustatymas, teisės aktų rengimas; 2) administracinės teisės taikymas; 3) administracinės teisės vykdymas<sup>1061</sup>. Vykdyti galima leidžiant vykdomo aktus<sup>1062</sup> arba viešajai administracijai atliekant visuomeninę organizacinę ar materialinę techninę veiklą (žr. VI dalies 5.5 poskyris „Faktiniai viešosios administracijos veiksmai“).

*Vykdomieji aktai*

## 5.3. Tiesiogiai įpareigojantys veiksmai

(lenk. *działania bezpośrednio zobowiązujące*)

Pasak J. Zimmermanno, tokie veiksmai būdingi kelių eismo reglamentavimo srityje: pavyzdžiui, kelių eismo taisyklės, kelio ženklai, šviesoforai, kelių eismo pareigūno konkludentiniai veiksmai arba ženklai, draudžiantys maudytis ar eiti į mišką. Šie veiksmai vadinami tiesiogiai įpareigojančiais.

*Tiesiogiai įpareigojantys veiksmai*

## 5.4. Dvišalės ir daugiašalės veiklos formos

(lenk. *działania dwustronne i wielostronne*)

J. Zimmermannas kalbėdamas apie dvišales ir daugiašales viešosios administracijos veiklos formas pabrėžia *civilines sutartis*, kurias sudarydama viešoji administracija veikia kaip civilinių teisių subjektas, disponuojantis valstybės ar savivaldybės turtu; *administracinius susitarimus*, pavyzdžiui, tarp kelių valsčių ar pavietų, susitarimai, kuriais savivaldybės įgyvendina valstybinį administravimą, vaivadijų ar vaivadijos ir kitos vietos savivaldos struktūros susitarimai, vaivadijos susitarimai pagal įstatymu patvirtintas Nacionalinės plėtros plano taisykles, ministro ir vaivadijos administracijos susitarimai ir pan. Daugiašalėms veiklos formoms priskiriamos *administracinės sutartys* (lenk. *umowa administracyjna*), kurių atskiro reglamentavimo Lenkijoje nėra, bet teigiama, kad jos gali būti su-

*Civilinės sutartys*

*Administraciniai susitarimai*

*Administracinės sutartys*

<sup>1061</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>1062</sup> Čia svarbus Administracijos vykdomojo proceso įstatymas. Žr.: Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dz. U. 1966 nr 24 poz. 151.

**Taikos sutartis**

daromos, pavyzdžiui, remiantis Įstatymu dėl mokamų greitkelių ir dėl Valstybinio kelių fondo, nes dėl greitkelio tiesimo ir eksploatacijos Valstybinė kelių ir greitkelių direkcija rengia sutartis, kurias susisiekimo ministras pasirašo su atitinkamomis šalimis. Administracinio proceso kodekso 114–122 straipsniai reglamentuoja ir kitą daugiašalės veiklos formą – *administracinio proceso sutartis*, arba *taikos sutartis* (lenk. *ugoda*). Kodekso 114 straipsnyje įtvirtinta, kad vykstant viešajam administraciniam procesui šalys gali sudaryti sutartį. Toks susitarimas gali būti sudarytas vykstant pirmosios instancijos viešojo administravimo administraciniam procesui, kol nėra priimtas sprendimas. Viešojo administravimo subjektas gali atidėti sprendimo priėmimą, nustatyti sutarties sudarymo terminą, jeigu šalys praneša apie sumanymą sudaryti tokią sutartį. Sutartis turi būti rašytinė ir patvirtinta viešojo administravimo subjekto. J. Zimmermannas tarp daugiašalių veiklos formų skiria *administracinius pažadus* (lenk. *przrzeczenie administracyjne*), pavyzdžiui, įvažiavimo vizos išdavimą repatrijuojant asmenį, kuris neturi Lenkijoje nuolatinės gyvenamosios vietos ir pragyvenimo šaltinio, bet atitinka kitus įstatymų reikalavimus repatriacinei vizai gauti ir pan.<sup>1063</sup>.

**5.5. Faktiniai viešosios administracijos veiksmai**

(lenk. *działania faktyczne administracji*)

**Visuomeninė organizacinė veikla  
Materialinė techninė veikla**

Šios veiklos formoms priskiriama *visuomeninė organizacinė* viešosios administracijos veikla, pavyzdžiui, gyventojų kasdienių reikalų tvarkymo organizavimas, ir *materialinė techninė* veikla, pavyzdžiui, priminimų, raginimų siuntimas, kartotekų vedimas. Faktinei viešosios administracijos veiklai reikėtų priskirti veiksmus evakuacijos metu, neteisėtų susibūrimų išvaikymą, įvairių duomenų registravimą, daiktų, pinigų konfiskavimą ir t. t.<sup>1064</sup>

**5.6. Viešosios administracijos neveikimas ir tylėjimas**

(lenk. *bezczynność i milczenie administracji publicznej*)

**Dvieju mėnesių terminas**

Administracinio proceso kodekso 35 straipsnyje yra nustatytas mėnesio ar dviejų mėnesių terminas, kuriam suėjus ir viešajai administracijai nepriėmus jokio sprendimo galima daryti išvadą apie administracijos neveikimą. Tokiu atveju šalis gali apskųsti administracijos neveikimą aukštesniosios instancijos institucijai, kuri nustato naują terminą veiksams atlikti. Jeigu viešoji administracija ir tada nepriima sprendimo, galima kreiptis į administracinį teismą, kuris nustato naują terminą sprendimui priimti. Tai reglamentuojama Administracinių teismų proceso įstatyme.

Administracijos *tylėjimą* J. Zimmermannas vertina „kaip savitą administracinio organo veiklą, kai organas savo valią išreiškia tylėjimu“<sup>1065</sup>.

<sup>1063</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 381–398.

<sup>1064</sup> *Ibid.*, p. 399–400.

<sup>1065</sup> *Ibid.*, p. 404.

Mokslininkas pateikia statybų sektoriaus pavyzdį: asmuo privalo atitinkamam administraciniam organui pranešti apie planus pradėti kai kuriuos statybos darbus. Jeigu administracinis organas per 30 dienų nuo pranešimo įteikimo nieko neatsako, darbai gali būti pradedami, taigi šiuo atveju tylėjimas nepriimant jokio sprendimo reiškia pritarimą pradėti tam tikrus darbus.

30 dienų  
terminas

## 6. LENKIJOS VIEŠOSIOS ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ

Vienas iš svarbiausių administracinės teisės institutų yra viešosios administracijos veiklos kontrolė, todėl toliau trumpai apžvelgiami šios kontrolės Lenkijoje ypatumai. Lenkijos administracinės teisės specialistai<sup>1066</sup> skiria subjektų, atliekančių viešosios administracijos kontrolę, grupes: administracinių teismų atliekama kontrolė, parlamentinė kontrolė, Aukščiausiųjų kontrolės rūmų atliekama kontrolė, kitų teismų ir tribunolų kontrolė, prokuroro kontrolė, ombudsmeno, Generalinio asmens duomenų apsaugos inspektoriatas, Darbo inspekcijos, visuomenės, Ministrų Tarybos pirmininko, vaivados atliekama kontrolė.

### 6.1. Administracinė teisminė kontrolė

(lenk. *sądownictwo administracyjne*)

Pasak M. Tomoszeko, administracinių teismų radimosi Lenkijoje pradžia galima laikyti 1807–1867 m., kai šiuolaikinės Lenkijos rytuose buvo įsteigtos prefektūrų tarybos kaip pirmosios instancijos teismas ir Valstybės taryba kaip antrosios instancijos teismas (pastaroji 1867 m. panaikinta<sup>1067</sup>).

XIX a.

1921 m. vadinamojoje Kovo Konstitucijoje buvo paminėti ir administraciniai teismai. 1922 m. įstatymu įsteigtas Vyriausiasis administracinis tribunolas veikė visoje valstybėje iki 1939 m. kaip administracinių aktų vienpakopė ir kasacinė instancija. 1923 m. pagal austrų pavyzdį buvo priimtas labai trumpas, o 1925 m. – detalesnis Administracinio proceso kodeksas. Lenkijoje pradėti steigti specialieji administraciniai teismai. Pavyzdžiui, 1935 m. buvo įsteigtas neįgaliųjų administracinis teismas (lenk. *Inwalidzki Sąd Administracyjny*), kuris nagrinėjo neįgaliųjų karo veteranų bylas, o 1939 m. – dviejų instancijų socialinio draudimo tribunolai, kurie iki 1980 m. buvo vieninteliai administraciniai teismai Lenkijoje<sup>1068</sup>. 1960 m. buvo priimtas naujas Administracinio proceso kodeksas (lenk. *Kodeks postępowania administracyjnego*). Admi-

XX a.

<sup>1066</sup> *Ibid.*, p. 456–466; Boć, J. (red.). Prawo administracyjne, *supra* note 934, p. 357–410.

<sup>1067</sup> Istoriniai duomenys apie Lenkijos administracinių teismų susikūrimą pateikti remiantis: TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 111–114; PITROVÁ, L.; POMAHAČ, R. Evropské správní soudnictví, *supra* note 168, p. 178–182; ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 415–416; ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, *supra* note 932, p. 70–81.

<sup>1068</sup> Tą pastebėjo TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 112.

nistraciniai teismai, kaip atskiros ir nuo bendrosios kompetencijos teismų sistemos nepriklausomos institucijos, buvo įsteigti vėliau. Lenkijoje kone anksčiausiai iš Vidurio ir Rytų Europos socialistinių šalių buvo pradėta diskutuoti dėl administracinių teismų sistemos reikalingumo. 1980 m. sausio 31 d. įstatymu buvo įsteigtas Vyriausiasis administracinis teismas (lenk. *Naczelny Sąd Administracyjny*). Kartu su Administracinio proceso kodekso pataisomis šis įstatymas sukūrė administracinį teismą, atskirtą nuo bendrosios kompetencijos teismų. 1995 m. gegužės 11 d. buvo priimtas naujas įstatymas dėl Vyriausiojo administracinio teismo, bet administracinė justicija ir toliau liko vienpakopė institucinė sistema. 1980 m. įstatymu buvo įsteigti teritoriniai šio teismo daliniai Gdanske, Katovicuose, Krokuvoje, Vroclave, Poznanėje ir Liubline, o 1995 m. įstatymu šio teismo padalinių buvo įsteigta dešimtyje vaivadijų. Taigi ir toliau veikė vienpakopė administracinių teismų sistema su teritoriniais padaliniais.

Dabar veikiantis Lenkijos vyriausiasis administracinis teismas įsteigtas 1980 metais. Paminėtinas įdomus faktas: Lenkijos Konstitucinis Tribunolas buvo įsteigtas 1982 m., o veikti pradėjo 1985-aisiais. Ombudsmeno institutas Lenkijoje buvo įsteigtas 1987 m. Tai unikalūs atvejai, turint omenyje, kad tuo metu Lenkija buvo socialistinė valstybė ir gretimose valstybėse tokių institucijų nebuvo.

1997 m. gegužės 2 d. Konstitucijos 175 straipsnyje įvardijama lenkų teismų sistema ir pavartojama sąvokos „administracinis teismas“ daugiskaita<sup>1069</sup>. Konstitucijos 176 straipsnyje įtvirtinama, kad teisminis procesas turi būti dviejų instancijų<sup>1070</sup>. Be to, 236 straipsnio 2 dalyje nustatoma, kad prie dvipakopės administracinių teismų sistemos turi būti pereinama per penkerius metus. 2004 m. sausio 1 d. įsigaliojo Įstatymas dėl administracinių teismų organizacijos ir Įstatymas dėl administracinių teismų proceso<sup>1071</sup>, galutinai įtvirtinęs dvipakopę administracinių teismų sistemą.

Taigi šiuo metu Lenkijoje yra dviejų pakopų administracinių teismų sistema, kurią sudaro Vyriausiasis administracinis teismas Varšuvoje ir specialieji administraciniai teismai vaivadijose:

23 lentelė

Vyriausiasis administracinis teismas
Vaivadijų administraciniai teismai

Lenkijoje yra 16 vaivadijų, atitinkamai – ir 16 vaivadijų administracinių teismų, nors Įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 16 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad vaivadijos administracinis teismas steigiamas vaivadijoje arba vienas teismas gali būti steigiamas

<sup>1069</sup> Įdomu, kad Lenkijoje pirmiau buvo įsteigtas administracinis teismas ir tik vėliau atsirado konstitucinė nuostata dėl administracinių teismų, žr.: PÍTROVÁ, L.; POMAHÁČ, R. *Evropské správní soudnictví*, *supra* note 168, p. 181.

<sup>1070</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>1071</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1269; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz. U. 2002 nr 153, poz. 1270.

XXI a.

Šiuolaikinė administracinių teismų sistema

didesniam vaivadijų skaičiui. Vaivadijų administraciniai teismai Balstogėje, Bydgoščiuje, Gdanske, Glivicėse, Didžiosios Lenkijos Gožuve, Kelcuose, Krokuvoje, Liubline, Lodzėje, Olštynė, Opolėje, Poznanėje, Žešuve, Šecine, Varšuvoje, Vroclave buvo įsteigti Lenkijos Prezidento 2003 m. balandžio 25 d. potvarkiu dėl vaivadijų administracinių teismų steigimo, jų būstinių ir teritorinės kompetencijos<sup>1072</sup>.

Pagal Įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 5 ir 6 straipsnius, administracinių teismų teisėjus skiria valstybės vadovas Nacionalinės teismų tarybos (lenk. *Krajowa Rada Sądownictwa*) siūlymu.

*Teisėjų skyrimas*

Minėtojo įstatymo 6 straipsnyje nurodyti pretendentai į administracinių teismų teisėjus taikomi kriterijai: Lenkijos pilietybė, nepriekaištinga reputacija, teisė naudotis visomis pilietinėmis teisėmis, kvalifikacinis teisės magistro laipsnis, amžius – ne mažiau kaip 35 metai. Toks asmuo gali pretenduoti į vaivadijų administracinius teismus<sup>1073</sup>. Į Vyriausiojo administracinio teismo teisėjo pareigas pretenduojantis asmuo turi turėti geras administracinės teisės, viešojo administravimo, kitų teisės šakų žinias, turi būti mažiausiai aštuonerius metus dirbęs teisėju, prokuroru, advokatu, notaru, teisės konsultantu<sup>1074</sup> arba mažiausiai dvejus metus – asesoriumi vaivadijos administraciniame teisme, arba turėti mažiausiai 10 metų darbo patirtį viešojo administravimo institucijose, kuriose ėjo su administracine teisėkūra susijusias pareigas. Asmenims, turintiems teisės mokslų profesoriaus vardą ar habilituotojo mokslų daktaro laipsnį, teisinio darbo praktikos kriterijus netaikomas.

*Reikalavimai pretendentams į teisėjus*

Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 16 straipsnyje yra nustatyta bendroji taisyklė, kad administraciniai teismai nagrinėja bylas trijų teisėjų, kurie vaivadijų administraciniuose teismuose renkami iš skyrių, o Vyriausiajame administraciniame teisme – iš atitinkamo skyriaus teisėjų, kolegijomis. Byla gali būti nagrinėjama ir vienasmeniškai, jei įstatymuose nėra nustatyta kitaip. Sprendžiant administracinių teismų praktikos vienodinimo ar esminius teisinius klausimus bylą gali nagrinėti ir septyni Vyriausiojo administracinio teismo teisėjai, o vėliau sprendimus priima visas skyrius arba visas Teismas<sup>1075</sup>.

*Trijų teisėjų kolegija*

Pasak lenkų administracinės teisės specialisto, administracinių teismų paskirtis – nepriklausoma viešosios administracijos veiklos kontrolė sprendžiant, ar ta veikla atitinka visų priimto elgesio modelį<sup>1076</sup>. Vis dėlto manytina, kad svarbiausia yra Konstitucijos 184 straipsnio nuostata, apibrėžianti administracinių teismų tikslą, – Vyriausiasis administracinis

*Administracinių teismų paskirtis*

<sup>1072</sup> Dz. U. 2003, nr 72, poz. 652 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości.

<sup>1073</sup> Pagal įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 7 straipsnį, 40 metų sulaukęs asmuo gali pretenduoti į Vyriausiojo administracinio teismo teisėjo pareigas (*aut. pastaba*).

<sup>1074</sup> Lenkijoje, be advokatų, dar yra ir kitas specialiusis teisininko statusas: teisės konsultanto arba patarėjo (lenk. *Radca prawny*). Žr.: TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 117.

<sup>1075</sup> *Ibid.*, p. 120–121.

<sup>1076</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 411.

teismas ir kiti administraciniai teismai atlieka viešosios administracijos veiklos kontrolę, apimančią sprendimų dėl teritorinės savivaldos institucijų nutarimų ir Vyriausybės administracijos teritorinių institucijų norminių aktų atitikties įstatymams priėmimą. M. Tomoszko nuomone, atsižvelgiant ne tik į minėtąjį Konstitucijos straipsnį, bet ir į Įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 1 straipsnio 2 dalį (lenkų administracinių teismų įgaliojimai apribojami nuostata, kad jie gali nagrinėti tik skundžiamų sprendimų teisėtumą), „administracinių teismų įgaliojimus galima skirstyti į tris pagrindines sritis:

*Trys pagrindinės sritys*

- 1) viešosios administracijos sprendimų priėmimo, neveikimo;
- 2) vietos savivaldos organų leidžiamų teisės aktų;
- 3) kompetencijos ginčų“ (ginčai tarp vietos savivaldos organų, tarp vietos savivaldos ir valstybinio lygmens organų)<sup>1077</sup>.

*Skundų padavimas*

Remiantis Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 3 straipsnio 2 dalimi, į administracinius teismus galima kreiptis paduodant skundą dėl:

- administracinio sprendimo;
- nutarimų, priimtų administracinio proceso metu;
- kitų viešosios administracijos veiksmų, susijusių su iš teisės aktų kylančiomis teisėmis ir pareigomis;
- specialiojo pobūdžio mokestinių teisės aktų raštiškų išaiškinimų;
- vietos savivaldos organų ir teritorinių valstybinio lygmens institucijų priimtų teisės aktų;
- vietos savivaldos organų kontrolės aktų;
- viešosios administracijos neveikimo, kai ši turi priimti sprendimus arba atlikti veiksmus, kuriais baigiamas administracinis procesas ar išsprendžiamas klausimas iš esmės, ar turi atlikti veiksmus, susijusius su teisėmis ir pareigomis, ar išaiškinti mokestinius teisės aktus.

M. Tomoszekas daro išvadą, kad „administraciniai teismai yra įgalioti priimti sprendimus visais atvejais, kai viešojoji administracija priima sprendimus, darančius įtaką teisiniam asmens statusui. Tik vaivadijų administraciniai teismai yra įgalioti šią kontrolę atlikti tiesiogiai. Vyriausiasis administracinis teismas priima sprendimus antruoju lygmeniu, būtent nagrinėdamas kasacinį ieškinį, paduotą dėl vaivadijos administracinio teismo priimto sprendimo. Išimtis yra tik kompetencijos ginčai, nes juos Vyriausiasis administracinis teismas nagrinėja pirmąja instancija“<sup>1078</sup>.

### **6.1.1. Vaivadijų administraciniai teismai**

(lenk. *województwie sądy administracyjnej*)

*Vaivadijų administracinių teismų sandara*

Pagal Įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 18 straipsnį, vaivadijų administracinius teismus sudaro teismo pirmininkas, jo paduotojas ar paduotojai ir teisėjai. Vadovaujantis to paties įstatymo

<sup>1077</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 122.

<sup>1078</sup> *Ibid.*, p. 124.



19 straipsniu, teismų organai yra teismo pirmininkas, bendrasis teismo susirinkimas (lenk. *zgromadzenie ogólne*) ir teismo kolegija. Ir teismų pirmininkus, ir jų pavaduotojus skiria Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas iš vaivadijų teismų teisėjų arba iš Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų remdamasis to teismo bendrojo susirinkimo nuomone.

Pagal valstybės vadovo potvarkį dėl vaivadijų administracinių teismų vidaus administravimo<sup>1079</sup>, teismai yra suskirstyti į skyrius, kuriuos atsižvelgdamas į dalykinių kriterijų formuoja Vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas. Skyrius sudaro mažiausiai šeši teisėjai, kuriems vadovauja pirmininkas, jo pavaduotojai ar teisėjai.

*Teismų skyriai*

Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 13 straipsnis reglamentuoja vaivadijų administracinių teismų dalykinę ir teritorinę jurisdikciją. Šie teismai nagrinėja visas bylas, priskirtas administracinių teismų kompetencijai, išskyrus bylas, priskirtas išimtinai Vyriausiojo administracinio teismo kompetencijai, arba bylas, valstybės vadovo potvarkiu priskirtas kitam vaivadijos administraciniam teismui. Teritorinė kompetencija priklauso nuo to, kurios vaivadijos teritorijoje buvo priimtas skundžiamasis viešosios administracijos sprendimas.

*Vaivadijų administracinių teismų jurisdikcija*

Kaip administracinio proceso ypatumą mokslininkai nurodo teisėjo nušalinimo institutą<sup>1080</sup>. Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 18 straipsnyje nurodyta, kad teisėjas turi būti nušalintas nuo bylos nagrinėjimo, jeigu yra vienas iš ginčo šalių, jeigu bylos išnagrinėjimas gali daryti įtaką jo teisėms ar pareigoms, jeigu bylos šalys yra jo sutuoktinis ar giminaičiai, jeigu jis dalyvavo viešajai administracijai priimant skundžiamąjį sprendimą.

*Teisėjo nušalinimas*

Tolesnėse pastraipose apžvelgiami kiti administracinio proceso ypatumai.

Vadovaujantis Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 50 straipsniu, skundą administraciniam teismui gali pateikti tas, kuris turi teisinį interesą (lenk. *kto ma w tym interes prawny*), prokuroras, ombudsmenas, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, viešojo organizacija dėl veiklos, susijusios su kitų asmenų teisiniais interesais. Remiantis to paties įstatymo 8 straipsniu, prokuroras, ombudsmenas ir vaiko teisių apsaugos kontrolierius turi teisę dalyvauti procesuose, pateikti skundą vaivadijos administraciniam teismui dėl viešosios administracijos veiksmų, neveikimo arba delsimo, taip pat pateikti kasacinį skundą Vyriausiajam administraciniam teismui ir prašymą dėl proceso atnaujinimo. Tokiais atvejais minėtieji asmenys laikomi administracinio proceso šalimis.

*Skundo pateikimas*

Vadovaujantis Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 32 ir 33 straipsniais, ginčo šalys yra pareiškėjas ir viešojo administracija, kurios veikimas ar neveikimas skundžiamas. Proceso dalyvis yra tas, kuris

*Ginčo šalys*

<sup>1079</sup> Dz. U. 2003, nr 169, poz. 1646 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych.

<sup>1080</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 126.

neapskundė viešosios administracijos veiksmų, bet jos veiksmai, neveikimas ar priimtas sprendimas turėjo arba turės įtakos jo interesams. Visos trys asmenų grupės vadinamos proceso dalyviais. Minėtojo įstatymo 34 ir 35 straipsniuose nurodyta, kad dalyviai gali ginti savo teises padedami įgaliotųjų atstovų (lenk. *pełnomocnicy*), pavyzdžiui, advokatų, teisės patarėjų, tėvų, sutuoktinių, giminaičių ir t. t. Šio įstatymo 175 straipsnyje įtvirtinta, kad privalomasis atstovavimas yra numatytas, kai bylą nagrinėja Vyriausiasis administracinis teismas, t. y. kasacinis skundas turi būti surašytas advokato ar teisės patarėjo. Įstatymo 6 straipsnyje nurodyta, kad administracinis teismas privalo suteikti teisinę pagalbą šalims, dalyvaujančioms procese be advokato ar teisės patarėjo, t. y. turi išaiškinti galimus procesinius veiksmus, tų veiksmų atlikimo ar neatlikimo padarinius.

*Kas gali kreiptis į vaivadijų administracinius teismus?*

Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 25 ir 26 straipsniuose įtvirtinamas teisminis ir procesinis tinkamumas (ar teisių turėjimas) (lenk. *zdolność sądowa i procesowa*). Dvidešimt penktajame straipsnyje yra nurodyta, kad į teismą gali kreiptis fiziniai, juridiniai asmenys, valstybinio ar vietos savivaldos lygmens organai, viešosios organizacijos ir kiti organizaciniai vienetai, neturintys teisinio subjektiškumo, jeigu teisinių aktų pagrindu galima pripažinti jų teises, pareigas, duoti nurodymus, drausti, patvirtinti jų teises arba pareigas, išplaukiančias iš teisinio akto. Be to, gali kreiptis viešosios organizacijos. To paties įstatymo 26 straipsnyje yra nurodyta, kokie subjektai gali kreiptis dėl procesinių teisių.

*Skundai keliami reikalavimai*

Kad administracinis procesas būtų pradėtas, skundas turi atitikti tam tikrus reikalavimus: 1) pagal Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 52 straipsnio 1 dalį, administraciniam teismui skundą galima pateikti tik po to, kai buvo išnaudotos visos institucinės priemonės. Ši nuostata negalioja prokurorui, ombudsmenui ir vaiko teisių apsaugos kontrolieriui; 2) Įstatymo 53 straipsnyje nustatytas 30 dienų terminas skundai paduoti nuo dienos, kai viešosios administracijos sprendimas buvo įteiktas. Ilgesnis terminas nustatytas atvejams, kada skundą pateikia prokuroras, ombudsmenas ar vaiko teisių apsaugos kontrolierius; 3) turi vykti procesas, kada skundą paduoda organas, kurio veikimas ir neveikimas skundžiamas<sup>1081</sup>. Žinoma, yra ir bendrųjų reikalavimų, pavyzdžiui, teismo, pareiškėjo, jo gynėjų, įgaliotinių, skundžiamojo sprendimo, viešojo administravimo subjekto nurodymas<sup>1082</sup> ir kt.

*Administracinio proceso stadijos*

B. Adamiak<sup>1083</sup> skiria tris administracinio proceso vaivadijų administraciniuose teismuose stadijas: išangos (lenk. *postępowanie wstępne*), nagrinėjimo ir tiriamąją (lenk. *postępowanie rozpoznawcze*), taip pat sprendimo priėmimo (lenk. *podjęcie orzeczenia*).

<sup>1081</sup> M. Tomoszeko nuomone, pastaroji sąlyga svarbi siekiant veiksmingesnio administracinio proceso, nes organas pateikia su skundu susijusią medžiagą ir savo nuomonę dėl skundo. Žr.: TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 130.

<sup>1082</sup> Reikalavimai aprašyti remiantis M. Tomoszeko straipsniu. *Ibid.*

<sup>1083</sup> Stadijos aprašytos pagal: ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądoadministracyjne, *supra* note 932, p. 424–445; TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 131–132.

Esant įžangos stadijai teisėjas vertina, ar skundas atitinka reikalavimus. Jeigu yra šalintinių skundo trūkumų, teismas praneša pareiškėjui apie galimybę juos pašalinti. Skundas atmetamas, jeigu yra trūkumų, numatytų Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 58 straipsnyje, pavyzdžiui, jeigu skundas neatitinka teismo jurisdikcijos, buvo paduotas praėjus terminams, per nustatytą terminą neištaisyti formalieji skundo trūkumai, skunde minimas tų pačių šalių klausimas jau yra nagrinėjamas arba jau išspręstas, viena iš šalių neturi teisės kreiptis į teismą arba pareiškėjas neturi procesinių teisių ir nėra jam atstovaujancio įgaliotinio.

*Įžanginė  
stadija*

Pasak B. Adamiak, nagrinėjimo, arba tiriamoji, stadija yra pagrindinė teismų administracinio proceso stadija, kurios ribos apima viešojo administravimo subjekto veikimo, neveikimo ir delsimo tyrimą. Taigi pirmiausia tiriamas skundo pagrįstumas. Kai kuriais atvejais teismas gali rinkti įrodymus, jeigu to reikia rimtoms abejonėms išsklaidyti ir jeigu tai pernelyg nepailgina proceso. Ši stadija – svarstymas viešuose posėdžiuose, kada dalyviams leidžiama naudotis visomis procesinėmis teisėmis. Klausimai gali būti nagrinėjami vienasmeniška, jeigu procesas yra supaprastintas Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 119 ir 121 straipsniuose nustatytais atvejais, t. y. kai viešosios administracijos sprendimai yra negaliojantys<sup>1084</sup>. Tada šalis siūlo perduoti bylą nagrinėti supaprastinta tvarka ir jokia kita šalis per 14 dienų tam neprieštarauja ir nereikalauja svarstymo.

*Nagrinėjimo  
stadija*

Lenkijos administraciniame procese nagrinėjimo stadija gali būti pakeista mediacija, kuriai yra skirti 115–118 minėtojo įstatymo straipsniai. B. Adamiak teigia, kad mediacijos procesas vykdomas šalių siūlymu arba be siūlymo, prieš svarstymą<sup>1085</sup>. Mediacijos tikslas – skundo faktinių ir teisinių aplinkybių išsiaiškinimas ir išnagrinėjimas, taip pat šalių sutarimas, kaip ginčas turi būti išspręstas atsižvelgiant į teisės aktą. Mediacijos procesą atlieka skyriaus pirmininko paskirtas teisėjas arba teismo referentas (lenk. *referendarz sądowy*). Proceso metu surašomas protokolas, kuriame nurodomos šalių nuomonės. Protokolą pasirašo skyriaus pirmininkas. Remdamasis mediacijos metu pasiektu susitarimu organas panaikina arba pakeičia apskųstąjį aktą arba pagal savo kompetenciją atlieka kitą teisėtą veiksmą. Jeigu nepavyksta pasiekti sutarimo, ginčas perduodamas teismui. Viešosios administracijos aktą, pataisytą remiantis mediacijos proceso metu pasiektais susitarimais, vaivadijos gali apskųsti administraciniam teismui per 30 dienų nuo akto įteikimo ar veiksmo atlikimo dienos. Jeigu minėtasis aktas nėra skundžiamas, teismas nutraukia procesą.

*Mediacija*

<sup>1084</sup> Administracinio proceso kodekso 156 straipsnyje nurodyta, kad viešosios administracijos sprendimas negalioja, jeigu yra išleistas viršijant kompetenciją, neturint tam teisinio pagrindo ir t. t. Žr.: Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270.

<sup>1085</sup> ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, *supra* note 932, p. 426.

*Sprendimų  
priėmimo  
stadija*

Sprendimų priėmimo stadija yra paskutinė administracinių teismų proceso stadija. Vaivadijų administraciniai teismai priima nutarimus (lenk. *wyrok*) ir nutartis (lenk. *postanowienie*). Pagal Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 132 straipsnį, teismas priima nutarimus, o pagal 160 straipsnį – nutarties formos sprendimą, jeigu Įstatyme nėra numatytas nutarimo priėmimas. Pavyzdžiui, pagal 161 straipsnį, nutartys gali būti priimamos šalims atsiėmus skundą, šalies mirties atveju, jei skundžiamas sprendimas ar veiksmas yra susijęs tik su mirusiosios šalies teisėmis ir pareigomis, kai procesas dėl kitų priežasčių tampa beprasmiškas (lenk. *bezprzedmiotowe*) ir kitais įstatyme nustatytais pagrindais. Nutarimo ir nutarties detales reglamentuoja Įstatymo 132–167 straipsniai. Nutarimą sudaro aprašomoji dalis (lenk. *sentencja*) ir motyvuojamoji dalis (lenk. *uzasadnienie*). Aprašomojoje dalyje turi būti nurodytas teismas, teisėjų pavardės, procese dalyvavęs prokuroras, posėdžių, nutarimo priėmimo data, vieta, pareiškėjo vardas, pavardė, skundo esmė, teismo sprendimas. Aprašomoji dalis turi būti pasirašyta visų teisėjų. Motyvuojamoji nutarimo dalis privaloma ne visada<sup>1086</sup>. B. Adamiak teigia, kad teismas privalo pagrįsti sprendimus, kuriais patenkina skundą (lenk. *Sąd jest obowiązany z urzędu sporządzić uzasadnienie wyroku uwzględniającego skargę*<sup>1087</sup>). Pagal Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 141 straipsnio 1 dalį, motyvuojamoji dalis turi būti pateikta per 14 dienų nuo sprendimo paskelbimo ir pasirašyta teisėjų, kurie nagrinėjo bylą. Sprendimą atmetus (lenk. *w sprawach, w których skargę oddalono*) motyvuojamoji dalis surašoma tik proceso dalyvio prašymu, pagal minėtojo įstatymo 141 straipsnio 2 dalį – per 7 dienas. Lenkų literatūroje ši nuostata dažnai kritikuojama, nes manoma, kad toks reguliavimas neužtikrina sąžiningo proceso<sup>1088</sup>.

*Administra-  
cinių teismų  
sprendimai*

Atsižvelgdami į Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 145 straipsnį administraciniai teismai priima tokius sprendimus:

- panaikinti visą sprendimą ar jo dalį,
  - a) jeigu buvo pažeista materialioji teisė ir tai turėjo įtakos skundžiamam sprendimui;
  - b) jeigu buvo pažeistas įstatymas, ir tai gali būti pagrindas atnaujinti administracinę procedūrą;
  - c) jeigu nustatyta kitų pažeidimų;
- paskelbti sprendimą visą ar iš dalies negaliojančiu, jeigu tai pagrindžiama Administracinio proceso kodekso 156 straipsniu ar kitais specialiaisiais įstatymais;
- paskelbti sprendimą neteisėtu, jeigu tai yra numatyta Administracinių teismų proceso kodekse arba specialiuosiuose įstatymuose<sup>1089</sup>.

<sup>1086</sup> ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, *supra* note 932, p. 442.

<sup>1087</sup> *Ibid.*

<sup>1088</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 134.

<sup>1089</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 125; OCHENDOWSKI, E. Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa. Toruń: TNOiK, 2008, p. 323.

M. Tomoszekas teigia, kad administracinių teismų sprendimų priėmimo būdas grindžiamas kasacijos principu (ček. *kasační princip*), t. y. teismai gali skundžiamąjį sprendimą panaikinti arba patvirtinti, bet iš esmės klausimą turi nagrinėti viešoji administracija atsižvelgdama į sprendime pateiktas administracinio teismo teisinės išvadas<sup>1090</sup>.

*Kasacijos principas*

Yra tam tikrų teisinių priemonių, kurias taikant galima apskūsti vaivadijų administracinių teismų sprendimus, t. y. paduoti kasacinį skundą (lenk. *skarga kasacyjna*) ir skundą (lenk. *zażalenie*) (apie tai žr. tolesniame poskyryje „Vyriausiasis administracinis teismas“).

### 6.1.2. Vyriausiasis administracinis teismas (lenk. *Naczelny Sąd Administracyjny*)

Konstitucijos 185 ir Įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 44 straipsniuose įtvirtinta, kad Vyriausiojo administracinio teismo pirmininką iš Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų bendrojo susirinkimo pasiūlytų kandidatų šešerių metų kadencijai skiria Respublikos Prezidentas. Įstatymo 45 straipsnyje nustatyta, kad keturis pavaduotojus skiria ir atleidžia valstybės vadovas Teismo pirmininko siūlymu, su kuriuo turi sutikti bendrasis Teismo susirinkimas.

*Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų skyrimas*

Taigi Vyriausiąjį administracinį teismą sudaro jo pirmininkas, pavaduotojai, bendrasis susirinkimas, teisėjai, kiti darbuotojai. Šio teismo organai yra pirmininkas, bendrasis Teismo teisėjų susirinkimas ir Teismo kolegija, kurie veikia daugiau Teismo vidaus administravimo klausimais, t. y. dėl kandidatų į Teismo pirmininkus rinkimų, kandidatų, kurie vėliau siūlomi Valstybės teisėjų tarybai, atrankos į teisėjus, vidinių Teismo nuostatų tvirtinimo klausimais.

*Teismo sandara*

Prezidentas potvarkiu nustato teisėjų ir pavaduotojų skaičių. Pagal vėliausią tokį potvarkį<sup>1091</sup> dėl teisėjų ir pavaduotojų skaičiaus nustatymo, Vyriausiajame administraciniame teisme yra 115 teisėjų, tarp jų – keturių pavaduotojų pareigybių. Pavaduotojai vadovauja skyriams. Pagal Įstatymo dėl administracinių teismų organizacijos 39 straipsnį, Teisme yra trys skyriai: Finansų, Ekonomikos, Bendrųjų administracinių reikalų. Ketvirtasis pavaduotojas vadovauja Teisės biurui.

*Teismo skyriai*

Finansų skyrius (lenk. *Izba Finansowa*) prižiūri vaivadijų administracinių teismų praktiką (lenk. *nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych*) mokesčių ir kitų finansinių įsipareigojimų klausimais. Ekonomikos skyrius (lenk. *Izba Gospodarcza*) prižiūri pirmosios instancijos administracinių teismų praktiką ekonomikos, verslo nuosavybės apsaugos, biudžeto, bankininkystės ir muitų klausimais. Bendrųjų administracinių reikalų skyrius (lenk. *Izba Ogólnoadministracyjna*) prižiūri administracinių teismų praktiką staty-

*Finansų skyrius*

*Ekonomikos skyrius*

*Administracinių reikalų skyrius*

<sup>1090</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 133.

<sup>1091</sup> Dz. U. 2004, nr 26, poz. 228 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów.

bų, statybos priežiūros, žemės ūkio, vietos savivaldų struktūros, prekybos nekilnojamoju turtu klausimais.

*Vyriausiojo  
administracinio teismo  
jurisdikcija*

Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 15 straipsnyje apibrėžiama Vyriausiojo administracinio teismo kompetencija. M. Tomoszekas<sup>1092</sup> daro išvadą, kad remiantis šiuo straipsniu teismo jurisdikciją galima skirstyti į tris dideles grupes. Vyriausiasis administracinis teismas:

- 1) kaip antrosios instancijos teismas nagrinėja kasacinius skundus bei skundus dėl vaivadijų administracinių teismų priimtų nutarimų ir nutarčių;
- 2) kaip aukščiausiasis administracinių teismų organas vienodina administracinių teismų praktiką;
- 3) kaip pirmosios instancijos teismas nagrinėja kompetencijos ginčus ir kitas įstatymų nustatytas bylas.

*Skundas  
dėl vaivadijų  
administracinių teismų*

Kaip minėta, asmenys gali apskųsti vaivadijų administracinių teismų priimtus sprendimus kasaciniu arba paprastu skundu. Kasacinis skundas gali būti paduotas dėl nutarimų ir nutarčių. Skundas dėl vaivadijų administracinių teismų priimtų nutarčių gali būti paduotas Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 194 straipsnio 1 dalyje numatytais atvejais, pavyzdžiui, dėl bylos perdavimo kitam administraciniam teismui, dėl delsimo ar atsisakymo priimti sprendimą, dėl proceso sustabdymo ir atsisakymo pradėti sustabdytą procesą, dėl atsisakymo motyvuoti nutarimą, dėl sprendimo, jo atitaisymo ar išaiškinimo arba dėl atsisakymo tai padaryti, dėl siūlymo nušalinti teisėją atmetimo, dėl kasacinio skundo atmetimo (šis turi būti pateiktas advokato ar teisės patarėjo, be to, šio tipo skundu skundžiamas Vyriausiojo administracinio teismo sprendimas), dėl žyminio mokesčio gražinimo, dėl baudos skyrimo, jei šalis nepateikia kasacinio skundo. Šie skundai pateikiami per septynias dienas nuo nutarties paskelbimo. Tokio tipo skundas pateikiamas vaivadijos administraciniam teismui. Pagal Įstatymo 195 straipsnį, vaivadijos administracinis teismas pristato skundą Vyriausiajam administraciniam teismui po to, kai skundas įteikiamas visoms šalims. M. Tomoszeko nuomone, jeigu teismo nutarties procesiniai trūkumai skundžiami pagrįstai, tą nutartį priėmęs vaivadijos administracinis teismas gali ją panaikinti ir klausimą nagrinėti iš naujo. Apie tai net neturi būti informuojamas Vyriausiasis administracinis teismas<sup>1093</sup>.

*Kasacinis  
skundas*

Remiantis Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 176 straipsniu kasaciniu skundu galima skųsti teismo nutarimą arba jo dalį. Tai daroma vadovaujantis to paties įstatymo 174 straipsniu, kuriame nurodomi skundo pagrindai: nutarimu pažeista materialioji teisė ir proceso reikalavimai, galėję daryti poveikį priimant sprendimą. Įstatymo 173 straipsnio 2 dalyje įvardijami asmenys, turintys teisę pateikti kasacinį skundą, t. y. proceso dalyvis (šalis), prokuroras, ombudsmenas ir vai-

<sup>1092</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 124.

<sup>1093</sup> *Ibid.*, p. 137.

ko teisių apsaugos kontrolierius. Jau minėta, kad kasaciniam skundai pateikti reikalingas advokatas arba teisės patarėjas. Įstatymo 175 straipsnyje aiškinama, kad mokesčių patarėjai reikalingi teikiant skundą mokesčių klausimais, o verslo liudijimų patarėjai – verslo nuosavybės klausimais. Vadovaujantis minėtojo įstatymo 177 straipsnio 1 dalimi, kasacinis skundas pateikiamas nutarimą priėmusiam vaivadijos administraciniam teismui per 30 dienų nuo nutarimo įteikimo. B. Adamiak teigia, kad kasacinio skundo nagrinėjimui būdingos tam tikros stadijos, iš kurių pirmoji yra įžanginė: vaivadijos administracinis teismas nagrinėja, ar paduodant skundą buvo laikomasi terminų, ar skundas atitinka keliamus reikalavimus<sup>1094</sup>. Kita vertus, pasak M. Tomoszeko, vaivadijos teismas negali nagrinėti skundo iš esmės<sup>1095</sup>. Vėliau skundas išsiunčiamas proceso dalyviams, kad šie galėtų pareikšti atsiliepimus, ir tik tada kasacinis skundas su šalių atsiliepimais pateikiamas Vyriausiajam administraciniam teismui. Prasideda antroji proceso stadija Vyriausiajame administraciniame teisme. Pagal Įstatymo 181 straipsnį, kasacinį skundą nagrinėja trys teisėjai, nebent įstatymais nustatyta kitaip. Vyriausiasis administracinis teismas dėl kasacinio skundo gali nuspręsti trejopai<sup>1096</sup>:

- 1) atmesti skundą kaip nepagrįstą;
- 2) patenkinti skundą panaikinant dalį ar visą skundžiamąjį sprendimą ir gražinti bylą nagrinėti kitos sudėties skundžiamąjį sprendimą priėmusiam teismui. Jeigu teismas negali išnagrinėti bylos kitos sudėties, byla perduodama kitam administraciniam teismui. Iš naujo nagrinėdamas bylą teismas privalo atsižvelgti į Vyriausiojo administracinio teismo teisinę nuomonę;
- 3) priimti iš esmės kitokį sprendimą (lenk. *wyrok merytoryczno-reformacyjny*). Jeigu skundžiamas sprendimas pažeidė materialiąją teisę, Vyriausiasis administracinis teismas gali panaikinti skundžiamąjį sprendimą ir nagrinėti bylą pats.

Įstatymo dėl administracinių teismų proceso VII skirsnis skirtas proceso atnaujinimo institutui. Šis vienas iš žmogaus teisių gynimo institutų užtikrina proceso dalyviams teisę reikalauti, kad byla būtų nagrinėjama iš naujo. Procesas gali būti atnaujintas tik prašant proceso dalyviui. Proceso atnaujinimo pagrindai gali būti Konstitucinio Tribunolo sprendimas dėl teisės akto, kuriuo remiantis buvo priimtas administracinio teismo sprendimas, prieštaravimo Konstitucijai, tarptautinei sutarčiai ar įstatymui, taip pat paaiškėjusios aplinkybės, kad procese dalyvavusi šalis negalėjo turėti procesinių teisių arba vienas iš teisėjų neturėjo teisės dalyvauti procese ir pan.

*Proceso  
atnaujinimas*

<sup>1094</sup> ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, *supra* note 932, p. 453.

<sup>1095</sup> TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 135.

<sup>1096</sup> ADAMIAK, B.; BORKOWSKI, J. Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, *supra* note 932, p. 456; TOMOSZEK, M. Správní soudnictví v Polsku, *supra* note 160, p. 136.

### 6.1.3. Administracinių teismų kompetencija

*Skundai  
dėl viešosios  
administracijos  
veiklos*

Kaip minėta, pagal Įstatymo dėl administracinių teismų proceso 3 straipsnio 2 dalį, administracinių teismų atliekama viešosios administracijos veiklos kontrolė apima skundus dėl administracinio sprendimo, dėl administracinio proceso metu priimtų nutarimų, dėl kitų viešosios administracijos veiksmų, susijusių su teisėmis ir pareigomis, kylančiomis iš teisės aktų, dėl specialiojo pobūdžio mokesčių teisės aktų raštiškų išaiškinimų, dėl vietos savivaldos organų ir teritorinių valstybinio lygmens institucijų teisės aktų, dėl kontrolės, atliktos vietos savivaldos organų atžvilgiu, aktų, dėl viešosios administracijos neveikimo, kai ji turi priimti sprendimus arba atlikti veiksmus, kuriais baigiamas administracinis procesas ar kuriais išsprendžiamas klausimas iš esmės, ar turi būti atliekami veiksmai, susiję su asmenų teisėmis ir pareigomis, ar viešoji administracija turi išaiškinti mokesčius teisės aktus.

Apžvelgiant kai kuriuos šių skundų tipus remtasi J. Zimmermanno atliktu tyrimu<sup>1097</sup>.

Administraciniam teismui gali būti apskūstas bet kuris administracinis aktas. Skundžiamasis aktas turi būti galutinis, turi būti išnaudotos visos viešosios administracijos administracinio proceso, t. y. ikiteisminio proceso, galimybės. Ši tvarka netaikoma prokurorui ir ombudsmenui.

Administracinio proceso metu viešosios administracijos priimti nutarimai laikomi administracijos procesiniais sprendimais. Gali būti skundžiami Administracinio proceso kodekse nustatyti tokio tipo nutarimai, taip pat juos vykdanč<sup>1098</sup> priimti nutarimai.

Kiti viešosios administracijos veiksmai, susiję su asmenų teisėmis ir pareigomis, gali būti skundžiami administraciniais teismams. Šie veiksmai nėra nei administraciniai sprendimai, nei nutarimai, priimti viešosios administracijos administracinio proceso metu, bet jie yra viešojo teisinio pobūdžio, susiję su iš teisės aktų kylančiomis asmenų teisėmis ir pareigomis. Šiuo atveju būdinga tai, kad tais veiksmais nebūtinai nustatomos teisės ir pareigos, bet jie kyla iš jau nustatytų teisių ir pareigų. Tai gali būti ir specialiojo, ir bendrojo pobūdžio veiksmai, pavyzdžiui, materialinė-techninė veikla, registravimo aktai ir t. t.

Specialiojo pobūdžio mokesčių teisės aktų raštiški išaiškinimai yra specifinė veikla, reglamentuojama finansų ir mokesčių teisės. Šią viešosios administracijos priimtų teisės aktų grupę taip pat galima skūsti administraciniais teismams.

Atliktos vietos savivaldos organų kontrolės aktai taip pat gali būti skundžiami administraciniais teismams. Skundus gali pateikti valsčiai ar jų organai, pavietai ir jų institucijos, taip pat vaivadijos, jei kontrolės

<sup>1097</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 429–438.

<sup>1098</sup> Lenk. *Postępowanie egzekucyjne* reiškia procesinėmis teisės normomis sureguliuotą vykdymo organų atliekamą vykdymo eigą (*aut. pastaba*).



aktas pažeidžia jų teisėtus interesus. Kontrolės aktas yra plati sąvoka, apimanti kiekvieną aktą, išleistą neperžengiant kontrolės proceso ribų.

Kaip jau ne kartą minėta, administraciniams teismams gali būti apskūstas ir viešosios administracijos neveikimas, delsimas, t. y. sprendimo ar procesinio nutarimo nepriėmimas, kito viešojo administravimo veiksmo, susijusio su teisės aktuose numatytais teisėmis ir pareigomis, neatlikimas. Kyla diskusijų dėl veiksmų, kurie neišforminami administraciniais aktais ar procesiniais nutarimais, neatlikimo terminų, t. y. įstatymų leidėjas nėra nustatęs aiškaus termino, kuriam praėjus laikoma, kad veiksmas neatliktas.

Kompetencijos ginčai (lenk. *spory kompetencyjne*) taip pat nagrinėjami administraciniuose teismuose. Šie ginčai apibūdina teisinę situaciją, susiklosčiusią dėl to, kad viešosios administracijos subjektai nėra įsitikinę, kuris iš jų kompetentingas ar nekompetentingas atlikti vieną ar kitą viešojo administravimo veiksmą. Pagal tai kompetencijos ginčai yra skirstomi į pozityvius, kai dvi skirtingos institucijos teigia, kad ir viena, ir kita yra kompetentinga, ir negatyvius, kai skirtingos institucijos teigia, kad nė viena iš jų nėra kompetentinga atlikti vieną ar kitą veiksmą. Kompetencijos ginčai gali būti abstraktūs, t. y. nesusiję su konkrečiais faktais, ir konkretūs, t. y. susiję su konkrečiais faktais. Konstitucijos 166 straipsnio 3 dalis reglamentuoja, kad teritorinės savivaldos ir valstybinės administracijos institucijų ginčus dėl kompetencijos sprendžia administraciniai teismai.

*Kompetencijos ginčai*

## 6.2. Parlamentinė kontrolė

Pagal Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalį, Seimas<sup>1099</sup> atlieka Ministrų Tarybos veiklos kontrolę, kurią apibrėžia Konstitucija, įstatymai, Seimo nutarimu patvirtintas Lenkijos Respublikos Seimo reglamentas<sup>1100</sup>, taip pat Senato nutarimu patvirtintas Lenkijos Respublikos Senato reglamentas<sup>1101</sup>. Taigi Seimas parlamentinę kontrolę atlieka svarstydamas biudžetą, atsižvelgdamas į ministrų ataskaitas analizuojančių Seimo komisijų<sup>1102</sup> teikiamą informaciją ir pagalbą, naudodamasis Seimo narių galimybe teikti interpeliacijas, užduoti klausimus ministrams ir kitiems viešojo administravimo institucijų vadovams. Panašias funkcijas atlieka ir senatoriai.

*Parlamentinės kontrolės reglamentavimas*

<sup>1099</sup> Pagal Lenkijos Respublikos Konstitucijos 95 straipsnį, įstatymų leidžiamąją valdžią Lenkijoje įgyvendina Seimas ir Senatas. Lenkijos parlamentas yra sudarytas iš dvejų rūmų: Seimo ir Senato. Seimą sudaro 460 narių, o Senatą – 100 senatorių. Be to, vartojama sąvoka „Nacionalinis Susirinkimas“ (lenk. *Zgromadzenie Narodowe*), reiškianti Seimo ir Senato bendrą posėdžiavimą tam tikrais klausimais, pavyzdžiui, prisiekiant naujai išrinktam Prezidentui (*aut. pastaba*).

<sup>1100</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>1101</sup> Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>1102</sup> Seime yra tokios komisijos: Administracijos ir skaitmeninio komisija, Valstybės kontrolės reikalų komisija, Specialiųjų tarnybų komisija, ES reikalų komisija, Švietimo, mokslo ir jaunimo komisija, Viešųjų finansų komisija, Infrastruktūros komisija ir kt. Iš viso yra 29 komisijos. Žr.: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-07]. Prieiga per internetą: <[http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJE\\_STALE&Nrkadenci=7](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=KOMISJE_STALE&Nrkadenci=7)>.

### 6.3. Aukščiausieji kontrolės rūmai<sup>1103</sup> (lenk. *Najwyższa Izba Kontroli*)

*Aukščiausiųjų kontrolės rūmų reglamentavimas*

Šių rūmų statusas reglamentuojamas Konstitucijos 202–207 straipsniais, Aukščiausiųjų kontrolės rūmų įstatymu<sup>1104</sup>, Seimo maršalkos patvirtintu statutu<sup>1105</sup>. Pagal Konstituciją, šie rūmai yra Seimui pavaldi aukščiausioji valstybės kontrolės kolegiali institucija. Rūmai teikia Seimui ataskaitas valstybės biudžeto ir pinigų politikos struktūros klausimais, o Prezidentui, Ministrų Tarybos pirmininkui ir Seimui – informaciją apie atliktą kontrolę. Rūmų teritoriniai padaliniai teikia informaciją vaivadoms ir vietos savivaldos organams.

*Pirmininko skyrimas*

Aukščiausiųjų kontrolės rūmų pirmininką skiria Seimas maršalkos arba 35 Seimo narių teikimu Senato sutikimu šešeriems metams, ne daugiau kaip dviem kadencijoms. Rūmus sudaro departamentai ir teritoriniai padaliniai.

Jau minėta, kad Aukščiausieji kontrolės rūmai Lenkijoje nėra laikomi viešojo administravimo subjektu. Tai yra pagrindinė valstybės kontrolės sistemos kontrolės institucija<sup>1106</sup>.

*Aukščiausiųjų kontrolės rūmų veiklos apimtis*

Rūmai kontroliuoja valstybinio administravimo subjektų, Nacionalinio Lenkijos banko, valstybinių juridinių asmenų ir kitų valstybinių organizacinių vienetų veiklą teisėtumo, ūkiškumo, tikslingumo ir sąžiningumo požiūriu, be to, vietos savivaldos organų, komunalinių juridinių asmenų veiklą, kitų subjektų, jei jie naudoja valstybės turtą ar finansinius išteklius, finansinę, ūkinę ir organizacinę veiklą. Pagal Įstatymo 4 straipsnio 1 dalį, Rūmai kontroliuoja Prezidento kanceliarijos, Seimo ir Senato kanceliarijos, Konstitucinio tribunolo, Valstybės tribunolo, ombudsmeno, Nacionalinės radijo ir televizijos tarybos, Asmens duomenų apsaugos generalinio inspektoriatas, Nacionalinio atminimo instituto, Nacionalinio rinkimų biuro, Aukščiausiojo Teismo, Vyriausiojo administracinio teismo, Valstybinės darbo inspekcijos, Nacionalinės teismų tarybos, Vaiko teisių apsaugos tarnybos finansinę ir turtinę veiklą.

Kontrolę Rūmai gali atlikti savo iniciatyva, Seimo ar jo organų pavedimu, valstybės vadovo, Ministrų Tarybos pirmininko siūlymu. Be to, kontrolė gali būti inicijuota bet kurio kito šaltinio.

### 6.4. Kitų teismų ir tribunolų kontrolė

*Konstitucinis ir Valstybės tribunolai*

Viešosios administracijos veiklos teisėtumo kontrolę atlieka ne tik administraciniai teismai, bet ir kiti teismai, pavyzdžiui, Konstitucinis Tribunolas ar Valstybės tribunolas (žr. VI dalies III skyrių „Lenkijos teismų sistema“).

<sup>1103</sup> Lietuvoje šios institucijos analogas turėtų būti Valstybės kontrolė (*aut. pastaba*).

<sup>1104</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Dz. U. 1995 nr 13 poz. 59.

<sup>1105</sup> Statut Najwyższej Izby Kontroli. Zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r.

<sup>1106</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 457.

Varšuvos apygardos teisme yra atskiras padalinys – Konkurencijos ir vartotojų apsaugos teismas, nagrinėjantis skundus dėl administracinių sprendimų, priimtų Konkurencijos ir vartotojų apsaugos tarnybos, Energetikos reguliavimo tarnybos pirmininkų.

*Konkurencijos  
ir vartotojų  
apsaugos  
teismas*

### 6.5. Prokuroras (lenk. *prokurator*)

Prokuroro atliekama viešosios administracijos kontrolė yra reglamentuojama Administracinio proceso kodekso ir Įstatymo dėl administracinių teismų proceso normomis. Prokuroras gali dalyvauti esant bet kuriai administracinio proceso stadijai, o viešosios administracijos organas yra įpareigotas pranešti prokurorui, jeigu jis privalo dalyvauti procese. Prokuroras gali kreiptis į teismus su paprastu skundu ir kasaciniu skundu, gali prašyti atnaujinti teismo procesą.

*Prokuroras  
administraciniame  
processe*

### 6.6. Ombudsmenas (lenk. *Rzecznik Praw Obywatelskich*)

Ombudsmeno (Piliečių teisių gynėjo) teisinis statusas reglamentuojamas Konstitucijos 80, 208–212 straipsniuose ir Piliečių teisių gynėjo įstatyme<sup>1107</sup>. Ombudsmeną skiria Seimas, pasitaręs su Senatu, Seimo maršalkos ar 35 Seimo narių teikimu, penkeriems metams ne daugiau kaip dviem kadencijoms. Ombudsmenas įpareigotas veikti, jei viešasis administravimas pažeidžia Konstitucijoje ir kituose norminiuose aktuose įtvirtintas žmogaus laisves ir teises. Ombudsmenas gali pats imtis iniciatyvos pradėti tyrimą, į jį gali kreiptis gyventojai, vietos savivaldos organai, Vaiko teisių apsaugos kontrolierius. Ombudsmenas gali dalyvauti viešosios administracijos atliekamame administraciniame procese, teisminiame administraciniame procese, teikti skundus administraciniams teismams, panašiai kaip ir ankstesniame poskyryje minimas prokuroras. Ombudsmeno institutui galima priskirti ir Vaiko teisių apsaugos kontrolierių (lenk. *Rzecznik Praw Dziecka*), kuris saugo Konstitucijos 72 straipsnyje įtvirtintas vaiko teisių garantijas. Kontrolieriaus statusas reglamentuojamas Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatyme<sup>1108</sup>.

*Piliečių  
teisių  
gynėjas*

*Vaiko teisių  
apsaugos  
kontrolierius*

### 6.7. Vyriausiasis asmens duomenų apsaugos inspektorius (lenk. *Generalny Inspektor Danych Osobowych*)

Inspektorius atlieka registruotų duomenų kontrolę, prižiūri, kad nebūtų pažeidžiami asmens duomenų apsaugos teisės aktai, priima administracinius aktus ir nagrinėja skundus, susijusius su asmens duomenų apsauga. Jeigu pažeidžiami teisės aktai, susiję su asmens duomenų apsauga, inspektorius gali nurodyti keisti priimtąjį sprendimą ar veiksmą, kad šis atitiktų teisės

<sup>1107</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Dz. U. 1987 nr 21 poz. 123.

<sup>1108</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka. Dz. U. 2000 nr 6 poz. 69.

aktus, pavyzdžiui, gali nurodyti panaikinti asmens duomenis, išduoti leidimus duomenų valdytojams teikti asmens duomenis trečiųjų šalių duomenų gavėjams, stabdyti asmens duomenų perdavimą į trečiąją šalį ir t. t.

## 6.8. Visuomenės atliekama kontrolė

(lenk. *kontrola obywatelska*)

*Žiniasklaida*

Vienu iš svarbiausių visuomenės vykdomos kontrolės institutų laikomas asmenų skundų pateikimas, reglamentuojamas Administracinio proceso kodekso normomis. Kitas svarbus visuomenės kontrolės aspektas – žiniasklaidos ir viešosios administracijos ryšys, reglamentuojamas Žiniasklaidos įstatymu bei Prieigos prie viešosios informacijos įstatymu<sup>1109</sup>. Visuomenės kontrolės forma laikytini ir rinkimų bei referendumų institutai, taip pat dalyvavimas pagalbinuose savivaldų padalinuose, pavyzdžiui, kaimo susirinkimuose, ir t. t.

## 6.9. Vietos savivaldos veiklos priežiūra

(lenk. *nadzór działalności samorządu terytorialnego*)

Konstitucijos 171 straipsnyje nurodyta, kad vietos savivaldos veikla prižiūrima teisėtumo požiūriu (lenk. *działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności*). Teritorinės savivaldos veiklą prižiūri Ministrų Tarybos pirmininkas ir vaivados, o finansų reikalų srityje – regionų apskaitos rūmai.

Tolesnėse pastraipose aptariamos Ministrų Tarybos pirmininko, vaivadų ir kvaziteismų atliekamos vietos savivaldos organų priežiūros funkcijos.

*Vietos savivaldos organo atšaukimas*

Jeigu vietos savivaldos tarybų ar seimukų veikla prieštarauja Konstitucijai ar įstatymams, Seimas Ministrų Tarybos pirmininko siūlymu gali atšaukti tokį vietos savivaldos organą. Tokią Seimo funkciją M. Zimmermannas vadina „kvazipriežiūra“ (lenk. *quasi-nadzorczy*)<sup>1110</sup>. Po tokio atšaukimo premjeras skiria asmenį, kuris iki naujų rinkimų atlieka atšauktojo vietos savivaldos organo funkcijas. Premjeras gali atšaukti iš pareigų vaitą, pavieto ar vaivadijos administraciją, jeigu šios veikia priešingai Konstitucijai ar įstatymams, ir skirti naują asmenį, kol bus suformuoti nauji dariniai. Įstatymuose yra numatyti ir atvejai, kada Ministrų Tarybos pirmininkas gali sustabdyti vietos savivaldos organų veiklą ir laikotarpiui iki dvejų metų paskirti komisarų valdybą (lenk. *zarząd komisaryczny*) bei jos vadovą komisarą (lenk. *komisarz rządowy*).

Kone kasmet Lenkijos žiniasklaidoje aptariamos vietos savivaldos organų galimybės netekti savo statuso. Štai 2015 m. liepą pasirodė pranešimų, kad Ostrovicų valsčius dėl skolų gali būti dvejiems metams likviduotas. Tokį siūlymą premjerui teikia vaivada<sup>1111</sup>.

<sup>1109</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe. Dz. U. 1984 nr 5 poz. 24; Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198.

<sup>1110</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 281.

<sup>1111</sup> TVN24 *Fakty*. Warszawa, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-08]. Prieiga per internetą: <<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gmina-ostrowice-do-likwidacji-przez-dlugi,559078.html>>.

Vaivados, kaip Vyriausybės atstovai vaivadijose, finansų srityje – regionų apskaitos rūmai atlieka vietos savivaldos organų veiklos priežiūros funkcijas, kurias reglamentuoja valsčių, pavietų ir vaivadijų savivaldos įstatymai. Vaivados ir regionų apskaitos rūmai yra įgalioti per 30 dienų nuo savivaldybės organo priimto teisės akto įteikimo paskelbti jį ar jo dalį negaliojančiais, jei aktas ar jo dalis prieštarauja aukštesniosios galios teisės aktams. Jeigu priežiūros organas to nepadaro per 30 dienų, galima kreiptis į administracinę teisimą. Savivaldos įstatymai nustato vaitams, seniūnams ir maršalkai pareigą per septynias dienas vaivadoms ar regionų apskaitos rūmams pristatyti savivaldybių nutarimus ir įsakymus. Jeigu savivaldos organas nesutinka su negatyvia vaivados ar regionų apskaitos rūmų išvada dėl teisės akto, jis gali kreiptis į administracinę teisimą. Yra speciali vaivados priežiūros forma – įsakymą pakeičiančio įsakymo priėmimas. Pavyzdžiui, kai savivaldos organai laiku nesudaro vietos plano, vaivada įstatymu nustato terminą, per kurį, tarkim, valsčiaus taryba turi tai padaryti. Jeigu valsčiaus institucijos neatsižvelgia į nustatytąjį terminą ir išpareigojimo neįvykdo, vaivada pats parengia projektą ir jį patvirtina priimdama pakeičiantį įsakymą. Vaivada gali siūlyti premjerui atšaukti iš pareigų vaitą, pavieto ar vaivadijos administraciją.

*Vaivados,  
regionų  
apskaitos  
rūmai*

Lenkijos savivaldos lygmeniu veikia ir kvaziteismai, vadinamosios savivaldybių ginčų kolegijos (lenk. *samorządowe kolegia odwoławcze*)<sup>1112</sup>. Šių kolegijų teisinį statusą reglamentuoja Savivaldybių ginčų kolegijų įstatymas<sup>1113</sup>. Pagal Įstatymo 1 straipsnį, kolegijos yra aukštesniojo lygmens institucijos specialiojo pobūdžio klausimams, priskirtiems vietos savivaldoms kaip viešojo administravimo organams, nagrinėti. Taigi jos nagrinėja skundus dėl vietos savivaldos priimtų viešojo administravimo sprendimų. Ministrų Tarybos pirmininkas, atsižvelgdamas į Nacionalinės savivaldybių ginčų kolegijų atstovybės siūlymą, nustato kolegijos kompetencijos ribas. Vaivadijos savivaldos organų veiklos priežiūrai atlikti steigiamos aukštesniojo lygmens kolegijos, kurių buvimo vieta sutampa su vaivadijos organų buvimo vieta. Šios kolegijos finansuojamos iš valstybės biudžeto, jų veiklą prižiūri Ministrų Tarybos pirmininkas, kuris priežiūros funkcijas gali perduoti už viešąjį administravimą atsakingam ministrui. Kolegijas sudaro pirmininkas, vicepirmininkas ir kiti nariai. Pirmininką ir vicepirmininką šešeriams metams skiria premjeras. Nariais tampa atitinkamus viešuosius konkursus laimėję asmenys. Atsižvelgdamas į Nacionalinės savivaldybių ginčų kolegijų atstovybės siūlymą maksimalų kolegijų narių skaičių nustato premjeras. Šiuos darinius J. Zimmermannas įvardijo kvaziteismais (lenk. *quasi-sądy*), atliekančiais savivaldybės ir gyventojų tarpininko funkciją<sup>1114</sup>.

*Savivaldybių  
ginčų  
kolegijos*

<sup>1112</sup> Iš viso Lenkijoje jų yra 50. Žr.: Biuletyn Informacji Publicznej. Warszawa, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-08-08]. Prieiga per internetą: <<http://www.bip.gov.pl/subjects/index/6942>>.

<sup>1113</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. Dz. U. 1994 nr 122 poz. 593.

<sup>1114</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 286.

### 6.10. Vidaus kontrolė (lenk. kontrola wewnętrzna)

#### Vidaus kontrolė

J. Zimmermannas savo vadovyje<sup>1115</sup> dar aptaria viešosios administracijos vidaus kontrolę, susijusią su vadovavimo, priežiūros ir koordinavimo kategorijomis. Jame minimas 2011 m. priimtas Valstybinio administravimo kontrolės įstatymas<sup>1116</sup>. Vidinę kontrolę atlieka Ministrų Tarybos pirmininkas, Ministrų Tarybos pirmininko kanceliarijos vadovas, ministrai, centrinių tarnybų vadovai, Ministrų Tarybos komitetų pirmininkai, vaivados.

#### Viešosios kontrolės institutas

A. Wiktorowska viešosios administracijos kontrolės institutą skirsto į išorinę ir vidaus kontrolę. Išorinė kontrolė gali būti valstybinė ir nevalstybinė. Nevalstybinę kontrolę teikdama skundus, peticijas ir pan. atlieka visuomenė, visuomeninės organizacijos, gyventojai, valstybinę kontrolę – Seimas, valstybės vadovas, Aukščiausieji kontrolės rūmai, Valstybinė darbo inspekcija, Asmens duomenų apsaugos generalinio inspektoriaus tarnyba, Konstitucinis Tribunalas, Valstybės tribunolas, ombudsmenas ir teismai. Pagal institucinį pavaldumą subjektų vidaus kontrolę atlieka aukštesnieji subjektai<sup>1117</sup>.

<sup>1115</sup> ZIMMERMANN, J. Prawo administracyjne, *supra* note 20, p. 466–471.

<sup>1116</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Dz. U. 2011 nr 185 poz. 1092.

<sup>1117</sup> WIKTOROWSKA, A. Kontrola administracji, *supra* note 911, p. 341–369.

## VII DALIS

---

### EUROPOS SAJUNGOS ADMINISTRACINĖ TEISĖ

## VII DALIES TURINYS

SANTRUMPOS .....	385
<b>1. LITERATŪROS APIE EUROPOS IR ES ADMINISTRACINĘ TEISĘ APŽVALGA .....</b>	<b>387</b>
<b>2. ES ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA .....</b>	<b>395</b>
<b>3. ES POLITIKOS ADMINISTRAVIMO METODAI PAGAL P. CRAIGA .....</b>	<b>399</b>
<b>4. ES ADMINISTRACIJA .....</b>	<b>407</b>
4.1. ES institucijos .....	411
4.1.1. Europos Vadovų Taryba .....	411
4.1.2. Taryba .....	413
4.1.3. Europos Komisija .....	415
4.1.3.1. Komisijos tarnybos ir eurokomisarų kabinetai .....	421
4.1.3.2. Tarp institucijų veikiančios dariniai .....	431
4.1.4. Europos centrinis bankas, Europos centrinių bankų sistema, Eurosistema .....	435
4.2. Europos struktūrinių ir investicinių fondų administravimo sistema .....	439
4.3. Europos investicijų bankas .....	447
4.4. ES agentūros .....	451
4.4.1. Decentralizuotosios agentūros .....	453
4.4.2. Europos finansų priežiūros sistemos agentūros .....	465
4.4.3. Vykdomosios agentūros, ES programų administravimas .....	470
4.4.4. Euratomo agentūros .....	476
4.4.5. Bendrosios saugumo ir gynybos politikos agentūros .....	478
<b>5. ES TEISMŲ SISTEMA .....</b>	<b>481</b>
5.1. ES Teisingumo Teismas .....	481
5.1.1. Teisingumo Teismas .....	482
5.1.2. Bendrasis Teismas .....	486
5.1.3. Specialieji teismai (ES Tarnautojų teismas) .....	488
5.2. ES teismų sistemos struktūra .....	490
<b>6. ES ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI .....</b>	<b>492</b>
6.1. Pirminė ES teisė .....	493
6.1.1. ES sutartis, SESV ir ES pagrindinių teisių chartija .....	494
6.1.2. Pagrindiniai ES administracinės teisės principai .....	496
6.2. Antrinė ES teisė (reglamentai, direktyvos, sprendimai) .....	498
6.3. Rekomendacijos ir nuomonės .....	506
6.4. Kiti dokumentai .....	507
6.5. ES Teisingumo Teismo jurisprudencija .....	508
6.6. Nacionalinė teisė .....	509
<b>7. ES ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS .....</b>	<b>510</b>
7.1. Komisijos veiklos formos .....	510
7.2. Agentūrų administraciniai aktai ir procesiniai veiksmai .....	514
7.3. Vidaus (komunitariniai) administraciniai aktai (pagal J. Handrlićą) .....	518
<b>8. ES ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ .....</b>	<b>520</b>
8.1. Europos Parlamentas .....	521
8.2. Europos ombudsmenas .....	524
8.3. Europos Komisija .....	528
8.4. Audito Rūmai .....	529
8.5. Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas .....	532
8.6. ES Teisingumo Teismo atliekama teisėtumo priežiūra .....	534
8.7. Nacionaliniai teismai .....	538



## SANTRUMPOS

ACER	– (angl. <i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i> ) Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūra
APVA	– Aplinkos projektų valdymo agentūra
BKP	– budintysis koordinavimo padalinys
BPV	– Bendroji pertvarkymo valdyba
BUSP	– Bendroji užsienio ir saugumo politika
CdT	– (pranc. <i>Centre de Traduction</i> ) Europos Sąjungos įstaigų Vertimo centras
Cedefop	– (angl. <i>The European Centre for the Development of Vocational Training</i> ) Europos profesinio mokymo plėtros centras
CEPOL	– (angl. <i>the European Union Agency for Law Enforcement Training</i> ) Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra, Europos policijos koledžas
CHAFEA	– (angl. <i>The Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency</i> ) Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomoji įstaiga
CPVA	– Centrinė projektų valdymo agentūra
CPVO	– (angl. <i>The Community Plant Variety Office</i> ) Bendrijos augalų veislių biuras
DAP	– duomenų apsaugos pareigūnas
EACEA	– (angl. <i>The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency</i> ) Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga
EAEBSS	– Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartis
EASA	– Europos aviacijos saugos agentūra
EASME	– (angl. <i>The Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises</i> ) Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji agentūra
EAISO	– (angl. <i>The European Asylum Support Office</i> ) Europos paramos pabėgėliams prieglobsčio paramos biuras
EBI	– Europos bankininkystės institucija
EBPO	– Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
ECB	– Europos centrinis bankas
ECBS	– Europos centrinių bankų sistema
ECDC	– (angl. <i>European Centre for Disease Prevention and Control</i> ) Europos ligų prevencijos ir kontrolės centras
ECHA	– Europos cheminių medžiagų agentūra
EERRI	– Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucija
EEA	– (angl. <i>European Environment Agency</i> ) Europos aplinkos agentūra
EFCA	– (angl. <i>The European Fisheries Control Agency</i> ) Europos žuvininkystės kontrolės agentūra
EFPI	– Europos finansų priežiūros institucijų sistema
EFSA	– (angl. <i>European Food Safety Authority</i> ) Europos maisto saugos tarnyba
EGA	– Europos geležinkelių agentūra
EIB	– Europos investicijų bankas
EIF	– Europos investicijų fondas
EIGE	– (angl. <i>the European Institute for Gender Equality</i> ) Europos lyčių lygybės institutas
EIOPA	– (angl. <i>The European Insurance and Occupational Pensions Authority</i> ) Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija
EIT	– Europos inovacijų ir technologijų institutas
EIVT	– Europos išorės veiksnių tarnyba
EMA	– (angl. <i>European Medicines Agency</i> ) Europos vaistų agentūra
EMCDDA	– (angl. <i>The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction</i> ) Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras
EMSA	– (angl. <i>European Maritime Safety Agency</i> ) Europos laivybos saugumo agentūra
EMTK	– Europos mokslinių tyrimų koordinavimo agentūra
ENISA	– (angl. <i>The European Union Agency for Network and Information Security</i> ) Europos tinklų ir informacijos saugumo agentūra
EPSO	– (angl. <i>The European Personnel Selection Office</i> ) Europos personalo atrankos tarnyba
ERPF	– Europos regioninės plėtros fondas
ES	– Europos Sąjunga
ESA	– (angl. <i>Euratom Supply Agency</i> ) Euratomo tiekimo agentūra
ESAC	– (angl. <i>The European Statistical Advisory Committee</i> ) Europos statistikos patariamasis komitetas
ESF	– Europos socialinis fondas
ESFA	– Europos socialinio fondo agentūra

ESI	– Europos struktūriniai ir investiciniai fondai
ESMA	– (angl. <i>The European Securities and Markets Authority</i> ) Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija
ESRV	– Europos sisteminės rizikos valdyba
ESTT	– Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
ETF	– (angl. <i>European Training Foundation</i> ) Europos mokymo fondas
EU-OSHA	– (angl. <i>European Agency for Safety and Health at Work</i> ) Europos darbuotojų saugos ir sveikatos agentūra
<i>Eurofound</i>	– (angl. <i>The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions</i> ) Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas
EUROPOL	– Europos policijos biuras
EVT	– Europos Vadovų Taryba
F4E	– (angl. <i>Fusion for Energy</i> ) Europos ITER <sup>1118</sup> įgyvendinimo ir branduolių sąlajos energetikos vystymo bendroji įmonė „Branduolių sintezė (sąlajos) energetikos tikslams“
FRA	– (angl. <i>The European Union Agency for Fundamental Rights</i> ) Europos pagrindinių teisių agentūra
FRONTEX	– (angl. <i>The European Border and Coast Guard Agency</i> ) Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra
GD	– generalinis departamentas, arba generaliniai departamentai
GSA	– (angl. <i>The European GNSS Agency</i> ; GNSS – <i>Global Navigation Satellite System</i> ) Pasaulinės palydovinės navigacijos agentūra
INEA	– (angl. <i>The Innovation and Networks Executive Agency</i> ) Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga
LVAT	– Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
LVPA	– Lietuvos verslo paramos agentūra
MVĮ	– mažosios ir vidutinės įmonės
OHIM	– (angl. <i>The Office for Harmonization in the Internal Market</i> ) Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba
OLAF	– (pranc. <i>Office Européen de Lutte Anti-Fraude</i> ) Europos kovos su sukčiavimu tarnyba
REA	– (angl. <i>Research Executive Agency</i> ) Mokslinių tyrimų vykdomoji agentūra
SESV	– Sutartis dėl ES veikimo
ŽIB	– Žinių ir inovacijos bendrijos

ES teisės tinkamą įgyvendinimą ir perkėlimą užtikrina ES valstybių narių nacionalinės administracinės teisės veiksmingumas. Taigi nacionalinė administracinė teisė įgyvendinant ir perkeltiant ES teisę į nacionalinę teisę yra svarbiausia. Šioje dalyje ne tik kalbama apie minėtuosius aspektus, bet ir apžvelgiama literatūra apie Europos ir ES administracinę teisę, Europos ir ES administracinės teisės sampratą. Pabrėžtina, kad analizuojant ES administracinę teisę pastarajai taikoma nacionalinės administracinės teisinės sistemos struktūra. Taip aptariami ES administracijos subjektai, jų veiklos formos, kontrolės būdai.

<sup>1118</sup> Pagal *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-30]. Prieiga per internetą: <<http://fusionforenergy.europa.eu/understandingfusion/iter.aspx>>.

## 1. LITERATŪROS APIE EUROPOS IR ES ADMINISTRACINĘ TEISĘ APŽVALGA

Prieš apibrėžiant ES administracinę teisę verta aptarti Europos administracinės teisės fenomeną, nes ši sąvoka atsirado pirmiau nei sąvoka „ES administracinė teisė“.

Europos administracinė teisė – gana jaunas teisės mokslas. Pirmieji du J. Schwarzės knygos *Europäisches Verwaltungsrecht* tomai buvo išleisti 1988 m. Vėliau jie buvo perleisti anglų kalba: *European Administrative Law* (1992), ir prancūzų kalba: *Droit Administratif Européen* (1994). Manoma, kad tada Europos administracinė teisė įsitvirtino kaip teisės šaka<sup>1119</sup>.

*Pirmoji knyga:  
J. Schwarze  
Europäisches  
Verwal-  
tungsrecht*

Verta apžvelgti knygų apie Europos administracinės teisės fenomeną struktūrą.

*European Administrative Law*<sup>1120</sup> įvade atskleidžiamas pagrindinių administracinės teisės principų (administracijos teisėtumo, lygybės, proporcingumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, tinkamų procedūrų) vystymasis, analizuojamas nacionalinės ir Europos administracinės teisės ryšys, aptariama teismų precedentų įtaka.

Pirmoji knygos dalis skirta Europos administracijos sampratai, esminėms valstybių narių (Prancūzijos, Vokietijos, Italijos, Jungtinės Karalystės, Belgijos, Danijos, Graikijos, Airijos, Liuksemburgo, Nyderlandų, Portugalijos, Ispanijos) administracinės teisės sistemų ypatybėms, administracinės teisės šaltiniams (rašytiniams ir nerašytiniams, antrinei ir papročių teisei, teismų kuriamai teisei, arba jurisprudencijai). Toliau J. Schwarzė tyrinėja teisėtumo principo ypatumus ir diskrecijos teisinės ribas minėtųjų valstybių teisės sistemose ir Europos Bendrijoje<sup>1121</sup>. Kartu aptiriamos Bendrijos tarnybos, anglių ir plieno bendrosios rinkos, konkurencijos teisės, išorinės prekybos, žemės ūkio politikos, muitų sąjungos, socialinės apsaugos sritys. Mokslininkas tiria administracijos atsakomybę už neteisėtai priimtus sprendimus, nagrinėja lygybės principą ir diskriminavimo draudimą kaip privalomuosius minėtųjų valstybių vyriausybių veiklos postulatus, esminius Bendrijos teisės, administracinės teisės principus, pabrėžia administracinio akto elementus ir kt.

Antroje knygos dalyje aiškinami proporcingumo, teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių principų atsiradimo bei plėtros nacionalinėje, tarptautinėje teisėje, Europos teismų jurisprudencijoje aspektai. Taip pat aptiriamos administracinės procedūros (Europos Komisijos teisė rinkti informaciją, pareiga atlikti išsamų tyrimą, sprendimų priėmimo procesas, pareiga pagrįsti, motyvuoti sprendimą)<sup>1122</sup>.

<sup>1119</sup> SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, *supra* note 13, p. cix.

<sup>1120</sup> *Ibid.*

<sup>1121</sup> Čia vartojama „Bendrijos“ sąvoka vietoj „Sąjunga“, nes ši knyga buvo parašyta prieš Lisabonos sutarties įsigaliojimą (*aut. pastaba*).

<sup>1122</sup> J. Schwarzė yra Europos administracinės teisės mokslo pradininkas (*aut. pastaba*).

*R. Widdershovens skyrius*

*Europos administracinė teisė*<sup>1123</sup>. Jos autorius R. Widdershovenas labai glaudžiai ir aiškiai dėsto ES teisės perkėlimo, įgyvendinimo ir taikymo specifika, pavadindamas visa tai Europos administracine teise, tad tolesnėse pastraipose aptartinas šio autoriaus atliktas tyrimas.

*Esminiai principai*

Pirmiausia mokslininkas išdėsto esminius ES teisės principus (teisės viršenybės, lojalaus bendradarbiavimo, subsidiarumo). Toliau apibūdina administracinių įgaliojimų įgyvendinimą Sąjungos ir nacionaliniu lygmeniu<sup>1124</sup>. Autorius pabrėžia Sutarties dėl ES 5 straipsnio antrąją dalį, skelbiančią, kad pagal suteikimo principą (angl. *principle of conferral*) Sąjungos lygmeniu ES veikia tik neperžengdama kompetencijos, kurią Sutartyse jai suteikė valstybės narės, ribų. Šį reiškinį mokslininkas įvardijo kaip kompetencijos suteikimo, teisinio pagrindo arba teisėtumo principą. Pirmąjį, kompetencijos suteikimo, principą R. Widdershovenas apibrėžia trimis aspektais: 1) ES kompetencijos ribojimas. Šiuo požiūriu svarbūs SESV 3 straipsnis, apibūdinantis išimtinę Sąjungos kompetenciją, SESV 4 straipsnis, nustatantis Sąjungos ir valstybių narių kompetencijų ribas, bei SESV 6 straipsnis, įtvirtinantis paramos, koordinavimo, papildomą ES funkciją valstybių narių veiksmų atžvilgiu; 2) valstybių narių įtaka. Svarbūs trys skirtingi balsavimams taikomi reikalavimai – tai Tarybos sprendimų priėmimas kvalifikuotąja balsų dauguma (Sutarties dėl ES 16 str.), vieningas Tarybos sprendimų priėmimas (SESV 113 str.), kai kuriais atvejais – Tarybos sprendimų priėmimas paprastąja balsų dauguma; 3) Europos Parlamento įtaka, nes pastarasis yra įtrauktas į ES teisėkūros procesą. Apibūdinamas naudojimąsi administraciniais

*Administraciniai įgaliojimai kaip Europos teisinės tvarkos elementai*

*ES lygmuo*

*Nacionalinis lygmuo*

įgaliojimais nacionaliniu lygmeniu mokslininkas pabrėžia, kad Sąjungos teisė perkelia, taiko ir įgyvendina valstybės narės, taigi jos ir gali priimti įstatymus, norminius ir individualius administracinius aktus kaip ES teisės perkėlimo, įgyvendinimo ir taikymo priemonės.

*ES administracija*

Toliau autorius įvardija ES administravimo subjektus, turinčius administracinių įgaliojimų. ES lygmeniu tai – EVT, Taryba, Europos Komisija, agentūros. Nacionaliniu lygmeniu – vykdomosios valdžios institucijos, nepriklausomos reguliavimo institucijos, vietos valdžios institucijos.

*Teisinės priemonės*

Mokslininkas apibūdina teisinės priemonės, prieinamos ES administracijai (angl. *legal instruments available in the administration*). Tai yra ES lygmens teisinės priemonės: sutartys, reglamentai, direktyvos, sprendimai, „švelnioji“ teisė. Taip pat nacionalinio lygmens priemonės: norminės nacionalinės taisyklės (kuriomis perkeliama reglamentai ar sprendimai), nacionaliniai įstatymai, ministrų įsakymai, valstybinių reguliavimo institucijų nutarimai, kuriais įgyvendinama ES teisė, individualūs sprendimai, kurių pagrindas yra Sąjungos teisė (angl. *a Union background*). Individualūs sprendimai dažniausiai yra trijų tipų: 1) dėl finansinio įpareigojimo nustatymo muitų ir mokesčių srityje (angl. *customs*

*Trijų tipų individualūs administraciniai aktai, turintys ES teisės pagrindą*

<sup>1123</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 245–320.

<sup>1124</sup> *Ibid.*, p. 250–252.

and tax law); 2) dėl subsidijų suteikimo ir restitucijos taikymo (angl. *subsidies and restitutions*) žemės ūkio ir struktūrinių fondų srityse; 3) dėl leidimų ir koncesijos aplinkosaugos, vandens, transporto, ryšių ir kitose srityse (angl. *permits and concessions*)<sup>1125</sup>.

R. Widdershovenas apibrėžia tiesioginio ir netiesioginio ES teisės veikimo (angl. *direct and indirect effect of EU law*)<sup>1126</sup> priemones, kuriomis asmuo gali įgyvendinti ES teisės jam suteiktas teises.

Pirmiausia apibūdintina tiesioginio ES teisės veikimo priemonės samprata.

Kuo skiriasi tiesioginis veikimas nuo tiesioginio taikymo? Teisingumo Teismas tiesioginio ES veikimo principo doktriną suformulavo *Van Gend en Loos* (byla Nr. 26/62) sprendime. Štai kaip J. Tillstonas ir N. Fosteris<sup>1127</sup> aiškina minėtųjų sąvokų skirtumą: reglamentas yra tiesiogiai taikomas dėl to, kad nacionalinis įstatymų leidėjas ir administracija jo neperkelia. Kitaip tariant, reglamentas automatiškai įsigalioja jį priėmus ar nustačius atitinkamą jo įsigaliojimo datą. Nors reglamentai taikomi tiesiogiai, bet jie nebūtinai yra tiesioginio veikimo, nes asmenims suteikia tiesiogiai įgyvendinamų teisių. Mokslininkai cituoja generalinį advokatą Warnerį, kuris vienoje iš bylų (*Santillo*, Nr. 131/79) pasakė: „Nėra abejonių, kad kiekvieno reglamento kiekviena nuostata yra tiesiogiai taikoma, bet ne kiekviena nuostata yra tiesioginio veikimo ta prasme, kad ji privatiems asmenims suteikia nacionaliniuose teismuose įgyvendinamų teisių.“<sup>1128</sup>

R. Widdershovenas atkreipia dėmesį, kad ES teisė dažnai yra pažeidžiama tada, kai valstybės narės jos laiku ir tinkamai neperkelia į nacionalinę teisę. ES teisės nuostata (angl. *Union law provision*) yra tiesioginio veikimo, jei ji suteikia asmenims tam tikrų teisių ir jie tomis teisėmis gali tiesiogiai remtis nacionaliniuose teismuose. Ir nacionaliniai teismai, ir nacionalinė administracija turi taikyti tiesioginio veikimo nuostatą (angl. *directly effective provision*), net jei ši prieštarautų nacionalinei teisei. Kaip pagrindinę tiesioginio veikimo nuostatą sąlygą mokslininkas įvardija tai, kad ją įgyvendindama valstybė narė nedisponuoja diskrecija (angl. *the main condition under which a provision has direct effect is that the Member State enjoys no discretion when implementing it*<sup>1129</sup>). Todėl nuostata turi būti besąlygiška ir pakankamai aiški (angl. *unconditional and sufficiently precise*). Pavyzdžiui, tiesioginio veikimo yra SESV numatytos svarbiausios teisės ir laisvės, reglamentų nuostatos. Mokslininkas, remdamasis ES Teisingumo Teismo doktrina<sup>1130</sup>, tvirtina, kad direktyvų nuostatos veikia tiesiogiai tada, kai atitinka tris sąlygas – yra besąlygiškos, pakankamai aiškios, be to, valstybė narė

*Tiesioginio ir netiesioginio ES teisės veikimo priemonės*

*Tiesioginis veikimas v. tiesioginis taikymas*

*Tiesioginio veikimo nuostata*

<sup>1125</sup> *Ibid.*, p. 262.

<sup>1126</sup> *Ibid.*, p. 262–265.

<sup>1127</sup> TILLSTON, J.; FOSTER, N. Text, Cases and Materials on European Union Law. London, Sydney, Portland: Cavendish Publishing Limited, 2003, p. 164–165.

<sup>1128</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>1129</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 263.

<sup>1130</sup> Pavyzdžiui, Judgment of 19 January 1982, *Becker (8/81, ECR 1982 p. 53)* (ES1982/00001 SVV1/00285 FIV1/00295) ECLI:EU:C:1982:7; Teisingumo Teismo sprendimas *Adeneler C-213, ECLI:EU:C:2006:443*.

yra praleidusi terminą, per kurį direktyva, kurioje yra minėtoji nuostata, turėjo būti perkelta į nacionalinę teisę. Vadinasi, ES sutarties 4 straipsnio 3 dalies (lojalaus bendradarbiavimo principas) pagrindu „valstybė narė, kuriai skirta direktyva, per direktyvai perkelti nustatytą terminą privalo susilaikyti nuo teisės aktų, kurie gali rimtai trukdyti pasiekti direktyvoje nustatytą tikslą, priėmimo“<sup>1131</sup>. Tiesioginio vertikalios veikimo (angl. *vertical direct effect*) Sąjungos nuostata pirmiausia yra taikytina vertikaliam asmens ir administracijos santykiui, t. y. asmuo gali remtis ES jam suteiktomis teisėmis kilus ginčui su administracija. Reglamentai ir kai kurios Sutarčių normos taip pat gali tiesiogiai nustatyti pareigas asmenims jų santykių su administravimo subjektu srityje (tai vadinama grįžtamuju vertikaliu tiesioginiu veikimu, angl. *reverse vertical direct effect*) arba santykiuose su kitais asmenimis (tai vadinama horizontaliuoju tiesioginiu veikimu, angl. *horizontal direct effect*). Pabrėžtina, kad direktyva yra privaloma tai valstybei narei, kuriai ji skirta. Tai numatyta ir SESV 288 straipsnyje. Vadinasi, viešoji administracija prieš asmenį negali remtis į nacionalinę teisę neperkelta direktyva, pavyzdžiui, negali asmeniui nustatyti mokesčio direktyvos, kuri nebuvo perkelta į nacionalinę teisę arba buvo perkelta netinkamai, pagrindu (vertikalios tiesioginio veikimo draudimas). Taip pat tai reiškia, kad asmenys, kilus ginčui su kitais asmenimis, negali remtis į nacionalinę teisę neperkelta arba netinkamai perkelta direktyva (horizontalaus tiesioginio veikimo draudimas)<sup>1132</sup>. Apie reglamentus ir direktyvas žr. VII dalies 6.2 poskyryje „Antrinė ES teisė (reglamentai, direktyvos, sprendimai)“.

#### Nuoseklus aiškinimas

Kaip minėta, R. Widdershovenas rašo ne tik apie tiesiogines, bet ir apie netiesiogines priemones, kurios ES Teisingumo Teismo įvardijamos nuosekliu aiškinimu (angl. *consistent interpretation*)<sup>1133</sup>. Šis instrumentas, mokslininko nuomone, dažniausiai taikomas direktyvų nuostatoms aiškinti. Nuoseklaus aiškinimo principas reiškia, kad norėdami įgyvendinti direktyvos tikslus ir nacionalinė administracija, ir nacionaliniai teismai turi aiškinti nacionalinę teisę atsižvelgdami į atitinkamos direktyvos formuluotes ir tikslus. Nuoseklaus aiškinimo tikslas – ištaisyti smulkus netikslumus, atsiradusius perkeltiant ES teisę į nacionalinę teisę, t. y. nacionalinė valdžios institucija interpretuoja nacionalinę teisės

<sup>1131</sup> 1997 m. gruodžio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région wallonne*. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą: *Conseil d'Etat*, Belgija C-129/96, (ECLI): ECLI:EU:C:1997:628; Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas 2005 m. lapkričio 22 d. *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą: *Arbeitsgericht München*, Vokietija C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709.

<sup>1132</sup> Apie tiesioginį veikimą žr.: *The Direct Effect of EU Law*. [europa.eu](http://europa.eu) [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-29]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3A114547>>.

<sup>1133</sup> Nuoseklaus aiškinimo principas buvo suformuotas ES Teisingumo Teismo (Judgment of 10/04/1984, *Von Colson and Kamann/Land Nordrhein-Westfalen* (Rec. 1984, p. 1891) (ES1984/00515 SVVII/00577 FIVII/00557); Judgment of 13 November 1990, *Marleasing/Comercial Internacional de Alimentación (C-106/89, ECR 1990 p. I-4135)* (SVX/00575 FIX/00599) ECLI:EU:C:1990:395; Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas *Bernhard Pfeiffer C- 397/01*, ECLI:EU:C:2004:584; WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 264.

normą atsižvelgdama į ES teisės tikslus ir objektą<sup>1134</sup>. Netiesioginio ES teisės veikimo priemonė, pasak R. Widdershoven, suteikia tris papildomas tinkamo ES direktyvos taikymo galimybes: 1) ši priemonė gali būti taikoma netiesioginio veikimo nuostatomis, t. y. jos neprivalo būti besąlygiškos ir pakankamai aiškios; 2) priemonė gali būti taikoma dviejų asmenų ginčiuose, t. y. esant horizontaliesiems santykiams, taigi nėra horizontalaus veikimo draudimo; 3) taikant priemonę netaikomas vertikalus veikimo draudimas, t. y. „valstybė narė iš esmės gali remtis Sąjungos teisę atitinkančiu nacionalinės teisės aktų aiškinimu asmenų atžvilgiu“<sup>1135</sup>. Savo knygoje R. Widdershovenas apibūdina ir nuoseklus aiškinimo, t. y. netiesioginio veikimo priemonės, ribojimus<sup>1136</sup>.

R. Widdershovenas savo veikale aprašo Europos administracinės teisės įgyvendinimo (per sankcijas ar suteiktos paramos sugražinimą) priemones<sup>1137</sup>. Pabrėžiama, kad yra sričių, kuriose ES institucijos pačios gali taikyti ir įgyvendinti ES teisę, pavyzdžiui, ES konkurencijos teisė, nes Europos Komisija (toliau – Komisija) yra atsakinga už SESV 101 ir 102 straipsnių įgyvendinimą. Tačiau dažniausiai valstybės narės yra atsakingos už ES teisės tinkamą įgyvendinimą, taigi turi prižiūrėti, kad būtų laikomasi ES teisės, ir užtikrinti atsakomybės už ES teisės pažeidimus taikymą. Nacionalinės institucijos sprendžia, kurie subjektai ir kokios teisės šakos – administracinės, baudžiamosios ar civilinės – priemonėmis naudosis.

ES Teisingumo Teismas savo bylose yra atskleidęs bendrąsias ES teisės įgyvendinimo taisykles (principus), kurias minėtasis autorius skiria į dvi grupes – taikomas ir apsaugines. Taikomųjų taisyklių grupei priklauso lygiateisiškumo, veiksmingumo, atgrasymo principai, o apsauginių – bendrieji ES principai (pavyzdžiui, proporcingumo, teisės į gynybą), pagrindinės teisės ir laisvės (ES pagrindinių teisių chartija, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija), Sutarties laisvės (pavyzdžiui, laisvas asmenų ir paslaugų judėjimas) principai. Mokslininkas aprašo, kuriomis taisyklėmis vadovaujamosi įgyvendinant ES teisę ne tik bendrai, bet ir specifinėse srityse. Jo teigimu, kai kuriose srityse teisinė atsakomybė yra europinė – veikia ES teisės aktai, numatantys administracines sankcijas, kurias gali taikyti nacionalinė administracija<sup>1138</sup>.

*Europos  
administracinės teisės  
įgyvendinimo  
priemonės*

<sup>1134</sup> R. Widdershovenas priėjo prie tokios išvados analizuodamas jau minėtas bylas. Žr.: *Ibid.*

<sup>1135</sup> *Ibid.*, p. 265; 2011 m. rugsėjo 15 d. Teisingumo Teismo (pirmosios kolegijos) sprendimas *Land Hessen v. Franz Mücksch OHG*. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą: *Bundesverwaltungsgericht*, Vokietija C-53/10, ECLI:EU:C:2011:585.

<sup>1136</sup> Judgment of 08/10/1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (Rec. 1987, p. 3969) (SVIX/00213 FIIX/00215). Judgment of 26 September 1996, *Arcaro* (C-168/95, ECR 1996 p. I-4705) ECLI:EU:C:1996:363. *Ibid.*, p. 265.

<sup>1137</sup> *Ibid.*, p. 265–271.

<sup>1138</sup> Pavyzdžiui, Komisijos 1996 m. balandžio 24 d. reglamentas (EB) Nr. 745/96, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1469/95 dėl priemonių, kurių turi būti imtasi atsižvelgiant į tam tikrus EŽUOGF Garantijų skyriaus finansuojamų operacijų gavėjus, taikymo taisykles; Europos Tarybos ir Parlamento 2006 m. birželio 14 d. reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo. ►

*Teisės,  
kurias savo  
veikla turi  
užtikrinti  
administra-  
cija*

R. Widdershovenas aprašo teises, kurias savo veikla turi užtikrinti ir ES, ir nacionalinė administracija<sup>1139</sup>. Šias teises mokslininkas įvardija remdamasis ES pagrindinių teisių chartijos nuostatomis, kurios yra suskirstytos į šešis skyrius: orumas (Chartijos 2–4 str.), asmens laisvės (Chartijos 7, 10, 12, 14, 17 str.), lygybė (Chartijos 20–23 str.), solidarumas (Chartijos 26, 27, 35–38 str.), piliečių teisės (Chartijos 39–42, 44 str.), teisingumas (Chartijos 47–50 str.). Autorius pabrėžia, kad, be pagrindinių teisių, administracijos turi vadovautis pagrindiniais ES principais: proporcingumo, teisės į gynybą, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo, pareigos pagrįsti, skaidrumo<sup>1140</sup>.

R. Widdershovenas viename iš skyrių aprašo teises apsaugos nuo administracijos veiksmų priemones, pabrėžia ES Teisingumo Teismo, nacionalinių teismų įtaką saugant asmenis nuo neteisėtų administracijos veiksmų<sup>1141</sup>. Kai kuriuos mokslininko įvardytus aspektus žr. VII dalies 5 skyriuje „ES teismų sistema“ ir 8 skyriuje „ES administracijos veiklos kontrolė“.

Toliau mokslininkas analizuoja Sąjungos ir nacionalinės administracijos atsakomybės ypatybes<sup>1142</sup>. Apie jas detaliau žr. VII dalies 8.7 poskyrį „Nacionaliniai teismai“.

*Evropské  
správní  
právo*

Čekų mokslininkai yra išleidę mokomąją Europos administracinės teisės knygą<sup>1143</sup>, kurioje aptarta Europos administracinė erdvė, teisės šaltiniai, Europos agentūros, administraciniai aktai ir minėtųjų agentūrų atliekama administracinė priežiūra. Slovakų mokslininkai, aprašydami Europos administracinę teisę<sup>1144</sup>, apibrėžia Europos administracinės teisės sąvoką, teiseną, Europos administracinės teisės šaltinius. Kiti slovakų autoriai<sup>1145</sup>, aiškindami Europos administracinę teisę, aptaria tokias temas: pirmiausia pateikiama Europos administracinės teisės sąvoka, jos evoliucija, šaltiniai (nepamirštant paminėti administracinės teisės internacionalizavimo ir globalizavimo aspektų); antra, apibrėžiama ES administracijos aplinka, analizuojamas subsidarumo principas, tiesioginė ir netiesioginė viešojo administravimo veikla, Europos Komisijos funkcijos, dekoncentravimas ir decentralizavimas Europos administracijoje, komitologijos fenomenas, aptariami ES teismai, skundų priėmimo sistema, tiriami tinkamo administravimo ir administracinio teisingumo, teisės

◀ OL L 190, 2006 7 12, p. 1; Tarybos 1995 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos. OL L 312, 1995 12 23, p. 0001–0004; Europos Parlamento ir Tarybos 2014 m. balandžio 16 d. reglamentas (ES) Nr. 596/2014 dėl piktnaudžiavimo rinka (Piktnaudžiavimo rinka reglamentas) ir kuriuo panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/6/EB ir Komisijos direktyvos 2003/124 EB, 2003/125/EB ir 2004/72/EB. OL L 173/1 ir t. t. Daugiau žr.: *Ibid.*, p. 270–271.

<sup>1139</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 273.

<sup>1140</sup> Apie tai plačiau žr.: *Ibid.*, p. 274–282.

<sup>1141</sup> *Ibid.*, p. 284–304.

<sup>1142</sup> *Ibid.*, p. 306–309.

<sup>1143</sup> POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012.

<sup>1144</sup> PEKÁR, B. *Evropské správní právo*, *supra* note 757.

<sup>1145</sup> MACHAJOVÁ, J., *et al.* *Všeobecné správní právo*, *supra* note 759, p. 521–591.



į tinkamą administravimą, kiti ES viešosios tarnybos principai, administracinių skundų nagrinėjimo tvarka ir t. t.

2014 m. pasirodė antrasis prancūzų autorių J.-B. Auby ir J. Dutheil de la Rochère knygos *Traité de droit administratif européen*<sup>1146</sup> leidimas. Knygoje administracinės teisės specialistai aptaria ES administracinės teisės sritis ir instrumentus, netiesioginį administravimą (pranc. *L'administration indirecte*), bendrąjį administravimą (pranc. *coadministration*), Europos administracinės teisės principus, nacionalines administracinės teisės šakas kaip priemones įgyvendinti ES teisę, ES teisės įtaką nacionalinėms administracinės teisės šakoms (prancūziškasis modelis), nacionalinių administracinės teisės šakų ryšį Europos teisėje.

*Auby, J.-B.,  
Dutheil de la  
Rochère, J.  
Traité de droit  
administratif  
européen*

Paminėtina ir knygos rašymo metu išleista M. Chamono monografija<sup>1147</sup>. Autorius analizuoja ES agentūras administraciniu ir konstituciniu požiūriais, agentūrų steigimo, jų veiklos, kontrolės ypatybes.

*M. Chamon  
EU Agencies*

Kaip matyti, autoriai gana skirtingai vertina ir nustato Europos administracinės teisės galiojimo sritis. J. Schwarze daug dėmesio skiria principų taikymui nacionaliniu ir Bendrijos lygmenimis. R. Widdershovenas labiau pabrėžia tinkamą ES teisės perkėlimą į nacionalinę teisę, o prancūzų autoriai – nacionalinės administracinės teisės santykį su ES teise. Čekų ir slovakų mokslininkai detaliau aptaria Europos administraciją, teisės šaltinius.

Autorės žiniomis, pirmąkart oficialiai ES administracinės teisės sąvoka paminėta moksliniame žurnale *Law and Contemporary Problems*, kurio 2004 m. leidinys buvo pavadintas *The Administrative Law of the European Union*. Leidinyje buvo publikuoti administracinės teisės tyrėjų straipsniai<sup>1148</sup>. 2006 m. pasirodė brito Paulo Craigo knyga „ES administracinė teisė“<sup>1149</sup> – bene išsamiausias vadovėlis apie ES administracinę teisę, iš naujo išleistas 2012-aisiais. 2008 m. buvo išleistos ir kitos amerikiečių mokslininkų knygos<sup>1150, 1151</sup>. Trumpai aptartinas pastarųjų dvejų leidinių turinys.

*P. Craig  
“European  
Administrative  
Law”*

Savo knygoje P. Craigas rašo apie administravimo modelių – centralizuoto valdymo, dalijamojo valdymo, komitologijos, agentūrų, atvirojo koordinavimo metodo, socialinių partnerių – susiformavimą, analizuoja teismų sistemą, teisės į teisminę gynybą, skaidrumo, subsidiarumo, diskrecijos, lygybės, teisinio tikrumo, teisėtų lūkesčių, atsargumo (angl. *pre-*

<sup>1146</sup> AUBY, J.-B.; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles: Bruylant, 2014.

<sup>1147</sup> CHAMON, M. *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford: Oxford Studies in European Law, 2016.

<sup>1148</sup> *The Administrative Law of the European Union*. *Law and Contemporary Problems*. Vol. 68, No. 1, 2004.

<sup>1149</sup> 2012 m. pasirodė antrasis papildytas jos leidimas: CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>1150</sup> BERMAN, A. G., et al. *Administrative Law of the European Union*. Chicago: American Bar Association, 2008.

<sup>1151</sup> Yra ir daugiau knygų, kuriose bandoma atskleisti ES administracinės teisės galiojimo sritis, žr.: HERWIG, C.; HOFMANN, H.; ROWE, G. C.; TÜRK, A. H. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

*cautionary*)<sup>1152</sup>, proporcingumo principus. Mokslininkas aptaria teisių gynimo ypatumus ES ir nacionaliniu lygmenimis, taip pat ombudsmeno institutą.

JAV:  
Administrative Law  
of the  
European  
Union

JAV autoriai ES administracinę teisę<sup>1153</sup> aprašė penkiose knygose. Pirmojoje, pavadintoje „Įvadas“, trumpai aptariamos ES administracinės teisės galiojimo sritys, ES lyginama su federalizmu, analizuojamos ES institucijos, jų veiklos skaidrumas ir duomenų apsauga, teisminė kontrolė, teisėkūra, institucijų įstatymų leidybos funkcija. Antrojoje knygoje „Teisėkūra“ detalizuojamos ES institucijų teisėkūros funkcijos, apibūdinama Europos Komisija, Taryba, Europos Parlamentas, Europos Teisingumo Teismas, minėtųjų institucijų sąveikos, aprašomi ES kompetencijai priskirtų politikos sričių – konkurencijos, aplinkosaugos, finansinių paslaugų, maisto kokybės priežiūros, telekomunikacijų, darbo – ypatumai. Šioje knygoje taip pat rašoma apie delegavimo doktriną, komitologiją, Europos agentūras kaip alternatyvą komitologijai. Trečioji knyga skirta jurisdikcinei ES institucijų funkcijai, ketvirtoji – teisminei kontrolei, Europos Teisingumo Teismui, proceso principams. Paskutiniuoju (penktoju) knygoje aprašomos ES institucijos, agentūros, jų tarnautojai ir kt.

Teisės doktrina numato ir kitokių metodų, taikomų ES administracinei teisei analizuoti. Pavyzdžiui, ieškoma dviejų šiuolaikinių administracinės teisės sąvokų „globali administracinė teisė“ ir „ES administracinė teisė“ sąsają<sup>1154</sup>. ES administracinei teisei tirti ir plėtoti buvo įsteigta tam tikrų organizacijų, kaip antai *Research Network on EU Administrative Law* (angl., ReNEUAL)<sup>1155</sup>. Ši organizacija 2009–2014 m. atliko ES teisės kodifikavimo, ypač ES administracinių procedūrų kodekso kūrimo, administracinės teisėkūros, individualių administracinių sprendimų priėmimo taisyklių, administracinių sutarčių, administracinės informacijos valdymo ir kt. tyrimą. Apie ES teisę knygas leidžia specialiosios leidyklos, pavyzdžiui, *Europa Law Publishing* 2008–2013 m. išleido nemažai knygų apie Europos administracinę teisę<sup>1156</sup>. EBPO kartu su ES išleido darbo dokumentų, konferencijų medžiagos rinkinių, pavyzdžiui:

ReNEUAL

Europa  
Law  
Publishing

<sup>1152</sup> „Atsargumo principas yra bendrasis Sąjungos teisės principas, išplaukiantis iš EB 3 straipsnio p punkto, 6 straipsnio, 152 straipsnio 1 dalies, 153 straipsnio 1 ir 2 dalių ir 174 straipsnio 1 ir 2 dalių, kuriose atitinkamos valdžios institucijos įpareigojamos, visų pirma kai įgyvendina atitinkamų teisės nuostatų joms suteiktą kompetenciją, patvirtinti tinkamas priemones tam, kad būtų išvengta tam tikros potencialios rizikos visuomenės sveikatai, saugumui ir aplinkai, pirmenybę teikiant šių interesų apsaugos reikalavimams, o ne ekonominiams interesams“ (Bendrojo Teismo sprendimas *Prancūzijos Respublika v. Europos Komisija*, Case T-257/07, ECLI:EU:T:2011:444).

<sup>1153</sup> BERMAN, A., G., *et al.* *Administrative Law of the European Union*. Chicago: American Bar Association, 2008.

<sup>1154</sup> CHITI, E., *et al.* *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Springer Verlag Berlin, Heidelberg, 2011.

<sup>1155</sup> Research Network on EU Administrative Law [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.reneual.eu/>>.

<sup>1156</sup> MARIOLINA, E. *Europeanisation of Administrative Justice*. Groningen: Europa Law Publishing, 2008; KESSEN, A. *European Administrative Decisions*. Groningen: Europa Law Publishing, 2009; CARANTA, R. *et al.* *Traditions and Change in European Administrative Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011; RUFFERT, M. *et al.* *Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction*. Groningen: Europa Law Publishing, 2011.

„Europos viešojo administravimo principai“ (1999)<sup>1157</sup>, „Administracinės procedūros valstybėse narėse“ (2009)<sup>1158</sup>.

## 2. ES ADMINISTRACINĖS TEISĖS SAMPRATA<sup>1159</sup>

Šiame skyriuje aptariama ne viena Europos ir ES administracinės teisės samprata, bet pabrėžtina, kad šioje knygoje ES administracinė teisė analizuojama kaip analogiją taikant bendrosios nacionalinės administracinės teisės sampratą ir plačiau netyrinėjant nacionalinės administracijos įtakos ES teisės įgyvendinimui ir taikymui. Taigi autorė tolesniuose skyriuose aptaria ES lygmens administravimo subjektų struktūrą (ES lygmens administracija), jų veiklos formas ir jos kontrolę. Kodėl būtų „ES lygmens“? Todėl, kad ES administracijos sąvoka institucijų požiūriu apima ne tik ES lygmens, bet ir nacionalinius administravimo subjektus.

*Skyriaus apie ES administracinę teisę tikslas*

Teisės literatūroje visų pirma buvo vartojama Europos administracinės teisės sąvoka, todėl verta su ja susipažinti ir aptarti jos sąsajas su ES administracinės teisės kategorija.

J. Schwarze<sup>1160</sup> savo monografijoje *Europäisches Verwaltungsrecht* apibrėžia Europos administracinę teisę *stricto sensu* požiūriu. Jis teigia, kad ši teisė yra teisėkūros procesų, kuriuos įgyvendina ES institucijos ir agentūros bei valstybių narių institucijos, rezultatas.

*Stricto sensu*

Egzistuoja administracinės teisės europinimo (vadinamosios europizacijos) samprata<sup>1161</sup>, pagal kurią Europos administracinė teisė apibrėžiama kaip nacionalinės kilmės teisė, pritaikyta ES teisės įgyvendinimo poreikiams, arba kaip procesas, kuriuo Europos administracinė teisė „tampa geriau žinoma valstybių narių teismams ir dažniau jų taikoma“<sup>1162</sup>. Taigi europinimo samprata vartojama apibūdinant ES teisės įtaką nacionalinei teisei.

*Administracinės teisės europinimas*

R. Widdershovenas teigia<sup>1163</sup>, kad Europos administracinė teisė yra susijusi su ES teisės įgyvendinimu ir taikymu plačiąja prasme, t. y. pagrindinė ES teisės įgyvendinimo ir taikymo priemonė yra institucijų

<sup>1157</sup> OECD (1999), *European Principles for Public Administration* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-01]. *SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing. Prieiga per internetą: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>>.

<sup>1158</sup> *Administrative Procedures in EU Member States. Iš: Conference on Public Administration Reform and European Integration, Montenegro, 2009* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.sigmaweb.org/publications/42754772.pdf>>.

<sup>1159</sup> Šis skyrius rengtas pagal autorės straipsnį: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos. *Jurisprudencija*, 2013, p. 1005–1012.

<sup>1160</sup> SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, *supra* note 13, p. cix; POMAHÁČ, R. *Evropské správní právo*, *supra* note 550, p. 713.

<sup>1161</sup> S. Kavalnė rašo, kad administracinės teisės europizacija – procesas, kai nacionalinė administracinė teisė yra naujai interpretuojama, keičiasi jos turinys, ji yra pildoma ar pakeičiama ES teise. Žr.: KAVALNĖ, S. Administracinės teisės europizacija – administraciniam teismams aktualūs klausimai. *Iš: Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*, Vilnius: LVAT, 2010, p. 212; taip pat žr.: HENDRYCH, D., a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*, *supra* note 550, p. 714.

<sup>1162</sup> BAKAVECKAS, A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. Vilnius: Mes, 2012, p. 47, taip pat žr.: ROBALINO-ORELLANA, J., et al. *Global Administrative Law. Towards a Lex Administrativa*. London: CMP Publishing Ltd., 2010.

<sup>1163</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 289–290.

*Padalytasis administravimas*

ir administravimo subjektų bendradarbiavimas Sąjungos ir nacionaliniu lygmenimis (angl. *shared government*<sup>1164</sup>). Viena vertus, yra svarbūs teisiniai instrumentai – direktyvos, reglamentai, ES Teisingumo Teismo jurisprudencija. Antra vertus, Europos administracinė teisė yra susijusi su nacionalinių subjektų atliekamu ES teisės taikymu. Taigi R. Widdershovenas siūlo suvokti Europos administracinę teisę kaip tarp Sąjungos ir nacionalinių subjektų padalyto administravimo procesą, todėl skiria dvi Europos administracinės teisės sampratas: 1) Europos administracinė teisė kaip Sąjungos ir jos institucijų teisė; 2) Europos administracinė teisė kaip ES teisės įgyvendinimas ir taikymas nacionaliniu lygmeniu. Čia daugiausia dėmesio skiriama klausimui, kokią įtaką ES teisės įgyvendinimas daro nacionalinei administracinei teisei<sup>1165</sup>.

*Nacionalinis ES teisės taikymas*

*Trys koncepcijos*

R. Pomahačio ir A. Martvoňio nuomone, yra trys Europos administracinės teisės koncepcijos. Pagal pirmąją koncepciją, Europos administracinė teisė yra ES administracinė teisė. Pagal antrąją – tai bendradarbiavimo tarpvalstybiniais lygmenimis, t. y. bendros administracijos erdvės teisė, arba bendradarbiavimo įvairiais lygmenimis teisė. Pagal trečiąją – tai bendroji Europos demokratinių valstybių viešųjų administracijų teisė ir dėl bendrų sąvokų, ir dėl principų bei pagrindinių institutų (lot. *ius commune*)<sup>1166</sup>. Taigi ES administracinės teisės sąvoka yra siauresnė nei Europos administracinės teisės. Toliau šios trys koncepcijos apžvelgtinos detaliau.

*I koncepcija: ES administracinės teisės apibrėžimai*

Europos administracinė teisė kaip *ES administracinė teisė*. Darbo dokumente „ES administracinės teisės padėtis ir ateities perspektyvos“<sup>1167</sup> Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto sudaryta darbo grupė padarė išvadą, kad nėra vienos ES administracinės teisės, bet yra įvairių administracinių teisinių režimų, taikomų skirtingoms ES administracijos veiklos sritims. Pasak R. Pomahačio<sup>1168</sup>, „ES administracinė teisė yra suvokiama kaip savarankiška teisinė sistema, besiskirianti nuo atskirų Europos valstybių teisinių sistemų. ES administracinė teisė formavosi esant tam tikrai institucinei erdvei: valstybės narės dalį savo kompetencijos perdavė integraciniam projektui, buvo įsteigtos institucijos, kurioms buvo suteikti įgaliojimai kurti teisės normas ir priimti sprendimus, privalomus valstybėms narėms ir jų viešosioms administracijoms, buvo sukurti valdžių padalijimo tarp organų pagrindai, susidarė savita teisinė bendrija, kurioje svarbią funkciją atlieka teismas, galintis ne tik spręsti kilusius ginčus, bet ir integruoti teisės aiškinimą bei taikymą“. Europos

<sup>1164</sup> Kai kuriuose šaltiniuose vartojama ir *shared government* (angl.), ir *shared administration* (angl.) sąvokos, čia verčiamos kaip „padalytasis valdymas“ arba „padalytasis administravimas“ (*aut. pastaba*).

<sup>1165</sup> WIDDERSHOVEN, R., *op. cit.*, p. 246.

<sup>1166</sup> POMAHAČ, R. Evropské správní právo, *supra* note 550, p. 713; MARTVOŇ, A. Pojem evropské správné právo, *supra* note 757, p. 400–402.

<sup>1167</sup> *Workshop on EU administrative law: state of play and future prospects* [interaktyvus]. Spain (León), 2011 [žiūrėta 2016-05-01]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/JOIN/2011/453215/IPOL-JURI\\_DV\(2011\)453215\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/JOIN/2011/453215/IPOL-JURI_DV(2011)453215_EN.pdf)>.

<sup>1168</sup> HENDRYCH, D., a kolektiv. Správní právo. Obecná část, *supra* note 550, p. 714–715.

administracinės teisės specialistai<sup>1169</sup>, analizuodami šį dalyką, paprastai pateikia Europos Bendrijų, vėliau – ES steigimo sutarčių analizę, iš kurios aiškėja, kaip keitėsi Europos institucijos. Autoriai atskleidžia konstitucinius administracinės teisės pagrindus, kylančius iš steigimo sutarčių – aiškinama *quadripartisme communautaire* (pranc. – Taryba, Europos Komisija, Europos Parlamentas, ES Teisingumo Teismas) reikšmė, analizuojama, kokį metodą taikant kuriami ES administracinės teisės reguliavimo aktai, kokie subjektai teikia pasiūlymus dėl antrinės teisės aktų (Europos Komisija), kas juos tvirtina (Taryba, Europos Parlamentas), įgyvendina ir kas atlieka ES antrinės teisės aktų įgyvendinimo subjektų (Europos Komisijos ir valstybių narių institucijos) veiklos kontrolę. Taip pat atskleidžiama precedentų reikšmė, aiškinami pagrindiniai principai (pavyzdžiui, administracijos teisėtumo, lygybės, administracinės pareigos, proporcingumo principai, teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo apsaugos, tinkamo teisinio proceso principai, teisminė administracijos kontrolė<sup>1170</sup>).

Liuksemburgo universiteto Europos ir transnacionalinės viešosios teisės specialistai<sup>1171</sup> siūlo ES administracinės teisės galiojimo sritis tirti trimis aspektais – funkcinio, institucijų, procedūrų.

Funkcinis aspektas yra susijęs su administravimo subjektų veikla. Administravimo funkcijos, arba užduotys, apima didelę veiklos, skirtos ES politikos tikslams įgyvendinti, įvairovę<sup>1172</sup>: pavyzdžiui, individualių sprendimų priėmimas, teisės aktų rengimas ir įgyvendinimas, jungtinės veiklos planavimas, administracinė teisėkūra, kartu ir teisės normų interpretavimas bei teisės normų taikymo sąlygų detalizavimas.

*Funkcinis  
aspektas*

Vertinant institucijų požiūriu matyti, kad veikia daug ES teisę įgyvendinančių subjektų. Daugelį šių funkcijų atlieka valstybių narių viešojo administravimo subjektai, kuriems taikomas institucijų autonomijos, arba procedūrinio autonomiškumo, principas<sup>1173</sup>. Šias funkcijas įgyvendina ir Europos Komisija, Taryba, ES agentūros.

*Institucinis  
aspektas*

<sup>1169</sup> POMAHAČ, R. Evropské správní právo, *supra* note 550, p. 714–720; POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. Evropské správní právo, *supra* note 1143, p. 15; SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. cxix–clxi.

<sup>1170</sup> *The principle of the legality of administration (angl.), the principle of equality (angl.), the principle of self-commitment of administration (angl.), the principle of proportionality (angl.), protection of legitimate expectations and legal certainty (angl.), the principle of due process of law (angl.), the control of the administration by the courts (angl.).*

<sup>1171</sup> HERWIG, C. H.; HOFMANN, C. H. Seven Challenges for EU Administrative Law. *Iš: Europa Law Publishing*, 2009, 2(2): 39–43.

<sup>1172</sup> Čia mokslininkai pastebi, kad steigimo sutartyse labai trūksta administracinių užduočių ar funkcijų detalizavimo, bet galima rasti daugiau atskiroms sritims, pavyzdžiui, žemės ūkio, pinigų politikos ir t. t., priskiriamų normų. Žr.: *Ibid.*, p. 39.

<sup>1173</sup> Apie tai plačiau žr.: *Ibid.*, p. 40; SCOTT, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*, 2000, 6(4): 310–325; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52; VALANČIUS, V.; KAVALNĖ, S. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje. Vilnius: Registrų centras, 2009, p. 69–73; Judgment of 15 December 1971, *International Fruit Company and others / Produktschap voor Groenten en fruit* (51 to 54-71, ECR 1971 p. 1107) (DA1971/00331 EL1969-1971/01091 PT1971/00439 ES1971/00329) ECLI:EU:C:1971:128; Judgment of 11/02/1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg St Annen* (Rec. 1971, p. 49) (DK1971/00005 GR1969-1971/00679 P 1971/00009).

**Procedūrinis aspektas**

Pagal procedūrų aspektą, procedūrinio bendradarbiavimo formų pagrindas yra keitimasis informacija tarp Europos Komisijos, agentūrų bei nacionalinių viešojo administravimo subjektų ir jos valdymas. Procedūrinis bendradarbiavimas leidžia sukurti jungtinių planų tinklus, kuriuose atsispindi Europos Komisijos, Europos agentūrų ir nacionalinių viešojo administravimo subjektų veiklos pagrindai.

Pasak Europos ombudsmeno<sup>1174</sup>, ES administracinė teisė gali būti skirstoma į įvairias sritis, apimančias, pavyzdžiui, administravimo institucijas, administracines procedūras, kuriomis įgyvendinamos administracinės užduotys, teisminę, neteisminę priežiūrą, pagrindines teises ir principus.

**II koncepcija: administracinio bendradarbiavimo teisė**

Europos administracinės teisės kaip *administracinio bendradarbiavimo*, arba *bendrojo administravimo erdvės*, teisės samprata yra susijusi su problemomis, kylančiomis dėl ne nacionalinės teisinės prigimties principų ir taisyklių taikymo ar kolizinių situacijų, kylančių susidūrus skirtingoms teisinėms sistemoms, sprendimų būdų<sup>1175</sup>. Čia vartotinos sąvokos *governmentalismus*, *intergovernmentalismus*, *infra-governmentalismus* (ček.). Pirmoji sąvoka taikytina nacionalinės valdžios veiklai, antroji – tarpvyriausybinei veiklai, trečioji – ES institucijų veiklai ES kontekste. Taigi visiems trims lygmenims atstovaujantys subjektai bendradarbiaudami tarpusavyje yra veikiami globalesnių veiksmų ir sąveikauja su įvairiais kitais subjektais, pavyzdžiui, nevyriausybiniėmis organizacijomis, viešosiomis bendrijomis. Todėl, kaip teigia R. Pomahačius, čia Europos administracinę teisę reikėtų suvokti kaip valstybių, nevyriausybinių organizacijų, įvairių korporacijų ir bendrijų administracinio bendradarbiavimo teisę<sup>1176</sup>. Galima prisiminti įvairiausias daugiašales sutartis dėl žiniasklaidos ir visuomenės informavimo, kultūros paveldo apsaugos, aplinkosaugos ir kt. Pavyzdžiui, Europos laukinės gamtos ir gamtinės aplinkos apsaugos konvencija, Europos architektūros paveldo apsaugos konvencija, Europos konvencija dėl televizijos sienų, Europos archeologijos paveldo konvencija ir kt.<sup>1177</sup> R. Pomahačius, aiškindamas Europos administracinę teisę kaip *administracinio bendradarbiavimo teisę*, kaip pavyzdžius pateikia Madrido sutartį, Šengeno sutartį, Amsterdamo sutartį, taip pat ir Lisabonos sutartį, kuriose yra aptarti teisiniai ir administraciniai klausimai, glaudžiai susiję su nacionalinių viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimu laisvės, saugumo ir teisingumo vykdymo srityse<sup>1178</sup>.

<sup>1174</sup> State of Play and Future Prospects for EU Administrative Law. *Is: Working Document of Working Group on EU Administrative Law*, 2011 [interaktyvus, žiūrėta 2013-07-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201210/20121025ATT54550/20121025ATT54550EN.pdf>>.

<sup>1175</sup> Tokias priežastis išvelgia R. Pomahačius. Žr.: POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. Evropské správní právo, *supra* note 1143, p. 19–21; POMAHAČ, R. Evropské správní právo, *supra* note 550, p. 721.

<sup>1176</sup> *Ibid.*, p. 722.

<sup>1177</sup> Konvencijų sąrašą žr.: *Conventions. Is: Council of Europe* [interaktyvus, žiūrėta 2013-08-11]. Prieiga per internetą: <[http://conventions.coe.int/Default.asp?pg=Treaty/Translations/Translations\\_lit.htm](http://conventions.coe.int/Default.asp?pg=Treaty/Translations/Translations_lit.htm)>.

<sup>1178</sup> POMAHAČ, R. Evropské správní právo, *supra* note 550, p. 722.

Europos administracinė teisė kaip *ius commune* (lot.) reiškia bendrą Europos valstybių viešosioms administracijoms teisę, kuriai būdingos bendros sampratos, bendri teisės principai ir bendri pagrindiniai institutai. *Ius commune* pagrindas yra bendrųjų principų pripažinimas daugumos Europos valstybių viešojoje administracijoje. Europos administracinės teisės specialistų veikaluose daugiausia aprašomi pagrindiniai principai, pavyzdžiui, lygybės, teisėtumo, diskrecijos, teisinio tikrumo, proporcingumo, viešosios administracijos atsakomybės. R. Pomahačius teigia, kad Europos administracinės teisės *ius commune* prasme pagrindinė forma yra „švelnioji“ teisė<sup>1179</sup>. Mokslininkai pateikia dokumentų, padariusių didžiausią įtaką formuojantis teisiniams Europos administraciniams standartams Europos Tarybos veiklos ribose, pavyzdžių<sup>1180</sup>. Taigi, pasak minėtojo mokslininko, Europos administracinė teisė *ius commune* neapsiriboja ES valstybėmis narėmis ir yra taikoma ir šalių Europos Tarybos, įsteigtos 1949 m. gegužės 5 d., narių teisinėse sistemose. Be to, Europos administracinė teisė *ius commune* prasme apima ne tik ekspertinėmis žiniomis pagrįstus standartus, bet ir žinias, susijusias su atskirų šalių administracinėmis teisinėmis sistemomis, todėl didelę reikšmę įgyja lyginamoji administracinė teisė.

*III koncepcija:  
ius commune*

Šioje knygoje autorė analizuoja ES administracinę teisę, taikydama ES teisei nacionalinės administracinės teisės sampratos konstrukta, formuodama ES lygmens administracijos subjektų ir jų veiklos kontūrus. Iš esmės čia siūloma suvokti ES administracinę teisę kaip ES teisės dalį, kurios normos reglamentuoja ES lygmens administracijos struktūrą, veiklą ir jos kontrolę. Skyriuje „ES administracinė teisė“ apžvelgiama taikant beveik tą pačią tematinę struktūrą, kaip ir analizuojant bet kurios kitos valstybės administracinę teisę.

### 3. ES POLITIKOS ADMINISTRAVIMO METODAI PAGAL P. CRAIGA

Su Europos Sąjungoje taikomais administravimo metodais supažindinama remiantis P. Craigo tyrimų rezultatais, žr.: CRAIG, P. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 3–241.

<sup>1179</sup> *Ibid.*, p. 730.

<sup>1180</sup> Pavyzdžiui, po to, kai Europos Taryba 1975 m. išleido knygą „*The Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities: An Analytical Survey of the Rights of the Individual in the Administrative Procedure and His Remedies Against Administrative Acts*“ (angl.), Europos Tarybos Ministrų Komitetas priėmė rezoliuciją Nr. (77)31, kuria nustatė tolimesnes asmenų teisių apsaugos nuo neteisėtų viešosios administracijos veiksmų gaires. Šios rezoliucijos pagrindu buvo priimta nemažai rekomendacijų, kurios sudaro dabartinių administracinės teisės europinių nuostatų pagrindą. Pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos: Nr. (81)2 dėl atviros administracijos, Nr. (84)15 dėl viešosios administracijos atsakomybės, Nr. (2001)9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių, Nr. (2003)16 dėl administracinių ir teisminių sprendimų administracinės teisės srityje įgyvendinimo, Nr. (2004)20 dėl administracinių aktų teisminės kontrolės ir kt. Žr.: SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, *supra* note 13, p. 95; HENDRYCH, D., a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*, *supra* note 550, p. 730.

Studijuojant ir gilinantį į ES administracinės teisės šakos tematiką ilgainiui galima prieiti prie išvados, kad ES administracinė teisė gali būti apibūdinama taip: ES politikos administravimo teisės šaka. Todėl P. Craigas, rašydamas apie ES administracinę teisę, pirmiausia apžvelgia ES politikos administravimo metodus ir jų raidą, atskleisdamas ES lygmens institucijų ir kitų įstaigų santykį su nacionalinėmis institucijomis administruojant ES politiką arba tiesiog įgyvendinant ES teisę.

Taigi Sąjungoje vyrauja keletas pagrindinių administravimo metodų – centralizuotas administravimas bei dalijamasis administravimas. P. Craigas taip pat įvardija ir kitus ES valdymo metodus – tai decentralizuotasis valdymas, komitologija, atvirojo koordinavimo metodas, socialinė partnerystė. Visi jie aptartini tolesnėse pastraipose.

Centralizuotas administravimas

P. Craigas *centralizuotą administravimą* apibrėžia kaip „ES teisėkūroje nustatytus įgaliojimus Komisijai vykdyti politiką be jokio sisteminio ryšio su nacionalinėmis administracijomis. Tai nereiškia, kad Komisija viską daro viena, be jokios pagalbos. Jeigu vis dėlto ji veikia viena, tai bus tiesioginis centralizuotas administravimas (labai retas atvejis). Jei ji tai daro ne viena, bus netiesioginis centralizuotas administravimas“<sup>1181</sup>. Šiuo atveju netiesioginis centralizuotas administravimas reiškia, kad Komisija vykdo administravimo veiklą per vykdomąsias agentūras, nacionalinių institucijų tinklus, susitarimus. Centralizuotą administravimą galima išvėlgti konkurencijos, įvairių programų valdymo srityje. Aptariant konkurencijos sritį galima paminėti Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties (toliau – Romos sutartis)<sup>1182</sup>, 1183 85 ir 86 straipsnius (SESV 101 ir 102 str.). Šiuose straipsniuose įtvirtinti pagrindiniai konkurencijos teisės institutai dėl draudžiamųjų susitarimų ir piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi rinkoje. Pagal Romos sutarties 87 straipsnį, Taryba buvo įpareigota per trejus metus nuo Romos sutarties įsigaliojimo Europos Komisijos siūlymu priimti reglamentus ir direktyvas, užtikrinančias Romos sutarties 85 ir 86 straipsnių taikymą. 1962 m. įsigaliojo Reglamentas Nr. 17 – „Pirmasis reglamentas, įgyvendinantis Romos sutarties 85 ir 86 straipsnius“<sup>1184</sup>, kuriame buvo įtvirtintas pranešimo Europos Komisijai apie naujus susitarimus, sprendimus ir veiksmus režimas, o pagal 15 straipsnį Komisijai buvo suteikta jurisdikcinė

Konkurencijos sritis

<sup>1181</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 57–58.

<sup>1182</sup> Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis buvo pasirašyta 1957 m. kovo 25 d. Romoje. Ją pasirašė Italija, Belgija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Prancūzija, Vokietijos Federacija. Tą pačią dieną buvo pasirašyta Europos atominės energijos bendrijos (EURATOM) steigimo sutartis. Abi sutartys įsigaliojo 1958 m. sausio 1 d., kartais jos dar įvardijamos kaip Romos sutartys. Žr.: VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008, p. 265–267.

<sup>1183</sup> Pagrindinis Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties tikslas buvo įsteigti bendrąją rinką ir suartinti ekonomines valstybių narių politikas, todėl buvo nuspręsta užtikrinti laisvą prekių, darbuotojų, paslaugų ir kapitalo judėjimą. Žr.: SIENOW, T. The Treaty Establishing the European Economic Community. Iš: KUŠ, A., et al. *Introduction to European Union Institutional Law*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2013, p. 15.

<sup>1184</sup> EEB Tarybos reglamentas Nr. 17 – Pirmasis reglamentas, įgyvendinantis Sutarties 85 ir 86 straipsnius. OL L 13/204, 1962.



teisė taikyti atsakomybę. P. Craigas teigia, kad konkurencijos teisės administravimas kartais suvokiamas kaip centralizuotos administracijos paradigma, nes Europos Komisija buvo įgaliota nustatyti pažeidimus pagal 85 ir 86 straipsnius ir plėtoti konkurencijos teisės principus<sup>1185</sup>.

Mokslininkas mano, kad Reglamentas Nr. 17 sukūrė gana sudėtingą administravimo modelį, ir pabrėžia, kad toks modelis yra įdomus keliais požiūriais: 1) Komisija viena negali susidoroti su visais pranešimais apie kartelius, todėl kompetentingos valstybės narės buvo įgalios administruoti Bendrijos teisę, t. y. įgyvendinti EEB konkurencijos teisę; 2) Reglamente ne kartą yra paminėtas įvairūs Bendrijos ir valstybių narių administracijų bendradarbiavimas, pavyzdžiui, gaunant informaciją iš kompetentingų valstybių narių institucijų, susijusių su atliekamais tyrimais, arba pagal Reglamento 10 straipsnio 3 dalį, prieš priimant kokį nors sprendimą konsultuojantis su Konkurenciją ribojančios veiklos ir monopolijų patariamuoju komitetu. Pastarąjį komitetą sudaro valstybių narių paskirti atstovaujantieji pareigūnai. Pagal 13 straipsnį, Komisijos prašymu valstybių narių kompetentingos institucijos atlieka atitinkamus tyrimus arba joms pavedama juos atlikti. P. Craigas reziumuoja: „Komisija turėjo plačius įgaliojimus atlikti tyrimus valstybių narių kompanijose, bet galėjo prašyti nacionalinių kompetentingų institucijų pagalbos.“<sup>1186</sup>

*Dalijamasis administravimas* – pats įprasčiausias Sąjungoje valdymo metodas. „Komisija dirba tiesiogiai su nacionalinėmis biurokratijomis tam, kad būtų įgyvendinta politika tokiose srityse kaip bendroji žemės ūkio politika, struktūrinių fondų veikla, finansinės ir infrastruktūros paslaugos, vartotojų apsauga. Dalijamojo administravimo esmė yra ta, kad ES teisėkūros nustatyti įgaliojimai bei pareigos ir Komisijai, ir valstybei narei veiksmingai įgyvendinti atitinkamą administracinį režimą.“<sup>1187</sup> P. Craigas dalijamojo administravimo metodo užuomazgą išvelgia Romos sutartyje, būtent – muitų ir žemės ūkio srityje (administruojant bendrąją žemės ūkio politiką). Dalijamojo administravimo atvejai numatomi ir Suvestiniame Europos akte (toliau – SEA)<sup>1188, 1189</sup>. Antai minėtojo akto

*Dalijamasis administravimas*

*Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis*

*Suvestinis Europos aktas*

<sup>1185</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 5.

<sup>1186</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1187</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>1188</sup> Suvestinis Europos aktas yra Europos Bendrijų valstybių narių pasirašyta sutartis, įsigaliojusi 1987 m. liepos 1 dieną. Ją pasirašė devynios tuometės EB valstybės narės ir Italija, Danija, Graikija. Iš pradžių buvo planuota rengti du dokumentus, t. y. EB steigimo sutarčių pataisas ir EB valstybių bendradarbiavimo užsienio politikos srityje nuostatus. Komisija pasiūlė šiuos du aktus sujungti, todėl sutartis pavadinta Suvestiniu Europos aktu. Žr.: VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 290–291.

<sup>1189</sup> Šioje sutartyje numatyta tam tikrų svarbių nuostatų. Pavyzdžiui, sutarta bendrosios vidaus rinkos sukūrimo data (ji turėjo būti kuriama iki 1992 m. gruodžio 31 d.), išplėsta Tarybos priimamų sprendimų apimtis, Europos Parlamento teisėkūros funkcijos (bendradarbiavimo procedūra), sustiprintas Europos Komisijos statusas (toliau ES administracinė teisė – Komisija) įgyvendinant vykdomąją veiklą, prie Teisingumo Teismo įsteigiamas Pirmosios instancijos teismas, nustatomos Europos politinio bendradarbiavimo gairės bei principas – valstybių narių užsienio reikalų ministrų ir Komisijos narių susitikimai ne mažiau kaip keturiskart per metus. Žr.: CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 9; VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 290–291; SIENOW, T. The Single European Act, *supra* note 1183, p. 25–26.

130a straipsnyje įtvirtinama, kad Bendrija plėtoja ir vykdo savo veiklą, padedančią stiprinti jos ekonominę ir socialinę sanglaudą, siekia mažinti įvairių regionų išsivystymo lygio skirtumus ir atsilikimą. Pagal 130b straipsnį, tokiems tikslams turi padėti struktūriniai fondai. Šių fondų pagrindinius veiklos principus ir užduotis įtvirtina Tarybos reglamentas Nr. 2052/88<sup>1190</sup> dėl struktūrinių fondų užduočių ir jų efektyvumo ir dėl jų tarpusavio veiklos koordinavimo, Europos investicinio banko operacijų bei kitų esamų finansinių instrumentų. Pagal minėtąjį Reglamentą, valstybės narės turi pateikti regionų plėtros planus Komisijai, kuri savo ruožtu patikrins tų planų atitikimą Reglamentui. Vėliau turi būti sudarytas susitarimas su valstybe nare dėl Bendrijos paramos programos (angl. *Community Support Framework*), kuriame turi būti numatyti prioritetai, paramos laikotarpis, finansinis planas ir kt. Čia remiamasi dalijamuoju administravimu ir Komisijos bei valstybių narių atsakomybe, nes viena pati Komisija visų projektų negalėtų detalai kontroliuoti.

*Oro kokybės  
direktyva*

Galimos kelios skirtingos dalijamojo administravimo aplinkos srityje formos. P. Craigas pateikia pavyzdį: pagal Oro kokybės direktyvos<sup>1191</sup> 3 straipsnį, valstybių narių kompetentingos institucijos atlieka svarbią funkciją ir yra atsakingos už oro kokybės vertinimą, matavimo sistemų patvirtinimą, matavimų tikslumo užtikrinimą, vertinimo metodų analizę, kokybės užtikrinimo programų koordinavimą savo teritorijoje, bendradarbiavimą su kitų šalių nacionalinėmis institucijomis ir Komisija. Pagal Direktyvos 30 straipsnį, valstybės narės nustato taisykles dėl sankcijų, taikomų pažeidus nacionalines nuostatas, priimtas pagal minimąją Direktyvą, ir imasi visų būtinų priemonių jų įgyvendinimui užtikrinti. Direktyvoje nustatomi horizontalieji valstybių narių santykiai, nes oro tarša nepaiso valstybių sienų, – Direktyvos 25 straipsnio 1 dalis įpareigoja valstybes nares bendradarbiauti ir organizuoti bendrą veiklą, pavyzdžiui, rengti bendrus arba koordinuotus oro kokybės planus, riboti ar pašalinti taršos lygio viršijimo riziką ir pan.

*Mastrichto  
sutartis*

P. Craigas dalijamojo administravimo pavyzdžių išvelgia Mastrichto<sup>1192, 1193</sup> sutartyje (pavyzdžiui, vartotojų apsaugos srityje). Šios sutarties

<sup>1190</sup> Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L185/9, 1988.

<sup>1191</sup> 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje. OL L 152/1, 2008.

<sup>1192</sup> Mastrichto sutartis – tai 1992 m. vasario 7 d. Mastrichte pasirašyta ES sutartis, įsigaliojusi 1993 m. lapkričio 1 d. Ją pasirašė dvylikos valstybių – Airijos, Belgijos, Danijos, Jungtinės Karalystės, Graikijos, Liuksemburgo, Italijos, Ispanijos, Nyderlandų, Portugalijos, Prancūzijos, Vokietijos – įgaliojimai atstovai. Detaliau žr.: VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 203–204.

<sup>1193</sup> Ši sutartis svarbi tuo, kad nustatė ramsčių sistemą, t. y. sujungė į vieną sutartį skirtingas bendradarbiavimo formas: pirmasis ramstis – Europos Bendrijos (Mastrichto sutartimi EEB buvo pakeista į EB, pirmojo ramsčio sudėtine dalimi tapo ir Europos atominės energijos bendrija); antras – bendra užsienio ir saugumo politika; trečias – bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų srityse. Be visų kitų svarbių dalykų (sustiprinta Europos Parlamento padėtis, pailginta Komisijos kadencija, Europos Audito Rūmai tampa viena iš pagrindinių ES institucijų, įsteigta Europos ombudsmeno pareigybė, Regionų komitetas, Ekonomikos ir finansų komitetas, Europos centrinis bankas, ►

153 straipsnyje skelbiama, kad vartotojų apsaugos priemonės priimamos pagal Sutarties 95 straipsnį vidaus rinkos sukūrimui užbaigti. Dauguma jų (priemonės dėl nesąžiningų sutarties terminų, produktų patikimumo, saugumo, nesąžiningos komercinės praktikos, nuotolinės prekybos ir t. t.) buvo priimtos šio straipsnio pagrindu. Ankstesnėse direktyvose nuostatų apie valstybių narių atliekamą vartotojų apsaugos srities administravimą buvo mažai, o vėlesnėse valstybėms narėms priskiriama pareiga administruoti Direktyvos įgyvendinimo būdus pasiliekant tam tikrą diskrecijos teisę<sup>1194</sup>. Kaip pastebi britų mokslininkas, vartotojų apsaugos srityje egzistuoja „horizontalioji dimensija“, reiškianti tarpvalstybinį įgaliojimų valstybių narių institucijų bendradarbiavimą tam, kad būtų veiksmingai įgyvendinti vartotojų apsaugą reglamentuojantys teisės aktai.

P. Craigas kalbėdamas apie Nicos sutartį<sup>1195, 1196</sup> pabrėžia, kad dalijamojo administravimo institutas tebetaikomas paslaugų sektoriuje. Šiai tendencijai iliustruoti pateikiamas liberalizuojamųjų telekomunikacijų srities direktyvų<sup>1197</sup> pavyzdys<sup>1198</sup>. Direktyvose numatyta, kad nacionalinės institucijos jas įgyvendina naudodamosi savo diskrecijos teise. Primintina, kad „ES teisės įgyvendinimas yra netiesioginis, t. y. ES teisė įgyvendinama valstybių narių viešosios administracijos. Čia galioja valstybių narių institucijų autonomijos principas. Atsižvelgiant į šį principą darytina išvada, kad pačios valstybės narės sprendžia, kurie nacionaliniai administravimo

*Nicos  
sutartis*

◀ numatytas subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymas ir t. t.), Maastrichto sutartis išplėtė Bendrijos kompetenciją naujose srityse – sveikatos, vartotojų apsaugos, kultūros, švietimo, profesinio mokymo, taip pat buvo modifikuotos esamos sritys – mokslo, aplinkos, socialinė (įsteigtas Sanglaudos fondas). Žr.: CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 13–14; VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 203–204; SIENOW, T. The Treaty of Maastricht, *supra* note 1183, p. 28–32.

<sup>1194</sup> Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market. OJ L171/12, 2005; Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market. OJ L178/1, 2000; Directive 2008/48/EC of the European Parliament and the Council of 29 April 2008 on credit agreements for consumers. OJ L133/66, 2008. Plačiau žr.: CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 15.

<sup>1195</sup> Nicos sutartis buvo pasirašyta 2001 m. vasario 26 d. Nijoje. Tai – sutartis dėl ES sutarties, EB steigimo sutarčių ir kitų su jomis susijusių dokumentų pataisų. Detaliau žr. VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 213–215.

<sup>1196</sup> Nicos sutartis pasižymi tuo, kad buvo padarytos institucijų reformos, t. y. numatytas kiekvienos valstybės narės balsų skaičius Taryboje, nustatytas naujas Europos Parlamento narių skaičius, nauja Komisijos ir teismų sistemos struktūra, įtvirtintas tvirtesnis bendradarbiavimo institutas. Beje, pasirašant Nicos sutartį buvo priimta ES pagrindinių teisių chartija, nustatanti Sąjungoje ginamų teisių katalogą. SIENOW, T. Charter of Fundamental Rights of the European Union, *supra* note 1183, p. 35–36.

<sup>1197</sup> „Liberalizuojančios direktyvos yra susijusios su liberalizacijos ir tam tikrų ekonominių sričių restruktūrizacinių reformų procesais, kai buvo privatizuojami įvairių sektorių valstybės valdomi objektai. Todėl pagrindiniai ankstyvųjų direktyvų tikslai buvo užtikrinti nediskriminacinę aplinką naujiems rinkų dalyviams. Šių liberalizuojančių direktyvų pagrindiniu instrumentu yra laikomas nepriklausomo reguliavimo subjekto steigimas tokiose rinkose kaip energetika, gamtinės dujos, ryšiai, geležinkeliai. Pagrindinė šio proceso idėja – sukurti rinkos ekonomiką minėtuosiuose sektoriuose. Liberalizavimo idėja kilo JAV, o Europoje liberalizavimo modeliai pirmąkart buvo pritaikyti XX a. aštuntajame dešimtmetyje, restruktūrizuojant britų telekomunikacijos sektorių“. Plačiau – DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 136–167.

<sup>1198</sup> Pavyzdžiui, 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų direktyva). OL L 108/33, 2002 ir kitos direktyvos. Plačiau – CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 23.

subjektai atsakingi už ES teisės įgyvendinimą ir koku būdu ji bus įgyvendinta. Valstybių narių institucijų autonomijos principas arba procedūrinio autonomiškumo nacionalinėje teisėje principas buvo deklaruotas ne vienoje Teisingumo Teismo byloje. Buvo konstatuota, kad nacionalinės institucijos turi įgyvendinti Bendrijos teisę, bet šio įgyvendinimo formos ir procedūros priklauso nuo konstitucinės valstybės narės sistemos, nacionalinės teisės, nors nacionalinės nuostatos, kurios neatitinka Bendrijos teisės, negali būti taikomos<sup>1199</sup>. Be to, paminėtina Lisabonos sutartis<sup>1200, 1201</sup>, būtent – SESV 4 straipsnis, kuriame išdėstyta, kuriose srityse Sąjunga dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis – tai vidaus rinka, socialinės politikos aspektai, ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda, žemės ūkis, žuvininkystė, aplinkosauga, vartotojų apsauga, transportas, transeuropiniai tinklai, energetika, laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė.

*Lisabonos sutartis*

*Decentralizuotas administravimas*

Kaip vienas iš ES valdymo metodų įvardijamas ir *decentralizuotas administravimas*, kai ir Komisijai, ir nacionalinei institucijai suteikiama tapati kompetencija. Šiuo atveju vėlgi paminėtina konkurencijos priežiūros sritis, būtent – P. Craigo nurodytieji EB steigimo sutarties 81 ir 82 straipsniai<sup>1202</sup>, nes Komisija paskatino teismus ir nacionalines konkurencijos priežiūros institucijas juos taikyti<sup>1203</sup>. 2002 m. priimta Reglamente dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose (toliau šioje pastraipoje – Sutartis), įgyvendinimo<sup>1204</sup> išreikšta nuostata: norint atsižvelgti į poreikį užtikrinti veiksmingą

<sup>1199</sup> Judgment of 11/02/1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg St Annen* (Rec. 1971, p. 49) (DK1971/00005 GR1969-1971/00679 P 1971/00009); Judgment of 15 December 1971, *International Fruit Company and others/Produktschap voor Groenten en fruit* (51 to 54-71, ECR 1971 p. 1107) (DA1971/00331 EL1969-1971/01091 PT1971/00439 ES1971/00329) ECLI:EU:C:1971:128; Judgment of 12/06/1990, *Germany/Commission* (Rec. 1990, p. I-2321). Apie tai plačiau žr.: VALANČIUS, V.; KAVALNĖ, S. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje, *supra* note 1173, p. 69–73; SCOTT, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*, 2000, 6(4): 310–325; HANDRICA, J. Nezávísle správní orgány, *supra* note 399, p. 67–68; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 136.

<sup>1200</sup> Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį, – tai 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusi sutartis, pasirašyta 2007 m. gruodžio 13 d. Lisabonoje (tuo metu Portugalija pirmininkavo ES Tarybai). Plačiau žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-03]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_lt.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_lt.htm)>.

<sup>1201</sup> Lisabonos sutartimi buvo keičiamos ES sutartis ir EB sutartis. ES sutarties pavadinimas išliko tas pats, o EB sutartis buvo pervadinta į Sutartį dėl ES veikimo (toliau – SESV). „Pagrindiniai Sutarties pakeitimai – daugiau galių Europos Parlamentui, pakeista balsavimo Taryboje procedūra, piliečių iniciatyva, nuolatinis EVT pirmininkas, nauja vyriausiojo užsienio reikalų įgaliotinio pareigybė, nauja ES diplomatinė tarnyba“, žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-03]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_lt.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_lt.htm)>; paminėtina ir tai, kad buvo pakoreguota ES teismų jurisdikcija bei struktūra, Pagrindinių teisių ir laisvių chartija įgijo tokią pačią galią kaip ir sutartys, ES įgijo juridinio asmens statusą, Sąjungoje nebeliko trijų ramsčių sistemos. SESV pakeitė balsavimo sistemą Taryboje, susistemino ES teisės šaltinių hierarchiją, ES sutartis įtvirtino nacionalinių parlamentų ir visuomenės dalyvavimą teisėkūros procese (milijono žmonių grupė įgijo teisę inicijuoti teisėkūros procesą), nustatė supaprastinto persvarstymo keičiant Sutarčių nuostatas procedūras, valstybės narės išstojimo iš Sąjungos galimybę. Plačiau žr.: KUŠ, A., et al. Introduction to European Union Institutional Law, *supra* note 1183, p. 38–40.

<sup>1202</sup> EB steigimo sutarties 81 ir 82 straipsniai reglamentuoja draudžiamųjų susitarimų ir piktnaudžiavimo turimomis galiomis turinį. Žr.: Europos Bendrijos Steigimo Sutartis (suvestinė redakcija). OL C 340/154, 1997.

<sup>1203</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 23.

<sup>1204</sup> 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamentas 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo. OL L 1/1, 2003.

priežiūrą ir kiek įmanoma supaprastinti administravimą, šių dviejų tikslų pusiausvyros nebeužtikrina centralizuota administravimo schema. Todėl Reglamentu konkurencijos priežiūros institucijoms ir teismams suteikiami įgaliojimai taikyti ne tik Sutarties 81 straipsnio 1 dalį ir 82 straipsnį, kurie tiesiogiai taikomi remiantis EB Teisingumo Teismo precedentų teise, bet ir Sutarties 81 straipsnio 3 dalį. Kaip teigia P. Craigas, minėtasis Reglamentas „įkūnija decentralizuotą režimą ir tapačias nacionalinių teismų bei konkurencijos priežiūros institucijų kompetencijas“<sup>1205</sup>.

Kitas administravimo metodas – *komitologijos*. Romos sutartis (konkrečiau – Bendroji žemės ūkio politika, kuri laikoma komitologijos kilmės vieta<sup>1206</sup>) ir SEA (Romos sutarties 145 straipsnis buvo papildytas nuostata, kad Taryba gali Komisijai suteikti įgaliojimus įgyvendinti Tarybos nustatytas taisykles. Tokiai nuostatai įgyvendinti 1987 m. buvo priimtas pirmasis komitologinis sprendimas, įtvirtinantis tris procedūras ir nustatantis, kad Komisijai padeda komitetas, sudarytas iš valstybių narių atstovų<sup>1207</sup>) padėjo pagrindus komitologijos procedūroms, kurios vėliau buvo išplėtos. Taigi yra sudaromi komitetai, kuriuose nacionaliniai atstovai tariasi dėl Komisijos rengiamų teisės aktų įgyvendinimo priemonių priimtumo nacionalinėms administracijoms<sup>1208</sup>. Čia svarbus po Lisabonos sutarties priimtas Reglamentas (ES) Nr. 182/2011<sup>1209</sup>. Komitetų įtaka juntama tada, kai Komisija netaikydama teisėkūros procedūros<sup>1210</sup> priima aktus, kurių projektai pateikiami komitetams įvertinti. Reglamento 2 straipsnis nustato patariamąją, arba nagrinėjamą, procedūrą. Pastaroji procedūra taikoma primant bendrojo pobūdžio įgyvendinamuosius aktus, kitus aktus, susijusius su didelį poveikį darančiomis programomis, bendrosiomis žemės ūkio ir žuvininkystės strategijomis, aplinka, saugumu ir sauga arba žmonių, gyvūnų arba augalų sveikatos apsauga ar sauga, bendrąja prekybos politika, mokesčiais. Patariamoji procedūra taikoma visais kitais atvejais arba tada, kai ji laikoma tinkamesne.

Kaip vieną iš administravimo metodų P. Craigas įvardija *ES agentūrų* veiklą. Autorius teigia, kad laikotarpiu tarp Mastroichto ir Amsterdamo sutarčių kūrėsi nemažai ES agentūrų vaistų, augalų veislių, saugos ir sveikatos darbe bei kitose srityse. Tai irgi yra laikytina savitu administravimo būdu, nes Komisijai paliekama galimybė susitelkti į svarbiausių funkcijų vykdymą, o agentūros veikia srityse, kuriose reikalingos itin specifinės žinios<sup>1211</sup>.

*Komitologija*

*Agentūros*

<sup>1205</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 23–24.

<sup>1206</sup> *Ibid.*, p. 7, 113.

<sup>1207</sup> Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments. OJ L185/9, 1988.

<sup>1208</sup> VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 162–163.

<sup>1209</sup> 2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 182/2011, kuriuo nustatomos valstybių narių vykdomos Komisijos naudojimosi įgyvendinimo įgaliojimais kontrolės mechanizmų taisyklės ir bendrieji principai. OL L 55/13, 2011.

<sup>1210</sup> Apie teisėkūros ir ne teisėkūros procedūrą žr.: VII dalies 6.2 poskyrį „Antrinė ES teisė (reglamentai, direktyvos, sprendimai)“.

<sup>1211</sup> Apie tai plačiau žr.: VII dalies 4.4 poskyris „ES agentūros“.

AKM

*Atvirojo koordinavimo metodas* (toliau – AKM) laikomas vienu iš ES valdymo metodų, taikomų ES viešosios politikos srityse, kuriose ES institucijos neturi išimtinės arba bendros su ES valstybėmis narėmis kompetencijos, bet siekia tam tikrų bendrai sutartų ES tikslų ar prioritetų. AKM atsiradimas siejamas su Maastrichto sutarties pasirašymu 1992 m. (Europos pinigų sąjungos srityje), Amsterdamo sutarties pasirašymu 1997 m. (Europos užimtumo strategijos atsiradimas) ir Lisabonos Vadovų Tarybos susitikimu 2000 m. (Lisabonos strategijos atsiradimas). Pirmą kartą AKM buvo įvardytas ir apibrėžtas 2000 m. EVT išvadose<sup>1212</sup>. Pagal pastarojo dokumento 37 punktą, strateginius tikslus įgyvendinti yra lengviau, jei AKM taikomas kaip priemonė gerajai praktikai skleisti. AKM valdymo metodo bruožai, pagal minėtąsias išvadas, yra šie: ES gairių nustatymas, kokybinių ir kiekybinių rodiklių nustatymas, kad būtų patenkinti skirtingi valstybių narių ir sektorių interesai, geriausios praktikos skleidimas lyginamuoju metodu, gairių įdiegimas nacionalinėse ir regionų strategijose, nustatant specifinius tikslus ir priemones, atsižvelgiant į nacionalinius ir regionų skirtumus, nuolatinė stebėseną ir vertinimas, organizuojami kaip savitarpio mokymosi procesai. Šis metodas, vadovaujantis minėtoju Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto tyrėjų grupės atliktu tyrimu, yra taikomas užimtumo, fiskalinės priežiūros, įmonių politikos, informacinės visuomenės, mokslinių tyrimų, tvariosios plėtros, skurdo ir socialinės atskirties, pensijų, sveikatos priežiūros, švietimo ir mokymo, jaunimo, imigracijos srityse. EVT išvadų 38 punkte įtvirtinta, kad siekiant strateginių tikslų ir remiantis subsidiarumo principu yra taikomas visiškai decentralizuotas požiūris, o ES valstybės narės, valstybiniai ir vietos organai, socialiniai partneriai, visuomenė aktyviai įtraukiami į ES politikos formavimą taikant įvairiausias partnerystės būdus.

Socialiniai partneriai

Taigi minėtosiuose EVT išvadose pabrėžiama *socialinių partnerių* funkcija, o P. Craigas socialinį dialogą ir socialinius partnerius įvardija kaip vieną iš ES administravimo būdų formuoti ES politiką<sup>1213</sup>. Be to, britų mokslininkas socialinės partnerystės užuomazgą išvelgia Amsterdamo sutartyje<sup>1214, 1215</sup>. Šios sutarties 137 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Bend-

Amsterdamo sutartis

<sup>1212</sup> Pagal Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto tyrėjų grupės, vadovaujamos dr. V. Nekrošio, atliktą tyrimą „Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas“, p. 4 [interaktyvus, žiūrėta 2016-05-01]. Prieiga per internetą: <[www.urm.lt/uploads/default/documents/uzienio\\_politika/ES\\_tyrimai/13\\_%20AKM\\_ataskaita.pdf](http://www.urm.lt/uploads/default/documents/uzienio_politika/ES_tyrimai/13_%20AKM_ataskaita.pdf)>.

<sup>1213</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 219–241.

<sup>1214</sup> Amsterdamo sutartis – tai 1997 m. spalio 2 d. Amsterdame pasirašyta sutartis dėl ES sutarties, EB steigimo sutarčių ir kitų su jomis susijusių aktų pataisų. Be Maastrichto sutartį pasirašiusių valstybių, ją dar pasirašė Austrija, Suomija, Švedija. Ši sutartis įsigaliojo 1999 m. gegužės 1 dieną. Detaliau žr.: VITKUS, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas, *supra* note 1182, p. 16–18; SIENOW, T. The Treaty of Amsterdam, *supra* note 1183, p. 32–34.

<sup>1215</sup> Amsterdamo sutartis taip pat lėmė tam tikrų naujovių. Kaip nurodo P. Craigas, buvo daromi tolesni *status quo ante* (lot., prieš tai egzistavusi situacija) pakeitimai. Pavyzdžiui, išplėstos Europos Parlamento teisėkūros galios, dalis trečiojo ramsčio perkelta į pirmąjį ramstį, ES sutartyje atsirado IIIa dalis, susijusi su vizomis, prieglobsčių, imigracija ir kitomis su laisvuoju asmenų judėjimu susijusiomis sritimis, Šengeno sutartis perkelta į ES teisę, atsirado naujų ir pakeistų nuostatų dėl užimtumo, darbo teisės, socialinės politikos ir kt. Plačiau žr.: CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 18.

rija remia ir papildo valstybių narių veiklą darbo aplinkos ir sąlygų gerinimo, darbuotojų informavimo ir konsultavimo, iš darbo rinkos išstumtų asmenų integracijos, moterų ir vyrų lygių galimybių darbo rinkoje ir požiūrio darbe srityse. To paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad šiam tikslui Taryba, atsižvelgdama į kiekvienoje valstybėje narėje esamas sąlygas ir veiklos taisykles, gali direktyvomis, kuriose vengiama nustatyti administracinius, finansinius ir teisinius apribojimus, galinčius varžyti mažųjų bei vidutinių įmonių kūrimą ir plėtojimą, nustatyti būtiniausias laipsniško įgyvendinimo nuostatas. Amsterdamo sutarties 138 straipsnyje nustatyta Komisijos užduotis – skatinti administracijos ir darbuotojų konsultavimąsi Bendrijos lygmeniu. Tam tikslui Komisija, norėdama pateikti pasiūlymų dėl socialinės politikos, turi *konsultuotis* su administracija ir darbuotojais dėl galimų Bendrijos veiklos kryptių. Toks konsultavimosi procesas galėjo baigtis Amsterdamo sutarties 139 straipsnyje įtvirtintais sutartiniais santykiais, įskaitant susitarimus, kuriuos inicijuoja socialiniai partneriai. Pasak P. Craigo, tokie susitarimai palieka valstybėms narėms ir administracijai ar darbuotojams diskrecijos teisę detalizuoti priemones, kuriomis įgyvendinamos šią sritį reglamentuojančios direktyvos, todėl tokias direktyvas paprastai įgyvendina ir administruoja valstybė narė, t. y. jos administracija ar darbuotojai, per kolektyvinius susitarimus ir pan. Taigi dar viena Amsterdamo sutarties naujovė – administravimo per *socialinius partnerius* forma.

Kitame skyriuje atskleidžiama ES administracijos institucijų struktūra.

## 4. ES ADMINISTRACIJA

Analizuojant ES administracijos institucinę sistemą, svarbus yra SESV 298 straipsnis<sup>1216</sup>, kuriame pirmą kartą pirminėje ES teisėje vartojama sąvoka „Europos administracija“. Pabrėžtina, kad Amsterdamo sutarties 9 straipsnio 3 dalyje buvo įtvirtinta bendrosios Bendrijų administracijos sąvoka, apimanti Europos Bendrijų pareigūnus ir kitus tarnautojus (ši sąvoka minima ir 1965 m. Susijungimo sutarties 24 straipsnyje). Europos administracijos sąvokos institucinis ir funkcinis turinys SESV 298 straipsnio 1 dalyje nėra atskleistas, jame tik įtvirtinta, kad ES institucijoms, įstaigoms, organams padeda atvira, veiksminga ir nepriklausoma Europos administracija. ES administracinės teisės tyrimų tinklas (jau minėtasis ReNEUAL) pateikė siauresnį ir platesnį požiūrį į Europos administracijos sąvoką<sup>1217</sup>. Pagal siauresnę sampratą, Europos administracija institu-

*Europos  
administra-  
cija*

<sup>1216</sup> SESV 298 straipsnio 1 dalis: „Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai, vykdydami savo užduotis, remiasi atvira, veiksminga ir nepriklausoma Europos administracija.“

<sup>1217</sup> Model Rules on EU Administrative Procedure [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-26]. ReNEUAL 2014 Version for online publication, p. 17–18. Prieiga per internetą: <[http://www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I\\_VI\\_2014-09-03.pdf](http://www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf)>.

ciškai apima ES institucijų, įstaigų, biurų ir agentūrų administracijas, kita vertus, vadovaujantis platesniuoju požiūriu, ši sąvoka apima visus ES teisę įgyvendinančius subjektus, įskaitant ir nacionalines administravimo institucijas bei teismus.

„Sąjungos administracija“

Europos Parlamento rezoliucijoje su rekomendacijomis Komisijai dėl ES administracinio proceso teisės vartojama sąvoka „Sąjungos administracija“. Čia galima išžvelgti tam tikrą institucijų įvardijimą – ES institucijos, įstaigos, biurai ir agentūros (pirmosios rekomendacijos antras sakinytis yra toks: „Reglamentas turėtų būti taikomas Sąjungos institucijoms, įstaigoms, biurams ir agentūroms („Sąjungos administracija“) joms bendraujant su visuomene“)<sup>1218</sup>. Vis dėlto nėra paaiškinta, pagal kokius kriterijus galima nustatyti ES administracijos subjektą. Taigi Sąjungos administracija – ne tik įstaigos, organai, bet ir ES institucijos. Iš to išplaukia, kad ir Europos Parlamentas, ir ES Teisingumo Teismas bei kitos ES sutarties 13 straipsnyje įvardytos institucijos taip pat priklauso ES administracijai. Autorės nuomone, ES administracija turėtų apimti subjektus, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas, o pastarosios dažniausiai nereiškia teisėkūros (legislatyvinių) ir teisminių funkcijų. Taigi autorė šioje knygoje ES administracija laiko tuos subjektus, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas. Vadinasi, ES administracijos institucijų grupei priskirtinos ne visos ES institucijos.

Šioje knygoje sąvoka „ES administracija“ institucijų požiūriu apima ne visas ES institucijas ir ne visus ES lygmens organus ar įstaigas, o tik tuos, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas ar administracinę veiklą. ES administracijai priklauso ir nacionaliniai viešojo administravimo subjektai, nes jie įgyvendina, taiko, perkelia ES teisę į nacionalinę teisės sistemą ir tai darydami atlieka viešojo administravimo funkcijas.

Taip suprantant ES administraciją, kyla klausimas – kas yra ES administracijos subjektų atliekamos viešojo administravimo funkcijos, arba kokia yra ES administracijos funkcinė reikšmė? Teisės akto, kuris apibrėžtų ES administracijos viešojo administravimo veiklą, nėra, todėl reikėtų remtis Administracinių procedūrų taisyklių projektu.

Administracinių procedūrų taisyklių projektas

Minėtasis ReNEUAL tinklas 2014 m. ES administracinių procedūrų taisyklių projekte pateikia keletą svarbių apibrėžimų. Iš šių apibrėžimų galima nustatyti ir ES administracijos funkcinę reikšmę, t. y. kai kurie iš apibrėžimų (ypač administracinės veiklos sąvoka) gali būti laikomi kriterijais, pagal kuriuos galima nustatyti ES administracijos subjektus. Taigi kokios kategorijos minimos Taisyklių projekte?

Kompetentinga institucija

Kompetentinga institucija (angl. *competent authority*) yra įvardyta kaip viešoji institucija, atsakinga už administracinės veiklos atlikimą pagal galiojančią teisę.

<sup>1218</sup> 2013 m. sausio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės (2012/2024(INL)).



Viešoji institucija (angl. *public authority*) šiuo atveju reiškia asmenį (angl. *person*), o pastarasis yra apibrėžtas kaip fizinis ar juridinis asmuo, ar kitos pagal konkrečių sektorių ES teisės aktus arba ES Teisingumo Teismo jurisprudenciją apibrėžtos asociacijos, organizacijos ar grupės.

*Viešoji  
institucija*

ES institucija (angl. *EU authority*) reiškia Sąjungos instituciją, įstaigą, biurą ar agentūrą, kitus organus, kuriems ES vardu patikėta administracinė veikla.

*ES  
institucija*

Viešoji institucija (angl. *public authority*) reiškia ES institucijas *EU authority* apibrėžimo prasme, taip pat valstybių narių institucijas tiek, kiek joms yra taikomos minimos taisyklės.

Administracinė veikla (angl. *administrative action*), pagal taisyklių projektą, reiškia viešosios institucijos veiklą, skirtą administracinei teisėkūrai (angl. *administrative rule-making*), jurisdikcinei funkcijai arba individualaus pobūdžio sprendimų priėmimui (angl. *single case decision-making*), sutarčių sudarymui (angl. *contracts*), abipusei institucijų pagalbai atliekant administracines užduotis, administracinės informacijos valdymui (angl. *administrative information management*) įgyvendinti. Kiekviena administracinės veiklos sritis trumpai aptartina remiantis minėtuoju ES administracinių procedūrų taisyklių projektu.

*Administra-  
cinė veikla*

Administracinės teisėkūros formos, pagal Taisyklių projekto II-1 straipsnį, apima privalomus ne teisėkūros procedūra priimamus bendrojo pobūdžio teisės aktus, įskaitant aktus, kuriuos priima Komisija arba Taryba pagal SESV 290 ir 291 straipsnius; taip pat privalomus ne teisėkūros procedūra priimamus ES institucijos, organų, tarnybų, agentūrų aktus vadovaujantis sutarčių ar teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų nuostatomis. Prie administracinės teisėkūros formų priskirtini ir ES institucijų, organų, tarnybų, agentūrų parengiamieji aktai (angl. *preparatory acts*)<sup>1219</sup>, bet jais nėra laikomi ES Teisingumo Teismo priimti sprendimai. Taisyklių projekto kūrėjai nėra įsitikinę dėl kitų teisėkūros formų, pavyzdžiui, dėl privatiųjų reguliavimo aktų (angl. *private regulatory acts*), kai privatiems subjektams suteikiami viešosios teisės įgaliojimai (kai kurios standartizavimo institucijos), dėl tarp institucijų veikiančių aktų, pavyzdžiui, išleistų Komisijos su agentūra, dėl planavimo aktų, gairių.

*Administra-  
cinė teisėkūra*

Jurisdikcijos funkcija, vadovaujantis Taisyklių projekto III-1 straipsniu, reiškia vienasmeniškai priimamus teisiškai privalomo pobūdžio sprendimus, kurie yra skirti vienam ar keliems viešiesiems ar privatiems subjektams. Tokius sprendimus gali priimti ES institucija, organas, tarnyba, agentūra ar valstybės narės.

*Jurisdikcijos  
funkcija*

<sup>1219</sup> Pavyzdžiui, 2016 m. vasario 5 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Reglamento (EB) Nr. 391/2009 ir Direktyvos 2009/15/EB dėl laivų patikrinimo ir apžiūros organizacijų ir atitinkamos jūrų administracijų veiklos bendrųjų taisyklių ir standartų įgyvendinimo pažangos. COM (2016) 47 final.

*Sutartys*

Sutarčių sudarymas, pagal Taisyklių IV-1 straipsnį, apima sutartis, sudaromas tarp ES institucijų, tarnybų, agentūrų ir privataus subjekto, tarp ES institucijų, tarnybų, agentūrų ir valstybės narės viešosios administracijos, jeigu valstybės narės institucija veikia kaip paslaugų teikėjas, tarp ES institucijų, tarnybų, agentūrų ir valstybės narės, išskyrus dėl viešųjų paslaugų, jeigu sutartimi norimas reguliuoti klausimas yra susijęs su administracijos organizavimu ir pan. Prie sutarčių kaip administracinės veiklos, neįskaitant tarptautinių sutarčių, reikėtų priskirti sutartis tarp ES subjektų.

*Institucijų pagalba*

Abipusė institucijų pagalba kaip administracinė veikla, pagal Taisyklių projekto V-1 straipsnį, reiškia pagalbą, kurią teikia ES subjektas valstybės narės institucijai, valstybės narės institucija – ES subjektui, valstybės narės institucija – valstybės narės institucijai. Abipusė institucijų pagalba apima informacijos teikimą, patikros vykdymą, dokumentų tvarkymą ir pan. Institucijų pagalba neapima teismų ar teisėsaugos pagalbos.

*Informacijos valdymas*

Administracinės informacijos valdymas, pagal Taisyklių projekto VI-7 straipsnį, reiškia keitimąsi informacija taikant struktūruotojo informavimo priemones (iš anksto nustatyta darbo eiga, leidžianti institucijoms bendrauti struktūriniu būdu ne tik dėl abipusės pagalbos išsipareigojimo), taip pat keitimąsi informacija laikantis pareigos informuoti be išankstinio reikalavimo ar prašymo, duomenų bazių kūrimą ir naudojimąsi.

Iš Taisyklių projekto nėra visiškai aišku, ar ES administracijos subjektu laikytinas toks darinys, kuris veikia visų penkių – administracinės teisėkūros, jurisdikcinės funkcijos, sutarčių sudarymo, abipusės institucijų pagalbos, administracinės informacijos valdymo – administracinių veiklų srityse. Manytina, kad ne.

*ES administracijos atliekamo viešojo administravimo turinys*

Taigi ne tik tarnybos, agentūros, kiti organai, bet ir kai kurios ES institucijos ES sutarties 13 straipsnio prasme yra subjektai, kuriems patikėta administracinė veikla ES vardu. Abejonių kelia Europos Parlamento, EVT, Audito Rūmų, ES Teisingumo Teismo priklausomumas ES administracijos institucijoms, taip pat ir kai kurių agentūrų – Bendrojo saugumo ir gynybos politikos, Euratomo – priskyrimas prie ES administracijos subjektų. Juk pastarieji neatlieka administracinės teisėkūros ar administracinės jurisdikcijos funkcijų. Nekyla abejonių dėl nacionalinių viešojo administravimo subjektų priskirtinumo ES administracijai, nes šie, įgyvendindami, taikydami ir perkeldami ES teisę, atlieka ir administracinės teisėkūros, ir jurisdikcines funkcijas.

Autorė, atsižvelgdama į tai, kad vis dar nėra aiškių ES administracijos apibrėžimo kriterijų, pagal kuriuos būtų galima vieną ar kitą subjektą priskirti prie ES administracijos, remiasi ES administracinės teisės tyrimų tinklo suformuotais administracinės veiklos kriterijais (administracinės teisėkūros, jurisdikcinių funkcijų, abipusės institucijų pagalbos ir administracinės informacijos valdymo), taip pat kitų mokslininkų jau atliktais tyrimais apibrėždama Tarybos, Komisijos vykdomąsias funkcijas.

Čia nebus analizuojamas sutarčių sudarymo kaip administracinės veiklos kriterijus, – tai būtų platesnės studijos objektas.

Tyrinėjant ES administracijos subjektus, atsiskleidžia įdomi kai kurių jų vidinė administracinė struktūra. Kodėl? Juk teigiama, kad administracinė teisė nėra teisės apie administraciją šaka. Pirma, autorės nuomone, tai yra būtina vien jau tam, kad būtų formuojamas visuomenės supratimas apie ES biurokratinio aparato apimtį. Antra, būtina žinoti, kas dalyvauja formuojant įvairių sprendimų projektus. Trečia, „tie nematomi administraciniai padaliniai“ dažnai formuoja privalomojo pobūdžio sprendimų projektus, todėl svarbu žinoti, kas juos steigia, kam jie atskaitingi, kas skiria jų vadovus ir kt.

*Kodėl analizuojama administracinė struktūra?*

## 4.1. ES institucijos

Pagal ES sutarties 13 straipsnio 1 dalį, ES institucijos yra Europos Parlamentas, EVT, Taryba, Europos Komisija (toliau – Komisija), ES Teisingumo Teismas<sup>1220</sup>, Europos centrinis bankas (toliau – ECB), Audito Rūmai. Iš šio institucijų sąrašo ES administracijos subjektais laikytini Taryba, Komisija, ECB. Autorė šiame kontekste aptaria ir EVT statusą, nes strateginėse darbotvarkėse ši institucija tvirtina ES kryptis, kuriomis turi vadovautis ES administracijos veikla. Be to, Europos administracinės teisės specialistas R. Widdershovenas EVT taip pat laiko Sąjungos dariniu, turinčiu administracinių įgaliojimų<sup>1221</sup>.

*ES sutarties 13 straipsnio 1 dalis*

### 4.1.1. Europos Vadovų Taryba

Europos Vadovų Taryba (toliau – EVT) neatlieka teisėkūros funkcijos, t. y. „nei derasi dėl ES teisės aktų, nei juos priima“<sup>1222</sup>. Pagal ES sutarties 15 straipsnio 1 dalį, tai yra darinys, turintis skatinti ES plėtrą ir nustatantis bendrąsias ES politikos gaires ir prioritetus (dažniausiai tai daroma skelbiant išvadas<sup>1223</sup>). Antai 2014 m. birželio 27 d. susitikime buvo patvirtinta Strateginė Sąjungos kintančiame pasaulyje darbotvarkė. Dokumente buvo pabrėžtos penkios prioritetinės sritys – darbo vietų kūrimas ir ekonomikos augimas, piliečių įgalinimas ir apsauga, energetikos ir klimato politika, laisvės, saugumo ir teisingumo principų plėtotė, ES kaip stiprios pasaulio veikėjos koncepcijos įgyvendinimas. Nustatyta, kad ES šiomis kryptimis vadovaujasi artimiausius penkerius metus<sup>1224</sup>.

*EVT politikos gairės ir prioritetai*

<sup>1220</sup> Apie ES Teisingumo Teismą žr. VII dalies 5 skyrių „ES teismų sistema“.

<sup>1221</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 252.

<sup>1222</sup> Žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/lt/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>>.

<sup>1223</sup> Pavyzdžiui, EVT 2015 m. birželio 25 ir 26 dienomis priėmė išvadas dėl migracijos, saugumo ir gynybos, darbo vietų kūrimo, ekonomikos augimo ir konkurencingumo. Žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-27]. Prieiga per internetą: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/lt/pdf>>.

<sup>1224</sup> Žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/lt/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>>.

EVT sprendimus priima valstybių ar vyriausybių vadovų balsais. EVT pirmininkas ir Komisijos pirmininkas nebalsuoja.

*Kitos  
EVT  
funkcijos*

EVT atlieka ir kitas funkcijas. Pavyzdžiui, pagal SESV 121 straipsnio 2 dalį, aptaria Tarybos pateiktą išvadą dėl valstybių narių ir ES ekonominės politikos gairių, pagal SESV 148 straipsnį, remdamasi bendru Tarybos ir Komisijos pranešimu, kasmet svarsto užimtumo padėtį ES ir patvirtina dėl to padarytas išvadas, gauna ECB metinį pranešimą apie ECBS veiklą. Vadovaudamasi ES sutarties 7 straipsnio 2 dalimi, EVT gali nuspręsti, kad valstybė narė nuolatos šiurkščiai pažeidžia Sutarties 2 straipsnyje įtvirtintas vertybes<sup>1225</sup>. Vadovaudamasi ES sutarties 42 straipsniu, EVT sprendžia dėl bendros ES gynybos politikos nuostatų. ES sutarties 48 straipsnis įpareigoja EVT priimti sprendimus dėl Sutarčių keitimo projektų. EVT turi ES plėtros įgaliojimų, – pagal ES sutarties 49 straipsnį, tariasi dėl tinkamumo narystei Sąjungoje kriterijų, taip pat dalyvauja procedūrose valstybei narei norint išstoti iš ES, nes Sutarties 50 straipsnyje įtvirtinta, kad valstybė narė, nusprendusi išstoti iš ES, apie tai praneša EVT.

*Nominacinės  
EVT  
funkcijos*

Svarbūs ir EVT įgaliojimai dėl ES institucijų formavimo ir pareigūnų skyrimo. Pavyzdžiui, pagal ES sutarties 17 straipsnį, EVT dalyvauja sudarant Komisiją, siūlo Parlamentui Komisijos pirmininko kandidatūrą, o gavusi Parlamento pritarimą kvalifikuotą balsų daugumą skiria Komisijos narius; pagal ES sutarties 18 straipsnį, gavusi Komisijos pirmininko sutikimą skiria ES vyriausiąjį užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinį; pagal SESV 283 straipsnio 2 dalį, gavusi Tarybos rekomendaciją skiria ECB vykdomosios valdybos narius – pirmininką, jo pavaduotoją, kitus keturis narius; pagal SESV 236 straipsnį, priima sprendimą dėl Tarybos sudėčių sąrašo, išskyrus Bendrųjų reikalų tarybos ir Užsienio reikalų tarybos, bei dėl pirmininkavimo įvairios sudėties Tarybai. Be to, EVT sprendimu priima pirmininkavimo Tarybai taisykles<sup>1226</sup>.

*EVT įtaka  
teisėkūrai*

EVT neatlieka teisėkūros funkcijos, bet turi tam tikrą šios srities kompetenciją. Pavyzdžiui, pagal SESV 82 ir 83 straipsnius, sustabdžius įprastos teisėkūros procedūras, direktyvos, kuri turi suderinti baudžiamosios teisės sistemos ypatumus, projektas perduodamas EVT, ir po svarstymo, jei pavyksta dėl visko susitarti, per keturis mėnesius nuo sustabdymo grąžinamas Tarybai. Taigi šiuo atveju EVT yra įpareigota ieškoti konsensuso<sup>1227</sup>.

<sup>1225</sup> ES sutarties 2 straipsnis. Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybė, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausantiems asmenų teises. Šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė.

<sup>1226</sup> 2009 m. gruodžio 1 d. Europos Vadovų Tarybos sprendimas (2009/881/ES) dėl pirmininkavimo Tarybai. OL L 315/50, 2009.

<sup>1227</sup> Apie tokią funkciją žr.: ROSAS, A.; ARMATI, L. EU Constitutional Law. An Introduction. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2012, p. 90.

EVT sudaro valstybių narių arba jų vyriausybių vadovai, Tarybos pirmininkas ir Komisijos pirmininkas. EVT nėra nei renkama, nei skiriama, jos sudėtį lemia valstybių narių politinė padėtis<sup>1228</sup>. EVT darbe dalyvauja vyriausiasis užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinis, kuris kartu yra Komisijos pirmininko pavaduotojas.

*EVT  
struktūra*

EVT renkasi dukart per pusmetį. Susitikimus šaukia Tarybos pirmininkas. Gali būti rengiami ir neeiliniai susitikimai<sup>1229</sup>. EVT susitikimai nėra vieši ir trunka iki dviejų dienų.

Pirmininką dvejų su puse metų kadencijai renka pati Taryba. Jis gali būti perrinktas kitai kadencijai<sup>1230</sup>. Kartais žiniasklaida vartoja sąvoką „ES prezidentas“, dažniausiai turint omenyje EVT pirmininką. Pirmininkui padeda jo kabinetas, kurį sudaro kabineto vadovas, jo pavaduotojas, vyriausiasis politikos ir komunikavimo patarėjas, Energijos sąjungos specialusis patarėjas, kiti patarėjai. Taip pat veikia ekonomikos, užsienio politikos, horizontaliosios veiklos ir žiniasklaidos grupės. Pastarąją grupę sudaro pirmininko atstovas spaudai, du pirmininko kalbų rašytojai, asmeniniai asistentai, grupių asistentai.

*ES  
„Prezidentas“  
– EVT  
pirmininkas*

EVT padeda Tarybos generalinis sekretoriatas.

EVT sudarantys vyriausybių vadovai arba valstybių vadovai dažniausiai pagal valstybių narių konstitucijas yra vykdomosios valdžios atstovai, dėl to EVT galima įvardyti vykdomąja institucija. Nors EVT nedalyvauja administracinėje teisėkūroje ir neprižiūri ES teisės įgyvendinimo, bet ji nustato ES politikos gaires, prioritetus, strateginius interesus ir tikslus (nacionaliniu lygmeniu tą paprastai daro įstatymų leidžiamoji valdžia<sup>1231</sup>). EVT yra daugiau politinis, o ne administracinis darinys.

#### 4.1.2. Taryba

Taryba kartu su Europos Parlamentu atlieka teisėkūros ir biudžeto formavimo funkcijas, formuoja ES politiką ir koordinuoja valstybių narių veiklą šioje srityje.

Ši institucija, kaip ES administracijos subjektas, svarbi ir kitais požiūriais: 1) Taryba, pagal SESV 291 straipsnį, leidžia privalomuosius, ne pagal teisėkūros procedūrą priimtus, bendrojo pobūdžio teisės aktus ES

<sup>1228</sup> 2015 m. rudenį Vadovų Taryboje buvo 28 valstybių narių ir vyriausybių vadovai, Tarybos pirmininkas ir Komisijos pirmininkas.

<sup>1229</sup> Pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 23 d. įvyko neeilinis neformalus valstybių ir vyriausybių vadovų susitikimas, skirtas aptarti bendrą požiūrį į krizę ir būtinybę nustatyti patikimą Europos migracijos politiką. Žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/lt/european-council/president/>>.

<sup>1230</sup> Pavyzdžiui, 2009 m. išrinktas EVT pirmininkas H. Van Rompuy 2012 m. buvo perrinktas kitai kadencijai.

<sup>1231</sup> Pavyzdžiui, Lietuvoje Seimas savo nutarimu yra patvirtinęs Lietuvos pažangos strategiją „Lietuva 2030“, kuri turėtų būti įgyvendinama taikant strateginio planavimo dokumentų sistemą. Tai gi šiuo dokumentu vadovaujamasi, kai viešojo administravimo institucijos formuoja strateginius planus, kuria kitų programų pagrindus. Pavyzdžiui, strategijos pagrindu Vyriausybė savo nutarimu patvirtino 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programą. Žr.: Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 61-3050; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1482 „Dėl 2014–2020 m. nacionalinės pažangos programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 144-7430.

*Vykdomosios  
Tarybos  
funkcijos*

sutarties 24 ir 26 straipsniuose numatytais atvejais, susijusiais su sprendimais ir veiksmais bendrosios užsienio ir saugumo politikos srityje; 2) pagal SESV 126 straipsnį, Taryba teikia rekomendacijas atitinkamai valstybei narei dėl susidariusio deficito perviršio, o jeigu ši nevykdo rekomendacijų, pareikalauja pagal nustatytą grafiką teikti ataskaitas, kad įsitikintų valstybės narės pastangomis sureguliuoti deficitą. Be to, pagal to paties straipsnio 11 dalį, Taryba gali skirti valstybėms narėms baudas. Šią normą detalizuoja Tarybos reglamentas dėl deficito perviršio procedūros įgyvendinimo<sup>1232</sup>. Tokias Tarybos vykdomąsias funkcijas išvelgia ir A. Rosas su L. Armati<sup>1233</sup>, todėl šie mokslininkai teigia, kad „Taryba yra daugiau nei antrieji legislatyviniai rūmai ir konkuruoja tam tikrose srityse su Komisija dėl aukščiausiojo vykdomojo organo vaidmens“<sup>1234</sup>.

*Nominacinės  
funkcijos*

P. Wojtasikas kalba apie legislatyvinės, nominacinės, priežiūros ir išorinės Tarybos funkcijas<sup>1235</sup>. Administracinės teisės kontekste svarbi yra nominacinė Tarybos veikla, nes ji dalyvauja formuojant kai kuriuos ES administracijos subjektus. Taigi prie nominacinių, personalo valdymo funkcijų reikėtų priskirti Tarybos dalyvavimą Komisijos narių skyrimo ir atleidimo procesuose. Taip pat įtvirtintas Tarybos įgaliojimas nustatyti ES pareigūnams atlyginimus, išmokas ir pensijas<sup>1236</sup>.

Toliau aptartina Tarybos sudėtis ir organizacinė struktūra.

Pagal ES sutarties 16 straipsnį, Tarybą sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės ministro lygio atstovą, galintį prisiimti išpareigojimus ir balsuoti savo valstybės vyriausybės vardu.

Taryba yra vienas juridinis asmuo, posėdžiaujantis skirtingų sudėčių, kurias nustato EVT. Šiuo metu yra Aplinkos, Bendrųjų reikalų, Ekonomikos ir finansų, Konkurencingumo, Švietimo, jaunimo, kultūros ir sporto, Teisingumo ir vidaus reikalų, Transporto, telekomunikacijų ir energetikos, Užimtumo, socialinės politikos, sveikatos ir vartotojų reikalų, Užsienio reikalų, Žemės ūkio ir žuvininkystės tarybos. Šis sąrašas skelbiamas Tarybos darbo tvarkos taisyklių pirmajame priede<sup>1237</sup>.

*Tarybos  
sudėtys*

Skirtingų sudėčių Tarybos posėdžiuose atstovauja atitinkamos srities ministro lygmens valstybės narės pareigūnai<sup>1238</sup>. Tai logiška, nes tas pats pareigūnas negali žinoti visų sričių (tarkim, sveikatos, kultūros, vidaus rei-

<sup>1232</sup> 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1177/2011, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo. OL L 306, 2011.

<sup>1233</sup> ROSAS, A.; ARMATI, L. EU Constitutional Law. An Introduction, *supra* note 1227, p. 96–97.

<sup>1234</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>1235</sup> WOJTASIK, P. Institutional System, *supra* note 1183, p. 134–136.

<sup>1236</sup> SESV 243 straipsnis. Taryba nustato EVT pirmininko, Komisijos pirmininko, ES vyriausiojo užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinio, Komisijos narių, ES Teisingumo Teismo pirmininkų, narių bei kanclerių ir Tarybos generalinio sekretoriaus atlyginimus, išmokas ir pensijas, taip pat bet kokias vietoj darbo užmokesčio mokamas išmokas. Pavyzdžiui, žr. 1995 m. balandžio 10 d. Tarybos reglamentą (EB, Euratomas, EAPB) Nr. 840/95, iš dalies keičiantį Reglamentą (EEB, Euratomas, EAPB) Nr. 2290/77, nustatantį Audito Rūmų narių tarnybines pajamas.

<sup>1237</sup> 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimas, patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisykles. OL L 325, 2009.

<sup>1238</sup> Lietuvai atstovaujančiųjų sąrašą galima rasti *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-09]. Prieiga per internetą: <<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=175150&lang=en>>. Atstovaujančiaisiais daugiausia paskiriami patys ministrai arba ministrų kancleriai, arba viceministrai (*aut. pastaba*).

kalų, transporto ir kt.) aktualijų. Visos 10 sudėčių yra vadinamos tarybomis. Bet kuri iš jų gali priimti teisės aktą, bet nė viename teisės akte, priimtame pagal teisėkūros procedūrą, nėra nurodoma, kokios sudėties taryba priėmė vieną ar kitą teisės aktą.

Prie Tarybos sudaromi *komitetai* ir *darbo grupės*<sup>1239</sup>. Darbo grupės suskirstytos pagal tarybų sudėtis, pavyzdžiui, prie Transporto, telekomunikacijų ir energetikos tarybos priskiriamos Sausumos transporto, Laivybos ir kt. darbo grupės, prie Žemės ūkio ir žuvininkystės – alyvuogių aliejaus, vyno ir alkoholio gamybos ir kt. darbo grupės, prie Teisingumo ir vidaus reikalų – vizų, prieglobsčio darbo grupės ir t. t. Komitetai skirstomi į įsteigtus: Sutartimis (pavyzdžiui, Nuolatinis atstovų komitetas (angl. *Coreper*), Užimtumo komitetas, Ekonomikos ir finansų komitetas), vyriausybiniais sprendimais (pavyzdžiui, Specialusis žemės ūkio komitetas), Tarybos aktais (pavyzdžiui, ES karinis komitetas), *Coreper* ir pan. Kiti komitetai ir grupės skirstomos pagal tai, ar jų pirmininkai yra skiriami, ar renkami (pavyzdžiui, Elgesio kodekso grupė), ar joms pirmininkauja ES vyriausiojo užsienio reikalų įgaliotinio atstovas (pavyzdžiui, Artimųjų Rytų taikos proceso *ad hoc* darbo grupė), ar Tarybos generalinio sekretoriato atstovas (pavyzdžiui, Teisininkų lingvistų darbo grupė).

*Komitetai,  
darbo  
grupės*

SESV 240 straipsnyje minimas kitas Tarybai (ir EVT) padedantis darinys – *generalinis sekretoriatas*<sup>1240</sup>, kurio pagrindinė užduotis – užtikrinti sklandžią Tarybos ir EVT veiklos organizaciją. Sekretoriatui vadovauja Tarybos paskirtas generalinis sekretorius<sup>1241</sup>, turintis Tarybos skiriamą pavadootoją. Sekretoriatas sudarytas iš septynių generalinių direktoratų, skirstomų į direktoratus, ir Teisės tarnybos, taip pat sudarytos iš direktoratų. Generaliniam sekretoriui padeda jo kanceliarija, bendrosios ir institucijų politikos tarnyba, kovos su terorizmu tarnybos, vidaus auditas ir duomenų apsaugos padalinys. Daugeliui sekretoriato tarnautojų taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatų ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų normos.

*Generalinis  
sekretoriatas*

### 4.1.3. Europos Komisija

Europos Komisija (toliau – Komisija) yra ES administracijos subjektas *par excellence* ir veikia visose administracinės veiklos srityse – atlieka administracinės teisėkūros, jurisdikcinę funkciją, sudaro sutartis, teikia pagalbą atliekant administracines užduotis, valdo administracinę informaciją.

<sup>1239</sup> Tarybos parengiamųjų organų sąrašą galima rasti Tarybos generalinio sekretoriato 2015 m. liepos 28 d. POLGEN 107 pranešime delegacijoms.

<sup>1240</sup> Šiuo metu generaliniame sekretoriatare dirba 2 800 darbuotojų iš 28 valstybių. Žr.: EVT. Europos Sąjungos Taryba [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-28]. Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/lt/general-secretariat/staff-budget/>>.

<sup>1241</sup> Sekretorius vadovaudamas sekretoriatui priima sprendimus, pavyzdžiui, žr. ES Tarybos generalinio sekretoriaus 2001 m. birželio 25 d. sprendimą (2001C/189/01) dėl ES Tarybos Generalinio sekretoriato ir jo darbuotojų geros administracinės elgsenos kodekso, nustatančio jo profesinius santykius su visuomene.

ES sutarties  
11 straipsnio  
3 dalis ir  
17 straipsnis

Pagal ES sutarties 11 straipsnio 3 dalį ir 17 straipsnį, Komisija užtikrina ES veiksmų nuoseklumą ir skaidrumą, remia bendrus ES interesus ir imasi iniciatyvos šiam tikslui, užtikrina, kad būtų taikomos Sutartys ir priemonės, prižiūri ES teisės taikymą, vykdo biudžetą, administruoja programas, atlieka koordinavimo, vykdomąsias ir valdymo funkcijas. Pagal tai A. Rosas ir L. Armati skiria tris Komisijos funkcijas – politikos formavimo, priežiūros ir vykdomąją<sup>1242</sup>.

Aptardami pirmąją funkciją minėtieji autoriai pabrėžia ES sutarties 17 straipsnio 2 dalį, t. y. jei sutartyse nenumatyta kitaip, ES teisėkūros procedūra priimami aktai gali būti priimami tik remiantis Komisijos pasiūlymu<sup>1243</sup>. Vadinasi, Komisija daro įtaką teisėkūros darbotvarkei.

Komisija –  
„sutarčių  
sergėtoja“

Antroji Komisijos funkcija – būti „sutarčių sergėtoja“<sup>1244</sup>. Remdamasi SESV 258 straipsniu, Komisija kreipiasi į ES Teisingumo Teismą, jei valstybė narė neįvykdė priimtų įsipareigojimų ir neatsižvelgė į jos pagrįstą nuomonę. P. Wojtasikas<sup>1245</sup>, toliau kalbėdamas apie minėtąją „sutarčių sergėtojos“ funkciją, vardija tokias Komisijos galias: 1) pagal ES sutarties 17 straipsnį, siūlo EVT spręsti, ar valstybė narė šurkščiau pažeidė ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintas vertybes; 2) pagal SESV 258 straipsnį, gali perduoti svarstyti ES Teisingumo Teismui tyrimą dėl valstybės narės pareigos neįvykdymo, o pagal SESV 260 straipsnį, gali kreiptis į ES Teisingumo Teismą, jei mano, kad valstybė narė nesiėmė būtinų priemonių Teismo sprendimui įvykdyti; 3) pagal SESV 263 straipsnį, gali pateikti ieškinį dėl kompetencijos trūkumo, esminio procedūrinio reikalavimo pažeidimo, Sutarčių ar kokios nors su jų taikymu susijusios teisės normos pažeidimo arba piktnaudžiavimo įgaliojimais; 4) pagal SESV 265 straipsnį, gali teikti ieškinį ES Teisingumo Teismui dėl Europos Parlamento, EVT, Tarybos ar ECB, kitų įstaigų neveikimo. Pabrėžtina, kad Komisijos jurisdikcinė funkcija, t. y. teisė skirti baudas įmonėms ir įmonių asociacijoms, pažeidusioms SESV 101, 102 straipsnių (ES konkurencijos teisė) nuostatas, taip pat yra viena iš Komisijai suteiktų priemonių Sutartyje numatyta priežiūros funkcijai atlikti<sup>1246</sup>.

Antai „Komisija skyrė didžiausioms Ispanijos ir Portugalijos telekomunikacijų įmonėms „Telefonica“ ir „Portugal Telecom“ 79 mln. eurų baudą už susitarimą nekonkuruoti viena kitos namų rinkoje“<sup>1247</sup>, „2014 m. Komisija

<sup>1242</sup> ROSAS, A.; ARMATI, L. EU Constitutional Law. An Introduction, *supra* note 1227, p. 97–99.

<sup>1243</sup> Tai vadinama įprasta teisėkūros procedūra. Sutartyse numatytais atvejais reglamentą, direktyvą ar sprendimą gali priimti Europos Parlamentas dalyvaujant Tarybai arba Taryba dalyvaujant Parlamentui, ir tai vadinama specialiąja teisėkūros procedūra (SESV 289 ir 294 str.).

<sup>1244</sup> Taip ji buvo įvardyta Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo. Žr.: Commission „European Governance – A White Paper“ COM (2001) 428 final, 8.

<sup>1245</sup> WOJTASIK, P. Institutional System, *supra* note 1183, p. 142–145.

<sup>1246</sup> Teisės aktai, reglamentuojantys baudų skyrimo už konkurencijos teisės pažeidimus įgaliojimą, yra šie: SESV 101, 102, 103 straipsniai, 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo. OL L 1/1, 2003; Komisijos informacija dėl pagal Reglamento Nr. 1/2003 23 straipsnio 2 dalies a punktą skirtų baudų apskaičiavimo gairių. OL C 210/2, 2006; Komisijos informacija dėl baudų nustatymo remiantis Reglamento Nr. 17 15 straipsnio 2 dalimi ir EAPB sutarties 65 straipsnio 5 dalimi metodo gairių. OL C 9/3, 1998.

<sup>1247</sup> Pagal *Foreign Exchange BNS*, 2013 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.forex.lt/index.php/forex-tv/item/3120-es-skyr%C4%97-ispnijos-%E2%80%9Etelefonica%E2%80%9C-ir-portugalijos-%E2%80%9Eportugal-telecom%E2%80%9C-79-mln-eur-%C5%B3-baud%C4%85>>.



skyrė beveik 430 mln. eurų baudą Prancūzijos farmacijos bendrovei „Servier“ ir penkioms kitoms generinių vaistų gamintojoms už tai, kad jos sudarė keletą susitarimų, kurių tikslas buvo apsaugoti populiarių kraujospūdžiui reguliuoti skirtą bendrovės „Servier“ vaistą „Perindopril“ nuo kainų konkurencijos su kitais ES generiniais vaistais<sup>1248</sup>. 2012 m. Komisija skyrė 1,47 mlrd. eurų nuobaudą septynioms tarptautinėms įmonių grupėms už tai, kad šios dalyvavo draudžiamuose susitarimuose (karteliuose) ir beveik dešimt metų tarėsi dėl kainų, dalijosi rinkomis ir t. t.<sup>1249</sup>

Trečioji funkcija atliekama Komisijai įgyvendinant biudžetą, administruojant programas, užtikrinant išorinį atstovavimą Sąjungai, išskyrus BUSP. Štai SESV 291 straipsnis įtvirtina, kad valstybės narės imasi visų nacionalinės teisės priemonių, būtinų įgyvendinti teisiškai privalomus ES teisės aktus, bet kai ES teisės aktų įgyvendinimo sąlygos turi būti vienodos, teisėkūra užsiimanti valdžia suteikia įgyvendinimo įgaliojimus Komisijai. Vienoje iš bylų ES Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad įgyvendinimo įgaliojimai „suteikia Komisijai teisę imtis visų pagrindiniam reglamentui įgyvendinti būtinų arba naudingų taikymo priemonių, jeigu jos neprieštarauja šiam reglamentui“<sup>1250</sup>. Prie Komisijos vykdomųjų funkcijų specialistai priskiria ir Europos struktūrinių bei investicinių fondų (pavyzdžiui, Europos socialinio fondo, Europos regioninės plėtros fondo, Sanglaudos fondo, Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai, Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo), programų, projektų administravimą (pavyzdžiui, *Erasmus+*, *Creative Europe*, *Life+* ir t. t.), kurį Komisija atlieka kartu su direktoratais, tarnybomis, vykdomosiomis agentūromis. Prie vykdomųjų funkcijų reikėtų priskirti ir tą dalį Komisijos funkcijų, kurias atlikdama ji įgyvendina ES teisę, kitaip tariant, rengia teisės aktų projektus, kuriais įgyvendinama ES teisė. Komisija šias funkcijas priskiria generaliniam direktoratui, komisarų kabinetams, kitokioms tarnyboms. Ji pati priima sprendimus, kuriais įgyvendina Sutarčių, direktyvų ar reglamentų normas, pavyzdžiui, sprendimus dėl įvairių tarnybų, kurioms pavedama kuruoti atitinkamas Sutartyse numatytas sritis. Be to, Komisija tvirtina įgyvendinimo reglamentus<sup>1251</sup>, kuriais remiantis vykdomos Sutartys, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai ir t. t. Komisija taip pat priima ir direktyvas, kuriomis įgyvendina Sutartis ir Tarybos direktyvas<sup>1252</sup>. Vykdomoji Komisijos funkcija dažniausiai siejama su biudžeto vykdymu. Pagal SESV 314 straipsnio 1 dalį, ji sudaro biudžeto projektą, į kurį įtraukia pajamų ir išlaidų

*Vykdomoji  
Komisijos  
funkcija*

<sup>1248</sup> Pagal *europa.eu*. Konkurencija, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/pol/comp/index\\_lt.htm](http://europa.eu/pol/comp/index_lt.htm)>.

<sup>1249</sup> Pagal *europa.eu*. *European Commission Press Release Database, 2012* [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-16]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1317\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1317_en.htm)>.

<sup>1250</sup> ROSAS, A.; ARMATI, L. EU Constitutional Law. An Introduction, *supra* note 1227, p. 63; Byla C-403/05 *Europos Parlamentas v Komisija*. ECR I-9045, 2007.

<sup>1251</sup> Pavyzdžiui, 2015 m. spalio 2 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/1771, kuriuo nustatomos standartinės importo vertės, skirtos tam tikrų vaisių ir daržovių įvežimo kainai nustatyti. OL L 258/3, 2015.

<sup>1252</sup> 2015 m. balandžio 9 d. Komisijos direktyva (ES) 2015/559, kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 96/98/EB dėl laivų įrenginių. OL L 95/1, 2015.

sąmatas. Jeigu Europos Parlamento ir Tarybos, kurie turi patvirtinti ES biudžetą, nuomonės dėl jo skiriasi, Komisija dalyvauja Taikinimo komitete ir imasi iniciatyvos suderinti abiejų pozicijas, kad būtų sudarytas bendras biudžeto projektas. Pastarasis turi būti patvirtintas abiejų institucijų. Jei vis dėlto nepavyksta to padaryti, Komisija turi pristatyti naują ES biudžeto projektą. Priėmus biudžeto projektą, apie tai paskelbia Europos Parlamento pirmininkas<sup>1253</sup>. Remdamasi SESV 317 straipsniu, biudžetą vykdo Komisija.

ES metų biudžetas yra 145 mlrd. eurų<sup>1254</sup>.

Komisijos pagrindinė būstinė yra Briuselyje, ji turi savo atstovybes kiekvienoje valstybėje narėje<sup>1255</sup>.

Toliau kalbama apie Komisijos formavimą, sudėties tvirtinimą.

EVT savo sprendimu<sup>1256</sup> nustato Komisijos narių skaičių. Pagal minėtąjį sprendimą, Komisiją sudaro tiek narių, įskaitant jos pirmininką ir ES vyriausiąjį užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinį (pastarasis eina ir Komisijos pirmininko pavaduotojo pareigas), kiek yra valstybių narių. Taigi iš viso (knygos rašymo metu) yra 28 eurokomisarai<sup>1257</sup>. Vyriausiąjį įgaliotinį užsienio reikalams ir saugumo politikai skiria Taryba, pritariant Komisijos pirmininkui. Pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 117 straipsnį, EVT siūlo kandidatūrą Komisijos pirmininko, kuris Europos Parlamento pirmininko kviečiamas daro pareiškimą Europos Parlamente ir supažindina su politinėmis gairėmis<sup>1258</sup>. Pagal Deklaracijos dėl ES sutarties 17 straipsnio 6 ir 17 dalis, už sklandų Komisijos pirmininko rinkimų procesą atsako Europos Parlamentas ir EVT. Rengiamos konsultacijos dėl kandidatų į pirmininko postus. Konsultacijų metu atsižvelgiama į kandidatų biografijų duomenis, į Europos Parlamento rinkimus. Taigi vyksta diskusijos, kuriose dalyvauja ir EVT.

*Komisijos  
formavimas*

<sup>1253</sup> Apie ES biudžeto priėmimo tvarką plačiau žr. SESV 314–316 straipsnius.

<sup>1254</sup> Pagal 2015 m. duomenis: *europa.eu*. Biudžetas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-05]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/pol/financ/index\\_lt.htm](http://europa.eu/pol/financ/index_lt.htm)>.

<sup>1255</sup> Pavyzdžiui, Europos Komisijos atstovybė Lietuvoje, įsikūrusi Gedimino prospekte. Pagrindinės atstovybės, kurioje dirba maždaug 20 darbuotojų, tikslas – teikti informaciją Lietuvos žmonėms apie Komisijos veiklą, nuostatas ir planus, organizuoti renginius ir įvairius projektus, informuoti Komisiją apie procesus, nuomones ir įvykius Lietuvoje, taip pat rengti EK narių ir pareigūnų vizitus mūsų šalyje. Žr.: *europa.eu*. Kas yra Europos Komisijos atstovybė Lietuvoje? 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-29]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/lietuva/news\\_hp/apie\\_ek\\_atstovybe/veikla\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/lietuva/news_hp/apie_ek_atstovybe/veikla_lt.htm)>.

<sup>1256</sup> Žr. 2013 m. gegužės 22 d. EVT sprendimą Nr. 2013/272/ES dėl Europos Komisijos narių skaičiaus. OL L 165/98, 2013.

<sup>1257</sup> *europa.eu*. Komisijos narių kolegija (2014–2019) [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-29]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/commission/2014-2019\\_lt](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_lt)>. Beje, pagal ES sutarties 17 straipsnio 5 dalį, nuo 2014 m. lapkričio 1 d. Komisijos narių turėjo būti mažiau, nes jų skaičius turėjo atitikti du trečdalius valstybių narių skaičiaus. Vis dėlto EVT nesumažino eurokomisarų skaičiaus.

<sup>1258</sup> Dabartinis Komisijos pirmininkas Ž. K. Junkeris dar būdamas kandidatu į pirmininko postą Strasbūre 2014 m. liepos 15 d. pateikė pranešimą tema: „Nauja pradžia Europai. Mano darbotvarkė: darbo vietų kūrimas, augimas, teisingumas ir demokratiniai pokyčiai: politinės gairės būsimai Komisijai“. Žr.: *europa.eu*. Pirmininko J.-C. Junkerio politinės gairės, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-05]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_lt.pdf#page=9](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_lt.pdf#page=9)>. Gairės buvo suformuluotos suderinus su Europos Parlamento komitetais ir atsižvelgiant į EVT Sąjungai pateiktas strategines gaires. Žr.: *europa.eu*. President (2014–2019) Jean-Claude Juncker [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-05]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president_en)>.

Tada Europos Parlamentas visų parlamentarų balsų dauguma renka Komisijos pirmininką. Jeigu kandidatas išrenkamas, Europos Parlamento pirmininkas prašo, kad Taryba ir išrinktasis Komisijos pirmininkas bendru sutarimu teiktų Komisijos narių kandidatūras.

Pagal SESV 244 straipsnio b punktą, Komisija sudaroma taip, kad deramai atspindėtų visų valstybių narių demografines ir geografines apimtis. SESV 17 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad Komisijos nariai pagal jų bendrąją kompetenciją ir atsidadimą Europai renkami iš asmenų, kurių nepriklausomumas nekelia jokių abejonių. Jie turi būti valstybių narių piliečiai.

Komisijos nariai (vadinamieji eurokomisarai) skiriami penkerių metų kadencijai. Kiekvienoje valstybėje narėje kandidatų į eurokomisarų siūlymo procedūros skiriasi. Lietuvoje kandidatą į eurokomisarų Vyriausybei siūlo Ministras pirmininkas<sup>1259</sup>, bet prieš tai jam reikia gauti valstybės vadovo pritarimą, todėl jis kreipiasi į Prezidentą<sup>1260</sup>. Valstybės vadovas tokiam pritarimui nepriima dekreto, tiesiog Prezidento Kanceliarijos kancleris raštu praneša, ar Prezidentas atitinkamai kandidatūrai pritaria, ar nepitaria<sup>1261</sup>. Taip pat ir Seimas protokoliniu nutarimu, kurį pasirašo Seimo pirmininkas, turi pareikšti pritarimą ar nepritarimą siūlomai kandidatūrai<sup>1262</sup>. Tada Vyriausybė išleidžia nutarimą, kuriuo atitinkamą asmenį pasiūlo kandidatūrai į Komisijos narius<sup>1263</sup>.

*Kandidato  
į Komisijos  
narius  
siūlymo  
procedūra*

Taigi Europos Taryba ir išrinktasis Komisijos pirmininkas bendru sutarimu teikia Komisijos narių kandidatūras Europos Parlamentui. Pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 118 straipsnį, Europos Parlamento pirmininkas kviečia pasiūlytuosius kandidatus į atitinkamus Parlamento komitetus pagal numatomas kompetencijos sritis. Ten jiems gali būti užduodama klausimų ir pan. Vėliau Komisijos pirmininkas Komisijos narių kolegiją, sudarytą iš (knygos rašymo metu) 28 asmenų, ir jos programą pristato per Europos Parlamento plenarinį posėdį, kuriame dalyvauja EVT ir Tarybos pirmininkai. Po pareiškimo ir supažindinimo su programa vyksta diskusijos ir balsavimas. Parlamentas balsuoja ne dėl kiekvieno kandidato atskirai, o dėl visų kandidatų. Komisija yra atmetama arba išrenkama, bet dar turi būti patvirtinta. Remdamasis ES sutarties 17 straipsnio 7 dalimi, Komisiją kartu su pirmininku ir jo pavaduotojais tvirtina Europos Parlamentas, o skiria EVT, remdamasi Parlamento patvirtinimu.

*Komisijos  
tvirtinimas*

<sup>1259</sup> Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2014 m. liepos 16 d. raštas Nr. 8453 Vyriausybei „Dėl V. P. Andriukaičio kandidatūros siūlymo į Europos Komisijos narius“.

<sup>1260</sup> Pavyzdžiui, Ministro Pirmininko 2014 m. birželio 17 d. raštas Nr. 71-2202, kuriuo prašoma pritari V. P. Andriukaičio kandidatūros siūlymui į Europos Komisijos narius.

<sup>1261</sup> Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Prezidento Kanceliarijos 2014 m. birželio 18 d. raštas Nr. 2D-3721 Ministrui Pirmininkui A. Butkevičiui „Dėl prašymo grąžinimo, pritariant kandidatūrai“.

<sup>1262</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2014 m. liepos 10 d. protokolinis nutarimas Nr. XII-998 „Dėl pritarimo V. P. Andriukaičio kandidatūros siūlymui į Europos Komisijos narius“.

<sup>1263</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. liepos 16 d. nutarimas Nr. 668 „Dėl V. P. Andriukaičio kandidatūros siūlymo į Europos Komisijos narius“. *Valstybės žinios*, 2014, Nr. 10297.

*Komisijos narių nepriklausomumas ir atstatydinimas*

Eidami savo pareigas eurokomisarai privalo būti nepriklausomi nuo jokios vyriausybės, institucijos, įstaigos ar organo nurodymų, negali užsiimti jokia su savo pareigomis nesuderinama veikla, negali turėti jokio kito mokamo ar nemokamo darbo. Pradėdami eiti pareigas, pagal SESV 245 straipsnį, eurokomisarai turi pasižadėti per savo kadenciją ir jai pasibaigus gerbti prisiimtus išpareigojimus, ypač apdairiai elgtis nustojus eiti šias pareigas. Eurokomisarų įgaliojimai baigiasi jų mirties atveju, pasibaigus kadencijai, atsistatydinus, jei to reikalauja Komisijos pirmininkas arba kai yra atstatydinamas. Atstatydintas jis gali būti dėl to, kad nebeatitinka pareigoms keliamų reikalavimų, kitais pagrindais, numatytais SESV 247 straipsnyje. Jį atstatydina Teisingumo Teismas.

*Kolektyvinė atsakomybė*

Komisija yra kolektyviai atsakinga Europos Parlamentui, kuris gali pareikšti nepasitikėjimą ja. Po tokio pareiškimo Komisija turi atsistatydinti kolektyviai.

*Komisijos pirmininkas*

Svarbus Sąjungos pareigūnas yra Komisijos pirmininkas (toliau – pirmininkas). Jis, pagal ES sutarties 17 straipsnio 6 dalį, nustato gaires, kuriomis Komisija vadovaujasi vykdydama savo užduotis. 2014 m. pirmininkas iš savo politinių gairių, kurių pagrindu ir buvo išrinktas eiti pirmininko pareigas, pateikė 10 prioritetų: darbo vietų didinimas, augimas, investicijos; sujungta skaitmeninė bendroji rinka; atspari energetikos sąjunga ir klimato kaitos politikos perspektyvos; stipresnė ir teisingesnė vidaus rinka, pagrįsta stipresne pramone; stipresnė ir teisingesnė ekonominė ir pinigų sąjunga; apgalvotas susitarimas su JAV dėl darnios laisvosios prekybos; abipusiu pasitikėjimu grindžiama teisingumo ir pagrindinių teisių erdvė; nauja migracijos politika; didesnė svarba pasaulyje; demokratinių pokyčių sąjunga<sup>1264</sup>. Pagal minėtąjį straipsnį, pirmininkas priima sprendimą dėl Komisijos vidaus struktūros, užtikrindamas jos nuoseklų, veiksmingą ir kolegialų darbą<sup>1265</sup>, iš Komisijos narių skiria pirmininko pavaduotojus, išskyrus vyriausiąjį užsienio ir saugumo politikos įgaliotinį. Be to, remdamasis SESV 324 straipsniu, susitinka su Tarybos ir Europos Parlamento pirmininkais dėl biudžetinių procedūrų.

*Komisijos kolegija*

28 eurokomisarai sudaro *Komisijos kolegiją* (toliau – Kolegija). Pagal pirmininko sprendimą dėl Komisijos narių atsakomybės organizavimo<sup>1266</sup>, komisarai yra atsakingi už Komisijos pasirengimą darbams konkrečiose srityse, išplaukiančiose iš minėtojo sprendimo ir pirmininko užduočių (angl. *mission letters*), adresuotų kiekvienam Kolegijos nariui, kai tik pastarasis paskiriamas eiti komisaro pareigas<sup>1267</sup>. Taip pirmininkas

<sup>1264</sup> Pagal *europa.eu*. Pirmininko J.-C. Junckerio politinės gairės, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-05]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_lt.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_lt.pdf)>.

<sup>1265</sup> Antai Komisijos pirmininkas 2014 m. lapkričio 1 d. priėmė sprendimą dėl Komisijos narių atsakomybės organizavimo. Žr.: Decision of the President of the European Commission of 1.11.2014 on the organisation of responsibilities of the Members of the Commission. C (2014) 9000.

<sup>1266</sup> *Ibid.*

<sup>1267</sup> Pavyzdžiui, žr.: *europa.eu*. President of the European Commission Jean-Claude Juncker Mission Letter 1 November, 2014 to Vytenis Andriukaitis Commissioner for Health and Food Safety [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-19]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/andriukaitis\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/andriukaitis_en.pdf)>.

atkreipia komisaro dėmesį į klausimus, dėl kurių šis turėtų rūpintis vienoje ar kitoje srityje, nurodo, kokius metodus taikyti pirmininko pavaduotojams. Pastarieji veikia pirmininko vardu, pagal minėtuosius laiškus, stebėdami ir koordinuodami savo atsakomybės sritis (sprendime dėl Komisijos narių atsakomybės pirmininkas nustato sritis, už kurias yra atsakingi pirmininko pavaduotojai), vertindami naujų iniciatyvų atitiktį politinėms gairėms, organizuodami atstovavimą Komisijai Europos Parlamente, Taryboje, nacionaliniuose parlamentuose, tarptautiniu lygmeniu, skatindami aktyvų požiūrį į tolesnių veiksmų įgyvendinimą, skleidami politinius prioritetus Sąjungoje ir tarptautiniu lygiu. Sprendime dėl Komisijos narių atsakomybės organizavimo pateikiama lentelė, atskleidžianti pirmininko, jo pavaduotojų ir komisarų atsakomybių (portfelijų) paskirstymą Generalinio sekretoriato, generalinių direktoratų ir kitų tarnybų kuruojamoms sritims. Teisės aktuose tai įvardijama kaip tarnybų pavaldumas komisarui. Pagal Komisijos darbo taisyklių 19 straipsnio 2 dalį, komisaras, remdamasis pirmininko patvirtintais principais, tvirtina darbo su jam pavaldžiomis tarnybomis taisykles. Jose nurodoma, kokiu būdu komisaras perduoda savo nurodymus šioms tarnyboms, iš kurių jis savo ruožtu turi gauti visą su savo veiklos sritimi ir pareigų vykdymu susijusią informaciją.

#### 4.1.3.1. Komisijos tarnybos ir eurokomisarų kabinetai

Pagal Komisijos darbo tvarkos taisyklių<sup>1268</sup> II skyrių, Komisijai veikti padeda generaliniai direktoratai (toliau – GD) ir jiems prilyginamos tarnybos, įvardijamos terminu „tarnybos“. Tarnybas sudaro Komisija. Šiuo metu yra 31 GD<sup>1269</sup>, Generalinis sekretoriatas, 11 tarnybų<sup>1270</sup>, atstovybės valstybėse narėse. Generaliniai direktoratai skirstomi į direktoratus. Pavyzdžiui, Biudžeto GD sudaro penki direktoratai, Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD – 11 direktoratų. Direktoratai skirstomi į skyrius. Tam tikrais atvejais konkrečioms užduotims vykdyti Komisijos pirmininkas gali įsteigti atskiras pareigybes ir struktūras, nustatyti jų įgaliojimus ir veiklos taisykles. GD vadovauja generaliniai direktoriai, atsakingi konkrečią sritį kuruojančiam komisarui. Direktoratams vadovauja direktoriai. Juos ir

*Komisijos  
tarnybos*

<sup>1268</sup> Komisijos 2000 m. gruodžio 18 d. priimtos darbo tvarkos taisyklės (C(2000)3614). OL L 308/26, 2000. Jos buvo keistos keletą kartų – 2010 m. vasario 24 d., 2011 m. lapkričio 9 d.

<sup>1269</sup> Aplinkos, Biudžeto, Ekonomikos ir finansų, Energetikos, Eurostato, Finansinio stabilumo, Humanitarinės pagalbos ir civilinės saugos, Informatikos, Jungtinio tyrimų centro, Jūrų reikalų ir žuvininkystės, Kaimynystės politikos ir plėtros derybų, Klimato politikos, Komunikacijos, Konkurencijos, Migracijos ir vidaus reikalų, Mobilumo ir transporto, Mokesčių ir muitų sąjungos, Mokslinių tyrimų ir inovacijų, Prekybos, Regionų ir miestų politikos, Ryšių tinklų, turinio ir technologijų, Sveikatos ir maisto saugos, Švietimo ir kultūros, Tarptautinio bendradarbiavimo ir plėtros, Teisingumo ir vartotojų reikalų, Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties, Užsienio politikos priemonių, Vertimo raštu, Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ, Žemės ūkio ir kaimo plėtros, Žmogiškųjų išteklių ir saugumo. Žr.: *europa.eu*. Europos Komisija: padaliniai ir tarnybos, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-29]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/about/ds\\_it.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_it.htm)>.

<sup>1270</sup> Centrinė biblioteka, Europos kovos su sukčiavimu tarnyba, Europos Komisijos duomenų apsaugos pareigūnas, Europos politinės strategijos centras, Individualių išmokų administravimo ir mokėjimo biuras, Infrastruktūra ir logistika – Briuselis, Infrastruktūra ir logistika – Liuksemburgas, Istorijos archyvai, Leidinių biuras, Teisės tarnyba, Vidaus audito tarnyba. Žr.: *Ibid*.

tarnybų generalinius direktorius skiria Komisija. Tai yra numatyta kai kurių minimųjų organizacijų steigimo dokumentuose<sup>1271</sup> bei ES pareigūnų tarnybos nuostatuose ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygose<sup>1272</sup>. Generaliniai direktoriai ir direktoriai priskiriami vyresniosios vadovybės kategorijai, skiriami vidaus arba atvirojo konkurso būdu. Vidaus konkurso metu renkama iš Komisijoje dirbančių darbuotojų, o atvirojo konkurso atveju apie laisvas darbo vietas skelbiama ne tik Komisijoje. Pagal 2000 m. Komisijos darbo tvarkos taisyklių redakciją, GD ir tarnybos sudaro bendrą administracijos tarnybą.

*Generalinių  
direktoratų  
tikslai*

*Generalinių direktoratų* tikslas yra rengti ir įgyvendinti Komisijos sprendimus, užtikrinti, kad valstybės narės teisingai taikytų ES teisę, atlikti tyrimus (Konkurencijos GD, Europos kovos su sukčiavimu tarnyba), teikti statistikos duomenis (Eurostatas), teikti duomenis ir informaciją politikos formuotojams (Regionų ir miestų politikos GD), nukreipti investicijas (Regionų ir miestų politikos GD), rengti teisės aktus (Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties GD), finansuoti aukštos kokybės informavimo ir komunikavimo technologijas (Ryšių tinklo, turinio ir technologijų GD), rūpintis viso biudžeto ciklo vykdymu (nuo biudžeto projekto parengimo iki jo vykdymo ir įvykdymo – Biudžeto DG), plėtoti, formuoti, įgyvendinti atitinkamas politikas (Energetikos GD plėtoja energetikos politiką, Finansinio stabilumo GD – bankų finansų politiką, Jūrų reikalų GD – integruotą jūrų ir žuvininkystės politiką, Klimato GD – kovos su klimato kaita politiką, Mokesčių ir muitų sąjungos GD – mokesčių strategiją, Mokslinių tyrimų ir inovacijų GD – Europos mokslo ir inovacijų politiką ir t. t.), organizuoti pagalbą (Humanitarinės pagalbos ir civilinės saugos GD, Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD), rūpintis ES gyventojų ir atvykėlių laisvo judėjimo politika (Migracijos ir vidaus reikalų GD), aptarnauti Komisiją (Informatikos GD turi sudaryti sąlygas Komisijai našiai naudotis informacinėmis ir ryšio technologijomis, Vertimo raštu ir Vertimo žodžiu GD, Žmogiškųjų išteklių ir saugumo GD), atlikti mokslinius tyrimus ir teikti objektyvių mokslu grįstų patarimų (Jungtinis tyrimų centras), stiprinti pramonės bazę Europoje (Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD), atlikti stebėjimus (Klimato GD stebi, kaip valstybės narės įgyvendina nacionalinius tikslus klimato kaitos srityje, Sveikatos ir maisto saugos GD stebi, kaip valstybės narės įgyvendina ES teisės aktus dėl maisto ir produktų saugos, vartotojų teisių), remti tam tikras veiklas (Švietimo ir kultūros GD remia kultūrą, kalbas, švietimą ir sportą rengdamas įvairias programas, pavyzdžiui, *Creative Europe* ar *Erasmus+*), bendrauti su žiniasklaida, gyventojais, vertinti Komisijos komunikacinę veiklą (Komunikacijos GD), užtikrinti

<sup>1271</sup> Pavyzdžiui, 1999 m. balandžio 28 d. Komisijos sprendimas (1999/352/EB, EAPB, *Euratom*) dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) įsteigimo. OL L 136, 1999.

<sup>1272</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas. Vėliausia redakcija. 1962R0031 - LT - 01.05. 2014 - 012.001 - 39.

sąžiningą bylų nagrinėjimą Komisijoje (Konkurencijos GD, kaip ir Prekybos GD, yra konkurencijos bylas nagrinėjantis pareigūnas<sup>1273</sup>). Atkreiptinas dėmesys, kad generaliniai direktoratai neturi įgaliojimų skirti baudų, GD atliktų tyrimų pagrindu tai daro tik Komisija. Kai kurie, jei ne visi, GD labai glaudžiai bendradarbiauja su ES agentūromis, pavyzdžiui, Mobilumo ir Transporto GD bendradarbiauja su Europos jūrų saugumo agentūra, Aviacijos saugos agentūra ir Geležinkelių agentūra, Teisingumo ir vartotojų reikalų GD – su Eurojustu, Europos pagrindinių teisių agentūra, Bendrijos augalų veislių tarnyba<sup>1274</sup>, Užsienio politikos priemonių tarnyba – su Europos išorės veikslių tarnyba.

Toliau remiantis generalinių direktoratų sąrašu, pateiktu *europa.eu* tinklalapyje, apžvelgtinas kai kurių generalinių direktoratų administracinis teisinis statusas<sup>1275</sup>.

Eurostato statusas yra apibrėžtas reglamente dėl Europos statistikos<sup>1276</sup> ir Komisijos sprendime<sup>1277</sup>. Pastarajame Eurostatas vadinamas ES statistikos institucija, viena iš Komisijos tarnybų. Minėtajame reglamente šis darinys įvardijamas kaip Komisija (Eurostatas). Pagal 6a straipsnį, tai yra ir vienas iš Komisijos generalinių direktoratų. Tarnybai vadovauja generalinis direktorius, dar vadinamas vyriausiuoju statistikos pareigūnu, kuris pirmininkauja Europos statistikos sistemos komitetui. Be jo, komitetą sudaro nacionaliniai statistikos institutai. Šis darinys pats patvirtina savo darbo taisykles. Komisija konsultuojasi su komitetu įvairiausiais su statistika ir jos duomenų pateikimu susijusiais klausimais. Eurostatas ir minėtasis komitetas turi konsultuotis ir su kitais ES statistikos dariniais, pavyzdžiui, su Europos statistikos valdymo patariamąja taryba ir *Europos statistikos patariamuoju komitetu* (angl. ESAC). Pastarąjį sudaro 12 Komisijos pasitarus su Europos Parlamentu ir Taryba paskirtų narių, 11 narių skiria kitos institucijos, pavyzdžiui, Taryba, Europos Parlamentas, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, Regionų komitetas, Europos centrinis bankas, Europos statistikos sistemos komitetas, Europos verslo konfederacija, Europos profsąjungų konfederacija, Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas ir t. t.<sup>1278</sup> *Europos statistikos valdymo patariamąją tarybą*, įsteigtą Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu<sup>1279</sup>, sudaro 7 nariai, įskaitant pirmininką, kurio kandidatūrą siūlo Taryba, o tvirtina Europos Parlamentas, pasikonsultavęs su Komisija.

Eurostatas

<sup>1273</sup> Šių pareigūnų analogas galėtų būti JAV administracinės teisės teisėjai, nes, kaip ir pastarieji Konkurencijos GD bylas nagrinėjantys pareigūnai, dirba atskirai nuo GD (JAV administracinės teisės teisėjai dirba atskirai nuo agentūros), bet GD pareigūnai yra atsakingi atitinkamam komisariui.

<sup>1274</sup> Apie pastarąsias agentūras plačiau žr. VII dalies 4.4.1 poskyryje „Decentralizuotosios agentūros“.

<sup>1275</sup> Žr.: *europa.eu*. Europos Komisija: padaliniai ir tarnybos, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-03]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/about/ds\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_lt.htm)>.

<sup>1276</sup> 2009 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 223/2009 dėl Europos statistikos. OL L 87/164, 2009.

<sup>1277</sup> 2012 m. rugsėjo 17 d. Komisijos sprendimas (2012/504/ES) dėl *Eurostat*. OL L 251/49, 2012.

<sup>1278</sup> Detaliau žr.: *Eurostat* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-03]. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-advisory-committee-esac/members>>.

<sup>1279</sup> 2008 m. kovo 1 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 235/2008/EB, įsteigiantis Europos statistikos valdymo patariamąją tarybą. OL O 73/17, 2008.

*Komisijos darbo ir paramos grupės*

Prie GD gali būti darbo ar paramos grupės, pavyzdžiui, prie Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ GD yra darbo grupės „Bendradarbiavimu grindžiama ekonomika, nauji verslo modeliai ir MVĮ“ bei „Paslaugos ir savireguliacija“, prie Regionų ir miestų politikos GD – darbo grupė „Šiaurės Airija, atvirų durų dienos, tarptautiniai santykiai“, paramos Ukrainai grupė – prie Kaimynystės politikos ir plėtros derybų GD. Taip pat yra vidaus auditai, vyriausieji patarėjai, agentūros, pavyzdžiui, Euratomo tiekimo agentūra prie Energetikos GD, Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga (INEA) prie Mobilumo ir transporto GD, Vartotojų sveikatos ir maisto vykdomoji agentūra (CHAFEA) prie Sveikatos ir maisto saugos GD, Kompiuterinių incidentų tyrimo tarnyba prie Informatikos GD. Gali būti formuojami jungtiniai direktoratai, pavyzdžiui, Aplinkos ir Klimato politikos jungtinių išteklių direktoratas prie abiejų GD arba Migracijos ir vidaus reikalų bei Teisingumo ir vartotojų reikalų jungtinis išteklių direktoratas. Direktoratų skyriai kartais įvardijami programomis, pavyzdžiui, Rinkimų stebėjimo ir ES lankytojų programa prie Užsienio politikos priemonių tarnybos, arba partnerystėmis, pavyzdžiui, Afrikos ir ES partnerystė prie atitinkamo Tarptautinio bendradarbiavimo ir plėtros GD direktorato.

*Generalinis sekretoriatas*

Komisijos generalinis sekretorius vadovauja *generaliniam sekretoriatui*<sup>1280</sup>. Jis, pagal Komisijos darbo tvarkos taisyklių 20 straipsnį, padeda pirmininkui organizuoti Komisijos veiklą ir posėdžius, užtikrina sprendimų priėmimo tvarkos įgyvendinimą, būtinajam veiklos koordinavimą tarp departamentų parengiamaisiais etapais, prižiūri, kad būtų laikomasi dokumentų pateikimo taisyklių, siekia užtikrinti, kad Komisijos dokumentai būtų oficialiai pateikti suinteresuotosioms šalims bei paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* ir kad Komisijos bei jos departamentų dokumentai būtų perduoti ES institucijoms. Generalinis sekretorius atsakingas už oficialiuosius santykius su kitomis ES institucijomis, stebi jų veiklą ir teikia informaciją Komisijai. Generalinio sekretoriato darbuotojai yra tiesiogiai pavaldūs Komisijos pirmininkui. Taigi „generalinis sekretoriatas dėmesį sutelkia į administravimą, jam būdingas „siauras koordinavimo supratimas“, jis yra tiesiogiai susijęs su procedūrų laikymosi priežiūra ir įgyvendinimu bei sklandžiu Komisijos aparato darbu“<sup>1281</sup>. Yra Generaliniam sekretoriatui pavaldžių darinių, pavyzdžiui, Reglamentavimo patikros valdyba, Struktūrinių reformų rėmimo tarnyba, keletas darbo grupių, Vyriausiasis patarėjas institucijų klausimais.

<sup>1280</sup> Generaliniame sekretoriatare šiuo metu dirba apie 600 darbuotojų, žr.: *europa.eu*. Europos Komisijos Generalinis sekretoriatas [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-29]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/what\\_we\\_do/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/what_we_do/index_lt.htm)>.

<sup>1281</sup> HARLOW, C.; RAWLINGS, R. *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014, p. 24.



Komisijos nariai, pagal Komisijos darbo tvarkos taisyklių 19 straipsnį, turi savo *kabinetus*. Jie padeda eurokomisarams atlikti užduotis ir rengti Komisijos sprendimus. Komisijos pirmininkas priima kabinetų sudarymo ir veiklos taisykles (2014 m. lapkričio 1 d. komunikatas dėl valstybių narių Komisijos kabinetų ir Spaudos tarnybos sudarymo taisyklių<sup>1282</sup>). Kabineto personalą paprastai sudaro Kabineto vadovas, jo pavaduotojas ir 5–8 darbuotojai, t. y. kabineto nariai, priskiriami administratorių pareigų AD grupei<sup>1283</sup>. Pirmasis vicepirmininkas savo kabinete gali turėti 8 narius, kiti vicepirmininkai – 7. Kabineto vadovas ir eurokomisaras negali būti tas pats asmuo. Komisijos pirmininko ir vyriausiojo užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinio kabinetų vadovų statusas prilygsta generalinio direktoriaus statusui, kitų vicepirmininkų ir kabinetų vadovų – direktorių statusui. Vadovai arba jų pavaduotojai turi būti kitos pilietybės nei komisaras. Kabinetus sudaro ne tik kabineto vadovas, pavaduotojas ir nariai, bet ir administracijos personalas. Pavyzdžiui, Pirmininko kabinete gali dirbti daugiausia 19 administracijos personalo darbuotojų, vyriausiojo įgaliotinio – ne daugiau kaip 15, pirmojo viceministro – ne daugiau kaip 11, komisarų – ne daugiau kaip 10 darbuotojų. Šie darbuotojai priskirtini AST, t. y. sekretorių ir raštinės darbuotojų, pareigų grupei. Komisarai gali turėti vieną asmeninį padėjėją, o Pirmininkas – du. Asmeninis padėjėjas kartu yra ir kabineto narys.

Sutartiniais pagrindais, pagal minėtasias Komisijos kabinetų sudarymo taisykles, kabinetuose gali būti įdarbinti *laikinieji agentai* (angl. *temporary agents*). Jie eina pareigas, kurioms reikalingos specialiosios žinios<sup>1284</sup>.

Su personalu susiję klausimai komisarų kabinetuose priskiriami pirmininko pavaduotojui, atsakingam už biudžetą ir žmogiškuosius išteklius. Kaip tik šis asmuo, pritarus Pirmininkui ir atsižvelgus į kabinetų vadovų, jų pavaduotojų, Koordinavimo ir administravimo direktoriaus bei Žmogiškųjų išteklių ir saugumo GD generalinio direktoriaus nuomonę, sudaro sutartis su visais komisarų kabinetų darbuotojais.

Komisarai gali kviestis apmokamus arba neapmokamus *specialiuosius patarėjus*, kurie nėra laikomi Komisarų kabinetų nariais. Tokių patarėjų sąrašą patvirtina Komisija, atsižvelgdama į biudžeto asignavimus. Specialieji patarėjai turi būti savo sričių ekspertai<sup>1285</sup>.

<sup>1282</sup> General Secretariat. Communication to the Commission on Rules Governing the Composition of the Cabinets of the Member States of the Commission and of the Spokesperson's Service. Oral Procedure. Brussels, 1 November 2014.

<sup>1283</sup> Apie AD ir AST grupes žr. VII dalies 6 skyriuje „ES administracinės teisės šaltiniai“ – ES tarnybą reglamentuojantys teisės aktai.

<sup>1284</sup> Laikinių agentų statusas reglamentuojamas: Commission Decision C(2013)9049 of 16 December 2013 on policies for the engagement and use of temporary agents. C(2013)9049 final.

<sup>1285</sup> Pavyzdžiui, 2015 m. spalio 1 d. komisaras žemės ūkiui ir kaimo plėtrai patvirtino trijų specialiųjų patarėjų paskyrimą. Žr.: *europa.eu*. Agriculture and Rural Development. Appointment of Special Advisors, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-03]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/226\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/226_en.htm)>.

*Tarpinstitucinių santykių grupė*

Komisarų kabinetų vadovų pavaduotojai formuoja *Tarpinstitucinių santykių grupę*, kartą per savaitę rengia kolegialius pranešimus Komisijos narių vardu.

*Komisijos spaudos tarnyba*

*Komisijos spaudos tarnyba* administraciniu požiūriu yra Komunikacijos GD dalis ir yra tiesiogiai pavaldi Komisijos pirmininkui. Spaudos tarnybos vadovas prilygsta generalinio direktoriaus pavaduotojo lygmens pareigūnui. Jis turi koordinuoti komisarų kabinetų ryšių su visuomene patarėjų veiklą ir užtikrinti Komisijos politinių pranešimų nuoseklumą. Tarnybos vadovui padeda du pavaduotojai ir du vyresnieji spaudos atstovai Pirmininko veiklai bei ekonomikos ir finansiniams reikalams viešinti. Vadovą, pavaduotojus ir vyresniuosius spaudos atstovus skiria Komisijos pirmininkas. Šiai tarnybai yra priskirtas skyrius iš 10 spaudos atstovų (angl. *spokesperson*) ir 30 jų pagalbininkų (angl. *press officer*). Šis skyrius komunikuoja su visuomene visomis Komisijos kuruojamos politikos temomis. Spaudos atstovai yra pasiskirstę pagal minėtąsias sritis – žemės ūkio, geresnio reguliavimo, biudžeto ir žmogiškųjų išteklių, klimato ir energetikos, konkurencijos, transporto, bendros skaitmeninės rinkos, išsilavinimo, jaunimo, sporto ir kultūros, užimtumo ir socialinių reikalų, aplinkos, jūrų ir žuvininkystės, sveikatos ir maisto, kt.<sup>1286</sup> Be minėtųjų 10 spaudos atstovų, vyriausiasis užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinis taip pat turi du spaudos atstovus.

*Tarnybų ir Komisijos narių santykis*

Komisijos pirmininko valia tarnybos, kaip ir GD, yra priskirtos atitinkamo komisaro pavaldumui. Tarnybos paprastai įgyvendina Komisijos pirmininko politines gaires. Jų veiklą koordinuoja Komisijos Generalinis sekretoriatas, o vadovauja generaliniai direktoriai ar direktoriai. Pastarieji atskaitingi Komisijos nariui, o už administravimo dalykus – Kolegijai (Komisijai)<sup>1287</sup>. Taigi tolesnėse pastraipose aptartinas tarnybų administracinis teisinis statusas ir pagrindinės užduotys.

*DAP*

Pagal Reglamento (EB) Nr. 45/ 2001<sup>1288</sup> 24 straipsnį, kiekvienoje ES institucijoje ir įstaigoje turi būti bent po vieną asmenį, paskirtą eiti *duomenų apsaugos pareigūno* pareigas (toliau – DAP). Komisija nuo 2001 m. skiria tokią pareigūną penkerių metų trukmės kadencijai, kuri gali būti kartojama. Tik paskirtą pareigūną ES institucija įregistruoja Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno institucijoje<sup>1289</sup>. DAP prieš kadencijos pabaigą gali būti atleistas Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno sutikimu. DAP yra vienintelis visoms Komisijos GD ir tarnyboms, išskyrus Europos kovos su sukčiavimu tarnybą, kuri

<sup>1286</sup> Detaliau žr.: *europa.eu*. Press Contacts – Spokesperson’s Service, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-30]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/contact\\_us/ec\\_spokespersons/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/contact_us/ec_spokespersons/index_en.htm)>.

<sup>1287</sup> 11, November 2014 Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission 2014–2019. C(2014) 9004.

<sup>1288</sup> 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo. OL L 008, 2001.

<sup>1289</sup> Žr. VII dalies 8.5 poskyrį „Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas“.

yra vienintelė Komisijos tarnyba, turinti atskirai paskirtą DAP. Beje, kiekviename GD yra asmens duomenų koordinatorius, skiriamas generalinio direktoriaus. Koordinatoriai gali kreiptis į DAP, kad šis pateiktų jiems rekomendacijų, patarimų, nuomonių. DAP rengia koordinatorių susitikimus ir jiems pirmininkauja. Pats pareigūnas kartu su jį aptarnaujančiu personalu, pagal Komisijos sprendimą Nr. 2008/597/EC, administraciniu požiūriu priklauso Komisijos Generaliniam sekretoriui<sup>1290</sup>, todėl Komisijos DAP dalyvauja koordinuojant minėtojo sekretoriato valdymo klausimus. DAP atsakingas už duomenų tvarkymo veiks- mų registrą, gali atkreipti generalinio sekretoriaus dėmesį, jei darbuo- tojas nevykdo prisiimtų įsipareigojimų ar duomenų valdytojai nesilaiko Komisijos vidaus kontrolės standartų, siūlo pradėti administracinį tyrimą, turi teisę susipažinti su atitinkamais duomenimis, patekti į visas tarnybas ir t. t.

Komisijos tarnybų sąrašė yra *Europos kovos su sukčiavimu tarnyba* (toliau – OLAF), įsteigta įgyvendinant SESV 325 straipsnį 1999 m. Komisijos sprendimu<sup>1291, 1292</sup>.

*Europos politinės strategijos centras*<sup>1293</sup> įsteigtas pagal Komisijos pirmininko komunikatą<sup>1294</sup> panaikinant Europos politikos patarėjų biurą. Centras sudarytas iš patarėjų, politikos analitikų ir pagalbinių darbuotojų. Iš viso yra šešios darbuotojų komandos: ekonomikos, socialinių reikalų, tvariosios plėtros, užsienio reikalų, institucijų ir informavimo bei komunikavimo. Kiekvienoje komandoje dirba ne daugiau kaip šeši nariai, joms vadovauja patarėjų ar vyriausiųjų patarėjų rango lyderiai. Paties centro vadovo statusas prilyginamas generalinio direktoriaus rangui. Vadovas turi lankytis Komisijos posėdžiuose. Centras yra vidinis Komisijos ekspertų darinys, kuris renka analitinius duomenis Komisijos pirmininko numatytomis temomis<sup>1295</sup>. Centras tiesiogiai atskaitingas Pirmininkui.

*Europos politinės strategijos centras*

Minėtasis centras padeda *Europos mokslo ir naujų technologijų grupės* (angl. EGE) sekretoriui. EGE yra įsteigtas Komisijos sprendimu<sup>1296</sup>.

*EGE*

<sup>1290</sup> Commission Decision of 3 June 2008 No (2008/597/EC) adopting implementing rules concerning the Data Protection Officer pursuant to Article 24(8) of Regulation (EC) No 45/2001 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data. OL L 193/7, 2008.

<sup>1291</sup> 1999 m. balandžio 28 d. Komisijos sprendimas Nr. 1999/352/EB (EAPB, Euratomas) dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) įsteigimo. OL L 136/20, 1999. Pakeitimai buvo padaryti 2013 ir 2015 m.

<sup>1292</sup> Apie šią tarnybą žr. VII dalies 8 skyrių „ES administracijos veiklos kontrolė“.

<sup>1293</sup> Autorė nerado steigiamojo dokumento.

<sup>1294</sup> European Commission President 24, June 2015, Communication to the Commission. European Political Strategy Centre: Mission, Tasks and Organisation Chart.

<sup>1295</sup> Pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 30 d. išleistas leidinys apie *Europos 2020 strategiją* – analizuojamos padarytos klaidos, būdai jų išvengti ateityje ir t. t. Daugiau leidinių žr.: *europa.eu. European Political Strategy Centre, 2015* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-02]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/epsc/publications/notes/sn6\\_en.htm](http://ec.europa.eu/epsc/publications/notes/sn6_en.htm)>.

<sup>1296</sup> 1997 m. gruodžio 16 d. Komisijos sprendimas (SEK (97)2404) dėl Europos mokslo etikos ir naujų technologijų grupės įsteigimo. OL L 2404, 1997. Sprendimas atnaujintas 2009 m. gruodžio 23 d. Komisijos sprendimu (2010/1/ES) dėl Europos mokslo etikos ir naujų technologijų grupės įgaliojimų pratęsimo. OL L 1/8, 2010.

Tai išorinis patariamasis organas, Komisijos pirmininko iniciatyva teikiantis nepriklausomus patarimus politinių prioritetų, mokslo etikos ir naujų technologijų klausimais, nuomones dėl nanotechnologijų, gyvūnų gerovės, embrionų tyrimų, klimato kaitos, pasaulinės prekybos, maisto saugos ir daugeliu kitų klausimų Komisijos prašymu arba pačios grupės iniciatyva. Grupės narius, kurių gali būti iki 15, penkerių metų kadencijai skiria Komisijos pirmininkas. Grupės pirmininką iš savo tarpo išsirenka patys nariai. Grupė pati nustato savo darbo tvarkos taisykles.

*Individualių išmokų administravimo ir mokėjimo biuras*

*Individualių išmokų administravimo ir mokėjimo biuras* įsteigtas Komisijos sprendimu<sup>1297</sup> ir pradėjo veikti 2003 m. sausio 1 d. kaip darinys, atsakingas už finansines išmokas darbuotojams, t. y. atlyginimų, priemokų, kompensacijų mokėjimą, komandiruočių išlaidų padengimą, sveikatos ir nelaimingų atsitikimų draudimo išmokas, pensijų, nedarbo pašalpas. Biuras bendradarbiauja su Žmogiškųjų išteklių ir saugumo GD, Infrastruktūros ir logistikos biuru, Europos personalo atrankos biuru. Biuro pagrindinė būstinė yra Briuselyje, Liuksemburge įsteigti du skyriai. Vadybos komitetą sudaro Komisijos generalinis sekretorius, Žmogiškųjų išteklių ir saugumo, Biudžeto, Vertimų GD, Jungtinis tyrimų centras, du darbuotojų atstovai, kitų ES institucijų atstovai. Komitetas Biuro direktoriaus siūlymu tvirtina įstaigos organizacinę struktūrą, veiklos taisykles, nustato politikos gaires, Komisijos kolegijai siunčia nuomonę dėl Biuro veiklos ataskaitų, priima savo veiklos taisykles. Biurui vadovauja direktorius, kurį skiria Komisija po to, kai dėl jo pateikia palankią nuomonę Paskyrimų patariamasis komitetas. Personalo, kanceliarinių klausimų koordinavimo skyrius įsteigtas Žmogiškųjų išteklių ir saugumo GD.

*Infrastruktūros ir logistikos įstaiga*

*Infrastruktūros ir logistikos įstaiga* Briuselyje buvo įsteigta Komisijos sprendimu<sup>1298</sup>. Pagal šio sprendimo 1 straipsnį, įstaiga veikia prie Personalo ir administracijos GD. Pagrindinė Įstaigos užduotis yra užtikrinti, kad būtų atliekama visa su darbuotojų apgyvendinimu, socialinės gerovės infrastruktūros objektų valdymu ir institucijos logistika susijusi veikla. Čia administraciniu požiūriu didelę reikšmę turi vadybos komitetas, kurį sudaro Komisijos generalinis sekretorius, Personalo ir administracijos, Biudžeto, Išorės ryšių, Užimtumo ir socialinių reikalų GD generaliniai direktoriai, du darbuotojų atstovai, kuriuos skiria Personalo komitetas, kitų ES institucijų atstovas. Komiteto pirmininkas yra Personalo ir administracijos GD vadovas. Šis komitetas įstaigos direktoriaus siūlymu tvirtina įstaigos organizacinę struktūrą, pajamų ir išlaidų sąmatas, priima įstaigos veiklą ir struktūrą reglamentuojančias taisykles, nustato įstaigos veiklos politikos gaires. Kiekvienų metų pirmąjį ketvirtį Komitetas, remdamasis direktoriaus pateiktomis ataskaitomis, rengia ir siunčia Komisijos kolegijai

<sup>1297</sup> 2002 m. lapkričio 6 d. Komisijos sprendimas (2003/522/EB), įsteigiantis įstaigą atskiroms priklausančioms sumoms administruoti ir mokėti. OL L 183, 2002.

<sup>1298</sup> 2002 m. lapkričio 6 d. Komisijos sprendimas, įsteigiantis Infrastruktūros ir logistikos įstaigą Briuselyje. OL L 183, 2002.

nuomonę apie visą įstaigos veiklą ir valdymą. Direktorių skiria Komisija po to, kai Paskyrimų patariamasis komitetas pateikia palankią nuomonę. Analogiškas Komisijos darinys yra įsteigtas Liuksemburge.

*Teisės tarnyba* pataria Komisijos GD ir tarnyboms teisės klausimais, konsultuoja ombudsmeną, rengia atsakymų į peticijas, Europos Parlamento klausimus projektus<sup>1299</sup>. Pagal Komisijos darbo tvarkos taisyklių 23 straipsnį, su Tarnyba derinami visi teisės aktų projektai, pasiūlymai, dokumentai, galintys turėti teisinių padarinių. Tarnybai vadovauja generalinis direktorius, kuris daugeliu atvejų atstovauja Komisijai ES Teisingumo Teisme. Jis kaip teisės patarėjas dalyvauja visuose Komisijos susitikimuose. Tarnybą sudaro komandos, kurioms vadovauja direktoriai, pavyzdžiui, teisėkūros kokybės, prekių pirkimo ir grąžinimo komandos, vidaus paramos grupės. Tarnyba yra tiesiogiai pavaldi Komisijos pirmininkui<sup>1300</sup>.

*Teisės  
tarnyba*

*Vidaus audito tarnyba* buvo įsteigta 2000 m. Komisijos sprendimu. Jos veiklos chartija tvirtinama Komisijos komunikatu<sup>1301</sup>. Tarnyba yra pagrindinė Komisijos ir ES agentūrų vidaus audito sistemos dalis. Jos misija – teikti Komisijai, tarnyboms ir ES agentūroms objektyvius patarimus, nuomones ir rekomendacijas dėl vidaus kontrolės sistemos kokybės ir organizavimo, dėl rizikos valdymo procedūrų ir t. t. Tarnyba atlieka vidaus auditus Komisijoje ir ES agentūrose. Išorinį auditą atlieka kita institucija – Audito Rūmai<sup>1302</sup>. Už Tarnybą atsako Pirmininko pavaduotojas, kuriam priskirti reguliavimo kokybės, tarpinstitucinių santykių, teisinės valstybės principų ir žmogaus teisių chartijos įgyvendinimo klausimai. Tarnybai vadovauja generalinis direktorius – vidaus auditorius, kurio statusas įtvirtintas Reglamente Nr. 966/2012<sup>1303</sup> ir Komisijos deleguotajame reglamente<sup>1304</sup>, pagal kurį vidaus auditorių skiria Komisija. Apie jo paskyrimą turi būti pranešta Europos Parlamentui ir Tarybai. Beje, pagal minėtąjį deleguotąjį reglamentą, kiekviena ES institucija turi skirti savo vidaus auditorių ir nustatyti jo užduočių apimtį. Eidamas savo pareigas vidaus auditorius atlieka visos institucijos veiklos, vykdomųjų ir ES agentūrų auditą. Jam be jokių apribojimų turi būti prieinama visa informacija, reikalinga pareigoms atlikti, įskaitant valstybės nares ir trečiašias šalis. Per metus Tarnyba atlieka maždaug 100 vidaus auditų<sup>1305</sup>.

*Vidaus  
audito  
tarnyba*

<sup>1299</sup> Pagal Teisės tarnybos įvadą. Žr.: *europa.eu. The Legal Service of the European Commission*, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-02]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/pdf/sj\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/sj_en.pdf)>.

<sup>1300</sup> Pagal: *europa.eu. The European's Commission's Legal Service*, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-02]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/index_en.htm)>.

<sup>1301</sup> European Commission 20-04-2015 Communication to the Commission C(2015) 2451 final Mission Charter of the Internal Audit Service of the European Commission.

<sup>1302</sup> Apie juos žr. VII dalies 8.4 poskyrį „Audito Rūmai“.

<sup>1303</sup> 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 966/2012 (ES, Euratomas) dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas Nr. 1605/2002 (EB, Euratomas). OL L 298/1, 2012.

<sup>1304</sup> 2012 m. spalio 29 d. Komisijos paskiriamasis reglamentas (ES) Nr. 1268/2012 dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių taikymo taisyklių. OL L 362/1, 2012.

<sup>1305</sup> European Commission. *Internal Audit Service*, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-02]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_audit/about/what-we-do/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/about/what-we-do/index_en.htm)>.

**Audito  
progresso  
komitetas**

Vidaus audito tarnyba yra atskaitinga *Audito progreso komitetui*. Pastarasis buvo įsteigtas Komisijos sprendimu. Komisija komunikatu tvirtina Komiteto chartiją<sup>1306</sup>. Šio komiteto pagrindinė funkcija – užtikrinti Vidaus audito tarnybos nepriklausomumą, stebėti atliekamo vidaus audito kokybę, audito rekomendacijų, kurias pateikia Tarnyba arba Audito Rūmai, vykdymą. Komitetą sudaro du Komisijos pirmininko pavaduotojai, keli komisarai ir keli išorės nariai. Komisarai telkia į darbą savo kabinetų narius, yra sudaromas ir sekretoriatas.

**Kiti  
Komisijos  
steigiami  
dariniai**

Komisija gali steigti darinius, į kurių sudėtį patenka valstybių narių kompetentingų institucijų vadovai ar jų atstovai. Pavyzdžiui, 2014 m. Komisija sprendimu<sup>1307</sup> įsteigė Audiovizualinės medijos paslaugų Europos reguliavimo grupę, kuri turi patarti Komisijai Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų direktyvos<sup>1308</sup> įgyvendinimo klausimais.

Komisija kartu su nacionaline institucija gali steigti įstaigas. Pavyzdžiui, *Europos vartotojų centras* Lietuvoje įsteigtas Komisijos ir Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos susitarimo pagrindu. *De iure* šis centras yra įsteigtas remiantis Lietuvos Vyriausybės nutarimo Nr. 1404 „Dėl valstybinės vartotojų teisių apsaugos strategijos ir Lietuvos nacionalinės vartotojų švietimo programos patvirtinimo“ 17 punktu, Vyriausybės nutarimo Nr. 758 „Dėl valstybinės vartotojų teisių apsaugos strategijos įgyvendinimo 2004 m. priemonių plano ir Lietuvos nacionalinės vartotojų švietimo programos įgyvendinimo 2004 m. priemonių plano patvirtinimo“ 2.6 punktu. Tokie centrai veikia visose valstybėse narėse ir teikia nemokamas paslaugas, t. y. teikia informaciją, konsultacijas, stengiasi taikiu būdu išspręsti ginčą ir t. t.<sup>1309</sup>

Pavyzdžiui, lankytoja iš Lietuvos Belgijoje užsisakė viešbučio kambarį. Jai atvykus viešbučio darbuotojai paprašė palikti 150 eurų užstatą kaip garantiją už visas papildomas išlaidas. Lankytoja kaip garantiją pateikė savo kreditinę kortelę. Viešbučio darbuotojai nuskaičiavo iš jos kreditinės kortelės užstatą, nors jokiomis papildomomis paslaugomis lankytoja nesinaudojo. Ji nusiuntė viešbučiui laišką prašydamą paaiškinti, o negavusi atsakymo raštu paskambino į viešbutį. Viešbučio darbuotojas klientei pažadėjo viską išsiaiškinti. Viešbučio atstovams vis dėlto nepaskambinus ir nepateikus paaiškinimų, klientė kreipėsi pagalbos į Lietuvos vartotojų centrą. Kai Lietuvos ir Belgijos vartotojų centrai ėmėsi veiksmų, ji atgavo savo užstatą<sup>1310</sup>.

Kai kuriais atvejais Komisija gali sudaryti *krizių valdymo grupes*. Pavyzdžiui, nustačiusi su tiesiogine arba netiesiogine maisto ar gyvulių

<sup>1306</sup> European 06-05-2015 Communication to the Commission from First Vice-President Timmermans in agreement with the President C(2015) 3014 final The Audit Progress Committee of the European Union.

<sup>1307</sup> Commission Decision of 3.2.2014 C(2014) 462 final on establishing the European Regulators Group for Audiovisual Media Services. 2014.

<sup>1308</sup> 2010 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/13/ES dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstytų tam tikrų nuostatų, susijusių su audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų teikimu, derinimo (Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų direktyva). OL L 95/1, 2010.

<sup>1309</sup> Detaliau žr.: Europos vartotojų centras. Vilnius, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-11]. Prieiga per internetą: <<http://www.ecc.lt/lt/apie-ecc>>.

<sup>1310</sup> Pagal Europos ombudsmeno leidinį „Kilo problemų ES? Kas gali jums padėti?“ Žr.: *europa.eu*. Europos ombudsmenas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-11]. Prieiga per internetą: <<http://www.ombudsman.europa.eu/lt/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/1>>.

pašaro žmonių sveikatai keliama rizika susijusią padėti, kurios neįmanoma sustabdyti, pašalinti ar sumažinti jos poveikio arba atitinkamai suvaldyti, nedelsdama praneša apie tai valstybėms narėms ir tarnybai, įkuria krizių valdymo grupę, kurioje dalyvauja ir pagalbą teikia Europos maisto saugos tarnyba.

Įdomu ir tai, kad Komisija gali inicijuoti tarptautinių darinių steigimą. Pavyzdžiui, yra pateikta iniciatyva kartu su JAV įsteigti Tarptautinį investicijų teismą<sup>1311</sup>.

#### 4.1.3.2. Tarp institucijų veikiantys dariniai

Prie Komisijos tarnybų priskiriami ir tarpusavyje veikiantys institucijų dariniai.

*Leidinių biuras*, leidžiantis ES institucijų leidinius<sup>1312</sup>, yra įsteigtas Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto bei Regionų komiteto sprendimu<sup>1313</sup>. Šio sprendimo 1 straipsnyje biuras įvardytas kaip bendra institucijų įstaiga, kurios funkcija – užtikrinti, kad ES institucijų leidiniams būtų užtikrintos kuo geresnės leidybos sąlygos. Biurui vadovauja generalinis direktorius, kurį skiria Komisija. Svarbus valdymo komitetas, kurį sudaro ES Teisingumo Teismo kancleris, Tarybos generalinio sekretoriaus pavaduotojas ir kitų institucijų generaliniai sekretoriai arba jų atstovai. Stebėtojų teisėmis komiteto veikloje gali dalyvauti ECB atstovai. Komitetas direktoriaus siūlymu nustato strategiją, tikslus, veiklos taisykles, apibrėžia bendrosios politikos gaires, tvirtina biuro įplaukų ir išlaidų šamata, atitinkamoms institucijoms siunčiamą biuro metinę veiklos ataskaitą, pritaria generalinio direktoriaus ir direktoriaus kandidatūrai.

*Leidinių  
biuras*

*Europos personalo atrankos tarnyba* (toliau – Tarnyba, EPSO) yra tarp institucijų veikianti įstaiga, 2002 m. įkurta Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, ES Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Europos ombudsmeno sprendimu<sup>1314</sup>.

*EPSO*

Pagrindinė Tarnybos užduotis – aptarnauti ES institucijas (tarp jų ir ES įstaigas, biurus, agentūras) „vykdant kokybiškas ir veiksmingas atrankos procedūras, kad jos galėtų įdarbinti tinkamus asmenis į tinkamas

<sup>1311</sup> Apie tai plačiau žr.: International Law and Legal Argumentation [interaktyvus, žiūrėta 2016-09-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.jokubauskas.eu/>>.

<sup>1312</sup> Pagal: *europa.eu*. Leidinių biuras, Liuksemburgas, 2016 [interaktyvus, žiūrėta 2016-03-01]. Prieiga per internetą: <<https://publications.europa.eu/lt/web/about-us/who-we-are>>.

<sup>1313</sup> 2009 m. birželio 26 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto bei Regionų komiteto sprendimas 2009/496/EB (Euratomas) dėl ES leidinių biuro veiklos organizavimo. OL L 168/41, 2009.

<sup>1314</sup> 2002 m. liepos 25 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Europos ombudsmeno sprendimas (2002/620/EB), įsteigiantis Europos Bendrijų personalo atrankos biurą. OL L 197, 2002.

darbo vietas reikiamu laiku<sup>1315, 1316</sup>. Taigi, pagal minėtojo sprendimo 2 straipsnį, Tarnyba atlieka personalo šį sprendimą pasirašiusių institucijų skiriantiesiems pareigūnams atranką. Tarnyba gali ir kitiems Sutartimis įsteigtiems ES dariniams padėti vykdyti jų vidaus konkursus ir kitų tarnautojų atranką. Tik Tarnybai pritarus institucijos pagal savo poreikius pačios gali rengti atvirosius konkursus. Tarnyba organizuoja ir vykdo atrankas, bet sprendimą paskirti laimėjusius kandidatus priima ne ji, o atitinkamos institucijos skiriantysis pareigūnas. Pavyzdžiui, Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas skiria savo sekretoriato darbuotojus, minėtąjį pareigūną ir jo pavaduotoją skiria Europos Parlamentas ir Taryba, Europos išorės veikslių tarnybos administracijos darbuotojus skiria įgaliotinis, Komisija skiria GD ir savo tarnybų generalinius direktorius, direktoratus direktorius. Pastarieji skiria direktoratus darbuotojus. Tarnyba sėkmingus atrankų dalyvius įtraukia į darbuotojų rezervo sąrašus, iš kurių institucijos galėtų pasirinkti ir įdarbinti aukštos kvalifikacijos personalą, atitinkantį institucijų nustatytus poreikius. Tarnyba nagrinėja prašymus ir skundus dėl jos įgaliojimų įgyvendinimo. Apeliaciniai skundai dėl priimtų sprendimų pateikiami Komisijai.

**EPSO  
uždaviniai**

Esminiai Tarnybos uždaviniai, įvardyti Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, ES Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Europos ombudsmeno sprendime<sup>1317</sup>, yra rengti atvirus konkursus, paprašius atitinkamoms institucijoms rengti atrankos metodų ir procedūrų aprašus, tvarkyti rezervo sąrašus, teikti metines ataskaitas ES institucijoms.

**EPSO  
direktorius**

Tarnybai vadovauja direktorius, kurį penkerių metų vieną kartą atnaujinamai kadencijai skiria Komisija, pritarus Valdytojų tarybai. Direktorius skiria Tarnybos darbuotojus ir yra atsakingas už Tarnybos personalo valdymą, teikia Valdytojų tarybai ataskaitas apie savo pareigų įvykdymą.

**EPSO  
valdytojų  
tarnyba**

Minėtajai prie Tarnybos įsteigta *Valdytojų tarybai* tenka svarbi personalo atrankos funkcija. Tarybą sudaro po vieną kiekvienos institucijos paskirtą narį ir trys darbuotojų atstovai, paskirti bendru visų institucijų darbuotojų komitetų pritarimu ir turintys stebėtojų statusą. Taryba pati renka pirmininką ir tvirtina:

- a) savo darbo tvarkos taisykles, prieš tai jas suderinusi su institucijomis;
- b) Tarnybos organizacinę struktūrą;
- c) atrankos procedūras reglamentuojančias taisykles, kurių privalo laikytis;

<sup>1315</sup> Pagal: *europa.eu*. Europos personalo atrankos tarnyba, Briuselis, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-04]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/epsa/about/index\\_lt.htm](http://europa.eu/epsa/about/index_lt.htm)>.

<sup>1316</sup> Oficialiame tinklalapyje galima rasti informacijos apie galimybes įsidarbinti, pavyzdžiui, teisininkams lingvistams, lingvistų asistentams, tyrėjams, tyrėjų darbo grupių vadovams, auditoriams ir kt.

<sup>1317</sup> 2002 m. liepos 25 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Europos ombudsmeno sprendimas (2002/621/EB) dėl Europos Bendrijų personalo atrankos biuro organizavimo ir veiklos. OL O 197, 2002.



- d) rengiamų konkursų planus ir grafiką;
- e) sąlygas, dėl kurių gali leisti institucijoms pačioms organizuoti konkursus.

Be to, Taryba tariaisi dėl taisyklių, pagal kurias kiekviena institucija skiria reikiamą skaičių atrankos komisijos narių, egzaminatorių ir stebėtojų.

Egzistuoja *EPSO ekspertų tinklas*, kurį sudaro valstybių narių užsienio reikalų ar finansų ministerijų personalo valdymo padalinių atstovai. Dukart per metus rengiamų posėdžių metu ekspertai aptaria klausimus, susijusius su kandidatų atrankomis, personalo valdymo ir atrankos inovacijomis. Posėdžiams pirmininkauja ES pirmininkaujanti šalis<sup>1318</sup>.

*EPSO  
ekspertų  
tinklas*

Pagal ES pareigūnų tarnybos nuostatas ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas<sup>1319</sup> (toliau – Tarnybos nuostatai), kiekvienoje institucijoje turi būti įsteigti atitinkami komitetai – personalo ir bendrasis, drausmės komisija, jungtiniai patariamieji komitetai, ataskaitų, jei būtina – ir neįgalumo. Visi šie komitetai yra susiję su institucijose dirbančiais ar dirbsiančiais asmenimis. Pavyzdžiui, prie Komisijos yra įsteigtas *Personalo komitetas*, kurį sudaro du Pirmininko pavaduotojai, generalinis sekretorius ir kiti nariai. Šis komitetas turi vietos padalinius Briuselyje, Liuksemburge. Pagal ES pareigūnų tarnybos nuostatų 9 straipsnio 3 dalį, Personalo komitetas atstovauja personalo interesams institucijose ir palaiko nuolatinę institucijos ir personalo ryšį, užtikrina galimybę personalui pareikšti nuomonę, praneša apie bendrojo pobūdžio minėtųjų nuostatų aiškinimo ir taikymo sunkumus, teikia pasiūlymų dėl tarnybos sudėties ir veikimo bei personalo darbo arba bendrųjų gyvenimo sąlygų pagerinimo. Komitetas su institucijos sutikimu gali steigti personalo rūpybos tarnybas, pats dalyvauti jų valdymo ir priežiūros veikloje. *Ataskaitų komitetas* teikia nuomones dėl veiksmų pasibaigus darbuotojų bandomajam laikotarpiui ir pan. *Jungtinis patariamasis komitetas* teikia nuomones dėl profesinės kompetencijos trūkumų pagal tvarką, nustatytą Tarnybos nuostatų 51 straipsnyje. *Neįgalumo komitetą* sudaro trys gydytojai – vieną skiria pareigūno institucija, kitą – pareigūnas (šiam to nepadarius, gydytoją paskiria ES Teisingumo Teismo pirmininkas), trečią – abu pirmiau paskirtieji gydytojai.

*Komitetai*

*Tarnybos nuostatų komitetą* sudaro ES institucijų atstovai ir institucijų Personalo komitetų atstovai. Pagrindinė šio komiteto užduotis – teikti nuomonę Komisijai dėl pasiūlymų keisti Tarnybos nuostatas.

EPSO pavaldi *Europos viešojo administravimo mokykla* įsteigta Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito

<sup>1318</sup> Pagal: *europa.eu*. Europos personalo atrankos tarnyba, Briuselis, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-04]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/epso/about/network/index\\_lt.htm](http://europa.eu/epso/about/network/index_lt.htm)>.

<sup>1319</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas. Vėliausia redakcija. 1962R0031 - LT - 01.05.2014 - 012.001 - 39.

*Europos  
viešojo  
administravimo  
mokykla*

Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Ombudsmeno sprendimu<sup>1320</sup>. Pavaldumas, pagal minėtojo sprendimo 4 straipsnį, lemia, kad EPSO valdytojų taryba yra Mokyklos taryba, EPSO direktorius – Mokyklos direktorius, Mokyklos personalas skiriamas iš EPSO etatų, o jos pajamos ir išlaidos įtrauktos į EPSO biudžetą. Mokykla teikia neseniai įdarbintų tarnautojų, asmenų, kurie turi valdymo įgaliojimus arba planuoja juos įgyti, asistentų, ketinančių tapti administratoriais, mokymo ir ugdymo paslaugas<sup>1321</sup>.

*CERT-EU*

Tarp institucijų veikiančių įstaigų grupei priskiriama ir *Kompiuterinių incidentų tyrimo tarnyba* (CERT-EU). Tarnybą Komisija įsipareigojo įsteigti 2010 m. priimtoje Europos skaitmeninėje darbotvarkėje (angl. *digital agenda*). Tai institucija, kuri turi veiksmingai valdyti visų ES institucijų, agentūrų, biurų, centrų informacijos saugos incidentus ir elektroninėje erdvėje kylančius pavojus<sup>1322</sup>, todėl ji ir laikoma tarpinstitucine.

*ESPAS*

Šios rūšies dariniams galima priskirti ir *Europos strategijos bei politikos analizės sistemą* (angl. ESPAS). Ši tarpinstitucinė Europos Parlamento, Tarybos Generalinio sekretoriato, Komisijos, Europos išorės veikslių tarnybos darbo grupė, kitaip dar vadinama tarpinstituciniu projektu, rūpinasi tų keturių institucijų komunikavimu, leidžia darbo dokumentus ir t. t.<sup>1323</sup>

*Komisijos  
darbo  
metodas*

Pagal Komisijos pirmininko komunikate patvirtintus Komisijos darbo metodus<sup>1324</sup>, pagrindinis komisarų komitetų, GD, tarnybų santykių principas yra bendradarbiavimas. Generaliniai direktoriai turi atsiskaityti komisarams. Toks komunikavimas turi būti grindžiamas artima kabinetų ir tarnybų sąsaja. Komisarai, kabinetai ir tarnybos kolektyviai atsako už bendro darbo užtikrinant veiksmingą Pirmininko politikos gairių ir Kolegijos prioritetų įgyvendinimą rezultatus. Tarpusavio darbo santykiai turi būti pagrįsti lojalumu, pasitikėjimu, skaidrumu, apibūsiu informacijos teikimu.

Taigi Komisija yra ne tik Kolegija, susidedanti iš 28 komisarų, bet ir didžiulis biurokratinis aparatas su direktoratais, tarnybomis, atstovybėmis, jiems pavaldžiomis įstaigomis, darbo grupėmis, delegacijomis, daugybe komitetų. Komisijoje dirba 33 197 darbuotojai<sup>1325</sup>. Sakoma, kad Komisija „neturi analogų nei parlamentinėse, nei prezidentinėse demokratijose“<sup>1326</sup>.

<sup>1320</sup> 2005 m. sausio 26 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Ombudsmeno sprendimas (2005/118/EB), skelbiantis Europos viešojo administravimo mokyklos steigimą. OL L 37/14, 2005.

<sup>1321</sup> Pagal: *europa.eu. European School of Administration, Luxembourg, Brussels*, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-04]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/eas/index\\_en.htm](http://europa.eu/eas/index_en.htm)>.

<sup>1322</sup> Pagal: *europa.eu. Europos Komisija. Pranešimas spaudai, Briuselis, 2012* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-04]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-949\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-949_lt.htm)>.

<sup>1323</sup> Pavyzdžiui, yra išleistas leidinys *Global Trends to 2030: Can the EU meet the Challenges Ahead?* ir kiti. Žr.: *European Strategy and Policy Analysis System* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-03]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/espas/papers/index\\_en.htm](http://europa.eu/espas/papers/index_en.htm)>.

<sup>1324</sup> 11, November 2014 Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission 2014–2019. C(2014) 9004.

<sup>1325</sup> Duomenys iš: *europa.eu. Civilinė tarnyba, 2015* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-29]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/civil\\_service/about/who/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_lt.htm)>.

<sup>1326</sup> HARLOW, C.; RAWLINGS, R. Process and Procedure in EU Administration, *supra* note 1281, p. 19.

## 24 lentelė. Europos Komisijos struktūra

Kolegija (Komisijos nariai, įskaitant Komisijos pirmininką)
Komisijos narių kabinetai, institucijų santykių grupė
GD <sup>1327</sup> , Generalinis sekretoriatas, tarnybos <sup>1328</sup> , valstybių narių atstovybės <sup>1329</sup> DAP
Tarp institucijų veikiantys dariniai <sup>1330</sup>

## 4.1.4. Europos centrinis bankas, Europos centrinių bankų sistema, Eurosistema

ES sutarties 13 straipsnyje, be kitų ES institucijų, minimas ir Europos centrinis bankas (toliau – ECB, bankas), įsteigtas 1998 m. kaip Eurosistemos ir ECBS pagrindas<sup>1331</sup>. ECB būstinė yra Frankfurte. Tai „bendrajai Europos valiutai, eurui, įsteigtas centrinis bankas. Pagrindinis ECB uždavinys – palaikyti euro perkamąją galią ir užtikrinti kainų stabilumą euro zonoje“<sup>1332</sup>. Tik ECB turi išimtinę teisę leisti euro emisijas.

ECB  
uždavinys

Pagal SESV 132 straipsnį, ECB tam, kad atliktų ECBS uždavinius, priima reglamentus<sup>1333</sup>, sprendimus<sup>1334</sup>, teikia rekomendacijas<sup>1335</sup> ir nuomones<sup>1336</sup>,

<sup>1327</sup> Aplinkos, Biudžeto, Ekonomikos ir finansų reikalų, Energetikos, Eurostato, Finansinio stabilumo, Humanitarinės pagalbos ir civilinės saugos, Informatikos, Jungtinio tyrimų centro, Jūrų reikalų ir žuvininkystės, Kaimynystės politikos ir plėtros derybų, Klimato politikos, Komunikacijos, Konkurencijos, Migracijos ir vidaus reikalų, Mobilumo ir transporto, Mokesčių ir muitų sąjungos, Mokslinių tyrimų ir inovacijų, Prekybos, Regionų ir miestų politikos, Ryšių tinklų, turinio ir technologijų, Sveikatos ir maisto saugos, Švietimo ir kultūros, Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi, Teisingumo ir vartotojų reikalų, Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties, Užsienio politikos priemonių tarnybos, Vertimo raštu, Vidaus rinkos, pramonės, verslumo ir MVĮ, Žemės ūkio ir kaimo plėtros, Žmogiškųjų išteklių ir saugumo.

<sup>1328</sup> Centrinė biblioteka, Europos kovos su sukčiavimu tarnyba, Europos Komisijos duomenų apsaugos pareigūnas, Europos politinės strategijos centras, Individualių išmokų administravimo ir mokėjimo biuras, Infrastruktūra ir logistika – Briuselis, Infrastruktūra ir logistika – Liuksemburgas, Istorijos archyvai, Leidinių biuras, Teisės tarnyba, Vidaus audito tarnyba.

<sup>1329</sup> Pavyzdžiui, Europos Komisijos atstovybė Lietuvoje.

<sup>1330</sup> Leidinių biuras, EPSO, EPSO ekspertų tinklas, Tarnybos nuostatų komitetas, Europos viešojo administravimo mokykla, Kompiuterinių incidentų tyrimo tarnyba, Europos strategijos ir politikos analizės sistema.

<sup>1331</sup> Pagal: *europa.eu*. Europos centrinis bankas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.lt.html>>.

<sup>1332</sup> Euro valiuta buvo įvesta 1999 m. Šiuo metu euro zoną sudaro 19 eurą įsivedusių ES valstybių. Pagal: *europa.eu*. Europos centrinis bankas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.lt.html>>.

<sup>1333</sup> Pavyzdžiui, 2015 m. kovo 17 d. Europos centrinio banko reglamentas (ES) 2015/534 dėl priežiūros finansinės informacijos teikimo (ECB/2015/13). OL L86/13, 2015.

<sup>1334</sup> Pavyzdžiui, ECB vykdomosios tarybos priimti sprendimai dėl pinigų politikos.

<sup>1335</sup> Pavyzdžiui, ECB 2013 m. sausį pateikė galutinę internetinių atsiskaitymų saugumo rekomendacijų versiją. Žr.: *europa.eu*. ECB [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recommendationssecurityinternetpaymentsoutcomeofpcfinalversionafterpc201301en.pdf>>.

<sup>1336</sup> Pavyzdžiui, ECB 2009 m. spalio 23 d. nuomonė Nr. CON/2009/83 dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo. ECB nuomonė, 2009 [interaktyvus, žiūrėta 2012-07-07]. Prieiga per internetą: <[http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt\\_con\\_2009\\_83\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_83_f_sign.pdf)>; ECB 2011 m. lapkričio 10 d. nuomonė Nr. CON/2011/91 dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo taisyklių dalinių pakeitimų. ECB nuomonė, 2011 [interaktyvus, žiūrėta 2012-07-07]. Prieiga per internetą: <[http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt\\_con\\_2011\\_91\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2011_91_f_sign.pdf)>.

gaires<sup>1337</sup>. ECB atlieka priežiūros funkcijas, taigi turi jurisdikcijos galių, pavyzdžiui, įmonėms, nesilaikančioms jo reglamentuose ir sprendimuose nustatytų įpareigojimų, gali skirti vienkartinės arba periodiškai mokamas baudas. Tai detalizuoja Tarybos reglamentas dėl ECB teisių taikyti sankcijas<sup>1338</sup>. Pavyzdžiui, pagal Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1024/2013, tarp ECB specialiųjų funkcijų numatyta rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika<sup>1339</sup>. Pabrėžtina, kad ECB priežiūros funkcija buvo sustiprinta, kai nuo 2014 m. rugsėjo jis tapo atsakingas už 150 didžiausių ES valstybių narių bankų kontrolę. Lietuvoje ECB taip pat atlieka priežiūros funkciją: Valdytojų taryba priėmė sprendimą, kuriuo išipareigojo rūpintis trijų Lietuvos kredito įstaigų – AB DNB banko, AB SEB banko, AB „Swedbank“ – priežiūros politika.

*ECB  
priežiūros  
funkcija*

Pagal SESV 263 straipsnį, ECB priimtų teisės aktų (išskyrus rekomendacijas ir nuomones), galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumą tikrina ES Teisingumo Teismas.

*ECB ir ES  
Teisingumo  
Teismas*

ECB yra juridinis asmuo, nepriklausoma institucija. Institucijų nepriklausomumas įtvirtintas SESV 130 straipsnyje, skelbiamčiame, kad nei ECB, nei nacionalinis bankas, nei bet kuris jų sprendimus priimančių organų narys nesiekia gauti ir nepriima jokių ES institucijų, įstaigų ar organų, valstybių narių vyriausybių ar bet kurio kito subjekto nurodymų. Nepriklausomumo nuostatos yra įtvirtintos ir ECBS bei ECB statuto 7 straipsnyje. Tam tikru požiūriu šią instituciją galima įvardyti atskaitinga ES legislatyvinėms institucijoms – juk ECB parengtus metinius pranešimus apie ECBS veiklą ir apie pinigų politiką praėjusiais bei einamaisiais metais pateikia Europos Parlamentui, Tarybai, Komisijai ir EVT. Kita vertus, visuotinių ECB metinio pranešimo svarstymą gali surengti tik Taryba ir Europos Parlamentas. ECB ryšį su legislatyvinėmis ES institucijomis patvirtina ir tai, kad formuojant banko vadovybę dalyvauja ir Taryba, ir Europos Parlamentas, tiesa, daugiau atliekantis konsultavimo funkciją.

*ECB  
nepriklausomumas*

ECB vadovybė yra trys sprendimus priimančiosios dariniai: Valdytojų taryba, Vykdomoji valdyba ir Bendroji taryba. ECB Valdytojų tarybą sudaro ECB Vykdomosios valdybos nariai ir valstybių narių, kurių valiuta yra euras, nacionalinių centrinių bankų valdytojai<sup>1340</sup>. Vykdomąją valdybą sudaro pirmininkas, jo pavaduotojas ir keturi kiti nariai. Pastaruosius

*ECB  
vadovybė*

<sup>1337</sup> Pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 9 d. ECB Valdytojų taryba priėmė *Guideline ECB/2014/60 on the implementation of the Eurosystem monetary policy framework*. Žr.: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). ECB, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<https://www.ecb.europa.eu/press/govdec/otherdec/2015/html/gc150220.en.html>>.

<sup>1338</sup> 1998 m. lapkričio 23 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2532/98 dėl Europos centrinio banko teisių taikyti sankcijas. OL L 318, 1998.

<sup>1339</sup> 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos centriniam bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigos priežiūros politika. OL L 287/63, 2013.

<sup>1340</sup> Lietuvos centrinio banko valdantis organas yra Banko valdyba, kurios pirmininką renka Seimas, o kitus valdybos narius skiria Prezidentas. Žr.: Lietuvos banko įstatymo 10 straipsnis. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 1-678.

pareigūnus, pagal SESV 283 straipsnį, aštuonerių metų neatnaujinamai kadencijai kvalifikuotą balsų daugumą iš pripažintą autoritetą ir profesinę patirtį pinigų ar bankininkystės srityse turinčių valstybių narių piliečių skiria EVT pagal Tarybos rekomendaciją, šiai pasikonsultavus su Europos Parlamentu ir ECB Valdytojų taryba. Taigi ECB vadovybę, išskyrus nacionalinių bankų valdytojus, skiria EVT. Bendrąją tarybą sudaro ECB pirmininkas, jo pavaduotojas, nacionalinių centrinių bankų valdytojai. Kiti Vykdomosios valdybos nariai gali dalyvauti Bendrosios tarybos posėdžiuose neturėdami balsavimo teisės.

*Valdytojų taryba* yra pagrindinis ECB sprendimus priimančias organas. Ji priima ECB reglamentus, kuriuos pasirašo pirmininkas, sprendimus ir rekomendacijas. Pastaruosius gali priimti ir Vykdomoji valdyba. Abiem atvejais dokumentus pasirašo pirmininkas. Sprendimai priimami balsuojant. Balsą turi kiekvienas Valdytojų tarybos narys. Tarybos posėdžiai yra konfidencialūs, bet Taryba gali nuspręsti paskelbti savo svarstymų rezultatus. Tarybos nariai posėdžiauja mažiausiai dešimt kartų per metus. Be kita ko, Taryba atlieka ir administravimo funkcijas, pavyzdžiui, nustato ECB personalo įdarbinimo sąlygas, tvirtina darbo reglamentą, kuriuo nustato ECB ir jo sprendimus priimančių organų vidaus struktūrą. Štai 2004 m. ECB sprendimu patvirtino ECB darbo reglamentą<sup>1341</sup>. Pagal jį, Taryba steigia komitetus, kurie padeda sprendimus priimančioms ECB organams. Komitetus sudaro ne mažiau kaip po du narius iš kiekvieno Eurosistemos nacionalinio centrinio banko ir ECB, kuriuos paskiria kiekvienas valdytojas ir Vykdomoji valdyba. Ir Taryba, ir Valdyba gali prašyti komitetų atlikti tyrimus konkrečiomis temomis. Taryba gali steigti *ad hoc* komitetus, atliekančius patariamąją funkciją. Taryba veikia ir kaip viešojo administravimo subjektas *par excellence*, pavyzdžiui, pagal Protokolo Nr. 4 16 straipsnį, ji išduoda leidimą Sąjungoje leisti euro banknotus, turinčius teisėtos mokėjimo priemonės statusą, kuriuos gali leisti ir ECB, ir nacionaliniai bankai.

*Vykdomoji valdyba* yra atsakinga už įprastinę ECB veiklą: atlieka organizacinius administravimo uždavinius, pavyzdžiui, atsako už Valdytojų tarybos posėdžių rengimą, pasikonsultavusi su šia taryba sprendžia dėl ECB struktūrinių vienetų skaičiaus, kiekvieno iš jų pavadinimo ir kompetencijos, priima ECB personalui privalomas organizacines taisykles, priima ir atnaujina Elgesio kodeksą, kuriuo turi vadovautis ECB nariai ir personalas. Be to, valdyba atrenka ir skiria visus ECB personalo narius, paauskština pareigas, įgyvendina pinigų politiką pagal Valdytojų tarybos nustatytas gaires ir priimtus sprendimus. Tai atlikdama valdyba duoda nurodymus nacionaliniams centriniams bankams.

*Bendroji taryba* SESV 141 straipsnyje įvardijama trečiuoju ECB sprendimus priimančiu organu, atliekančiu funkcijas, kurias dėl išimčių,

<sup>1341</sup> Europos centrinio banko 2004 m. vasario 9 d. sprendimas (ECB/2004/2) dėl Europos centrinio banko darbo reglamento patvirtinimo. OL L 80/33, 2004.

*ECB  
valdytojų  
taryba*

*ECB  
vykdomoji  
valdyba*

*ECB  
bendroji  
taryba*

taikomų vienai ar kelioms valstybėms narėms, vis dar reikia atlikti įvedus eurą, patariančiu dėl bet kurio siūlomo ECB kompetencijai priklausančio ES akto, dėl ES teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų rizikos ribojimu pagrįsta priežiūra ir finansų sistemos stabilumu, prisideda prie statistikos duomenų rinkimo iš nacionalinių institucijų arba iš ūkio subjektų, prie ECB ataskaitų rengimo. Pagal P. Wojtasiką, Bendrosios tarybos užduotis yra padėti pasirengti euro zonos plėtrai. Mokslininkas pabrėžia, kad ši institucija gali būti panaikinta, kai euras taps visų valstybių narių valiuta<sup>1342</sup>. Matyt, tokia išvada darytina ir todėl, kad normos apie Tarybą yra įtvirtintos Protokolo Nr. 4 ECBS taikomose pereinamosiose ir kitose nuostatose. Taryba pati priima savo darbo reglamentą.

*ECB  
pirmininkas*

*Pirmininkas* vadovauja ECB Valdytojų tarybai, Vykdomajai valdybai ir Bendrajai tarybai, pasirašo ECB reglamentus, sprendimus, rekomendacijas, kviečia sprendimus priimančių organų posėdžius, atstovauja ECB už jos ribų, teikia konsultacijas kitoms ES institucijomis.

*ECB  
teisėkūros  
funkcija*

Europos Parlamentas ir Taryba yra ES legislatyvinės institucijos ir priima svarbiausius ES teisės aktus. Pabrėžtina, kad priimant teisės aktus, susijusius su ECB kuruojamomis sritimis, minėtosios institucijos tariasi su ECB. Pavyzdžiui, pagal SESV 133 straipsnį, Europos Parlamentas ir Taryba tik pasikonsultavusios su ECB nustato priemones, reikalingas naudoti bendrą valiutą eurą. Arba štai SESV 138 straipsnis įtvirtina, kad Taryba, siekdama užtikrinti euro vietą tarptautinėje pinigų sistemoje, remdamasi Komisijos pasiūlymu priima sprendimą, nustatantį bendrąsias Ekonominei ir pinigų sąjungai ypač svarbių dalykų kompetentingose tarptautinėse finansų institucijose ir konferencijose nuostatas. Visa tai ji daro pasikonsultavusi su ECB. Be to, ECB Valdytojų tarybos posėdžiuose be teisės balsuoti gali dalyvauti Tarybos pirmininkas ir komisaras. Savo ruožtu ECB pirmininkas kviečiamas dalyvauti Tarybos posėdžiuose, kai svarstomi su ECBS veikla susiję klausimai. Taip pat metų pranešimą apie ECBS pinigų politiką ECB teikia Tarybai ir Europos Parlamentui, kurie gali surengti visuotinį jo svarstymą.

*ECB  
administracijos  
struktūra*

ECB administraciją sudaro Banknotų direktoratas, Bendrojo komunikavimo ir kalbų paslaugų direktoratas, Vidaus audito direktoratas, Administracijos, Ekonomikos, Finansinio stabilumo, Žmogiškųjų išteklių, biudžeto ir organizavimo, Informacinių sistemų, Tarptautinių ir Europos ryšių, Teisinių paslaugų, Mokėjimo sistemų ir rinkos infrastruktūros, Rinkos operacijų, Tyrimų, Generalinio sekretoriato, Statistikos, Rizikos valdymo, Priežiūros, Makrolygio rizikos ribojimų pagrįstos priežiūros generaliniai direktoratai. GD skirstomi į direktoratus, o pastarieji – į skyrius. Padaliniais laikytini ECB atstovybė Vašingtone (Kolumbijos apygarda, JAV) ir Europos sisteminės rizikos valdybos sekretoriatas.

Pagal ECB darbo reglamento 21 straipsnį, ECB personalui nėra taikomi ES pareigūnų tarnybos nuostatai ir Sąjungos kitų tarnautojų

<sup>1342</sup> WOJTASIK, P. Institutional System, *supra* note 1183, p. 167–168.

įdarbinimo sąlygos, nes Valdytojų taryba tvirtina Įdarbinimo sąlygas, o Vykdomoji valdyba – Personalo taisyklės, kuriomis įgyvendinamos Įdarbinimo sąlygos. Pastarosios ir Personalo taisyklės reglamentuoja ECB ir jo personalo darbo santykius. *ECB personalas*

Vadovaujantis SESV 282 straipsniu, ECB kartu su nacionaliniais bankais sudaro ECBS. ECB kartu su valstybių narių, kurių valiuta yra euras, nacionaliniais centriniais bankais sudaro Eurosistemą.

Pagrindinis ECBS tikslas – palaikyti kainų stabilumą – įtvirtintas SESV 282 straipsnyje. Protokolas Nr. 4 dėl ECBS ir ECB statuto reglamentuoja minėtojo ECBS tikslo įgyvendinimą. ECB per ECBS nustato ir įgyvendina pinigų politiką, atlieka užsienio valiutos operacijas, laiko ir valdo valstybių narių oficialiąsias užsienio atsargas, skatina sklandų mokėjimo sistemų veikimą. ECBS vadovauja ECB sprendimus priimančios organai. Šis darinys veikia pagal ECB gaires ir nurodymus. *ECBS*

*Eurosistemos* tikslas yra vykdyti ES pinigų politiką. „Eurosistema ir ECBS egzistuos lygiagrečiai tol, kol bus euro neįsivedusių ES valstybių narių.“<sup>1343</sup> *Eurosistema*

## 4.2. Europos struktūrinių ir investicinių fondų administravimo sistema

2015 m. rudenį, po daugiau nei trejus metus trukusios rekonstrukcijos, atidarytas Klaipėdos dramos teatras. Investavus beveik 3 mln. eurų ES struktūrinių fondų lėšų, įgyvendintas Klaipėdos dramos teatro pastato Teatro g. 2, Klaipėdoje pritaikymo kultūrinio turizmo reikmėms<sup>1344</sup> projektas.

Pateiktasis pavyzdys tėra vienas iš gausybės pavyzdžių, parodančių Europos struktūrinių ir investicinių fondų (toliau – ESI) paskirtį.

Minėta, kad prie Komisijos vykdomųjų funkcijų specialistai priskiria ir ESI administravimą. Tolesnėse pastraipose trumpai apžvelgtina ESI administravimo sistema, Europos socialinio fondo (toliau – ESF), Europos regioninės plėtros fondo (toliau – ERPF), Sanglaudos fondo ir kitų fondų tikslai.

Pradedant kalbėti apie fondus, reikėtų prisiminti SESV normas, reglamentuojančias socialinę, teritorinę sanglaudą ir pan. Fondų misija yra apibrėžta Reglamento (ES) Nr. 1303/2013<sup>1345</sup> 89 straipsnyje: vadaudamiesi SESV XVIII antraštine dalimi, fondai padeda plėtoti ir

*Reglamentas  
Nr. 1303/2013*

<sup>1343</sup> Pagal [europa.eu](http://europa.eu). ECB [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.lt.html>>.

<sup>1344</sup> Pavyzdys pateiktas remiantis Lietuvos verslo paramos agentūros tinklalapiu, žr.: Lietuvos verslo paramos agentūra. Naujienos, 2012 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-17]. Prieiga per internetą: <<http://lvp.a.lt/naujienos/investavus-es-parama-po-rekonstrukcijos-atidarytas-klaipedos-dramos-teatras-104>>.

<sup>1345</sup> 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos bendrosios Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo, Sanglaudos fondo, Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondo nuostatos bei Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006. OL L 347/320, 2013.

vykdyti ES veiklą, kuria stiprinama jos ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda. Pagal tą patį Reglamento straipsnį, tikslas investuoti į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą valstybėse narėse ir regionuose remiamas iš visų fondų, o teritorinio bendradarbiavimo tikslas – iš ERPF. Taigi ESI esmė yra finansavimo veiksmų programose nustatytiems prioritetams įgyvendinti gavimas, kitaip tariant, partnerystės sutartyse ir veiksmų programose numatytų prioritetų<sup>1346</sup> įgyvendinimas.

#### Veiksmų programos

Minėtasias veiksmų programas sukuria nacionaliniai viešojo administravimo subjektai, pavyzdžiui, ministerijos, nacionalinės fondų agentūros, atsižvelgdamos į programos indėlių strategijai „Europa 2020“<sup>1347</sup>. Veiksmų programas tvirtina Komisija. Programos tvirtinamos periodais, pavyzdžiui, 2007–2013 metams, 2014–2020 metams. Antai 2014 m. Lietuvos nacionalinės institucijos suformulavo, o Komisija patvirtino 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programą<sup>1348</sup>, kurioje atskleidžiami strateginiai tikslai, numatyta 12 prioritetų: moksliniai tyrimai, eksperimentinė plėtra ir inovacijos, žinių visuomenė, smulkiojo ir vidutinio verslo konkurencingumas, atsinaujinančių išteklių energijos gamyba, aplinkosauga, darnusis transportas, kokybiškas užimtumas, kova su skurdu, visuomenės švietimas ir kt. Veiksmų programose įtvirtinti valstybių narių strateginiai tikslai įtraukiami į tarp Komisijos ir valstybių narių sudaromas partnerystės sutartis<sup>1349</sup>. Jose taip pat nustatoma, kaip bus naudojamos 2014–2020 m. ESI lėšos, kokie investicijų prioritetai, konkretūs tikslai ir veiksmai, siejami su „Europa 2020“ strategijos įgyvendinimu. Programų ir partnerystės sutarčių rengimo taisyklės nustatytos Komisijos deleguotajame reglamente Nr. 240/2014<sup>1350</sup>.

2014–2020 m. Lietuvai skiriamos ES struktūrinių ir investicinių fondų lėšos: Lietuvos 2014–2020 m. kaimo plėtros programai – 1 613 mln. eurų, žuvininkystės sektoriaus veiksmų programai – 63 mln. eurų, ES fondų investicijų veiksmų programai (ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui) – 6 709 mln. eurų<sup>1351</sup>.

#### ES veiksmų programos administravimo sistema

Reglamente Nr. 1303/2013 apibrėžiama organizacinė struktūra, tiksliau, ESI veiksmų programos administravimo sistema. Atkreiptinas dėmesys, kad nei ESF ar ERPF, nei Sanglaudos fondas yra ne orga-

<sup>1346</sup> Daugiau apie tikslus galima paskaityti: 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijos Lietuvoje. Vilnius, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas>>.

<sup>1347</sup> Strategija „Europa 2020“ – 2010 m. pradėta įgyvendinti ES dešimties metų ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo strategija. Pagal: *europa.eu*. Apie strategiją „Europa 2020“ glaustai, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-16]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/europe2020/europe2020-in-a-nutshell/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe2020-in-a-nutshell/index_lt.htm)>.

<sup>1348</sup> Lietuvos Respublikos 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa. Vilnius, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-16]. Prieiga per internetą: <[http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160\\_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf](http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf)>.

<sup>1349</sup> Europos Komisija 2014 m. birželio 20 d. patvirtino Lietuvos Respublikos partnerystės sutartį.

<sup>1350</sup> 2014 m. sausio 7 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų Europos partnerystės elgesio kodekso. OL L 74/1, 2014.

<sup>1351</sup> 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijos Lietuvoje. Vilnius, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-18]. Prieiga per internetą: <[http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas#5\\_klausimas](http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas#5_klausimas)>.



nizacijos, o tam tikrų ES politikų fondai, kurių organizacinė (tiksliau, administravimo) struktūra atsiskleidžia per nacionalines institucijas. Taip yra dėl to, kad fondai administruojami kiekvienos valstybės narės decentralizuotai *pasidalijamojo valdymo modelio* pagrindu. Komisija fondų administratorės funkciją atlieka tvirtindama valstybių narių veiksmų programas, sudarydama partnerystės sutartis, veikdama kartu su Komisijos komitetais, pavyzdžiui, ESI koordinavimo komitetu, Kaimo plėtros komitetu ir kt. Toliau apžvelgtini programos administravimo grandies dalyviai.

Minėtajame Reglamente yra įtvirtinta, kad valstybės narės turi paskirti kiekvienos veiksmų programos vadovaujančiąją instituciją, tvirtinančiąją instituciją ir funkcinį požiūriu nepriklausomą audito instituciją. Toliau trumpai apžvelgiamos programos administravimo grandies dalyvių funkcijos.

*Vadovaujančiosios ir tvirtinančiosios institucijos* dažniausiai yra nacionalinės ministerijos. Paprastai tvirtinimo funkcijas atlieka vadovaujančiosios institucijos, taigi ta pati ministerija veiksmų programos administravimo grandyje bus ir vadovaujančioji, ir tvirtinančioji institucija. Šias institucijas, pagal Reglamento Nr. 1303/2013 125 ir 126 straipsnius, skiria valstybės narės, apie tai informuodamos Komisiją. Dažniausiai tai ministerijos ar kiti subjektai, įgyvendinantys savininko teises ir pareigas arba įgyvendinančiųjų institucijų steigėjo (nacionalinių agentūrų) funkcijas. Vadovaujančioji ir tvirtinančioji institucija yra atsakinga už veiksmų programos valdymą, taip pat atsiskaito Komisijai dėl ES lėšų panaudojimo tinkamumo. Vadinasi, institucija teikia pagalbą ir informaciją stebėsenos komitetui, rengia Komisijai atitinkamas metines ir galutines įgyvendinimo ataskaitas, tarpinėms institucijoms ir paramos gavėjams teikia jų užduotims svarbią informaciją, nustato kiekvieno veiksmo skaitmeninių duomenų kaupimo ir saugojimo sistemą, atsako už mokėjimo paraiškų rengimą ir teikimą Komisijai, atitinkamų sąskaitų rengimą, susigražintinų ir anuluotų sumų apskaitą, užtikrina sąskaitų išsamumą, tikslumą ir teisingumą.

*Vadovaujančiosios ir tvirtinančiosios institucijos*

Reglamente minimas dar vienas programos administravimo grandies subjektas – tai *tarpinės institucijos*. Valstybės narės gali paskirti tarpines institucijas, kurios atliktų tam tikras vadovaujančiosios arba tvirtinančiosios institucijos funkcijas. Tai galėtų būti kita ministerija ar net privatus asmuo. Tarpinės institucijos – tai „valstybinė ar privati įstaiga arba tarnyba, kuri vadovaujančiosios institucijos atsakomybe vykdo jos užduotis. Tarpinėmis institucijomis gali būti vietos valdžios institucijos, regioninės plėtros įstaigos, nevyriausybinės organizacijos“<sup>1352</sup>.

*Tarpinės institucijos*

Svarbi programos administravimo funkcija tenka įgyvendinančiosioms institucijoms. Tai yra organizacijos, kurių savininko arba steigėjo teises ir pareigas paprastai įgyvendina atitinkamos ministerijos.

<sup>1352</sup> Žr.: *Ibid.*; 2013 m. gruodžio 17 d. Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013.

*Igyvendinančiosios institucijos*

Štai Europos socialinio fondo agentūros (toliau – ESFA) savininko teises ir pareigas, arba steigėjo funkcijas, įgyvendina Švietimo ir mokslo bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Aplinkos projektų valdymo agentūros (toliau – APVA) – Aplinkos ministerija, Centrinės projektų valdymo agentūros (toliau – CPVA) – Finansų ministerija, Transporto investicijų direkcijos – Susisiekimo ministerija, Lietuvos verslo paramos agentūros (toliau – LVPA) – Ūkio ministerija ir t. t. Steigėjas gali būti ir Seimas, pavyzdžiui, Seimui atskaitinga institucija – Lietuvos mokslo taryba. Valstybės narės gali sudaryti komitetus, pavyzdžiui, *Bendrojo veiksmų plano valdymo, Atitinkamų veiksmų programų stebėsenos*. Įgyvendinančiosios institucijos Lietuvoje – viešosios įstaigos, biudžetinės įstaigos, kurios informuoja ir pataria pareiškėjams, vertina paraiškas, rengia paramos sutartis (kurias paprastai pasirašo trys šalys – vadovaujančioji institucija, įgyvendinančioji institucija ir paramos gavėjas), prižiūri, ar ES lėšos naudojamos tinkamai, projektai įgyvendinami kokybiškai ir t. t.<sup>1353</sup>

*Audito institucija*

*Audito institucija* atlieka deklaruotų išlaidų auditą, per aštuonis mėnesius nuo veiksmų programos patvirtinimo rengia audito strategiją, kurioje išdėsto audito metodiką ir teikia ją Komisijai. Lietuvoje audito institucijos funkcijas atlieka Komisijai atskaitinga Valstybės kontrolė<sup>1354</sup>.

*Veiksmų programos stebėsenos komitetas*

*Veiksmų programos stebėsenos komitetą* sudaro Vyriausybė. Pagal Reglamento Nr. 1303/2013 110 straipsnį, jis nagrinėja klausimus, kurie daro poveikį veiksmų programos įgyvendinimo rezultatams, tiria vertinimo plano įgyvendinimo pažangą ir atsižvelgdamas į vertinimų išvadas numato tolesnius veiksmus, didelės apimties projektų ir bendrųjų veiksmų planų įgyvendinimą, moterų ir vyrų lygybei, lygioms galimybėms ir nediskriminavimui skatinti skirtus projektus, finansines priemones, tvirtina veiksmų atrankos metodiką ir kriterijus, metinę ir galutinę įgyvendinimo ataskaitas ir t. t. Stebėsenos komitetų gali būti ne vienas, antai yra Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos įgyvendinimo Stebėsenos komitetas ir kt.

*Veiksmų plano valdymo komitetas*

*Veiksmų plano valdymo komitetas* sudaromas iš vadovaujančiosios, tvirtinančiosios ir tarpinių institucijų atstovų. Pagal Reglamento Nr. 1303/2013 108 straipsnį, jis vertina bendrojo veiksmų plano orientyrų, produkto ir rezultatų įgyvendinimo pažangą, svarsto ir tvirtina visus pasiūlymus dėl bendrojo veiksmų plano keitimo, užtikrina, kad būtų atsižvelgta į jo vykdymo ypatybes.

Visų šių institucijų veiklą reglamentuoja ne tik Sąjungos, bet ir nacionaliniai teisės aktai, kaip antai Vyriausybės nutarimas dėl institucijų

<sup>1353</sup> Pagal ESF agentūros įstatus ir agentūros tinklalapio informaciją. Žr.: Europos socialinio fondo agentūra. Vilnius, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-16]. Prieiga per internetą: <[http://www.esf.lt/lt/apie\\_agentura/apie\\_mus/kas\\_mes\\_esame](http://www.esf.lt/lt/apie_agentura/apie_mus/kas_mes_esame)>; Visuotinio dalininkų susirinkimo 2014 m. liepos 7 d. patvirtinti Europos socialinio fondo agentūros įstatai.

<sup>1354</sup> Valstybės kontrolė, kaip audito institucija, identifikuota pagal 2014–2020 m. ES fondų investicijų terminų žodyną, žr.: 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijos Lietuvoje. Vilnius, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-16]. Prieiga per internetą: <[http://www.esinvesticijos.lt/uploads/publications/docs/5\\_bb2fe70c1d0730b0570678f82e99db6b.pdf](http://www.esinvesticijos.lt/uploads/publications/docs/5_bb2fe70c1d0730b0570678f82e99db6b.pdf)>.

atsakomybės ir funkcijų paskirstymo įgyvendinant 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą<sup>1355</sup>, finansų ministro įsakymu patvirtintos Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės<sup>1356</sup> ir t. t.

*Nacionaliniai teisės aktai*

Nacionalinio lygmens dariniai teikia metodinę pagalbą veiksmų programą administruojančioms institucijoms ir konsultuoja specifiniais klausimais, bet dauguma jų nepriklauso programos administravimo grandžiai. Pavyzdžiui, Energetikos ministerijos įsteigta Energetikos agentūra, Būsto energijos taupymo agentūra, Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos ir t. t. Atkreiptinas dėmesys, kad administravimo veikloje dalyvauja ne tik nacionalinės institucijos, bet ir ES lygmens dariniai. Pavyzdžiui, taikyti Reglamentą Nr. 1303/2013 ir kitus reglamentus, susijusius su ESI, Komisijai padeda *ESI fondų koordinavimo komitetas*.

*Metodinę pagalbą ir konsultacijas teikiantys dariniai*

Kitose pastraipose – apie Lisabonos sutartyje minimus ESI.

Pagal SESV 162 straipsnį, *Europos socialinio fondo* (toliau – ESF) paskirtis yra palengvinti darbuotojams galimybes įsidarbinti ir judėti Sąjungoje, sudaryti jiems sąlygas prisitaikyti prie pramonės permainų ir gamybos sistemų pokyčių. Pagal Reglamentą Nr. 1304/2013<sup>1357</sup>, ESF turėtų būti ypač naudingas ilgalaikiams bedarbiams, neįgaliesiems, migrantams, etninėms mažumoms, atskirties bendruomenėms bei skurdą ir socialinę atskirtį patiriantiems visų amžiaus grupių asmenims. Pagal SESV 163 straipsnį, ESF administruoja Komisija. Komisijai šią užduotį padeda atlikti Komisijos nario pirmininkaujamas vadinamasis ESF komitetas, sudarytas iš vyriausybių, profesinių sąjungų ir darbdavių organizacijų atstovų. Reglamento Nr. 1304/2013 25 straipsnis skelbia, kad šis komitetas konsultuoja dėl su veiksmų programomis ir programavimu susijusių Komisijos sprendimų projektų bei numatomos techninės ESF skiriamos paramos naudojimo, tvirtina bendrųjų tarptautinio bendradarbiavimo sričių sąrašą, teikia absoliučia dauguma priimamas nuomones dėl klausimų, susijusių su ESF įnašu įgyvendinant strategiją „Europa 2020“, dėl su ESF susijusių klausimų, kuriuos Komitetui perduoda Komisija, ir t. t. Nuomonės perduodamos Europos Parlamentui susipažinti, o Komisija ESF komitetą informuoja, kaip į jas buvo atsižvelgta. Komisija teikia Komitetui sekretoriato paslaugas. Kiekvienoje valstybėje narėje yra paskiriamos vadovaujančiosios ir tvirtinančiosios institucijos. Lietuvoje tokios ESF institucijos yra Finansų ir Ūkio ministerijos, tarpinėmis institucijomis laikomos kitos ministerijos, o įgyvendinančioji institucija – ESFA.

*ESF*

<sup>1355</sup> 2014 m. birželio 4 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 528 dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą. *Valstybės žinios*, 2014, Nr. 7652.

<sup>1356</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro 2015 m. gegužės 6 d. įsakymas Nr. 1K-60 dėl finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymo Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. 6943.

<sup>1357</sup> 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1304/2013 dėl Europos socialinio fondo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006. OL L 347/470, 2013.

Pavyzdžiui, „Baltijos labdaros fondas kartu su partneriais – Vilkaviškio rajono kaimo bendruomenių sąjunga, visuomenine organizacija Gelvonų krašto bendruomenė, Linkmenų moterų užimtumo centru, Žlibinų bendruomenė, Plungės rajono žemės ūkio bendrovė „Žlibinai“ – vykdo projektą „Pažeidžiamų kaimo gyventojų socialinių ir darbinių įgūdžių atkūrimas“, kurio tikslas – didinti socialinės rizikos asmenų įsitraukimą į darbo rinką kaimo vietovėse<sup>1358</sup>.

#### ERPF

SESV 175 straipsnyje minimas *Europos regioninės plėtros fondas* (toliau – ERPF). Pagal SESV 176 straipsnį, ERPF paskirtis – padėti ištaisyti pagrindinius Sąjungos regionų pusiausvyros sutrikimus prisidedant prie atsiliekančių regionų plėtros bei struktūrinio prisitaikymo ir nuosmukį patiriančių pramonės regionų pertvarkos. Vadovaujantis Reglamentu Nr. 1301/2013<sup>1359</sup>, ERPF lėšos pagal investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą turėtų būti sutelktos moksliniams tyrimams ir inovacijoms, informacinėms ir ryšių technologijoms, mažosioms ir vidutinėms įmonėms bei mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos plėtrai. Tos lėšos turėtų būti sutelktos pagal temas (nustatytas Reglamente Nr. 1303/2013, pavyzdžiui, mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir inovacijų skatinimo) nacionaliniu lygmeniu. Kiekvienoje valstybėje narėje yra paskiriamos vadovujančiosios ir tvirtinančiosios institucijos. Lietuvoje tokia ERPF institucija yra Aplinkos ministerija, tarpinės institucijos – kitos ministerijos, įgyvendinančioji institucija – LVPA.

Pavyzdžiui, Lietuvoje sukurtas ir pagamintas pirmosios kartos išmanusis žvejybos sonaras jau daugiau nei metus eksportuojamas į šalis, kuriose populiaru sportinė ir pramoginė žvejyba. Šiuo metu žvejybos sonaro kūrėjai turi aktyvių prekybos partnerių net 58 valstybėse. LVPA ir žvejybos sonaro kūrėjai pasirašė projekto „Išmanojo žvejybos sonaro 2-asis eksporto plėtros etapas“ finansavimo ir administravimo sutartį. Išmanojo echoloto modeliai bus sertifikuojami, šiam tikslui iš ES struktūrinių fondų skirtas 34 050 eurų finansavimas. Projektas bus vykdomas pagal priemonę „*Expo* sertifikatas LT“, bendroji projekto vertė – 68 102,11 euro<sup>1360</sup>.

#### Sanglaudos fondas

*Sanglaudos fondas* įsteigtas pagal SESV 177 straipsnį. Protokole Nr. 28 šis fondas įvardytas kaip finansinis įnašas į aplinkos ir trans-europinių tinklų projektus valstybėse narėse, kurių BVP vienam gyventojui sudaro mažiau nei 90 proc. ES vidurkio ir kurios turi vengti bendrojo šalies biudžeto perviršio. Pagal SESV 171 straipsnį, ES prisideda prie konkrečių valstybių narių transporto infrastruktūros projektų finansavimo iš minėtojo fondo, teikiančio finansinę paramą aplinkos apsaugos ir trans-europinių tinklų transporto infrastruktūros srityje projektams. Lietuvoje vadovujančiosios ir tvarkančiosios Fondo institucijos yra Aplinkos ir

<sup>1358</sup> Europos socialinio fondo agentūra. Europos socialinio fondo naujienos. Vilnius, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.esf.lt/uploads/documents/95.pdf>>.

<sup>1359</sup> 2013 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1301/2013 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir dėl konkrečių su investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslu susijusių nuostatų, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006. OL L 347/289, 2013.

<sup>1360</sup> Lietuvos verslo paramos agentūra. Naujienos, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-17]. Prieiga per internetą: <<http://lvpa.lt/lt/naujienos/europos-sajungos-strukturiniu-fondu-investicijos-ismaniam-lietuviskam-echolotui-deeper-81>>.

Susisiekimo ministerija, įgyvendinančiosios – APVA, Transporto investicijų direkcija.

Pavyzdžiui, Klaipėdoje oficialiai atidaryta rekonstruota Baltijos prospekto ir Minijos gatvės sankryža. Beveik 6 mln. eurų kainavusį projektą finansavo ES Sanglaudos fondas ir Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija<sup>1361</sup>. 2015 m. rekonstruota Ventės rago ornitologijos stotis<sup>1362</sup>. Kitas pavyzdys: „ES lėšos naudojamos ir informacinėms technologijoms transporte diegti. Reikšmingas proveržis šioje srityje pasiektas pernai AB „Lietuvos geležinkeliai“ įmonėje įdiegus eismo valdymo centrą. Jame organizuojamas ir valdomas visos šalies traukinių eismas, automatiškai sudaromi ir koreguojami traukinių grafikai, derinamos eismo pertraukos geležinkelių infrastruktūros priežiūrai ir remonto darbams, reaguojama į susidariusias eismo saugumui ir efektyvumui pavojingas situacijas.“<sup>1363</sup>

SESV 40 straipsnyje įtvirtinta, kad bendrosioms konkurencijos taisyklėms įgyvendinti yra privalomas įvairių nacionalinių žemės ūkio ir žuvininkysės rinkos organizavimo formų koordinavimas, todėl gali būti įsteigtas vienas arba keletas žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondų. Šiuo metu veikia *Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai*. Daugiausia dėmesio, pagal Reglamentą Nr. 1305/2013<sup>1364</sup>, turi būti skiriama tam tikriems pagrindiniams prioritetams, pavyzdžiui, žemės ūkio bei miškininkystės srities žinių perdavimui ir inovacijoms, kaimo vietovių ūkių perspektyvumui, regionų visų tipų žemės ūkio veiklos konkurencingumo, inovatyviųjų ūkio technologijų ir tvaraus miško valdymo skatinimui, maisto grandinės, įskaitant žemės ūkio produktų perdirbimą ir rinkodarą, organizavimui, gyvūnų gerovės užtikrinimui, rizikos žemės ūkyje valdymui, su žemės ūkiu ir miškininkyste susijusių ekosistemų atkūrimui, veiksmingam išteklių naudojimui ir mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos žemės ūkio, maisto ir miškininkystės sektoriuose skatinimui, skurdo mažinimui ir t. t. Neperžengiant šių lakoniškai apibrėžtų prioritetų ribų Fondo lėšomis remiamos minėtųjų programų veiklos sritys. ES lygmeniu administruoti Fondą Komisijai padeda Kaimo plėtros komitetas. Lietuvoje Fondo vadovaujančiosios ir tvarkančiosios institucijos yra Žemės ūkio ministerija, įgyvendinančiosios – Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, kitos organizacijos.

*Europos  
žemės  
ūkio  
fondas  
kaimo  
plėtrai*

Pavyzdžiui, viena iš Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos (KPP) veiklos sričių yra Asbestinių stogų dangos keitimo programa. Kaimo vietovių gyventojai gali kreiptis dėl ES ir valstybės teikiamos paramos šio pobū-

<sup>1361</sup> Transporto investicijų direkcija. Vilnius, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-17]. Prieiga per internetą: <<http://www.tid.lt/lt/naujienos/klaipedoje-atidaryta-reiksminga-sankryza>>.

<sup>1362</sup> Žr.: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra. Vilnius, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-17]. Prieiga per internetą: <<https://www.apva.lt/>>.

<sup>1363</sup> MERKYTĖ, A. Į transporto infrastruktūrą Lietuvoje investuota apie ketvirtadalį visų ES lėšų. Veidas, 2015-06-26 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-17]. Prieiga per internetą: <[http://www.tid.lt/uploads/documents/Veidas\\_2015-06-26%20straipsnis.pdf](http://www.tid.lt/uploads/documents/Veidas_2015-06-26%20straipsnis.pdf)>.

<sup>1364</sup> 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1305/2013 dėl paramos kaimo plėtrai, teikiamos Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) lėšomis, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1698/2005. OL L 347/487, 2013.

džio veiklai. Taip pat teikiama parama kaimo turizmui plėtoti. Pavyzdžiui, 2007–2013 m. buvo suteikta parama Saldutiškio dvaro sodybos atgimimui, sodybų įkūrimui, ūkininkų kaimo turizmo verslui ir t. t.<sup>1365</sup>

*Europos  
jūrų  
reikalų ir  
žuvininkystės  
fondas*

Manytina, kad SESV *Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo* įsteigimo pagrindas yra III antraštinė dalis „Žemės ūkis ir žuvininkystė“. Svarbus ir Reglamentas Nr. 508/2014<sup>1366</sup>. Pagal jį, ES prioritetai jūrų reikalų ir žuvininkystės srityje yra žvejybos poveikio jūrų aplinkai mažinimas, vandens biologinės įvairovės bei ekosistemų apsauga ir atkūrimas, žvejybos pajėgumų ir esamų žvejybos galimybių pusiausvyros užtikrinimas, žvejybos įmonių, įskaitant mažos apimties priekrantės žvejybos laivyną, konkurencingumo ir gyvybingumo didinimas, jų saugos ir darbo sąlygų gerinimas, parama technologijų plėtrai, energijos vartojimo efektyvumo didinimas ir t. t. Neperžengiant šių prioritetų ribų Fondo lėšomis remiami atitinkami veiksmai. ES lygmeniu administruoti Fondą Komisijai padeda Jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo komitetas. Dėl finansuojamų su jūrų biologinių išteklių apsauga susijusių inovacijų projektų tvirtinimo Komisijai rekomendacijas teikia Žuvininkystės mokslo, technikos ir ekonomikos komitetas<sup>1367</sup>. Lietuvoje Fondo vadovaujančiosios ir tvarkančiosios institucijos yra Žemės ūkio ministerija, įgyvendinančiosios – Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, kitos organizacijos.

Pavyzdžiui, tvenkinių akvakultūros įmonės nuo 2015 m. spalio 19 d. iki gruodžio 21 d. gali kreiptis dėl Europos Sąjungos ir valstybės teikiamos paramos, skirtos akvakultūrai, kuria užtikrinama aukšto lygio aplinkosauga ir gyvūnų sveikata bei gerovė ir visuomenės sveikata bei sauga, skatinti<sup>1368, 1369</sup>.

*Europos  
investicijų  
fondas,  
ISPA,  
Anglių ir  
plieno  
mokslinių  
tyrimų  
fondas*

Yra ir daugiau ES fondų, pavyzdžiui, Europos investicijų fondas (apie jį plačiau žr. pastraipas apie Europos investicijų banką), ISPA (ES fondas šalims kandidatėms, skirtas transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti. Šaliai tapus valstybe nare ISPA pakeičiamas Sanglaudos fondu<sup>1370</sup>).

Protokole Nr. 37 minimas *Anglių ir plieno mokslinių tyrimų fondas*, nepriklausantis ESI sistemai. Kiekvienais metais moksliniams uni-

<sup>1365</sup> Nacionalinė mokėjimo agentūra. Vilnius, 2012 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-17]. Prieiga per internetą: <[https://portal.nma.lt/nma-portal/pages/par\\_viesinimas\\_search](https://portal.nma.lt/nma-portal/pages/par_viesinimas_search)>.

<sup>1366</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 508/2014 dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 2328/2003, (EB) Nr. 861/2006, (EB) Nr. 1198/2006 bei (EB) Nr. 791/2007, ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 1255/2011. OL L 149/1, 2014.

<sup>1367</sup> 2005 m. rugpjūčio 26 d. Komisijos sprendimas Nr. 2005/629/EB, įsteigiantis Žuvininkystės mokslo, technikos ir ekonomikos komitetą. OL L 225, 2005. Pagal jį, Komiteto nariai yra jūrų biologijos, jūrų ekologijos, žuvininkystės mokslo, gamtos išsaugojimo, populiacijos dinamikos, statistikos, žvejybos įrangos technologijų, akvakultūros bei žuvininkystės ir akvakultūros ekonomikos mokslų ekspertai.

<sup>1368</sup> Nacionalinė mokėjimo agentūra. Vilnius, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-17]. Prieiga per internetą: <[www.nma.lt](http://www.nma.lt)>.

<sup>1369</sup> Kalbant apie ESI naudingas tinklalapis [www.esinvesticijos.lt](http://www.esinvesticijos.lt), ten pat skelbiamas 2014–2020 ES fondų investicijų terminų žodynelis.

<sup>1370</sup> Apie Sanglaudos fondą (ISPA) pagal Aplinkos ministeriją. Vilnius, 2013 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-17]. Prieiga per internetą: <[http://www.am.lt/VI/article.php3?article\\_id=1397](http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=1397)>.

versitetų, tyrimų centrų, privačių subjektų projektams finansuoti skiriama apie 50 mln. eurų. Šį fondą administruoja Komisija. Jai padeda Anglių ir plieno komitetas, sudarytas iš valstybių narių atstovų, Anglių ir plieno patarimosios grupės, techninių patarėjų komisijos, 12 technikos ekspertų grupių. Paraiškas vertina Komisijos pakviesti ekspertai<sup>1371</sup>.

### 4.3. Europos investicijų bankas

Europos investicijų bankas (toliau – EIB) buvo įsteigtas 1957 m. Sutartimi kaip ilgalaikės paskolas teikiantis bankas. Šiuo metu EIB veikia ES ir apytiksliai 140 valstybių visame pasaulyje<sup>1372</sup>. EIB būstinė yra Liuksemburge. Jo teisinį statusą reglamentuoja SESV nuostatos ir protokolai Nr. 5 dėl EIB statuto.

Pagal SESV 309 straipsnį, EIB uždavinys yra ekonomikos sektoriuose teikti paskolas ir garantijas, palengvinančias menkiau išsivysčiusių regionų plėtros projektų finansavimą, įmonėms modernizuoti ar pertvarkyti arba naujoms veiklos rūšims, reikalingoms vidaus rinkai kurti ar veikti, plėtoti skirtų projektų, kai jų neįmanoma finansuoti vien atskirų valstybių narių turimomis įvairiomis lėšomis, finansavimą, taip pat apimant kelioms valstybėms narėms svarbius projektus, kurių neįmanoma finansuoti vien įvairiomis atskirų valstybių narių lėšomis. Atlikdamas šiuos uždavinius EIB savo veiklą turi derinti su struktūriniais fondais ir kitais Sąjungos finansiniais instrumentais. Paprastai EIB finansuoja vieną trečiąją projekto, bet gali būti finansuojama ir didesnė projekto dalis. Tvirtinama, kad EIB atlieka tris pagrindines funkcijas – teikia paskolas, derina jas su kitais ES fondais ir pataria dėl projektų atrankos<sup>1373</sup>.

Lietuva per penkerius metus turės galimybę imti 1,3 mlrd. eurų paskolų iš EIB investiciniams projektams finansuoti. 150 mln. eurų bus skirta būstų renovacijai<sup>1374</sup>.

EIB yra ne pelno siekiantis nekomercinis bankas, turintis juridinio asmens statusą. Banko nariai, kitaip tariant, EIB akcininkai, yra valstybės narės. Kiekvienos valstybės narės kapitalo EIB dalis apskaičiuojama pagal jos ekonominį svorį, išreikštą BVP stojimo į ES metu<sup>1375</sup>. Be to, kaip minėta, EIB veikia beveik 140-yje valstybių. Ko gera, dėl to galima EIB vadinti tarptautine finansine institucija greta tokių subjektų kaip

<sup>1371</sup> Pagal Tarybos 2008 m. balandžio 29 d. sprendimą (2008/376/EB) dėl Anglių ir plieno mokslinių tyrimų fondo mokslinių tyrimų programos daugiamečių techninių gairių priėmimo. OL L 130/7, 2008.

<sup>1372</sup> WOJTASIK, P. Institutional System, *supra* note 1183, p. 165. Pavyzdžiui, 2012 m. Ukraina ir EIB pasirašė sutartį dėl 200 mln. eurų paskolos hidroelektrinėms modernizuoti. Lietuvos rytas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrytas.lt/verslas/energetika/ukraina-gaus-200-mln-euru-paskola-hidroelektrinems-modernizuoti.htm>>.

<sup>1373</sup> EIB. Liuksemburgas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://www.eib.org/attachments/general/governance\\_of\\_the\\_eib\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/general/governance_of_the_eib_en.pdf)>.

<sup>1374</sup> Lietuvos rytas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrytas.lt/verslas/rinkos-pulsas/milijardine-europos-investiciju-banko-paskola-jau-kiseneje.htm>>.

<sup>1375</sup> EIB. Liuksemburgas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.eib.org/about/structure/shareholders/index.htm>>.

Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Afrikos plėtros bankas, Azijos plėtros bankas, Amerikos plėtros bankas<sup>1376</sup>.

*EIB  
sprendimų  
priėmimo  
organai*

Pagal Protokolo Nr. 5 6 straipsnį, Bankui vadovauja Valdytojų taryba, Direktorių valdyba ir Valdymo komitetas – vadinamieji EIB sprendimų priėmimo organai. Taip pat yra kontroliuojantysis organas – Audito komitetas, administracinis dalinys – Generalinis sekretoriatas. Aptariant šiuos EIB organus reikėtų remtis Protokolu Nr. 5 ir EIB darbo tvarka<sup>1377</sup>.

*EIB  
valdytojų  
taryba*

*Valdytojų tarybą* sudaro valstybių narių paskirti ministrai (dažniausiai finansų). Taryba nustato Banko kreditavimo politikos bendrąsias nuorodas atsižvelgdama į ES tikslus, sprendžia, ar didinti institucijos patvirtintą kapitalą, nustato finansavimo operacijoms taikomus principus, vykdo numatytus įgaliojimus, susijusius su Direktorių valdybos ir Valdymo komiteto narių paskyrimu ir atstatydinimu, priima sprendimus dėl ne valstybių narių teritorijose vykdytinų investicinių operacijų finansavimo, tvirtina Direktorių valdybos metų pranešimą, metinį balansą bei pelno ir nuostolių ataskaitą, Banko darbo tvarkos taisykles, nustato Direktorių valdybos, Valdymo komiteto narių atlyginimą, įgyvendina kitus Statute nustatytus įgaliojimus. Valdytojų taryba sprendimus priima savo narių balsų dauguma, kuri turi atstovauti ne mažiau kaip 50 proc. patvirtintojo kapitalo. Sprendimai gali būti priimami kvalifikuotąja balsų dauguma – turi būti balsuojama už 68 proc. patvirtintojo kapitalo.

*EIB  
direktorių  
valdyba*

*Direktorių valdybą* sudaro 28 direktoriai ir 18 pakaitinių direktorių. Valdytojų taryba skiria direktorius penkeriems metams, po vieną pasiūlius kiekvienai valstybei narei ir Komisijai. Pakaitinius direktorius siūlo valstybės narės ir Komisija. Kai kurios šalys siūlo po du pakaitinius, pavyzdžiui, Vokietijos Federacija, kitos turi siūlyti irgi du, bet bendru sutarimu po du pakaitinius bendru sutarimu siūlo Estija, Latvija, Lietuva, Austrija, Suomija ir Švedija (pagal Protokolo 9 str.). Direktorių valdyboje taip pat dirba šeši balsavimo teisės neturintys ekspertai. Valdybai pirmininkauja Valdymo komiteto pirmininkas, bet jis negali balsuoti. Jei Valdytojų taryba nepatvirtina metinio pranešimo, Direktorių valdyba atsistatydina. Valdyba priima sprendimus dėl finansavimo teikimo ir paskolų ėmimo, nustato teikiamų paskolų palūkanų normas ir komisinius bei kitus mokėjimus, gali perduoti kai kurias savo funkcijas Valdymo komitetui, rūpinasi vadovavimu Bankui, t. y. užtikrina, kad EIB būtų valdomas vadovaujantis Sutarčių ir Statuto nuostatomis bei Valdytojų tarybos nustatytais bendrosiomis nuorodomis, užtikrina EIB grupės politikos ir veiklos nuoseklumą, leidžia Valdymo komitetui atlikti skolinimo operacijas pagal jos nustatytas globalias programas. Finansinių

<sup>1376</sup> EIB. Liuksemburgas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://www.eib.org/attachments/general/governance\\_of\\_the\\_eib\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/general/governance_of_the_eib_en.pdf)>.

<sup>1377</sup> Rules of Procedure of the European Investment Bank, as approved on 4 December 1958 and amended on 15 January 1973, 9 January 1981, 15 February 1986, 6 April 1995, 19 June 1995, 9 June 1997, 5 June 2000, 7 March 2002, 1 May 2004, 12 May 2010, 25 April 2012 and 26 April 2013 by the Board of Governors.



metų pabaigoje Valdyba teikia pranešimą Valdytojų tarybai ir, jį patvirtinus, paskelbia, taip pat atlieka ir kitas Darbo tvarkos 18 straipsnyje nustatytas funkcijas. Valdyboje gali būti įsteigti komitetai, sudaryti iš direktorių ir jų pakaitinių, pavyzdžiui, Personalo atlyginimų komitetas, Rizikų politikos komitetas, Dalyvavimo kapitale politikos komitetas. Šie komitetai teikia neprivalomas nuomones dėl sprendimų priėmimo proceso. Kanceliarines paslaugas komitetams teikia EIB Generalinis sekretoriatas. Šiek tiek kitokios struktūros yra Etikos komitetas, sudarytas iš trijų ilgiausiai tarnaujančių direktorių.

*Valdymo komiteta* sudaro šešeriems metams skiriamas pirmininkas ir aštuoni pirmininko pavaduotojai mažajam ir vidutiniam verslui, energetikai, finansams, sanglaudai, aplinkai ir klimatui, vertinimui ir informacinėms technologijoms, susisiekimui, inovacijoms. Juos skiria Valdytojų taryba Direktorių valdybos siūlymu. Komiteto pirmininkas kartu yra ir EIB pirmininkas, šis asmuo taip pat pirmininkauja Direktorių valdybos susitikimams. Valdymo komitetas yra pavaldus pirmininkui ir prižiūrimas Direktorių valdybos. Jis yra atsakingas už kasdienę EIB veiklą: rengia Direktorių valdybos sprendimus, ypač susijusius su finansavimo bei paskolų ir garantijų teikimu, užtikrina šių sprendimų įgyvendinimą, teikia balsų dauguma priimamas nuomones. Komitetas atlieka EIB personalo tvarkymo funkcijas, pavyzdžiui, patvirtina Personalui taikomas nuostatas, suderintas su ES pareigūnų tarnybos nuostatomis ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygomis. Komiteto pirmininkas priima ir atleidžia į darbą EIB darbuotojus, sudaro sutartis su darbuotojais. Komiteto atliktos procedūros turi būti reziumuotos Sekretoriato protokoluose ir patvirtintos Direktorių valdybos bei pasirašytos EIB pirmininko, generalinio sekretoriaus.

*EIB  
valdymo  
komitetas*

Statuto 12 straipsnis skirtas *Audito komitetui*, kurį sudaro Valdytojų tarybos šešerių metų neatnaujinamai kadencijai paskirti šeši nariai. Vienas iš jų kasmet yra keičiamas. Nariai skiriami iš nepriklausomų asmenų, turinčių viešojo ir privataus sektoriaus finansinės veiklos, audito, bankų priežiūros patirties. Valdytojų taryba suderintu EIB pirmininko ir Audito komiteto pirmininko siūlymu gali paskirti ne daugiau kaip tris stebėtojus, kurie turi padėti Komitetui. Pastarasis savo ruožtu kasmet tikrina, ar EIB operacijos buvo tinkamai vykdomos, ar tinkamai tvarkomos finansinės apskaitos knygos. Taip pat jis atsako už EIB sąskaitų auditą, teikia informaciją apie finansinę EIB turto ir išipareigojimų padėtį, operacijų rezultatus ir nagrinėjamų finansinių metų pinigų srautus. Komitetas bent kartą per metus susitinka su Valdymo komitetu aptarti savo darbo ankstesniais finansiniais metais rezultatų ir einamųjų metų darbo programos. Finansinių metų pabaigoje, prieš pateikdamas Valdytojų tarybai, Komitetas turi gauti Direktorių valdybos parengtą metinės ataskaitos kartu su finansiniais atsiskaitymais projektą. Per tris savaites Komitetas turi išsiųsti ataskaitą, apimančią EIB veiksmų, operacijų vertinimus, EIB pirmininkui ir t. t.

*EIB  
Audito  
komitetas*

*EIB  
generalinis  
sekretoriatas*

*Generalinis sekretoriatas* aptarnauja EIB sprendimus priimančius organus, Direktorių valdybos komitetus, kitus darinius. Sekretoriatą sudaro EIB institutas (žinių programa norintiems atlikti taikomosios ekonomikos tyrimus), lingvistų tarnyba, komunikavimo skyrius, patarimų skyrius, ekonominių studijų skyrius, JASPERS (Komisijos, EIB, Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko<sup>1378</sup> bei Vokietijos banko partnerystės projektas<sup>1379</sup>) skyrius.

*EIB  
direktoriai,  
Generalinė  
inspekcija*

Be Generalinio sekretoriato, EIB yra ir kitų administracijos padalinių: tai, pavyzdžiui, teisės, įmonių paslaugų, operacijų, sandorių valdybos ir restruktūrizavimo, finansų, projektų, rizikos valdymo, projektų atitikties vertinimo, finansų kontrolės *direktoriai* ir *Generalinė inspekcija*.

Pagal Protokolo Nr. 5 27 straipsnį, EIB ir jo kreditorių, skolininkų arba bet kurių kitų asmenų ginčus sprendžia kompetentingi nacionaliniai teismai, išskyrus atvejus, kai jurisdikcija priskiriama ES Teisingumo Teismui.

*EIB grupė –  
EIB ir EIF*

1993 m. EIB Valdytojų tarybos sprendimu buvo įsteigtas *Europos investicijų fondas* (toliau – EIF). 1994 m. pradėjo veikti *EIB grupė*, kurią sudaro EIB ir EIF. „EIF specializacija – teikti rizikos kapitalą ir garantijų priemones mažosioms ir vidutinėms įmonėms plėtoti“.<sup>1380</sup> Pagrindinis EIF akcininkas yra EIB, kiti akcininkai – Komisija, privačios ir viešosios Europos finansinės institucijos. Pagal EIF statusą reglamentuojančius aktus<sup>1381</sup>, fondo vadovybę sudaro Generalinis susirinkimas, kurį sudaro Komisija, EIB, finansinės institucijos, Direktorių valdyba, sudaroma iš Susirinkimo skiriamų septynių narių, Vyriausiasis pareigūnas, kuriam padeda jo pavaduotojas. Komisija kartu su EIB grupe yra sukūrusi ne vieną jungtinę programą, pavyzdžiui, jau minėtąją JASPERS, JEREMIE<sup>1382</sup>, JESSICA<sup>1383</sup>, JASMINE<sup>1384, 1385</sup>.

<sup>1378</sup> *Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas* nėra ES institucija ar kitas jos organas. Tai 1991 m. sutartimi įsteigta institucija, sudaryta iš 61 vyriausybės, ES, EIB. Sudėjus ES, EIB ir valstybių narių akcijas išeina, kad ES akcijų banke yra 63 proc. Žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/financial\\_operations/coordination/ebrd/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/coordination/ebrd/index_en.htm)>.

<sup>1379</sup> Šio projekto tikslas – teikti nepriklausomas konsultacijas, padedančias pasirengti dideliems šalių, įstojusių į ES 2004 m. ir 2007 m., infrastruktūros projektams. Pagal: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/lt/funding/special-support-instruments/jaspers/](http://ec.europa.eu/regional_policy/lt/funding/special-support-instruments/jaspers/)>.

<sup>1380</sup> Žr.: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/financial\\_operations/coordination/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/financial_operations/coordination/index_lt.htm)>.

<sup>1381</sup> Statutes of the European Investment Fund – approved 14 June 1994 and amended 19 June 2000 by the General Meeting. OL C 225, 2001; Rules of Procedure of the European Investment Fund approved 14.06.1994 and amended 20.06.1995, 18.06.1996, 19.06.2000, 12.04.2005, 20.02.2009, 09.05.2011 and 30.06.2014 by the General Meeting.

<sup>1382</sup> Parama mažosioms ir vidutinėms įmonėms.

<sup>1383</sup> Pagal JESSICA programą buvo atnaujintas ne vienas Lietuvos universitetų bendrabutis.

<sup>1384</sup> Organizuoja techninę pagalbą (bendrai finansuojamą Europos Komisijos) mikrofinansų įstaigų plėtrai, teikia finansinę paramą skolinimo operacijoms (iš EIB išteklių) ir pradiniam kapitalui (iš ES išteklių). Pagal: *europa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/lt/funding/special-support-instruments/jasmine/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/lt/funding/special-support-instruments/jasmine/#1)>.

<sup>1385</sup> EIB. Liuksemburgas [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-18]. Prieiga per internetą: <[http://www.eib.org/attachments/general/governance\\_of\\_the\\_eib\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/general/governance_of_the_eib_en.pdf)>.

#### 4.4. ES agentūros

Pirmosios ES agentūros, įsteigtos 1975 m., dabar vadinamos pirmosios kartos agentūromis<sup>1386</sup>: Europos profesinio mokymo plėtros centras ir Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas. Vėliau per penkiolika metų nebuvo įsteigta nė vienos agentūros. Teigiama<sup>1387</sup>, kad daugiausia agentūrų buvo įsteigta 1990-aisiais. Jos vadinamos antrosios kartos agentūromis<sup>1388</sup>: Europos aplinkos agentūra, Europos mokymo fondas, Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba, Europos saugos ir sveikatos darbe agentūra, Bendrijos augalų veislių tarnyba, ES įstaigų Vertimų centras, Europos rasizmo ir ksenofobijos kontrolės centras. Šio šimtmečio pradžioje vėl buvo įsteigta naujų agentūrų (pavyzdžiui, Europos maisto saugos tarnyba, Europos jūrų saugumo agentūra, Europos aviacijos saugumo agentūra, Europos geležinkelių agentūra), kurias kai kurie mokslininkai vertina kaip trečiosios kartos agentūras<sup>1389</sup>. 2011 m. pradėjo veikti ir naujos finansų priežiūros, susijusios su Europą užklupusia ekonomine krize, institucijos<sup>1390</sup>. Vėliausiai įsteigta agentūra – Bendroji pertvarkymo valdyba (2014), kuri taip pat yra susijusi su finansų priežiūra (konkrečiau – su bankų sąjunga). Planuojama steigti Europos prokuroro tarnybą<sup>1391</sup>, kurios pagrindinė užduotis būtų tirti nusikaltimus ES biudžetui, vykdyti baudžiamąjį persekiojimą.

*ES agentūrų  
steigimo  
chronologija*

Steigimo sutartyse nėra normų, tiesiogiai įtvirtinančių agentūrų ar įstaigų steigimą. Manoma, kad jos steigiamos SESV 352 straipsnio pagrindu, bet yra dar keletas dokumentų, susijusių su agentūrų steigimo priežastimis ir procedūromis. Tai – Baltoji knyga dėl Europos valdymo (2001), Komunikatas dėl Europos reguliavimo agentūrų darbo gairių (2002), Komunikatas dėl geresnės teisėkūros (2002), Komunikatas „Europos agentūros: tolesnės veiklos kryptys“ (2008), Komunikatas dėl Europos finansų priežiūros (2009), Bendrasis pareiškimas dėl decentralizuotų agentūrų (2012), Tolesnės su bendruoju požiūriu į ES

*Dokumentai,  
atskleidžiantys  
agentūrų  
steigimo  
priežastis,  
jų struktūrą*

<sup>1386</sup> European Commission Note from Legal Service The Community Agencies SEC (2001) 340. Gauta elektroniniu paštu iš: European Commission, B-1049 Brussels - Belgium/Commission Européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique.

<sup>1387</sup> Žr.: VOS, E. Agencies and the European Union. Iš: VERHEY, L.; ZWART, T. (eds.). *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 114; PAULIKAS, V. Europos Sąjungos institucijos ir valdymas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 182.

<sup>1388</sup> Daug agentūrų buvo įsteigta 1994 m. ir 1995 m. po ES Tarybos vadovų susitikimo Briuselyje 1993 m. spalio 29 d., kuriame buvo nuspręsta dar septynioms agentūroms paskirti nuolatinės buveinės; žr. GERADIN, D.; PETIT, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. Jean Monnet Working Paper 01/04 [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-10]. Prieiga per internetą: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>>.

<sup>1389</sup> GERADIN, D.; PETIT, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. Jean Monnet Working Paper 01/04 [interaktyvus, žiūrėta 2011-10-10]. Prieiga per internetą: <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>>.

<sup>1390</sup> Istorinė ES agentūrų steigimosi raida aprašyta pagal autorės disertacijos 3 dalį. Žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 121–122.

<sup>1391</sup> Komisijos 2013 m. pateiktas Pasiūlymas – TARYBOS REGLAMENTAS dėl Europos prokuratūros įsteigimo. COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP).

decentralizuotas agentūras susijusios veiklos planas (2012), Komisijos bendrosios nuomonės dėl ES decentralizuotų agentūrų įgyvendinimo pažangos ataskaita (2013 m. ir 2015 m.)<sup>1392</sup>. Kai kuriuos iš šių dokumentų reikėtų apžvelgti.

Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo Komisija siūlė naujų autonominių reguliavimo agentūrų steigimą, kad visoje ES būtų užtikrintas vienodas taisyklių taikymas ir vykdymas. Komunikate dėl Europos reguliavimo agentūrų darbo gairių pateikti pagrindiniai agentūrų bruožai, t. y. jos turi būti steigiamos reglamentu, turi vykdyti aiškiai apibrėžtų sričių užduotis, visos turi turėti juridinio asmens statusą bei tam tikro lygio organizacinį ir finansinį nepriklausomumą. Komunikate dėl geresnės teisėkūros tvirtinama, kad tokių užduočių įgyvendinimo decentralizavimas ir perdavimas ES reguliavimo agentūroms nemenkina Komisijos įgaliojimų veiksmingumo. Komunikate „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“ pripažįstama, kad vertinant agentūrų veiklą trūksta reikiamo supratimo, kad nėra bendros vizijos dėl agentūrų vietos ES institucijų sistemoje. Komunikate dėl Europos finansų priežiūros teigiama, kad nepakanka esamų priežiūros priemonių tam, kad būtų galima išvengti krizės, ją suvaldyti ir įveikti<sup>1393</sup>. Šiuose dokumentuose galima išvengti priežastis, dėl kurių minimos agentūros buvo steigiamos<sup>1394</sup>. Bendrasis pareiškimas dėl decentralizuotų agentūrų buvo atsakas į Komunikatą „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“. Pripažįstama, kad turėtų būti vartojama viena sąvoka „ES agentūra“, nustatoma, kas turėtų sudaryti agentūrų struktūrą ir valdymą, apibrėžiama agentūrų veiklos įvairovė, veiklos ir išteklių programavimas (planavimas), vidaus ir išorės audito gairės ir t. t. Taigi visos trys ES institucijos apsisprendė dėl to, kad turi būti nustatoma aiškesnė ir veiksmingesnė agentūrų sistema. Šiam bendram požiūriui įgyvendinti buvo sukurtas veikslių planas ir pateiktos dvi ataskaitos.

Teisinėje literatūroje pateikiama daug įvairių ES agentūrų skirstymo variantų. Kartais agentūrų statusas yra toks ypatingas, kad jos net įvardijamos ne Sąjungos, o Europos agentūromis. Štai E. M. Busuioc net nevartoja kategorijos „ES agentūros“. Ji vartoja sąvoką „Europos agentūros“ ir jas skirsto į Komisijos bei Tarybos agentūras ir į reguliavimo bei vykdomąsias agentūras<sup>1395</sup>. Mokslininkė teigia, kad agentūros skirstomos

Europos/  
ES  
agentūrų  
skirstymas

<sup>1392</sup> *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final; Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final; European Governance: Preparatory Work for the White Paper*; Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“, KOM (2008) 135 galutinis; Komisijos Komunikatas Europos finansų priežiūra, KOM (2009) 252 galutinis; Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos bendras pareiškimas dėl decentralizuotų agentūrų; *Roadmap on the follow-up to the Common Approach on EU decentralised agencies; Commission progress report on the implementation of the Common Approach*; Komisijos 2015-04-24 ataskaita dėl bendro požiūrio į ES decentralizuotų agentūrų įgyvendinimo pažangą. COM (2015) 179 final.

<sup>1393</sup> Ši pastraipa parengta daugiausia remiantis: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 120–121.

<sup>1394</sup> Daugiau apie agentūrų steigimo priežastis žr.: *Ibid.*, p. 122–123.

<sup>1395</sup> BUSUIOC, E. M. *European Agencies: Law and Practices of Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

į Komisijos ir Tarybos agentūras dėl ankstesnės ramsčių sistemos. Komisijos agentūros buvo steigiamos Komisijos iniciatyva pagal pirmąjį ramsčių (trys bendrijos). Tarybos steigiamos agentūros antrojo (BUSP) ir trečiojo (teismų ir policijos bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose) ramsčių srityse, po Lisabonos sutarties – laisvės, saugumo ir teisingumo bei bendrojo saugumo ir politikos srityse (pavyzdžiui, Europolas, Europos gynybos agentūra, Eurojustas, CEPOL).

Pagal kitus kriterijus ES agentūros yra skirstomos į keletą grupių: decentralizuotosios, vykdomosios, Euratomo sutartį įgyvendinančios agentūros ir įstaigos, bendrosios saugumo ir gynybos politikos agentūros, Europos inovacijų ir technologijų institutas<sup>1396</sup>. Tolesnėse pastraipose apžvelgiami ES agentūrų ir kitų įstaigų steigimo teisiniai pagrindai, jų administracinė struktūra bei funkcijos pagal minėtąsias grupes.

#### 4.4.1. Decentralizuotosios agentūros

ES agentūros sąvokos apibrėžimo nėra jokiose steigimo sutartyse. Pagal Komisijos Teisės tarnybos 2001 m. vidaus dokumentą<sup>1397</sup>, agentūra yra decentralizuotas, turintis konkrečią misiją ir užduotis organas, kuriam būdingi šie požymiai: steigiamas reglamentu, turi atskiro juridinio asmens statusą, nepriklausomus valdybų narius, finansinę nepriklausomybę, personalas valdomas ES pareigūnų tarnybos nuostatų ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų normų pagrindais<sup>1398</sup>.

*Agentūros apibrėžimas*

Agentūros laikomos decentralizuotomis, nes atlieka skirtingus uždavinius, nei Komisijos centralizuotieji įgaliojimai, be to, jos įsteigtos ne Briuselyje ar Liuksemburge, o kitose ES valstybėse narėse. Pavyzdžiui, Europos lyčių lygybės instituto būstinė yra Vilniuje, ES pagrindinių teisių agentūros – Vienoje, Augalų veislių tarnyba – Anžu, Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūra – Liubianoje, Europos aplinkos agentūra – Kopenhagoje, Europos vaistų agentūra – Londone ir t. t.

*Kodėl decentralizuotosios?*

Visos decentralizuotosios agentūros turi atitinkamą administracinę struktūrą ir valdymą. Nors Bendrajame pareiškime dėl decentralizuotųjų agentūrų buvo įtvirtinta siekiama suvienodinti administracinę struktūrą ir valdymą, iki šiol agentūrų valdymo ir administravimo organų sistemos šiek tiek skirtingos. Tolesnėse pastraipose apžvelgiama agentūrų administracinė struktūra ir valdymas<sup>1399</sup>.

*Agentūrų administravimo struktūra*

<sup>1396</sup> europa.eu [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-21]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_lt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_lt.htm)>.

<sup>1397</sup> European Commission Note from Legal Service The Community Agencies SEC (2001) 340. Gauta elektroniniu paštu iš: European Commission, B-1049 Brussels - Belgium/Commission Européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique.

<sup>1398</sup> Daugiau žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 123–124.

<sup>1399</sup> Galima remtis šiais aktais: 2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002, nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. ►

Aukščiausieji kolegialaus agentūrų valdymo organai gali būti *administracijų valdybos* (angl. *administrative board*). Pavyzdžiui, Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūroje (toliau – ACER), Europos geležinkelių agentūroje (toliau – EGA), GNSS agentūroje (toliau – GSA), Europos jūrų saugumo agentūroje (toliau – EMSA), Europos ligų prevencijos ir kontrolės centre (toliau – ECDC), Europos žu-

◀ OL L 31, 2002; 2008 m. vasario 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB. OL L 79, 2008; Regulation (EC) No. 724/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 amending Regulation establishing a European Maritime Safety Agency. OJ L 129/1, 2004; 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB. OL L 396, 2006; 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1335/2008, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 881/2004, įsteigiantį Europos geležinkelių agentūrą. OL L 354/51, 2008; 2010 m. rugsėjo 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 912/2010, kuriuo įsteigiama Europos GNSS agentūra, panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1321/2004 dėl Europos palydovinės radijo navigacijos programų valdymo struktūrų sukūrimo ir iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 683/2008. OL L 276/11, 2010; 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 726/2004, nustatantis Bendrijos leidimų dėl žmonėms skirtų ir veterinarinių vaistų išdavimo ir priežiūros tvarką ir įsteigiantis Europos vaistų agentūrą. OL L 136, 2004; 1994 m. liepos 27 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2100/94 dėl augalų veislių teisinės apsaugos Bendrijoje. OL L 227/1, 1994; 2005 m. balandžio 26 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 768/2005, įsteigiantis Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūrą ir iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2847/93, nustatantį bendros žuvininkystės politikos kontrolės sistemą. OL L 128/1, 2005; 2007 m. vasario 15 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 168/2007, įsteigiantis ES pagrindinių teisių agentūrą. OL L 53/1, 2007; 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 401/2009 dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo. OL L 126/13, 2009; 1975 m. gegužės 26 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 1365/75 dėl Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo įsteigimo. OL L 184/1, 1975; Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 851/2004, įsteigiantis Europos ligų prevencijos ir kontrolės centrą. OL L 142/1, 2004; 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1922/2006, įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą. OL L 403/9, 2006; 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija). OL L 354/82, 2008; 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1920/2006 dėl Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (nauja redakcija). OL L 376/1, 2006; 2004 m. spalio 26 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą. Tarybos 1975 m. vasario 10 d. reglamentas (EEB) Nr. 337/75 dėl Europos profesinio mokymo plėtros centro įsteigimo. OL L 355/1, 1975; 1994 m. lapkričio 28 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2965/94, įsteigiantis ES įstaigų vertimo centrą. OL L 314, 1994; 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo, Tarybos 1994 m. liepos 18 d. reglamentas (EB) Nr. 2062/94 dėl Europos darbuotojų saugos ir sveikatos darbe agentūros įsteigimo, 2004 m. kovo 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 460/2004, įsteigiantis Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūrą. OL L 077, 2004; 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 713/2009, įsteigiantis Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūrą. OL L 211/1, 2009; 2011 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1077/2011, kuriuo įsteigiama Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra. OL L 286/1, 2011; 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) ir Biuro įsteigimo. OL L 337/1, 2009; 2013 m. sausio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 100/2013, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1406/2002, įsteigiantis Europos jūrų saugumo agentūrą. OL L 39/30, 2013; 2009 m. vasario 26 d. Tarybos reglamentas dėl Bendrijos prekių ženklo. OL L 78/1, 2009; 2005 m. rugsėjo 20 d. Tarybos sprendimas 2005/681/TVR, įsteigiantis Europos policijos koledžą (CEPOL) ir panaikinantis sprendimą 2000/820/TVR. OL L 256/63, 2005; 2009 m. balandžio 6 d. Tarybos sprendimas dėl Europos policijos biuro (Europolo) įsteigimo. OL L 2009; 2008 m. gruodžio 16 d. Tarybos sprendimas Nr. 2009/426/TVR dėl Eurojusto stiprinimo ir iš dalies keičiantis Sprendimą 2002/187/TVR, įkuriantį Eurojustą siekiant sustiprinti kovą su sunkiais nusikaltimais. OL L 138/14, 2009; 2014 m. liepos 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 806/2014, kuriuo nustatomos kredito įstaigų ir tam tikrų investicinių įmonių pertvarkymo vienodos taisyklės ir vienoda procedūra, kiek tai susiję su bendru pertvarkymo mechanizmu ir Bendru pertvarkymo fondu, ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010. OL L 225/1, 2014.

vininkystės kontrolės agentūroje (toliau – EFCA). Į administracijų valdybas gali būti skiriami po vieną kiekvienos valstybės narės atstovą (juos paprastai siūlo nacionalinių centrinių viešojo administravimo institucijų vadovai, pavyzdžiui, ministrai, o tvirtina Taryba sprendimu. Šie atstovai nėra Sąjungos tarnautojai, jiems netaikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatų normos ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygos) ir keturi Komisijos atstovai, taip pat atstovai, neturintys teisės balsuoti, kurie visoje Europoje atstovauja atitinkamoms grupėms. Pavyzdžiui, EGA yra tokia administracijos valdybos sudėtis. GNSS administracijos valdybą sudaro vienas kiekvienos valstybės narės paskirtas atstovas, keturi Komisijos paskirti atstovai ir vienas balsavimo teisės neturintis Europos Parlamento paskirtas atstovas. EMSA administracijos valdybą sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės atstovą ir keturi Komisijos atstovai, Komisijos skiriami keturi daugiausia suinteresuotų sektorių specialistai, neturintys balso teisės. ECDC minėtąją valdybą sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės paskirtą narį, du Europos Parlamento paskirti nariai ir trys Komisijai atstovaujantys, jos paskirti nariai. EFCA administracijos valdyba sudaroma iš valstybių narių atstovų ir šešių Komisijos atstovų. Kaip matyti, administracijos valdybų sudėtys yra skirtingos, bet daugiausia jose dalyvauja bent po vieną valstybės narės atstovą, išskyrus ACER, kurios administracijos valdybą sudaro devyni nariai (kiekvienas narys turi pakaitinį), iš kurių du narius ir jų pakaitinius narius skiria Komisija, du – Europos Parlamentas, penkis – Taryba. Pagrindinės administracijų valdybų funkcijos yra šios: tvirtinti ir skelbti agentūrų metines veiklos ataskaitas ir teikti jas Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai, kartais ir Audito Rūmams, valstybėms narėms; priimti agentūrų strategijas; nustatyti agentūrų ir savo darbo tvarkos taisykles; tvirtinti darbo programas; skirti direktorių ar vykdomąjį direktorių, taikyti jam drausmės priemones ir t. t. Administracinės valdybos iš savo narių išsirenka pirmininką ir jo pavaduotojus.

Angl. *Management board*, arba *Governing Board* (į lietuvių kalbą kartais verčiama tiesiog *valdyba*, arba *valdančioji valdyba*), kaip aukščiausiasis kolegialus valdymo darinys, yra Europos aplinkos agentūroje (toliau – EFA), Europos aviacijos saugos agentūroje (toliau – EASA), Europos pagrindinių teisių agentūroje (toliau – FRA), Europos cheminių medžiagų agentūroje (toliau – ECHA), Europos maisto saugos tarnyboje (toliau – EFSA), Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūroje (toliau – eu-LISA), Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fonde (toliau – *Eurofound*), Europos mokymo fonde (toliau – ETF), Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centre (toliau – EMCDDA), Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūroje (toliau – FRONTEX), Europos prieglobsčio paramos biure (toliau – EASO), Europos profesinio mokymo centre (toliau –

*Agentūrų  
valdančiosios  
valdybos*

*Cedefop*), Europos darbuotojų saugos ir sveikatos agentūroje (toliau – EU-OSHA), Europos policijos biure (toliau – EUROPOL), Europos policijos koledže (toliau – CEPOL), ES įstaigų Vertimo centre (toliau – CdT), Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūroje (toliau – ENISA), Europos vaistų agentūroje (toliau – EMA), Europos lyčių lygybės institute (toliau – EIGE). Valdybų sudėtis ir funkcijos panašios į minėtųjų administracinių valdybų sudėtį ir funkcijas. Kai kurių agentūrų valdybas sudaro mažiau nei 28 valstybių narių atstovai, pavyzdžiui, EIGE valdyboje yra aštuoniolika narių. Tokiu atveju nariai yra rotuojami pagal valstybes.

*Agentūrų  
vykdomosios  
tarybos*

Įstaigų valdybos gali steigti *vykdomąsias tarybas*<sup>1400</sup>. Pavyzdžiui, ENISA, FRA valdančiosios tarybos yra įsteigusios vykdomąsias tarybas (angl. *executive board*). Šie dariniai, sudaryti iš kelių valdančiosios tarybos narių ir jos pirmininko, rengia valdybos sprendimų projektus.

*Agentūrų  
biurai*

Minėtųjų įstaigų valdybos gali steigti *biurus*. Pavyzdžiui, tokie padaliniai yra įsteigti *Eurofound*, EFA, *Cedefop*, EU-OSHA. Biurus paprastai sudaro pirmininkai, jų pavaduotojai, kiti pareigūnai. Biuro pagrindinė užduotis yra prižiūrėti, kaip įgyvendinami valdybos sprendimai, ir užtikrinti tinkamą agentūrų valdymą, kai nevyksta valdybos posėdžiai.

*Agentūrų  
administracijų  
tarybos*

*Administracijų tarybos* kaip aukščiausieji kolegialūs valdymo dariniai yra Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyboje (toliau – OHIM) ir Bendrijos augalų veislių tarnyboje (toliau – CPVO). Jas sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės atstovą ir vienas Komisijos atstovas bei jų pakaitiniai nariai. Nariams gali padėti patarėjai ar ekspertai. Nariai iš savo tarpo renka pirmininką ir jo pavaduotoją. Šios tarybos pataria klausimais, už kuriuos atsakingos agentūros, nustato bendras veiklos gaires, svarsto pirmininko valdymo ataskaitą ir kontroliuoja agentūros veiklą, nustato komitetų skaičių, agentūrų veiklos procedūrų taisykles, tyrimų atlikimo gaires, gali teikti nuomones Tarnybai ar Komisijai, reikalauti iš jų informacijos, gali pasiūsti Komisijai jai pateiktus projektus arba savo pačios parengtus agentūras steigiančio reglamento pakeitimų projektus, teikia konsultacijas, atlieka su agentūrų biudžetu susijusias funkcijas ir kt.

*Agentūrų  
reguliavimo  
valdybos*

Agentūrose, kurių aukščiausiasis kolegialus valdymo darinys yra administracijos valdyba, gali būti formuojamos *reguliavimo valdybos*. Pavyzdžiui, ACER nariu gali būti tik vienas nacionalinės reguliavimo institucijos atstovas iš kiekvienos valstybės narės. Kiekviena nacionalinė reguliavimo institucija atsakinga už pakaitinio nario, vieno iš nacionalinės reguliavimo institucijos dabartinių darbuotojų, skyrimą. Reguliavimo valdyba iš savo narių renka pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Ji teikia nuomones agentūros direktoriui, vertina kandidatą į direktoriaus pareigas ir t. t. Pagal agentūros veiklos specifiką, agentūroje gali būti, pavyzdžiui, *Saugumo akreditavimo valdyba* (GSA). Ją sudaro po vieną

<sup>1400</sup> Kai kur vėrčiama „vykdomoji valdyba“, pavyzdžiui, Reglamente Nr. 168/2007.



kiekvienos valstybės narės atstovą, vienas Komisijos atstovas ir vienas vyriausiojo įgaliotinio atstovas.

Minėtosiuose agentūrose yra *direktoriai*, arba *vykdomieji direktoriai*. Jų kandidatūras siūlo Komisija. Juos viešojo konkurso būdu atitinkamai kadencijai (dažniausiai penkerių metų) skiria valdybos. Direktorius organizuoja valdybos darbą, atsako už agentūros metų darbo programos įgyvendinimą, tvarko personalo reikalus, įgyvendina biudžetą, administracinės valdybos sprendimus, rengia metines ataskaitas apie agentūrų veiklą ir perspektyvas, organizuoja veiksmingos stebėsenos sistemą, kad galėtų palyginti agentūrų laimėjimų atitiktį joms nustatytiems darbo tikslams ir uždaviniams. Be to, savo uždavinių įvykdymo ataskaitą gali pateikti Europos Parlamentui ir Tarybai (pavyzdžiui, EMSA vykdomasis direktorius). Direktoriams gali padėti departamentų vadovai, kuriuos skiria direktorius su valdybos sutikimu. Kai kuriuos direktorius (pavyzdžiui, Europolo) į pareigas skiria Taryba, kitus (pavyzdžiui, CEPOL direktorių) skiria valdybos be Komisijos siūlymo. Direktoriai yra teisiniai agentūrų atstovai.

*Agentūrų  
direktoriai,  
arba  
vykdomieji  
direktoriai*

Agentūroms, kuriose aukščiausiasis kolegialus valdymo darinys yra administracijų tarybos, vadovauja ne direktoriai ar vykdomieji direktoriai, bet *pirmininkai*. Juos penkerių metų kadencijai skiria Taryba iš sąrašo kandidatų, kuriuos pasiūlo Komisija, gavusi Administracijos tarybos nuomonę. Pavaduotojai skiriami pasikonsultavus su pirmininku. Pirmininkas imasi veiksmų, įskaitant vidaus administracinių nurodymų priėmimą ir pranešimų skelbimą, kad užtikrintų agentūros darbą pagal reglamentų nuostatas, teikia Komisijai Administracijos tarybos nustatytas taisykles ar paskelbtas gaires, o Administracijos tarybai – valdymo ataskaitą, yra įgaliotas valdyti personalą, teikia pasiūlymus, sudaro agentūros pajamų ir išlaidų sąmatas, vykdo biudžetą, teikia informaciją, kai to reikalauja Administracijos taryba, teikia taisyklių, susijusių su agentūrų veikla, pakeitimų projektus.

*Agentūrų  
pirmininkai*

Minėtosiuose agentūrose gali būti ir *patariamieji forumai*. Pavyzdžiui, ECDC, kurį sudaro valstybėse narėse esančių atitinkamos kompetencijos institucijų, vykdančių susijusias ar panašias užduotis, nariai. Kiekviena valstybė narė skiria po vieną atstovą, kurio mokslinė kompetencija yra pripažinta, taip pat Komisija įvardija tris narius, atstovaujančius suinteresuotoms šalims, pavyzdžiui, pacientams atstovaujančios nevyriausybinės organizacijos, profesinės organizacijos ar mokslo įstaigos. Patariamasis forumas turi sukurti metodus, skirtus keistis informacija apie grėsmes sveikatai ir kaupti žinias. Gali būti ir *patariamasis valdybos*. Pavyzdžiui, EFCA yra patariamoji valdyba, sudaryta iš regionų konsultacinių tarybų atstovų. Gali būti formuojamos *patariamasis grupės* (pavyzdžiui, eu-LISA yra kelios tokios grupės – SIS II, VIS ir Eurodac), kurias sudaro valstybių narių ir Komisijos skiriami atstovai. Taip pat *patariamieji susirinkimai*, antai EFSA patariamasis susirinkimas

*Agentūrų  
patariamieji  
forumai,  
patariamasis  
valdybos ir t. t.*

yra sudarytas iš valstybių narių kompetentingų institucijų atstovų, kurių kiekvieną skiria atskira valstybė narė. Susirinkimas pataria vykdomajam direktoriui, nustato keitimosi informacija apie galimą riziką ir žinių kaupimo procedūras ir pan. EIGE yra *ekspertų forumas*, patariantis Instituto direktoriui.

*Nuolatinė  
suinteresuotųjų grupė*

Kai kuriose agentūrose valdymo ir administravimo organams (pavyzdžiui, ENISA) priskiriama *nuolatinė suinteresuotųjų grupė*. Ją steigia ir jai pirmininkauja vykdomasis direktorius. Grupė sudaryta iš specialistų, atstovaujančių atitinkamiems suinteresuotiems asmenims, pavyzdžiui, informacinių ir telekomunikacinių technologijų pramonei, vartotojų grupėms ir tinklų bei informacijos saugumo mokslo ekspertams.

*Agentūrų  
apeliacijų  
tarybos ir  
komisijos*

Agentūrose yra *apeliacijų tarybos*<sup>1401</sup>, arba *apeliacijų komisijos*<sup>1402</sup>. Pavyzdžiui, ACER apeliacinę tarybą sudaro šeši nariai ir šeši pakaitiniai nariai, atrinkti iš nacionalinių reguliavimo institucijų, konkurencijos institucijų arba kitų nacionalinių ar ES institucijų dabartinių arba buvusių vyresniųjų pareigūnų, turinčių reikalingos patirties energetikos sektoriuje. Tarybą skiria ir atleidžia Administracijos valdyba. Apeliacijų taryba nagrinėja apeliacinius skundus. Sprendimai dėl apeliacinių skundų arba agentūros priimtų sprendimų skundžiami ES Teisingumo Teismui. Kai kuriose agentūrose (pavyzdžiui, CPVO, OHIM, EASA) yra daugiau nei viena apeliacijų taryba. Agentūros, turinčios aukščiausiuosius kolegaliuosius valdymo organus, sudaro administracijų tarybą. Apeliacijų tarybų pirmininkus ir atitinkamus jų pakaitinius skiria Taryba iš kandidatų į kiekvieno pirmininko ir kiekvieno pakaitinio postą sąrašo, kurį pasiūlo Komisija, gavusi Administracijos tarybos nuomonę (CPVO atvejis), arba kurį pasiūlo Administracijos taryba (OHIM atvejis), o kitus narius – pagal iš agentūros pasiūlytų kvalifikuotų narių sąrašą penkerių metų laikotarpiui. Apeliacijų tarybų narius gali atleisti ES Teisingumo Teismas, kai bylą jam perduoda Administracijos taryba Apeliacijų tarybų pirmininko teikimu, pareikštu pasitarus su Tarybos, kuriai priklauso suinteresuotasis narys, pirmininku.

Pabrėžtina, kad apeliacijų tarybos arba komisijos yra tose agentūrose, kurios priima atskirus sprendimus, sukeliančius teisinių padarinių tretiesiems asmenims.

*Agentūrų  
komitetai*

Agentūrose gali būti steigiami *komitetai*. Pavyzdžiui, EFA *mokslo komitetas*, kurį sudaro aukštą aplinkos mokslų kvalifikaciją turintys nariai. Juos skiria valdyba, atsižvelgdama į tai, kokioms mokslo sritims turi būti atstovaujama komitete, kad agentūra galėtų tinkamai atlikti funkcijas. Pavyzdžiui, EMCDDA mokslo komitetą sudaro iki penkiolikos gerai žinomų mokslininkų, paskirtų valdybos atsižvelgiant į jų mokslinę kompetenciją ir nepriklausomumą. Antai FRA mokslo

<sup>1401</sup> Kai kuriuose steigiamuosiuose teisės aktuose apeliacijų tarybos vėrčiamos kaip apeliacijų valdybos. Pavyzdžiui, žr. Reglamentą (EB) Nr. 216/2008, nors angl. vartojama sąvoka *board of appeal*.

<sup>1402</sup> Pavyzdžiui, ECHA.

komitetą sudaro nepriklausomi asmenys, turintys aukštą kvalifikaciją pagrindinių teisių srityje. Valdančioji taryba skiria narius taikydama skaidrią konkurso ir kandidatų atrankos tvarką, pasikonsultavusi su atitinkamu Europos Parlamento komitetu. Paminėtinas ir EFSA mokslo komitetas. Mokslo komitetai paprastai teikia agentūroms nuomones. Komitetų nariai dažniausiai skiriami trejų metų kadencijai. Agentūrose gali būti steigiami *vykdomieji komitetai*. Pavyzdžiui, EMCDDA valdybai padeda vykdomasis komitetas, priimančias sprendimus, numatytus finansinių klausimų reguliavimo taisyklėse. Komitetą sudaro pirmininkas ir jo pavaduotojas, du kiti valdybos nariai, atstovaujantys valstybėms narėms ir paskirti valdybos, bei du Komisijos atstovai. Yra įsteigtas *biudžeto komitetas* prie OHIM. Taip pat esama komitetų, turinčių administracinių dalinių statusą. Pavyzdžiui, vienas iš ECHA valdymo ir administravimo darinių yra *Rizikos vertinimo komitetas*, atsakingas už agentūros nuomones apie įvertinimus, autorizacijos paraiškas, ribojimus, siūlymus dėl klasifikavimo ir ženklavimo. Taip pat minimas *Socialinės ir ekonominės analizės komitetas*, vertinantis Agentūros gautas autorizacijų paraiškas bei rengiantis atsakymus į klausimus dėl siūlomų apribojimų ir kitus, kylančius taikant atitinkamą reglamentą ir susijusius su rengiamo teisės akto dėl cheminių medžiagų socialiniu ir ekonominiu poveikiu. ECHA veikia ir *Valstybių narių komitetas*, teikiantis nuomones apie agentūros ar valstybių narių pasiūlytų sprendimų projektus ir pasiūlymus dėl didelį susirūpinimą keliančių cheminių medžiagų. Į šiuos komitetus kiekviena valstybė narė gali siūlyti savo kandidatus. Sąrašą sudaro vykdomasis direktorius, o narius skiria valdančioji taryba. Pastaroji tvirtina ir minėtųjų komitetų darbo tvarkos taisykles. Tokių komitetų būna ir EMA. Pavyzdžiui, Žmonėms skirtų vaistų komitetas yra atsakingas už Agentūros išvados bet kokių klausimų, susijusių su žmonėms skirtų vaistų įvertinimu, rengimą; *Veterinarinių vaistų komitetas* atsakingas už Agentūros išvados rengimą bet kokių klausimų, susijusių su veterinarinių vaistų įvertinimu; dar yra *Retųjų vaistų komitetas* ir *Vaistažolių komitetas*.

Agentūroms padėti gali būti kviečiami *komandiruotieji nacionaliniai ekspertai*, pavyzdžiui, GSA. Pastarieji nėra laikomi ES tarnautojais. Agentūrose gali būti formuojamos *darbo grupės*, kurias sudaro įvairių sričių ekspertai. Pavyzdžiui, ENISA tokias grupes formuoja vykdomasis direktorius. EMA tokias grupes formuoja ir ekspertus kviečia komitetai.

Agentūros gali būti steigiamos ir informaciniams tinklams prižiūrėti. Pavyzdžiui, *Europos narkotikų ir narkomanijos informacinis tinklas*, priskiriamas EMCDDA. Šį ir kitus tokius tinklus sudaro centrai kiekvienoje valstybėje narėje ir kiekvienoje susitarimą sudariusioje šalyje, ir Komisijos centras. ECHA priklauso Informacijos apie cheminių medžiagų teisės aktų vykdymą plėtos *forumas*, koordinuojantis už atitinkamo reglamento nuostatų vykdymo užtikrinimą atsakingų valstybių narių institucijų tinklą. Agentūros bendradarbiauja su tinklais, pavyzdžiui, EEA

*Nacionaliniai  
ekspertai  
agentūrose*

– su *ES aplinkos apsaugos įstatymų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo darbo tinklu*.

*Agentūrų sekretoriatai*

Kai kurių agentūrų steigimo dokumentuose minimi ir jų *sekretoriatai*. Pavyzdžiui, CEPOL, EMA, ECHA, Bendroji pertvarkymo valdyba (toliau – BPV). Už sekretoriatų darbą atsakingi direktoriai. Sekretoriatai yra dariniai, teikiantys techninę ir administracinę paramą komitetams ir užtikrinantys tinkamą jų darbo koordinavimą.

*Kitokia valdymo konfigūracija*

Esama agentūrų, kurių administravimo ir valdymo organų konfigūracija kitokia. Tokių institucijų aukščiausiasis kolegialus valdymo darinys yra *reguliuotojų valdyba*, pavyzdžiui, Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijoje (toliau – EERRI). Reguliuotojų valdybą sudaro po vieną narį iš kiekvienos valstybės narės. Paprastai tai yra kiekvienoje valstybėje narėje įsteigtos nacionalinės reguliavimo institucijos vadovas arba paskirtas aukšto lygio atstovas (Lietuvos atveju tai būtų Ryšių reguliavimo tarnybos vadovas arba paskirtas kitas šios institucijos atstovas). Iš savo narių valdyba renka pirmininką ir jo pavaduotoją. Reguliuotojų valdyba priima ir viešai skelbia EERRI darbo tvarkos taisykles, prieš valstybėms narėms ar nacionalinėms reguliavimo institucijoms atliekant savanoriškus finansinius įnašus Valdyba juos tvirtina, priima EERRI metų darbo programą, perduoda ją Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai, priima metinę EERRI veiklos ataskaitą ir kasmet teikia ją Europos Parlamentui, Tarybai, Komisijai, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui bei Audito Rūmams. Valdybai padeda *biuras*, teikiantis administravimo ir profesinę paramą. Biurą sudaro Valdymo komitetas ir biurui vadovaujantis Administracijos vadovas. *Valdymo komitetą* sudaro po vieną narį iš kiekvienos valstybės narės ir vienas Komisijai atstovaujantis narys. Jis skiria Administracijos vadovą, teikia jam patarimus, atsako už darbuotojų skyrimą, padeda ekspertų darbo grupėms vykdyti užduotis. *Administracijos vadovas* už savo veiklą atskaitingas Valdymo komitetui. Jį viešojo konkurso būdu vieną kartą atnaujinamai trejų metų kadencijai skiria Valdymo komitetas, atsižvelgdamas į nuopelnus ir sugebėjimus bei patirtį elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų srityje. Vadovas padeda rengti Reguliuotojų valdybos, Valdymo komiteto ir ekspertų darbo grupių darbotvarkes, Valdymo komitetui – kitų metų Biuro darbo programos projektą, atlieka Biuro metų darbo programos įgyvendinimo priežiūrą, vykdo Biuro biudžetą, padeda rengti metinės EERRI veiklos ataskaitos projektą ir t. t.

*Eurojusto valdymo ir administravimo struktūra*

Decentralizuotų agentūrų grupėje administracijos struktūra ir statusu išsiskiria Eurojustas. Jį sudaro po vieną valstybės narės pagal jos teisinę sistemą komandiruotą nacionalinį narį – prokurorą, teisėją arba lygiavertės kompetencijos policijos pareigūną. Čia veikia *kolegija*, kurią sudaro visi nacionaliniai nariai, turintys po vieną balsą. Kolegijos funkcijos ir sudėtis panaši kaip minėtosios valdybos. Taip pat veikia *jungtinis priežiūros organas*, atliekantis aktyvią Eurojusto veiklos stebėseną. Jį sudaro po vieną valstybės narės teisėją, kuris nėra Eurojusto narys. *Administracijai* vadovauja kolegijos penkeriems metams skiriamas *direktorius*. Eurojuste

veikia *budintysis koordinavimo padalinys* (toliau – BKP), atliekantis savo užduotis skubiais, neatidėliotinais atvejais. Su BKP turi būti įmanoma nepertraukiamai bet kada susisiekti per Eurojuste esantį vieną bendrą BKP kontaktinį asmenį. BKP dirba po vieną kiekvienos valstybės narės atstovą, galintį imtis veiksmų visą parą visą savaitę.

Savo struktūra išsiskira ir BPV, kurios valdymo ir administravimo struktūrą sudaro *plenarinės sudėties* ir *vykdomosios sudėties valdybos*, pirmininkas, jo pavaduotojai, kuriuos skiriant dalyvauja Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba, bei *sekretoriatas*.

*BPV  
valdymas,  
administra-  
vimas*

Administracinis ir valdymo struktūrinis išskirtinumas būdingas ir steigiamai Europos prokuroro tarnybai. Planuojama, kad Tarnybą sudarys *prokuroras*, jo *pavaduotojai*, Tarybos skiriami viešųjų konkursų būdu aštuonerių metų kadencijai valstybėse narėse išikūrę *paskirtieji prokurorai*. Administracinę pagalbą teiktų *Eurojusto administracija*.

*Europos  
prokuroro  
tarnybos  
valdymas*

Agentūrų administracija gali būti skirstoma į direktoratus (pavyzdžiui, ECHA), skyrius (pavyzdžiui, EMA, Eurojustas), departamentus (pavyzdžiui, OHIM), sekretoriatas (pavyzdžiui, genocido tinklo sekretoriatas Eurojuste). Jose gali būti skyrių, kurių pavadinimuose yra žodžių „akademija“, „observatorija“ (pavyzdžiui, OHIM).

*Agentūrų  
administra-  
cijų padaliniai*

Visų agentūrų darbuotojams, t. y. direktoriams, vykdomiesiems direktoriams, dirbantiems administracijos daliniuose, taikomi ES pareigūnų tarnybos nuostatai ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų normos, taigi šie asmenys yra ES tarnautojai. Minėtosios normos netaikomos ekspertams, valdybų nariams, kurie yra valstybių narių atitinkamų institucijų atstovai. Agentūroms taikomas Protokolas dėl ES privilegijų ir imunitetų.

*Agentūrų  
personalas*

Steigiamuosiuose reglamentuose agentūros paprastai įvardijamos juridiniais asmenimis, kai kurios (pavyzdžiui, *Eurofound*) – ne pelno siekiančiomis organizacijomis. Kiekvienoje valstybėje narėje agentūros įgyja pagal jų teisės aktus juridiniams asmenims taikomą didžiausią teisnumą: gali įgyti, perduoti kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turtą, būti teismo proceso šalimis.

*Agentūrų  
teisinis  
statusas*

Matyti, kad agentūrų teisinis statusas paprastai įtvirtinamas jų steigimo dokumentuose, t. y. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentuose (pavyzdžiui, Reglamentas (EB) Nr. 178/2002, Reglamentas (EB) Nr. 216/2008) arba Tarybos reglamentuose (pavyzdžiui, Reglamentas (EB) Nr. 2100/94, Reglamentas (EB) Nr. 768/2005), agentūrų valdybų tvirtinamose darbo tvarkos taisyklėse. Kai kurių jų teisinis statusas numatomas Sutartyse. Pavyzdžiui, Eurojusto – SESV 85, 86 ir 89 straipsniuose, ES sutartyje; Europolo – ES sutartyje, SESV 85, 86, 88 straipsniuose; dar neveikiančios Europos prokuroro tarnybos – SESV 86 straipsnyje<sup>1403</sup>.

*Agentūrų  
teisinio  
statuso  
reglamentavimas*

<sup>1403</sup> Šios agentūros buvo priskiriamos trečiajam ramsčiui „Bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų srityse“, kuris buvo įsteigtas įsigaliojus Mastrichto sutarčiai. Kiti ramsčiai vadinosi „Europos Bendrijos“ ir „Bendroji užsienio ir saugumo politika“ (*aut. pastaba*).

*Agentūrų nepriklausomumas*

Steigiamuosiuose reglamentuose yra decentralizuotų agentūrų finansinio, personalinio ar institucijų nepriklausomumo nuostatų<sup>1404</sup>.

*Agentūrų klasifikavimas*

*Priimančios individualius sprendimus*

Mokslininkai įvairiai klasifikuoja decentralizuotąsias agentūras<sup>1405</sup>. Čia pateikiama jų klasifikacija pagal atliekamas funkcijas.

*Pirma*, agentūros, priimančios individualaus pobūdžio administracinius sprendimus. Pavyzdžiui, CPVO priima sprendimus suteikti augalų veislėms teisinę apsaugą Bendrijoje, ACER – individualaus pobūdžio sprendimus dėl tarpvalstybinės infrastruktūros naudojimo sąlygų ir veiklos saugumo, OHIM – sprendimus dėl Bendrijos prekių ženklų.

*Teikiančios administravimo paslaugas*

*Antra*, agentūros, teikiančios administravimo paslaugas. Pavyzdžiui, EMA tvirtina biotechnologijų būdu arba taikant kitas aukštasias technologijas gautus žmonėms skirtus ir veterinarinius vaistus, teikia registravimo liudijimus vaistams, jei jie yra svarbi gydomoji, mokslo, technologijų naujiena. GSA atlieka sertifikavimo, standartizavimo operacijas, EASA leidžia sertifikavimo specifikacijas, išduoda pažymėjimus dalims ir prietaisams bei atitinkamus aplinkos apsaugos pažymėjimus, ECHA atlieka pramoninių cheminių medžiagų registraciją, OHIM registruoja pramoninės nuosavybės teises.

*Atliekančios priežiūrą*

*Trečia*, agentūros, kurių paskirtis – prižiūrėti veiklą ir skirti ekonomines sankcijas. Pavyzdžiui, BPV tikslas yra „užtikrinti tvarkingą žlungančių bankų pertvarką, padarant kuo mažesnę poveikį susijusių ES ir kitų šalių realiajai ekonomikai bei viešiesiems finansams“<sup>1406</sup>. BPV gali skirti baudas asmenims, kurie tyčia ar dėl aplaidumo nepateikia reikalaujamos informacijos, kai jie nesutinka, kad būtų atliktas bendrasis tyrimas arba patikrinimas vietoje, nesilaiko Valdybos sprendimo ir pan. Be to, BPV gali atlikti tyrimus ir patikrinimus. Tai darydama ji gali reikalauti, kad kredito įstaigos, patronuojančiosios įmonės, įskaitant finansų kontroliuojančiąsias bendroves ir mišriąją veiklą vykdančias finansų kontroliuojančiąsias bendroves, investicinės įmonės ir finansų įstaigos, įsteigtos dalyvaujančioje valstybėje narėje, pateiktų dokumentus, tikrinti apskaitos dokumentus, įrašus, jų kopijas, gauti paaiškinimus raštu arba žodžiu, apklausti kitus asmenis ir t. t. Kai kurios agentūros atlieka priežiūrą neturėdamos teisės taikyti poveikio priemonių. Pavyzdžiui, ACER prižiūri elektros ir gamtinių dujų vidaus rinkas ir skelbia savo išvadas, stebi, kad didmeninėse energijos rinkose nebūtų piktnaudžiaujama<sup>1407</sup>. Sankcijas šioje srityje taiko valstybės narės pagal nacionalinius teisės aktus. EMSA Komisijos vardu vykdo patikrinimus, tikrina jūrininkų rengimą ir atestavimą trečiosiose šalyse, o kiekvieno patikrinimo pabaigoje teikia ataskaitą Komisijai ir atitinkamai valstybei

<sup>1404</sup> Apie tai plačiau žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 130–135.

<sup>1405</sup> Plačiau: *Ibid.*, p. 124–126.

<sup>1406</sup> *europa.eu*. Bendroji pertvarkymo valdyba, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-28]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/srb/index\\_lt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/srb/index_lt.htm)>.

<sup>1407</sup> *Ibid.*

narei, kad išvados būtų aptariamoms su valstybėmis narėmis siekiant joms perteikti gerąją praktiką, ir pan. EASA vadovauja patikrinimams ir tyrimams, kontroliuoja, kaip nacionalinės aviacijos institucijos taiko atitinkamus teisės aktus ir teikia ataskaitą Komisijai.

*Ketvirta*, agentūros, teikiančios mokslines, technines nuomones, rekomendacijas ar atitinkamą pagalbą. Pavyzdžiui, EMA teikia mokslines nuomones apie tradicines vaistažoles, konsultuoja vaistinius preparatus kuriančias įmones, leidžia kokybės, saugumo bei veiksmingumo tyrimų nuostatas ir rekomendacijas. EFSA teikia mokslinę informaciją ir atitinkamą paramą, būtiną rengiant ES teisės aktus žmonių mitybos klausimais, arba įgyvendindama ES sveikatos programą Komisijos prašymu padeda viešinti informaciją mitybos klausimais, mokslines nuomones kitais su gyvūnų bei augalų sveikata ir gerove susijusiais klausimais, nuomones apie produktus, išskyrus maistą ir pašarus, ir jų sąsajas su genetiškai modifikuotais produktais. ECDC, EMCDDA, EASA, ECHA, EASO, EU-OSHA teikia mokslines nuomones, mokslinę, techninę pagalbą, rekomendacijas Komisijai, valstybėms narėms, suinteresuotoms šalims. Agentūros gali stebėti su moksliniais tyrimais susijusią atitinkamų sričių plėtrą, pavyzdžiui, FRONTX stebi su išorės sienų kontrole susijusių mokslinių tyrimų laimėjimus ir platina šią informaciją Komisijai bei valstybėms narėms. Kai kurios agentūros įsteigtos išskirtinai teikti informaciją, rekomendacijas, pavyzdžiui, FRA.

*Teikiančios nuomones, rekomendacijas, pagalbą*

*Penkta*, agentūros, renkančios ir besikeičiančios informacija bei duomenimis. Pavyzdžiui, EMSA renka pagrindinę informaciją apie galimas grėsmes jūrų transportui ir jūrų aplinkai. ECDC renka, lygina, vertina ir platina mokslinius ir techninius duomenis, susijusius su dabartinėmis ir naujomis grėsmėmis žmonių sveikatai dėl užkrečiamųjų ligų. FRA renka, registruoja, nagrinėja ir platina informaciją, duomenis apie diskriminaciją, teisę kreiptis į teismus, rasizmo ir ksenofobijos atvejus, duomenų apsaugą, aukų teises, vaikų teises. EFSA renka ir nagrinėja duomenis, leidžiančius apibūdinti ir kontroliuoti maisto produktų bei pašarų saugai tiesioginį arba netiesioginį poveikį darančią riziką. ENISA renka informaciją, skirtą esantiems ir atsirandantiems rizikos faktoriams, galintiems daryti poveikį elektroninio ryšio tinklų lankstumui ir pasiekiamumui bei šiais tinklais gaunamos ir perduodamos informacijos autentiškumui, vientisumui ir konfidencialumui. Europolas renka, kaupia, tvarko, analizuoja informacijos ir žvalgybos duomenis bei keičiasi jais.

*Renkančios informaciją, duomenis*

*Šešta*, agentūros, organizuojančios paslaugų teikimą ir jas teikiančias. Pavyzdžiui, kai kurios agentūros, be visų kitų funkcijų, organizuoja ir vykdo šviečiamąją veiklą: EU-Lisa atlieka užduotis, susijusias su VIS, *Eurodac* techninio naudojimo mokymu; EMSA organizuoja jūrų mokymus; EFCA prisideda valstybėms narėms koordinuojant inspektorių mokymą ir keičiantis patirtimi, rengia papildomus mokymus inspektoriams ir kitam personalui, dirbančiam stebėjimo, kontrolės ir tikrinimo darbą;

*Organizuojančios paslaugų teikimą*

FRONTEX gali organizuoti mokymus kartu su valstybėmis narėmis jų teritorijoje. Kai kurios agentūros yra įsteigtos tik tam, kad teiktų tam tikras paslaugas. Pavyzdžiui, CEPOL rengia vyresniųjų policijos pareigūnų mokymo kursus, padeda rengti programas, skirtas vidurinėsios grandies policijos pareigūnų, specialistų mokymui, su tarptautiniu nusikalstamumu kovojančių pareigūnų mokymą, CdT teikia vertimų paslaugas EFA, ETF, EMCDDA, EMA, EU-OSHA, OHIM, Europolui.

*Teikiančios  
dotacijas*

*Septinta*, dotacijas teikiančios agentūros. Pavyzdžiui, FRA gali dovuoti atitinkamą bendradarbiavimą ir skatinti bendrus vyriausybinių organizacijų ir viešųjų įstaigų, veikiančių valstybėse narėse pagrindinių teisių apsaugos srityje, įskaitant nacionalines žmogaus teisių institucijas, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos, Demokratiškosios institucijų ir žmogaus teisių biuro, Jungtinių Tautų ir kitų tarptautinių organizacijų veiksmus. FRONTEX gali nuspręsti padėti finansuoti valstybių narių pasiūlytas bendras operacijas ir bandomuosius projektus dotacijomis iš savo biudžeto, Europolas – finansiškai remti su euro padirbinėjimu susijusius tyrimus.

*Atliekančios  
teisėsaugos  
funkcijas*

*Aštunta*, teisėsaugos funkcijas atliekančios agentūros. Pavyzdžiui, Eurojustas atlieka tyrimus ir gali traukti baudžiamojon atsakomybėn, kai baudžiamoji veika yra susijusi su dviem arba daugiau valstybių narių. Bendrajai Eurojusto kompetencijai priskiriamos šios nusikaltimų rūšys: kompiuteriniai nusikaltimai, sukčiavimas ir korupcija bei visos baudžiamosios veikos, galinčios daryti poveikį ES finansiniams interesams, nusikalstamu būdu įgytų lėšų plovimas, nusikaltimai aplinkosaugai, dalyvavimas nusikalstamoje organizacijoje, kiti teisės pažeidimai. Teisėsaugos institucijoms reikėtų priskirti dar neįsteigtą Europos prokuroro tarnybą, kurios pagrindinis tikslas būtų kovoti su ES finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais. Prie šios rūšies institucijų priskirtinas, nors ir netiesiogiai<sup>1408</sup>, Europolas, kurio darbuotojai gali kaip pagalbininkai dalyvauti jungtinėse tyrimo grupėse, jeigu jos tiria nusikalstamas veikas, priskiriamas Europolo kompetencijai. Kita vertus, jie nedalyvauja taikant prievartos priemones. Europolas, prieš tai informavęs Eurojustą, gali pateikti prašymus valstybei narei pradėti, atlikti ar koordinuoti konkrečių bylų tyrimus.

Agentūras sugrupuoti nėra lengva, nes daugelį funkcijų gali atlikti ir viena, ir kita agentūra. Vis dėlto, kaip minėta, yra vien paslaugas arba vien mokslines nuomones teikiančių agentūrų, arba vien teisėsaugos funkcijas atliekančių agentūrų.

*ES  
agentūrų  
ir Komisijos  
santykis*

Visoms agentūroms būdinga tai, kad jos atlieka parengiamuosius su jų veikla susijusių teisės aktų atnaujinimo ir rengimo darbus, įgyvendina atitinkamus privalomuosius teisės aktus, skatina valstybių narių ir Ko-

<sup>1408</sup> Europolo funkcijos labiau susijusios su kriminalinės žvalgybos duomenų mainais ir analize. Pagal: *europa.eu*. Europos policijos biuras, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-28]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/pol\\_agencies/europol/index\\_lt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/europol/index_lt.htm)>.



misijos bei kitų ES institucijų bendradarbiavimą, dalijasi geriausia praktinės veiklos patirtimi. Dauguma agentūrų yra glaudžiai susijusios su Komisija ir yra įsteigtos tam, kad atliktų užduotis, Sutartimis pavestas vykdyti Komisijai. Ne veltui kone visuose aukščiausiuose agentūrų kolegialiuose organuose yra Komisijos atstovų, Komisija siūlo kandidatų į minėtųjų organų pirmininkus sąrašus. Dažniausiai agentūros teikia rekomendacijas, nuomones, išvadas tiesiogiai Komisijai. Susitarimo dėl įgaliojimų pagrindu Komisija gali pavesti agentūroms atlikti tam tikras užduotis (pavyzdžiui, GSA), taip pat ir tas, kurios Komisijai pavardamos ES teisėkūros procedūra priimtais aktais dėl agentūros veiklos tikslų (pavyzdžiui, EMSA). Agentūros Komisijos vardu gali vykdyti patikrinimus (pavyzdžiui, EMSA). Kai kurių specifinių klausimų Komisija negali spręsti nepasitarusi su agentūra (pavyzdžiui, negali keisti techninių, ypač susijusių su konstrukcinės veiklos ir projektavimo aspektais, taisyklių turinio nepasitarusi su EASA). Agentūrų nuomonių ir atliktų tyrimų pagrindu Komisija gali priimti sprendimus. Pavyzdžiui, su autorizacija susijusius klausimus nagrinėja ECHA, bet sprendimus šioje srityje priima Komisija.

Decentralizuotosioms agentūroms skiriama vis daugiau lėšų. Pavyzdžiui, 2000 m. iš ES biudžeto buvo skirta 95 milijonai eurų, 2013 m. – 775 milijonai eurų. Panašiai klostosi ir su agentūrose finansuojamais etatais: 2000 m. buvo 1 486 etatai, 2013 m. – 6 050<sup>1409</sup>.

Ir kitų agentūrų pavadinimuose yra žodis „Europos“, bet tai nereiškia, kad jos ir yra ES agentūros. Pavyzdžiui, Europos kosmoso agentūra yra ne ES agentūra, o tarpvyriausybė organizacija, bet jos funkcijos, susijusios su ES agentūromis ar Komisija, gali būti apibrėžtos ES teisės aktuose<sup>1410</sup>. Arba, pavyzdžiui, tarpvyriausybė organizacija *Eurocontrol*, jungianti 41 vyriausybę, įsteigta kuriant oro eismo valdymo projektą „Bendrasis Europos dangus“<sup>1411</sup>.

#### 4.4.2. Europos finansų priežiūros sistemos agentūros

Europos finansų priežiūros sistemos (toliau – EFPIS) agentūros priskirtinos prie decentralizuotųjų agentūrų.

Įvykus ekonominei pasaulio krizei 2009 m., buvo iškelta idėja<sup>1412</sup> sukurti Europos finansų priežiūros sistemą. Šią idėją pasiūlė Komisijos

*EFPIS  
steigimo  
priešistorė*

<sup>1409</sup> Pagal: European Commission 10.7.2003 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2013) 519 final, p. 3–4.

<sup>1410</sup> Pavyzdžiui, 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 1285/2013 dėl Europos palydovinės navigacijos sistemų įdiegimo ir eksploataavimo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 876/2002 ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 683/2008. OL L 347/1, 2013.

<sup>1411</sup> Plačiau žr.: *Eurocontrol*. Belgija, Prancūzija, Nyderlandai, Liuksemburgas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-30]. Prieiga per internetą: <<https://www.eurocontrol.int/>>.

<sup>1412</sup> The High Level Group on Financial Supervision in the EU. The de Larosière Group, Brussels, 2009 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-19]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)>.

įgaliota Jacqueso de Larosière vadovaujama grupė, išleidusi darbo dokumentą Aukštoji Europos Sąjungos finansų priežiūros grupė. Tais pačiais metais Komisija priėmė Komunikatą dėl Europos finansų priežiūros<sup>1413</sup>. Taigi buvo sukurta „mikrolygio ir makrolygio rizikos ribojimo priežiūros sistema, kurią sudaro Europos ir nacionalinės priežiūros institucijos“<sup>1414</sup>. EFPIS pradėjo veikti 2011 metais.

**EFPIS  
institucijos  
struktūra**

Šių institucijų sistemai priklauso Europos bankininkystės institucija (toliau – EBI), Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija (toliau – ESMA), Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija (toliau – EIOPA), Europos sisteminės rizikos valdyba (toliau – ESRV), Europos priežiūros institucijų jungtinis komitetas ir valstybių narių kompetingos nacionalinės priežiūros institucijos, pavyzdžiui, Lietuvos atstovas yra Lietuvos bankas. Tokia EFPIS institucijos struktūra įtvirtinta steigiamuosiuose minėtųjų įstaigų reglamentuose. Tolesnėse pastraipose – apie tas ES įstaigas, jų organizacinę struktūrą.

**EFPIS**

EBI, ESMA ir EIOPA yra atskiri juridiniai asmenys, nepriklausomos ES įstaigos<sup>1415</sup>, įsteigtos Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 1093/2010<sup>1416</sup> ir kitais reglamentais. EBI įsikūrusi Londone, ESMA – Paryžiuje, EIOPA – Frankfurte prie Maino.

**EFPIS  
tikslas ir  
veiklos  
sritis**

Pagal nurodytųjų agentūrų reglamentus (jų 1 straipsnio 5 dalį), visų trijų įstaigų tikslas yra gerinti vidaus rinkos veikimą, užtikrinti finansų rinkų vientisumą, stiprinti tarptautinės priežiūros koordinavimą, užkirsti kelią reguliaciniam arbitražui ir skatinti vienodų konkurencijos sąlygų sudarymą, užtikrinti, kad kredito ėmimas ir kita rizika būtų tinkamai reguliuojami ir prižiūrimi ir t. t. EBI specializuojasi srityse, apimančiose kredito įstaigų, finansinių konglomeratų, investicijų įmonių ir mokėjimo įstaigų veiklą, ESMA veikla apima vertybinių popierių rinkas ir jose dalyvaujančias įstaigas, EIOPA – draudimo įmones<sup>1417</sup>.

**EFPIS  
organų  
sistema**

Pagal nurodytųjų agentūrų reglamentus (jų 6 str.), įstaigas sudaro ta pati organų sistema. Kiekviena turi Priežiūros tarybą, Administravimo valdybą, pirmininką, vykdomąjį direktorių. EFPIS jungtinės įstaigos – Europos priežiūros institucijų jungtinis komitetas ir Apeliacijų taryba.

<sup>1413</sup> Komisijos Komunikatas Europos finansų priežiūra, KOM (2009) 252 galutinis.

<sup>1414</sup> Pagal: *europa.eu*. Faktų apie Europos Sąjungą suvestinė, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-17]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.2.5.html)>.

<sup>1415</sup> Apie jų nepriklausomumą plačiau žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 119–135.

<sup>1416</sup> 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo steigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB. OL, L 331/12, 2010; 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo steigiama Europos priežiūros institucija (Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/77/EB. OL L 331/2, 2010; 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo steigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB. OL L 331/448, 2010.

<sup>1417</sup> Faktų apie Europos Sąjungą suvestinė. EFPIS, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-19]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.2.5.html)>.

*Priežiūros tarybą* sudaro pirmininkas, po vieną nacionalinės institucijos vadovą (pavyzdžiui, Lietuvos banko valdybos pirmininkas), Komisijos atstovą, ECB ir ESRV atstovą, po vieną kitų dviejų įstaigų atstovą. Taryba reguliariai, bent dukart per metus, rengia posėdžius, gali steigti vidaus komitetus ir komisijas. Taryba nustato įstaigos darbo gaires, priima nuomones, rekomendacijas, sprendimus, teikia patarimus, skiria minėtųjų įstaigų pirmininkus, priima darbo programą, tvirtina biudžetą, taiko drausmės priemones pirmininkui ir vykdomajam direktoriui, gali juos pašalinti iš pareigų. Sprendimai priimami paprastąja balsų dauguma.

*Priežiūros taryba*

*Administravimo valdybą* sudaro pirmininkas ir šeši Priežiūros tarybos nariai. Ji priima savo darbo taisykles, užtikrina, kad įstaigos, kurios sudėtyje yra konkreti valdyba, atliktų savo funkcijas, tvirtina Institucijos darbuotojų veiksmų planą, Pareigūnų tarnybos nuostatų įgyvendinimo priemones, skiria ir šalina iš pareigų Apeliacijų tarybos narius.

*Administravimo valdyba*

*Pirmininką* penkerių metų (vieną kartą atnaujinamai) kadencijai skiria Priežiūros taryba. Tai visą etatą dirbantis specialistas. Jis gali būti pašalintas iš pareigų tik Europos Parlamento Priežiūros tarybos siūlymu. Pirmininkas atsako už Priežiūros tarybos darbo organizavimą ir pirmininkauja Priežiūros tarybos bei Administravimo valdybos posėdžiams.

*Pirmininkas*

*Vykdomąjį direktorių* atvirojo konkurso pagrindu vieną kartą praėjusiai penkerių metų kadencijai skiria Priežiūros taryba po to, kai jo kandidatūrai pritaria Europos Parlamentas. Vykdomasis direktorius atsako už Institucijos valdymą ir nustato Administravimo valdybos darbo funkcijas, atsako už įstaigos metų darbo programos įgyvendinimą, imasi priemonių, kad būtų užtikrintas įstaigos veikimas pagal šį reglamentą, rengia ilgalaikę darbo programą, kitų metų įstaigos darbo programą, preliminarų įstaigos biudžeto projektą, vykdo įstaigos biudžetą, rengia ataskaitos projektą, kuriame yra skirsnis apie Institucijos reguliavimo ir priežiūros veiklą bei finansinių ir administracinių klausimų skirsnis, sprendžia su darbuotojais susijusius klausimus.

*Vykdomasis direktorius*

*Europos priežiūros institucijų jungtinį komitetą* sudaro EBI, ESMA ir EIOPA pirmininkai ir galbūt įsteigto pakomitečio pirmininkas. Komitetas veikia kaip forumas, kuriame visos trys finansų priežiūros įstaigos bendradarbiauja ir užtikrina savo veiksmų dėl finansinių konglomeratų, apskaitos ir audito, mažmeninių investicinių projektų ir kt. suderinamumą. Komitete dirba (atlieka sekretoriato funkcijas) darbuotojai, kuriuos skiria EBI, ESMA ir EIOPA.

*EFPIŠ jungtinis komitetas*

Pagal reglamentą, *Apeliacijų tarybą* sudaro šeši nariai ir šeši pakaitiniai nariai, kurie turi būti geros reputacijos, turėti dokumentais pagrįstą atitinkamą kvalifikaciją, specialiųjų žinių ir profesinės patirties. Jais negali būti esami kompetentingų institucijų ar kitų institucijos veikloje dalyvaujančių nacionalinių ar Sąjungos institucijų darbuotojai. Po du narius iš Komisijos pasiūlyto galutinio kandidatų sąrašo penkerių metų

*Apeliacijų taryba*

kartą atnaujinamai kadencijai atvirojo konkurso būdu skiria EBI, ESMA ir EIOPA administracijų valdybos, pasikonsultavusios su jų priešišios tarybomis. Apeliacijų tarybos pagrindinė užduotis – nagrinėti apeliacinius skundus, kuriuos gali pateikti bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, įskaitant ir kompetingas institucijas. Pagal SESV 263 straipsnį, ES Teisingumo Teisme gali būti inicijuotas procesas ginčijant Apeliacijų tarybos priimtą sprendimą arba, tais atvejais, kai teisė kreiptis į Apeliacijų tarybą apeliacine tvarka nesuteikta, – Institucijos priimtą sprendimą. Finansų priešišios institucija privalo imtis priemonių ES Teisingumo Teismo sprendimui vykdyti.

Visos įvardytosios institucijos kartu su nacionalinėmis kompetentingomis priešišios institucijomis (Lietuvos atveju – Lietuvos bankas) atlieka mikrolygio rizikos ribojimo priežiūrą ir reguliavimą. ESRV atlieka makrolygio rizikos ribojimo priežiūrą.

#### ESRV

ESRV yra įsikūrusi Frankfurte prie Maino. Pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamento Nr. 1092/2010<sup>1418</sup> 1 straipsnį, ESRV yra EFPIS, kurios tikslas – užtikrinti ES finansų sistemos priežiūrą, dalis. „ESRV tikslas – atsižvelgiant į makroekonominis pokyčius užkirsti kelią sisteminei rizikai, kylančiai ES finansiniam stabilumui, ir sumažinti jos poveikį“<sup>1419</sup>. Pagal Reglamento 3 straipsnį, ESRV teikia išpėjimus dėl sisteminės rizikos, kai ši laikoma didele, prireikus skelbia tuos išpėjimus viešai, teikia rekomendacijų dėl atkuriamųjų veiksmų pagal nustatytos rizikos lygį, teikia konfidencialų Tarybai skirtą išpėjimą ir situacijos analizę, kai mano, kad gali susidaryti kritinė padėtis, kad Taryba galėtų įvertinti, ar reikia priimti EFPIS skirtą sprendimą pripažinti susidariusią kritinę padėtį, koordinuoja savo veiksmus su tarptautinių finansų įstaigų ir atitinkamų trečiųjų valstybių įstaigų veiksmais sprendžiant klausimus, susijusius su makrolygio rizikos ribojimo priežiūra, vykdo kitas užduotis.

#### ESRV organizacijos struktūra

ESRV organizacijos struktūrą sudaro Bendroji valdyba, Valdymo komitetas, Sekretoriatas, Patariamasis mokslinis komitetas, Patariamasis techninis komitetas. Toliau apžvelgtinas kiekvienas iš jų, remiantis Reglamento Nr. 1092/2010 ir Reglamento Nr. 1096/2010<sup>1420</sup> nuostatomis.

#### Bendroji valdyba

*Bendrają valdybą* sudaro ECB pirmininkas, jo pavaduotojas, nacionalinių centrinių bankų valdytojai, Komisijos narys, EBI, ESMA, EIOPA pirmininkai, Patariamojo mokslinio komiteto pirmininkas ir du jo pavaduotojai, Patariamojo techninio komiteto pirmininkas. Šie visi asmenys turi balsavimo teisę, bet Valdybos nariai yra ir balsavimo teisės

<sup>1418</sup> Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1092/2010 dėl Europos Sąjungos finansų sistemos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros ir Europos sisteminės rizikos valdybos įsteigimo. OL L 331/1, 2010.

<sup>1419</sup> Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės. EFPIS, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-19]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/!t/displayFtu.html?ftuId=F-TU\\_3.2.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/!t/displayFtu.html?ftuId=F-TU_3.2.5.html)>.

<sup>1420</sup> 2010 m. lapkričio 17 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1096/2010, kuriuo Europos centriniam bankui pavedami konkretūs uždaviniai, susiję su Europos sisteminės rizikos valdybos veikla. OL L 331/162, 2010.

neturintys pareigūnai – po vieną kompetentingos nacionalinės priežiūros institucijos aukšto lygio atstovą iš kiekvienos valstybės narės<sup>1421</sup> bei Ekonomikos ir finansų komiteto<sup>1422</sup> pirmininkas. Valdyba nustato ESRV darbo tvarką, konfidencialiuose posėdžiuose dviejų trečdalių balsavimo teisę turinčių narių kvorumu priima sprendimus, reikalingus ESRV pavestoms užduotims įgyvendinti.

*Valdymo komitetą* sudaro ESRV pirmininkas ir jo pirmasis pavaduotojas, ECB pirmininko pavaduotojas, keturi (du iš valstybių narių, kurių valiuta euras, ir du iš valstybių narių, kurių valiuta nėra euras) kiti Bendrosios valdybos nariai, kurie yra ir ECB bendrosios tarybos nariai. Juos iš savo narių trejų metų laikotarpiui renka Bendrosios valdybos nariai, kurie yra ECB bendrosios tarybos nariai. Komiteto sudėtyje yra Komisijos narys, EBI, ESMA, EIOPA pirmininkai, Ekonomikos ir finansų komiteto pirmininkas, Patariamojo mokslinio komiteto, Patariamojo techninio komiteto pirmininkai. Komitetas padeda ESRV priimti sprendimus rengdamas Bendrosios valdybos posėdžius, stebėdamas ESRV darbo eigą.

*Valdymo komitetas*

*Patariamąjį mokslinį komitetą* sudaro Patariamojo techninio komiteto pirmininkas ir 15 ekspertų, turinčių įvairių gebėjimų ir patirties. Ekspertus siūlo Valdymo komitetas, tvirtina Bendroji valdyba, skirdama juos atnaujinamai ketverių metų kadencijai. Komiteto pirmininką ir du pirmininko pavaduotojus skiria Bendroji valdyba ESRV pirmininko siūlymu. Komitetas ESRV pirmininko prašymu teikia mokslines konsultacijas ir pagalbą. ESRV sekretoriatas padeda Patariamajam moksliniam komitetui atlikti darbą.

*Patariamasis mokslinis komitetas*

*Patariamąjį techninį komitetą* sudaro kiekvieno nacionalinio centrinio banko atstovas ir ECB atstovas, vienas kompetentingos nacionalinės priežiūros institucijos atstovas iš kiekvienos valstybės narės, EBI, ESMA, EIOPA atstovai, du Komisijos atstovai, Ekonomikos ir finansų komiteto atstovas, Patariamojo mokslinio komiteto atstovas. Komiteto pirmininką skiria Bendroji valdyba ESRV pirmininko siūlymu. ESRV pirmininko prašymu Komitetas teikia konsultacijas ir pagalbą.

*Patariamasis techninis komitetas*

Abiem komitetams atlikti darbą padeda ESRV *sekretoriatas*. Jis atsako už kasdienę ESRV veiklą, teikia analitinę, statistinę, administracinę ir logistinę paramą, renka techninius patarimus iš EBI, ESMA, EIOPA,

*Sekretoriatas*

<sup>1421</sup> Pavyzdžiui, tai gali būti nacionalinio banko atitinkamo departamento vadovas.

<sup>1422</sup> Ekonomikos ir finansų komitetas buvo įsteigtas dar Mastrichto sutarties pagrindu. Jis Tarybai ir Komisijai jų prašymu ar savo iniciatyva teikia nuomones, taip pat ataskaitas dėl finansinių ryšių su ne ES šalimis ir tarptautinėmis institucijomis, prisideda rengiant ES ekonomikos ir finansų ministrų tarybos (*Ecofin*, t. y. viena iš Tarybos sudėčių) darbą, stebi valstybių narių, dėl kurių dar nėra nuspręsta, kad jos atitinka eurui įvesti reikalingas sąlygas, pinigų ir finansų padėtį, bendrąją mokėjimo sistemą ir apie jas reguliariai praneša Tarybai ir Komisijai. Pagal Tarybos sprendimu patvirtintus įstatus, Komitetą sudaro kiekvienos valstybės narės, Komisijos ir ECB skiriami ne daugiau kaip po du narius, gali būti skiriami ir pakaitiniai nariai. Pirmininku gali būti renkami Komiteto nariai, kurie nacionalinėse administracijose yra vyresnieji pareigūnai, ir Protokolo Nr. 14 dėl Euro grupės I straipsnyje nurodyto parengiamojo organo, kurį sudaro valstybių narių su euro valiuta už finansų sritį atsakingų ministrų ir Komisijos atstovai, pirmininkas. Žr.: 2012 m. balandžio 26 d. Tarybos sprendimas (2012/245/ES) dėl Ekonomikos ir finansų komiteto įstatų pakeitimo. OL L 121/22, 2012.

Europos priežiūros institucijų jungtinio komiteto, nacionalinių centrinių bankų. Sekretoriato vadovą skiria ECB, pasikonsultavęs su ESRV bendrąja valdyba.

EBI, ESMA, EIOPA, ESRV ir Europos priežiūros institucijų jungtinis komitetas yra atskaitingi Europos Parlamentui ir Tarybai. Šių institucijų pirmininkai Europos Parlamento ir Tarybos gali būti kviečiami padaryti pranešimą ir atsakyti į visus rūpimus klausimus.

Pagrindinis ECB ir Europos finansų priežiūros sistemai priklausančių įstai-  
gų skirtumas yra tas, kad pastarosios labiau orientuotos į priežiūros  
politikos formavimą, o ECB ir nacionalinės finansų priežiūros institucijos  
– į patį priežiūros vykdymą.

*Bankų  
sąjunga*

Pabrėžtina, kad šiuo metu ES bankų priežiūros srityje vyksta per-  
mainos. Pradėjo veikti Bankų sąjunga<sup>1423</sup> – dar vienas labiau integruotas,  
centralizuotas priežiūros mechanizmas (tai yra susiję su išplėsta ECB  
priežiūros funkcija, apie kurią minėta aptariant ECB), kai priežiūrą  
atlieka ne skirtingos nacionalinės finansinės priežiūros institucijos, bet  
ECB. Institucinis Bankų sąjungos pagrindas yra ECB ir nacionaliniai  
bankai arba kitos nacionalinės finansinės priežiūros institucijos<sup>1424</sup>.

*Regulia-  
vimo ir  
vykdomo-  
sios  
agentūros*

Komisijos komunikate Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos  
agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“ Europos agentūros klasifikuojamos  
į reguliavimo ir vykdomąsias agentūras. Reguliavimo agentūros atlieka  
įvairias tiksliai apibrėžtas funkcijas, kurios kiekvienu atveju nurodomos jų  
teisinį statusą reglamentuojančiame teisės akte, o vykdomosios agentūros  
turi padėti valdyti ES programas. Taigi toliau apžvelgtinos vykdomosios  
agentūros.

#### **4.4.3. Vykdomosios agentūros<sup>1425</sup>, ES programų administravimas**

*6  
vykdomo-  
sios  
agentūros*

Knygos rašymo metu iš viso yra šešios vykdomosios agentūros – Eu-  
ropos mokslinių tyrimų tarybos vykdomoji agentūra (toliau – EMTT),  
INEA, Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji agentūra (toliau –  
EASME), Mokslinių tyrimų vykdomoji agentūra (toliau – REA), Švieti-  
mo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji agentūra (toliau – EACEA),  
CHAFEA<sup>1426</sup>.

*Pirmiausia* pabrėžtina, jog vykdomosios agentūros skiriasi nuo de-  
centralizuotųjų agentūrų tuo, kad jų teisinis statusas reglamentuojamas  
ne kiekvienos atskiru steigiamuoju reglamentu, o vienu Tarybos regla-

<sup>1423</sup> Plačiau apie Bankų sąjungą žr.: Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės. Bankų sąjunga, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-19]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html)>.

<sup>1424</sup> Pavyzdžiui, Latvijoje finansinės priežiūros institucijos yra atskirtos nuo centrinio banko. Kažkada ir Lietuvoje vertybinių popierių priežiūra nebuvo priskiriama nacionalinio banko veiklos sričiai.

<sup>1425</sup> Autorė vartoja sąvoką „agentūra“, nors Komisijos sprendimuose, kuriais įsteigiamos minimos agentūros, išversta kaip „įstaiga“. Angliškose sprendimų versijose vartojama sąvoka *Agency*.

<sup>1426</sup> Žr.: *europa.eu*. Agentūros ir kitos ES įstaigos, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-28]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_lt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_lt.htm)>.

mentu, nustatančiu vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatais<sup>1427</sup>. *Antra*, vykdomosios agentūros steigiamos Komisijos sprendimais, o decentralizuotosios – Tarybos ar Europos Parlamento ir Tarybos reglamentais. *Trečia*, skirtingai nei decentralizuotosios, vykdomosios agentūros yra įsikūrusios ne atskirose valstybėse narėse, bet Briuselyje arba Liuksemburge (pastarajame įsikūrusi tik CHAFEA), t. y. ten, kur yra įsteigtos Komisijos padalinių būstinės. *Ketvirta*, vykdomųjų agentūrų paskirtis yra labai aiški – padėti Komisijai administruoti ES programas, o decentralizuotosios agentūros veikia įvairiausiose srityse, nustatytoje jų statusą apibrėžiančiuose reglamentuose. *Penkta*, skirtingai nei decentralizuotųjų institucijų steigiamuosiuose reglamentuose, vykdomųjų agentūrų steigiamuosiuose Komisijos sprendimuose normų, įtvirtinančių jų institucinį, finansinį ar personalinį nepriklausomumą, nėra, išskyrus tai, kad EMTT įvardyta esanti nepriklausoma mokslo taryba, kurios veiklą plėtoti padeda speciali įgyvendinimo struktūra. Priešingai, paprastai vykdomosios agentūros yra atskaitingos kai kuriems Komisijos direktoratams, pavyzdžiui, EASME atskaitinga septyniems Komisijos GD, REA – keturiems Komisijos GD, EACEA – trims Komisijos GD, CHAFEA – Sveikatos ir maisto saugos GD.

*Vykdomosios  
v. decentralizuo-  
tosios  
agentūros*

Tolesnėse pastraipose apžvelgtinas vykdomųjų agentūrų teisinis statusas ir administracinė struktūra<sup>1428</sup>.

Visos vykdomosios agentūros atlieka viešųjų paslaugų funkcijas ir yra juridiniai asmenys, Komisijos steigiami prieš tai atlikus išankstinę ekonominės naudos analizę. Kiekvienoje valstybėje narėje joms suteikiamas didžiausias juridiniams asmenims taikomas teisnumas. Ji gali įsigyti ir parduoti kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turta, būti teismo proceso šalimi. Agentūroms atstovauja direktoriai.

*Teisinis  
statusas*

Vykdomųjų agentūrų valdymo organai yra Valdymo komitetas ir direktorius, kuriam pavaldus personalas. *Valdymo komiteta* sudaro Ko-

*Valdymo  
organai*

<sup>1427</sup> 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 58/2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus. OL L 11/1, 2003.

<sup>1428</sup> Apžvalga atlikta remiantis vykdomąsias agentūras steigiančiais dokumentais: 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 58/2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus. OL L 01/4t, 2002; 2007 m. gruodžio 14 d. Komisijos sprendimas 2008/37/EB, kuriuo pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 58/2003 įsteigiama Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga specialiosios Bendrijos programos „Idėjos“ mažai tirtų sričių mokslinių tyrimų veiklai valdyti. OL L 9/15, 2007; 2013 m. gruodžio 23 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas, kuriuo įsteigiama Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga ir panaikinamas Sprendimas 2007/60/EB su pakeitimais, padarytais Sprendimu 2008/593/EB. OL L 352/65, 2013; 2013 m. gruodžio 17 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas, kuriuo įsteigiama Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji įstaiga ir panaikinami sprendimai 2004/20/EB ir 2007/372/EB. OL L 341/73, 2013; 2007 m. gruodžio 14 d. Komisijos sprendimas, kuriuo pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 58/2003 įsteigiama Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga tam tikroms su moksliniais tyrimais susijusioms specialiujių Bendrijos programų „Žmonės“, „Pajėgumai“ ir „Bendradarbiavimas“ sritims valdyti. OL L 11/9, 2007; 2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos įgyvendinamasis sprendimas (2013/776/ES), kuriuo įsteigiama Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga ir panaikinamas Sprendimas 2009/336/EB. OL L 343/46, 2013; 2014 m. gruodžio 17 d. Komisijos įgyvendinamasis sprendimas (2014/927/ES), kuriuo iš dalies keičiamas įgyvendinimo sprendimas 2013/770/ES, siekiant Vartotojų, sveikatos ir maisto programų vykdomąją įstaigą pertvarkyti į Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomąją įstaigą. OL L 363/183, 2014..

misijos skiriami penki nariai dvejų metų kadencijai. Nariai renka pirmininką ir jo pavaduotoją. Komitetas priima savo darbo tvarkos taisykles, agentūros metų veiklos programą, agentūros administravimo biudžetą, sprendimus dėl įstaigos administracinių padalinių organizavimo, pateikia Komisijai metų veiklos ataskaitą ir t. t. Kai kuriose agentūrose yra ne valdymo, o iniciatyvinis komitetas, pavyzdžiui, REA ir EMTT. *Direktorių* ketveriems metams skiria Komisija po viešojo konkurso. Jis rengia Valdymo komiteto darbą, užtikrina, kad būtų įgyvendinta metų veiklos programa, atsako už ataskaitų, kurias vykdomoji agentūra turi pateikti Komisijai, parengimą ir paskelbimą, sudaro darbo sutartis su darbuotojais, sprendžia visus kitus su agentūros personalo valdymu susijusius klausimus, kuria valdymo ir vidaus kontrolės sistemas.

**Personalas**

*Personalui* taikomos ES pareigūnų (tarnautojų) tarnybos nuostatuose ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygose įtvirtintos normos. Šiai daliai ES tarnautojų taikomas Protokolas dėl ES privilegijų ir imunitetų, bet kita tarnautojų dalis yra laikinieji personalo nariai ar kiti tarnautojai, kuriuos vykdomoji agentūra įdarbina pagal sutartis. Sutarčių pobūdis, jų trukmė ir tarnautojų išipareigojimų agentūrai apimtis nustatomi pagal konkretų atliktinų užduočių pobūdį.

**Administraciniai padaliniai**

Vykdomųjų agentūrų administraciniai daliniai yra departamentai arba skyriai. Pavyzdžiui, EMTT Mokslo valdymo, Apdovanojimų, stipendijų departamentas, Išteklių ir paramos departamentai. Pastarieji skirstomi į skyrius, pavyzdžiui, Mokslo valdymo departamentas skirstomas į gamtos ir inžinerijos mokslų, socialinių mokslų ir kitus skyrius. INEA skirstoma į departamentus, pavyzdžiui „Horizontas 2020“. EACEA administraciniai daliniai skirstomi į *Erasmus+* ir kitokius skyrius, CHAFEA – į Sveikatos, Vartotojų ir maisto saugos, Žemės ūkio produktų skyrius.

**Vykdomųjų agentūrų paskirtis**

Taigi, kaip minėta, vykdomosios agentūros įsteigtos tam, kad Komisijos vardu administruotų ES programas. Bendrijos kaip ES programos sąvoka yra pateikta Tarybos reglamento, nustatančio vykdomųjų įstaigų įstatus, 2 straipsnyje: „Bendrijos programa yra veikla, veiksmų visuma arba kita iniciatyva, kurią, remiantis atitinkamu pagrindiniu instrumentu arba biudžetiniu įgaliojimu numatydama išlaidas, turi įgyvendinti Komisija, siekdama naudos vienai ar kelioms konkrečių naudos gavėjų kategorijoms.“ Agentūros, administruodamos ir įgyvendindamos ES programas, turi valdyti visas arba kelias konkrečių projektų vykdymo pakopas: atlikti būtinus patikrinimus, priimti atitinkamus sprendimus pagal Komisijos suteiktus įgaliojimus, nustatyti ES programos biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymo instrumentus, kurių reikia veikloms, susijusioms su sutarčių sudarymu ir dotacijų suteikimu, įgyvendinti, taip pat rinkti, nagrinėti, perduoti Komisijai visą informaciją, būtiną ES programos įgyvendinimui.

**Bendrijos programa****7BP**

Pavyzdžiui, EMTT įsteigta pagal ES mokslinių tyrimų septintąją bendrąją programą (7BP). INEA įsteigta valdyti infrastruktūros ir mokslinių tyrimų projektams pagal Europos infrastruktūros tinkle prie-



monę ir pagal ES pagrindinės mokslinių tyrimų finansavimo programos „Horizontas 2020“ dvi kryptis. EASME įsteigta valdyti mokslinių tyrimų programą „Horizontas 2020“, įmonių konkurencingumo ir mažųjų bei vidutinių įmonių programą COSME, Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondą, Pažangios energetikos Europai programą, Ekologinių inovacijų iniciatyvą. REA administruoja tam tikras 7BP dalis, valdo didelę programos „Horizontas 2020“ dalį, pavyzdžiui, „Marijos Sklodovskos-Kiuri veiksmai“, moksliniai kosmoso tyrimai, apsirūpinimo maistu saugumas ir t. t. EACEA administruoja daugiau kaip 15 ES finansuojamų programų dalių ir priemonių, susijusių su švietimu, mokymu ir kultūra, pavyzdžiui, *Erasmus+*, Kūrybiška Europa, Europa piliečiams, „Europos savanoriškos humanitarinės pagalbos korpusas (ES pagalbos savanoriai)“ ir t. t. CHAFEA administruoja ES sveikatos programą, vartotojų programą, iniciatyvą „Geresnis mokymas rūpinantis maisto sauga“.

*Horizon 2020**COSME**Erasmus+*

Vykdomųjų agentūrų ir Komisijos santykiai glaudesni nei decentralizuotų agentūrų ir Komisijos santykiai. Minėta, kad vykdomosios agentūros yra atskaitingos atitinkamiems Komisijos GD, agentūrų veiklos ataskaitos turi būti pateikiamos Komisijai, Komisija skiria ir agentūrų valdymo komitetų narius, ir agentūrų direktorius, o agentūros steigiamos Komisijos sprendimais tam, kad padėtų jai administruoti ES programas. Komisijai bendrauti su vykdomosiomis agentūromis padeda Vykdomųjų agentūrų komitetas.

*Santykis su Komisija*

Programų administravimas ne tik gali būti perduodamas vykdomosioms agentūroms, bet ir atliekamas viešojo ir privataus sektoriaus partnerysčių pagrindu (bendrosios įmonės), pavyzdžiui, tam skirta Europos inovacijų ir technologijų instituto (toliau – EIT) veikla. Komisijos ir Europos aeronautikos pramonės programos „Švarus dangus“ (toliau – *Clean Sky*, *Clean Sky2*) partnerystė padeda užtikrinti, kad bus mažinamas orlaivių išmetamųjų dujų kiekis, triukšmo lygis. Svarbi ir Komisijos, atstovaujančios Europos Sąjungai, valstybių narių, asocijuotųjų narių ir asociacijų, reprezentuojančių mikro- ir nanotechnologijas, išmaniųjų susietųjų sistemų rinkų dalyvių (toliau – ECSEL) bei Inovatyvios medicinos iniciatyvos projekto partnerystė su Inovatyvios farmacijos pramonės asociacija EFPIA (toliau – NVI). NVI jungtinė įmonė turi prisidėti prie Pasaulio sveikatos organizacijos nurodytų prioritetinių vaistų klinikinių tyrimų trumpinant vaistų kūrimo terminus, kuriant naujus terapijos būdus ir t. t. sėkmės. Europos oro eismo valdybos sistemos (toliau – SESAR) partnerystė su *Eurocontrol* ir Sąjunga vykdoma modernizuojant oro eismo valdymo sistemą. Komisijos ir kuro bei vandenilio pramonės atstovų partnerystės kuro elementų ir vandenilio sričių programų (toliau – FCH JU) srityje tikslas – sumažinti transporto taikmenyse naudotinių kuro elementų sistemų gamybos sąnaudas, padidinti elektros energijai gaminti naudojamų įvairių kuro elementų elektrinį naudingumą ir ilgaamžiškumą, kartu sumažinant sąnaudas, padidinti energijos vartojimo efektyvumą ga-

*Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė*

minant vandenilį vandens elektrolizės būdu, kartu sumažinant kapitalo išlaidas, plėtoti vandenilio panaudojimo galimybes siekiant prisidėti prie atsinaujinančių energijos išteklių integravimo į energetikos sistemas ir t. t. Tolesnėse pastraipose trumpai apžvelgiamas EIT ir privataus bei viešojo sektoriaus partnerystės teisinis statusas, administravimo struktūra.

*Inovacijų ir technologijų institutas*

Inovacijų ir technologijų institutas (EIT, būstinė Budapešte) yra įsteigtas 2008 m. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu<sup>1429</sup>. EIT tikslas – remti ir integruoti aukščiausiojo lygmens veiklą aukštojo mokslo, mokslinių tyrimų ir inovacijų srityse. EIT esmė – „sujungti mokslinių tyrimų, aukštojo mokslo ir verslo grandis“<sup>1430</sup>. Institutas kaupia finansavimą iš viešųjų ir privačių šaltinių, įvardija atitinkamą partnerystę kaip Žinių ir inovacijos bendrijas (toliau – ŽIB). ŽIB yra autonominė aukštojo mokslo įstaigų, mokslinių tyrimų organizacijų, viešųjų ar privačių įmonių, finansinių įstaigų, regionų ir vietos valdžios institucijų, fondų ir kitų inovacijų procese dalyvaujančių suinteresuotųjų subjektų partnerystė, įkurta siekiant EIT tikslų, kad ir kokia būtų jos tikslinė teisinė forma (pavyzdžiui, ji gali būti virtualioji). Būtiniausia sąlyga ŽIB sudaryti – ne mažiau kaip trijų partnerių organizacijų, įsteigtų ne mažiau kaip dviejose skirtingose valstybėse narėse, dalyvavimas. Buvo įkurtos trys ŽIB: klimato, informacinių technologijų bei tvarios energijos, sveikatos ir žaliavos. Planuojamos steigti maisto ir gamybos, judumo miestuose ŽIB. EIT taip pat įgyvendina ES mokslinių tyrimų finansavimo programą „Horizontas 2020“. EIT organai yra *valdyba*, kurią sudaro Komisijos skiriami 18 narių, *vykdomasis komitetas*, sudarytas iš valdybos skiriamų penkių asmenų, įskaitant valdybos pirmininką, valdybos skiriamas *direktorius*, *vidaus auditas*. Komisija gali skirti *stebėtojų*. Direktoriui ir kitiems darbuotojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatuose ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygose įtvirtintos normos.

*Clean Sky, ECSEL, NVI, SESAR, CH JU*

*Clean Sky*, ECSEL, NVI, SESAR, FCH JU programos yra įsteigtos Tarybos reglamentais<sup>1431</sup>. Visos, išskyrus SESAR, atitinka Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1291/2013 sukurtos bendrosios mokslinių tyrimų ir inovacijų programos „Horizontas 2020“ (2014–2020 m.) tikslą – daryti didesnę poveikį moksliniams tyrimams ir inovacijoms sujungiant programos „Horizontas 2020“ ir privataus sektoriaus lėšas, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystes, kad moksliniai tyrimai

<sup>1429</sup> 2008 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 294/2008 dėl Europos inovacijų ir technologijų instituto steigimo. OL L 97/1, 2008.

<sup>1430</sup> Pagal: FIRKAVIČIŪTĖ, K. Naujovės Europos inovacijų ir technologijų institute. Mokslas ir technika [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-30]. Prieiga per internetą: <<http://www.mokslasirtechnika.lt/briuselio-pulsas/naujov-s-europos-inovacij-ir-technologij-institute.html>>.

<sup>1431</sup> Council regulation (EU) No 558/2014 of 6 May 2014 establishing the Clean Sky 2 Joint Undertaking. OJ L 169/77, 2014; 2014 m. gegužės 6 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 561/2014, kuriuo įsteigiama bendroji įmonė ECSEL. OL L 169/52, 2014; 2014 m. gegužės 6 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 557/2014, kuriuo įsteigiama II naujų vaistų kūrimo iniciatyvos bendroji įmonė. OL L 169/54, 2014; 2014 m. gegužės 6 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 559/2014, kuriuo įsteigiama II kuro elementų ir vandenilio bendroji įmonė. OL L 169/108, 2014; 2007 m. vasario 27 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 219/2007 dėl bendros įmonės naujos kartos Europos oro eismo vadybos sistemai (SESAR) sukurti įsteigimo. OL L 64/1, 2007.

ir inovacijos didintų konkurencingumą, skatintų privačias investicijas ir t. t. Visose bendrosiose įmonėse yra *valdančiosios tarybos* arba *administracinė valdyba* (pavyzdžiui, SESAR), kurias dažniausiai sudaro įmonės narių atstovai, *vykdomieji direktoriai*, kuriuos skiria valdančiosios tarybos arba administracijos valdyba iš Komisijos pateiktų kandidatų sąrašų, sudarytų paskelbus atranką. Valdančiosios tarybos paprastai renka savo pirmininką, tvirtina metų veiklos ataskaitą, kviečia teikti pasiūlymus, tvirtina finansuoti atrinktų pasiūlymų sąrašą, steigia patariamąsias grupes ir pan. Vykdomieji direktoriai yra atsakingi už kasdienį bendrųjų įmonių valdymą, vykdo įmonių biudžetus, teikia valdančiosioms taryboms metines ataskaitas, pasirašo sutartis dėl dotacijų ir viešųjų pirkimų, administruoja kvietimus teikti pasiūlymus ir t. t. Kiti organai kai kuriose įmonėse gali būti *viešojo sektoriaus institucijų taryba*, sudaryta iš bendrosios įmonės viešojo sektoriaus institucijų atstovų, *privačių narių taryba*, sudaryta iš bendrosios įmonės privačių narių atstovų (pavyzdžiui, ECSEL), *mokslo komitetai*, kuriuos sudaro pripažinti akademinės bendruomenės, pramonės ir reguliavimo institucijų ekspertai, teikiantys patarimus reglamentuose nustatytais klausimais, *valstybių atstovų grupės* (pavyzdžiui, *Clean Sky2*, NVI, FCH JU), kurias sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės ir kiekvienos programos „Horizontas 2020“ asocijuotosios šalies atstovą, *stebėtojų komitetai* (pavyzdžiui, *Clean Sky2* yra Pažangaus fiksuoto sparno orlaivių, Ekologiškų regioninių orlaivių, Ekologiškų sukasparnių ir kiti komitetai), *suinteresuotųjų subjektų forumai* (pavyzdžiui, NVI, FCH JU), kuriuose gali dalyvauti visi viešieji ir privatūs suinteresuotieji subjektai, valstybių narių, asocijuotųjų šalių ir kitų šalių tarptautinės interesų grupės.

Bendrųjų įmonių darbuotojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatuose ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygose įtvirtintos normos.

*Bendrųjų  
įmonių  
personalas*

Programos gali būti administruojamos tarpvalstybinių darinių, kuriuose ES tėra viena iš dalyvių. Pavyzdžiui, programą administruoja sekretoriatai kaip tarptautinės pelno nesiekiančios asociacijos – *Eureka* sekretoriatas *Eurostars-2* įgyvendinimo struktūroje<sup>1432</sup>. Tokiais atvejais Europos Parlamentas ir Taryba priima sprendimus, kuriais tvirtina ES dalyvavimo kelių valstybių narių kartu įgyvendinamose programose funkcijas<sup>1433</sup>.

*Tarpvalsty-  
biniai  
dariniai*

<sup>1432</sup> Plačiau: 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 553/2014/ES dėl Sąjungos dalyvavimo kelių valstybių narių kartu įgyvendinamoje mokslinių tyrimų ir plėtros programoje, skirtoje mokslinius tyrimus ir technologinę plėtrą vykdančioms mažosioms ir vidutinėms įmonėms remti. OL L 169/1, 2014.

<sup>1433</sup> Plačiau: 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 554/2014/ES dėl Sąjungos dalyvavimo kelių valstybių narių bendrai vykdomoje Aktyvaus ir lengvesnio gyvenimo mokslinių tyrimų ir plėtros programoje. OL L 169/14, 2014; 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 555/2014/ES dėl Sąjungos dalyvavimo kelių valstybių narių kartu įgyvendinamoje Europos metrologijos inovacijų ir mokslinių tyrimų programoje (EMPIR). OL L 169/27, 2014; 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 556/2014/ES dėl Sąjungos dalyvavimo kelių valstybių narių kartu įgyvendinamoje antroje Europos ir besivystančių šalių partnerystės klinikinių tyrimų srityje (EDCTP2) programoje. OL L 169/38, 2014.

#### 4.4.4. Euratomo<sup>1434</sup> agentūros

*Euratomas  
v. decentralizuotosios  
agentūros*

Euratomo agentūros nuo decentralizuotųjų ir vykdomųjų agentūrų skiriasi savo statusu – jos nėra grynai ES agentūros, nors detaliau jų teisinis statusas nustatomas Tarybos sprendimais (EAEBSS 54 str.). Be to, Euratomo išskirtinumą lemia ir tai, kad jis yra nuo Sąjungos atskiras juridinis asmuo, bet jam patikėtas užduotis atlieka ES institucijos – Europos Parlamentas, Taryba, Komisija, ES Teisingumo Teismas (EAEBSS 3 str.). Komisija turi veto teisę Euratomo tiekimo agentūros (toliau – ESA) sprendimams (EAEBSS 53 str.).

*Euratomo  
agentūrų  
tikslai*

Euratomo agentūros „įsteigtos tam, kad padėtų siekti Europos atominės energijos bendrijos sutarties (*Euratom*) tikslų, t. y. koordinuoti nacionalines branduolinės energijos taikiems tikslams tyrimų programas, teikti branduolinės energetikos žinias, užtikrinti infrastruktūrą ir finansavimą, pakankamą ir patikimą branduolinės energijos tiekimą“<sup>1435</sup>. Iš viso yra dvi tokios agentūros – bendroji Europos ITER<sup>1436</sup> ir branduolių sąlajos energetikos įmonė (toliau – F4E, angl. *Fusion for Energy*) ir ESA, abi įsteigtos Tarybos sprendimais<sup>1437</sup>. Toliau remiantis minėtaisiais steigiamaisiais sprendimais kalbama apie agentūrų statusą, valdymo ir administravimo struktūrą, funkcijas.

*Bendroji  
F4E  
apžvalga*

Barselonoje įsikūrusi F4E yra tarptautinė organizacija, juridinis asmuo, kuriam suteiktas didžiausias teisnumas: ji gali sudaryti sutartis, gauti licencijas, įsigyti bei disponuoti kilnojamuoju ir nekilnojamuoju turtu, imti paskolas ir būti šalimi teismo procese. Vienas iš agentūros uždavinių – teikti Euratomo įnašą į tarptautinį ITER branduolių sąlajos energetikos projektą.

ITER (lot. kelias, žygis) yra tarptautinis branduolių sąlajos tyrimų ir inžinerijos projektas, prasidėjęs dar 1985 m. pradėjus buvusios TSRS, JAV, ES ir Japonijos bendradarbiavimą, globojant Tarptautinės atominės energijos agentūrai (TATENA). Šio projekto tikslas – demonstruoti branduolių sąlajos (sintezės), kaip energijos šaltinio, mokslinį ir techninį įgyvendinamumą. ITER siekia iš branduolių sąlajos, kuri yra saulės ir žvaigždžių energijos šaltinis, gauti didelius energijos kiekius.

Kiti F4E uždaviniai – teikti Euratomo įnašą į „platesnio požiūrio“ veiklą su Japonija, siekiant greičiau plėtoti branduolių sąlajos energetiką, koordinuoti programą, skirtą pasirengti demonstracinio branduolių

<sup>1434</sup> Euratomas – Europos atominės energijos bendrija, įsteigta 1957 m. kovo 25 d. Romoje pasirašant Steigimo sutartį Belgijai, Italijai, Liuksemburgui, Nyderlandams, Prancūzijai, Vokietijai. Kai kurie autoriai teigia, kad Euratomo padėtis yra dviprasmiška – apie šią organizaciją nė žodžiu nėra užsiminta ES sutartyje ar SESV (išskyrus kai kuriuos protokolus), nors narystė Euratome galima tik ES valstybėms narėms. Žr.: BIONDI, A.; EECKHOUT, P.; RIPLEY, S. *EU Law after Lisbon Treaty*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 59, 61.

<sup>1435</sup> Pagal: [europa.eu](http://europa.eu) [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-30]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_lt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_lt.htm)>.

<sup>1436</sup> Pagal: [europa.eu](http://europa.eu) [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-30]. Prieiga per internetą: <<http://fusionforenergy.europa.eu/understandingfusion/iter.aspx>>.

<sup>1437</sup> 2007 m. kovo 27 d. Tarybos sprendimas (2007/198/*Euratom*), įsteigiantis Europos ITER įgyvendinimo ir branduolių sintezės energetikos vystymo bendrąją įmonę ir suteikiantis jai lengvatas. OL, L 90/58, 2007; 2008 m. vasario 12 d. Tarybos sprendimas (2008/114/EB, *Euratom*), nustatantis Euratomo tiekimo agentūros įstatus. OL L 41/15, 2008.

sintezės reaktoriaus ir susijusių įrenginių, įskaitant tarptautinį sintezės medžiagų švitinimo įrenginį (IFMIF), statybai. F4E įsteigiama 35 metams, pradedant nuo 2007-ųjų.

F4E veiklos su Japonija plėtojant „platesnį požiūrį“ pavyzdžiai: F4E teikė inašą į gretutinės *Tokamak* programos (toliau – GTP) projektą, apimantį ir JT-60SA (tokamako principu veikiančio įrenginio) statybą.

F4E nariai yra Euratomas, kuriam atstovauja Komisija, Euratomo valstybės narės (ES valstybės narės), trečiosios šalys, su Euratomu sudariusios susitarimą dėl bendradarbiavimo kontroliuojamos branduolių sintezės srityje (pavyzdžiui, Japonija, Kazachstanas, Rusija, Ukraina, JAV, Pietų Korėja, Kinija, Šveicarija). F4E organai yra valdyba ir direktorius. Valdybai padeda vykdomasis komitetas. Valdyba ir direktorius konsultuojasi su mokslinės programos taryba. Kiekvienam F4E nariui *Valdyboje* atstovauja du atstovai, iš kurių vienas turi mokslinės ir (arba) techninės su bendrosios įmonės veikla susijusių sričių patirties. Valdyba skiria vykdomojo komiteto pirmininką ir narius, tvirtina metines finansines ataskaitas, organizacinę struktūrą, steigia mokslinės programos tarybą ir t. t. *Vykdomąjį komitetą* sudaro trylika narių, kuriuos iš pripažintą autoritetą turinčių mokslo, technikos ar finansų sričių profesionalų skiria Valdyba. Euratomas taip pat yra Vykdomojo komiteto narys. Komitetas teikia pastabas ir rekomendacijas Valdybai dėl direktoriaus rengiamų darbo programų, išteklių sąmatos plano, metų biudžeto bei finansinės atskaitomybės ir t. t. Agentūroje gali būti ir kitokių komitetų, pavyzdžiui, *Administracijos ir valdymo*, *Pirkimų ir kontraktų*, *Audito komitetai*, *Technikų patariamoji grupė*. *Direktorių* penkeriems metams skiria Valdyba iš Komisijos pasiūlytų kandidatų. Jis yra atsakingas už kasdienį bendrosios įmonės valdymą ir yra jos teisinis atstovas. *Mokslinės programos taryba* (ar tarybos) pataria valdybai ir direktoriui dėl projekto plano ir darbo programų priėmimo bei įgyvendinimo. Metinė veiklos ataskaita, kurią rengia direktorius ir tvirtina Valdyba, siunčiama nariams, Komisijai, Parlamentui ir Tarybai.

ESA yra juridinis asmuo, kuriam taip pat suteikiamas didžiausias teisnumas. Jis gali įsigyti kilnojamojo ir nekilnojamojo turto, būti šalimi teismo procese. Ši Liuksemburge įsikūrusi agentūra vykdo savo veiklą išskirtinai bendraisiais interesais ir veikia nesiekdama pelno: teikia informaciją ir patarimus visais su branduolinių medžiagų ir paslaugų rinka susijusiais klausimais, atlieka rinkos stebėseną nustatydama tendencijas, kurios galėtų daryti įtaką ES branduolinių medžiagų tiekimo ir atitinkamų paslaugų patikimumui, gali kaupti branduolinių medžiagų atsargas.

Pavyzdžiui, ESA teikia patarimus prieš Komisijai nustatant detalias Bohunicos, Kozlodujaus ir Ignalinos įrenginių eksploatavimo nutraukimo programos įgyvendinimo 2014–2020 metais procedūras.

ESA *generalinį direktorių* skiria Komisija. Jis atsako už naudojimąsi išskirtine agentūros teise sudaryti branduolinių medžiagų tiekimo sutartis, už kasdienį ESA išteklių administravimą ir valdymą, reguliarų

*F4E nariai*

*F4E organai*

*ESA teisinis statusas, uždaviniai*

*ESA organai*

Komiteto informavimą ir konsultavimąsi su juo, ESA pajamų ir išlaidų sąmatų projektų parengimą bei biudžeto vykdymą, tyrimų atlikimą, pranešimų rengimą bendradarbiaujant su Komitetu bei atitinkamų tyrimų rezultatų ir pranešimų teikimą Parlamentui, Tarybai ir Komisijai. Jis teikia Parlamentui, Tarybai ir Komisijai praėjusių metų ESA veiklos ataskaitas ir kitų metų darbo programas. Kitus agentūros pareigūnus skiria ir atlyginimą jiems moka Komisija. *Komitetą* sudaro nariai iš valstybių narių (daugiausia narių tenka Jungtinei Karalystei, Vokietijai, Italijai, Prancūzijai, mažiausia – Danijai, Kiprui, Latvijai, Estijai, Airijai). Komitetas iš savo narių trejiems metams skiria pirmininką ir du jo pavaduotojus. Jis padeda ESA atlikti užduotis teikdamas nuomonę, analizes ir informaciją.

*Europos branduolinės saugos reguliuotojų grupė*

ESA bendrauja su *Europos branduolinės saugos reguliuotojų grupe*, kurią sudaro 28 iš valstybių narių ir Komisijos atstovų paskirti vyriausieji pareigūnai, atsakingi už branduolinę, radioaktyviųjų atliekų, radiacinę saugą, – vadinamoji Komisijos ekspertų grupė. ESA taip pat aktyviai dalyvauja *Europos atominės energetikos forume*. Tai diskusijų platforma apie galimybes, pavojus ir skaidrią atominę energiją.

*Energetikos forumas*

*Euratomo agentūrų personalas*

Euratomo agentūrų darbuotojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatuose ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygose įtvirtintos normos, taip pat Protokolas dėl ES privilegijų ir imunitetų.

#### 4.4.5. Bendrosios saugumo ir gynybos politikos agentūros

*BSGP bendrai*

Bendrosios saugumo ir gynybos politikos (toliau – BSGP, angl. *Common defence and security policy*) agentūros yra BUSP (Bendroji užsienio ir saugumo politika, angl. *Common Foreign and Security Policy*) srityse veikiantys dariniai. Šios agentūros iš esmės skiriasi nuo kitų tuo, kad glaudžiau siejasi ne su Komisija, o su Taryba. Ne veltui konkrečiose ES sutarties nuostatose įtvirtinta, kad BUSP srityje taikomas konkrečias taisykles ir procedūras bendrai įgyvendina EVT ir Taryba. Be to, BSGP agentūros yra įsteigtos Tarybos sprendimais arba bendraisiais veiksmais<sup>1438</sup> „labai konkrečioms ES bendros saugumo ir gynybos politikos techniniams, moksliniams ir valdymo uždaviniais įgyvendinti“<sup>1439</sup>. Minėtųjų agentūrų politinę priežiūrą atlieka Taryba (Europos gynybos agentūros atveju) arba, jos vardu, Politikos ir saugumo komitetas (toliau – PSK)<sup>1440</sup> (ES palydovų centro, Europos saugumo studijų instituto atveju).

<sup>1438</sup> Bendrieji 2004 m. liepos 12 d. Tarybos veiksmai 2004/551/BUSP dėl Europos gynybos agentūros įsteigimo. OL L 245/17, 2004; 2014 m. birželio 26 d. Tarybos sprendimas 2014/401/BUSP dėl Europos Sąjungos palydovų centro, kuriuo panaikinami Bendrieji veiksmai 2001/555/BUSP dėl Europos Sąjungos palydovų centro įsteigimo. OL L 188/73, 2014; Bendrųjų Tarybos veiksmų 2001 m. liepos 20 d. aktas (2001/554/BUSP) dėl Europos Sąjungos saugumo studijų instituto įsteigimo ir 2006 m. gruodžio 21 d. Tarybos bendrųjų veiksmų 2006/1002/BUSP, iš dalies keičiančių bendruosius veiksmus 2001/554/BUSP dėl Europos Sąjungos saugumo studijų instituto įsteigimo. OL L 36/66, 2006.

<sup>1439</sup> Pagal: [europa.eu](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_lt.htm) [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-31]. Prieiga per internetą: [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_lt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_lt.htm).

<sup>1440</sup> Tai ES sutarties 38 straipsnyje minimas darinys, stebintis tarptautinę padėtį BUSP priklausančiose srityse ir Tarybos prašymu ar Vyriausiojo įgaliotinio prašymu, arba savo iniciatyva teikiantis Tarybai nuomones ir prisidedantis prie politikos krypties apibrėžimo. Taryba gali įgalioti Komitetą krizės valdymo metu priimti atitinkamus sprendimus, susijusius su tos operacijos politine priežiūra ir strateginiu vadovavimu. Komitetą savo sprendimu įsteigė Taryba, jam vadovauja Europos ►

Įdomu ir tai, kad BSGP agentūrose dirbančiam personalui taikomus nuostatus tvirtina Taryba pagal tos agentūros direktoriaus ar vyriausiojo pareigūno pasiūlymus.

Oficialiajame ES tinklalapyje yra įvardytos trys BSGP agentūros: Europos gynybos agentūra, ES palydovų centras (toliau – *SatCen*, arba Centras) ir Europos saugumo studijų institutas (toliau – institutas). Tolesnėse pastraipose remiantis minėtaisiais Tarybos sprendimais ir bendraisiais veiksmais apžvelgtinas šių agentūrų statusas, administracinė struktūra ir funkcijos.

Pabrėžtina, kad Europos gynybos agentūra minima ES sutarties antrame skirsnyje, reglamentuojančiame nuostatas dėl BSGP, taip pat Protokole Nr. 10 dėl nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo, nustatyto ES sutarties 42 straipsnyje. Agentūros būstinė yra Briuselyje, misija – remti Tarybos ir valstybių narių pastangas pagerinti ES krizių valdymo galimybes ir stiprinti dabartinę bei ateities ES gynybos politiką, t. y. plėtoti gynybos krizių valdymą, bendradarbiavimą Europos ginkluotės srityje, stiprinti ir kurti konkurencingą Europos gynybos įrangos rinką, didinti Europos gynybos mokslinius tyrimus ir technologijų veiksmingumą. Agentūrai vadovauja *generalinis sekretorius – Vyriausiasis užsienio reikalų ir saugumo politikos įgaliotinis* (Komisijos pirmininko pavaduotojas), atsakingas už Agentūros organizavimą ir veiklą. Agentūros sprendimus priimančias organas – *Valdytojų taryba*, kurią sudaro kiekvienos dalyvaujančiosios valstybės narės atstovas ir Komisijos atstovas. Valdytojų taryba veikia vadovaudamasi Tarybos nustatytais gairėmis: tvirtina Tarybai teikiamas ataskaitas, metų darbo programą, skiria vyriausiąjį pareigūną ir jo pavaduotoją, tvirtina visas Tarybai ar Komisijai teikiamas rekomendacijas ir t. t. *Vyriausiąjį pareigūną* ir jo pavaduotoją skiria Valdytojų taryba, remdamasi agentūros vadovo pasiūlymu. Pastarasis yra atsakingas už agentūros metų darbo programos įgyvendinimą, Valdytojų tarybos darbo užtikrinimą, kasdienį agentūros administravimą, personalo klausimus ir t. t. Agentūroje taip pat veikia trys *direktoratai*: Bendradarbiavimo, planavimo ir paramos, Gebėjimų, ginkluotės ir technologijų, Europos sinergijos ir inovacijų. *Personalą* sudaro agentūros pagal terminuotąsias sutartis įdarbinti darbuotojai, jiems taikomos Tarybos tokiam personalui patvirtintos nuostatos.

*Europos  
gynybos  
agentūra*

Agentūros veiklos pavyzdžiai: remia ES ginkluotąsias pajėgas Bendrajame Europos danguje, dalyvauja derinant Europos karo taisykles, padeda valstybėms narėms ugdyti kibernetinius gebėjimus, remia naujosios kartos nuotoliniu būdu pilotuojamą orlaivių sistemų tobulinimą<sup>1441</sup>.

◀ išorės veiksmų tarnyba. Ji sudaro po vieną valstybės narės ambasadorių, nuolatinį Komisijos atstovą, Karo komiteto ir Tarybos sekretoriato atstovą. Žr.: 2001 m. sausio 22 d. Tarybos sprendimas (2001/78/BUSP) dėl Politinio ir saugumo komiteto įsteigimo. OL L 027, 2001; Karo komitetas taip pat nėra *expressis verbis* įvardytas Lisabonos sutartyje. Jis buvo įsteigtas 2001 m. sausio 22 d. Tarybos sprendimu. Jo pirmininką skiria Taryba sprendimu. Europos išorės veiksmų tarnyba, įsteigta Lisabonos sutartimi, pradėjo savo veiklą 2011 m. sausio 1 d. Tarnybos struktūrą ir veiklą nustato Taryba sprendimu. Žr.: 2010 m. liepos 26 d. Tarybos sprendimas (2010/427/ES), kuriuo nustatoma Europos išorės veiksmų tarnybos struktūra ir veikimas. OL L 201/30, 2010.

<sup>1441</sup> Pagal: [europa.eu](http://europa.eu) [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/highlights>>.

*SatCen*

Ispanijoje įsikūręs *SatCen* teikia produktus ir paslaugas valstybei narei, EIVT, Komisijai arba ES agentūroms ar įstaigoms, trečiosioms valstybėms, kurios priėmė veiklos derinimo su *Satcen* nuostatas, tarptautinėms organizacijoms, kaip antai Jungtinės Tautos, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacija (NATO). Centro produktai ir paslaugos gaunami taikant atitinkamas kosmoso priemones, įskaitant vaizdus ir aeronuotraukas iš palydovų. Esminis tikslas – stiprinti ankstyvo įspėjimo galimybę ir krizių stebėseną BUSP ir BSGP kontekste. *Satcen* turi *valdybę*, kurią sudaro po vieną kiekvienos valstybės narės paskirtą atstovą ir vienas Komisijos paskirtas atstovas. Jai pirmininkauja vyriausiasis įgaliotinis. Valdyba tvirtina Centro metų ir ilgalaikę darbo programą bei atitinkamą biudžetą, gali sudaryti darbo grupes, nuolatinius komitetus. Valdybos posėdžiuose gali dalyvauti Centro direktorius, ES karo komiteto vadovas, ES karo štabo<sup>1442</sup> generalinis direktorius ir ES civilinių operacijų vadovas<sup>1443</sup>. Centro *direktorių* skiria valdyba. Jis atsakingas už personalo klausimus, pasirengimą valdybos darbui, kasdienį Centro administravimą ir t. t. Jam padeda pavaduotojas.

Centro veiklos pavyzdys: Duomenų iš kosmoso konferencijos, subūrusios mokslininkus, inžinierius, vartotojus, organizavimas kartu su Europos kosmoso agentūra ir Jungtinių Komisijos tyrimų centru<sup>1444</sup>.

*Europos saugumo studijų institutas*

Paryžiuje įsikūręs Europos saugumo studijų institutas atlieka akademinį saugumo ir politikos tyrimus, rengia prognozes Politinio ir saugumo komitetui (toliau – PSK) ir vyriausiajam įgaliotiniui, keičiasi informacija su kitais mokslinių tyrimų institutais ir centrais. Instituto parengti darbai, išskyrus išlaptintą informaciją, yra platinami. Instituto *valdybos* sudarymo ir *direktorius* paskyrimo procedūros, struktūra ir funkcijos panašios į *SatCen* valdybos ir *direktorius*.

Instituto veiklos pavyzdys: Europos ir Rusijos ekspertų bei ES ir NATO pareigūnų darbo grupės antrajame susitikime dėl Rusijos ateities buvo kalbama apie Rusijos valdžios ištakų, jos karinės ir saugumo politikos tyrimų rezultatus, taip pat tariamasi dėl ekonominės ir energinės ateities politikos<sup>1445</sup>.

*BSGP administraciniai padaliniai*

Minimų agentūrų administraciniuose daliniuose veikia vidaus auditas, įvairūs skyriai, direktoratai. Pavyzdžiui, *SatCen* operacijų, gebėjimų plėtos, informacinių technologijų, administravimo, finansų skyriai.

Toliau pateikiama ES administracijos institucijų sistema:

<sup>1442</sup> EIVT padalinys.

<sup>1443</sup> EIVT padalinio vadovas, kurį skiria vyriausiasis įgaliotinis.

<sup>1444</sup> Pagal *europa.eu*. Satcen, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-01]. Prieiga per internetą: <<https://www.satcen.europa.eu/>>.

<sup>1445</sup> Pagal *europa.eu*. ISS, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.iss.europa.eu/activities/>>.



25 lentelė. ES administracija

Taryba	ECB	Europos Komisija	Nacionalinė administracija (pavyzdžiui, Slovakijos)
10 Tarybos sudėčių Komitetai Darbo grupės Generalinis sekretoriatas BSGP agentūros	ECBS, Eurosistema	Kolegija Komisijos narių kabinetai GD ir tarnybos	Tiesioginis viešasis administravimas: Vyriausybė Ministerijos Kitos valstybinio administravimo institucijos
		ESI	
		Atstovybės valstybėse narėse Tarpinstituciniai dariniai Vykdomosios agentūros	Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai
		Decentralizuotosios agentūros	
		Viešojo bei privataus sektoriaus partnerysčių pagrindu veikiančios bendrosios įmonės	Netiesioginis viešasis administravimas: Vietos savivaldos

## 5. ES TEISMŲ SISTEMA

P. Craigas tvirtina: „yra aišku, kad egzistuoja trys teismų tipai, turintys jurisdikciją nagrinėti ginčus, kylančius iš ES teisės. Pirmas tipas – ES Teisingumo Teismas, antras – Bendrasis Teismas ir trečias – nacionaliniai teismai.“<sup>1446</sup> R. Widdershovenas pabrėžia, kad pagal Europos teisinę tvarką veiksminga teisminė apsauga yra įgyvendinama dviem lygmenimis – Sąjungos (ES Teisingumo Teismas) ir nacionaliniu (nacionaliniai teismai)<sup>1447</sup>. Šiame skyriuje kalbama apie ES Teisingumo Teismo veiklą ir sistemą, o su kai kurių valstybių nacionalinių teismų sistemomis galima susipažinti ankstesnėse šios knygos dalyse. Apie ES Teisingumo Teismo atliekamas viešosios administracijos kontrolės funkcijas žr. VII dalies 8.6 poskyrį „ES Teisingumo Teismo atliekama teisėtumo priežiūra“.

*ES teismų sistemos struktūra*

### 5.1. ES Teisingumo Teismas

Lisabonos sutartimi buvo įtvirtintas naujas terminas – *ES Teisingumo Teismas*, kuris apima ir Teisingumo Teismą, ir Bendrąjį Teismą, ir specialiuosius teismus. „Taigi šis teismas yra ES teisminė institucija ir bendradarbiaudamas su valstybių narių teismais užtikrina vienodą Sąjungos teisės taikymą ir aiškinimą. ES Teisingumo Teismą, kurio būstinė yra Liuksemburge, sudaro trys teismai: Teisingumo Teismas, Bendrasis Teismas (įsteigtas 1988 m.) ir Tarnautojų teismas (įsteigtas 2004 m.). Nuo įsteigimo šie trys teismai iš viso priėmė apie 28 000 sprendimų.“<sup>1448</sup>

<sup>1446</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 262.

<sup>1447</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 284.

<sup>1448</sup> ES Teisingumo Teismas. Bendrai apie instituciją. Liuksemburgas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-20]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/)>.

F. Saint Martinas<sup>1449</sup> ES Teisingumo Teismo kompetenciją skirsto į tris grupes: 1) ES institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo vertinimas (pranc. *obtenir le respect du droit de l'EU par les institutions de l'Union*). Čia mokslininkas skiria du procesus – panaikinimo (pranc. *le recours en annulation*) ir išpareigojimų nevykdymo (pranc. *le recours en carence*). Tokie procesai taikomi vertinant ES institucijų priimtų teisės aktų teisėtumą; 2) ES teisės pažeidimų nagrinėjimas (pranc. *obtenir de États membres qu'ils respectent le droit de l'Union: le recours en manquement*); 3) prejudicinių sprendimų priėmimas (pranc. *le renvoi préjudiciel*).

### 5.1.1. Teisingumo Teismas

Teisingumo  
Teismo  
struktūra

Teisėjų  
skyrimo  
tvarka

ES sutarties 19 straipsnyje įtvirtinta, kad Teisingumo Teismą (toliau – Teismas) sudaro po vieną teisėją iš kiekvienos valstybės narės ir generaliniai advokatai. Taigi iš viso Teisme yra 28 teisėjai, 11 generalinių advokatų. Teismo teisėjais ir generaliniais advokatais gali būti tik asmenys, kurių nepriklausomumas nekelia abejonių ir kurie atitinka atitinkamos šalies reikalavimus, keliamus aukščiausiosioms teisėjo pareigoms, arba yra pripažintos kompetencijos teisės specialistai. Teisėjų skyrimo tvarka tokia: Lietuvos Vyriausybė siūlo kandidatą į Teisingumo Teismo teisėjus, o šalies vadovas savo ruožtu dekretu turi pritarti tokiam siūlymui<sup>1450</sup>. SESV 253 straipsnyje nurodyta, kad valstybių narių vyriausybių bendru sutarimu jie skiriami šešerių metų kadencijai<sup>1451</sup> pasikonsultavus su atitinkamu komitetu, kuris vadovaudamasis SESV 255 straipsniu pateikia nuomonę dėl vyriausybių siūlomų kandidatų tinkamumo eiti pareigas. Komitetą sudaro septyni asmenys, parenkami iš buvusių Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo narių, nacionalinių aukščiausiųjų teismų narių, pripažintos kompetencijos teisininkų, iš kurių vieną siūlo Europos Parlamentas.

Teismo teisinį statusą reglamentuoja ES Teisingumo Teismo statuto nuostatos. Teismo proceso tvarka įtvirtinama procedūros reglamente<sup>1452</sup>, kurį tvirtina Taryba.

Konstitucinis  
Teismas

E. Krzysztofik teigia, kad Teismas turi konstitucinio teismo bruožų: vertina antrinės teisės teisėtumą, interpretuoja ES teisę, atsako į nacionalinių teismų pateiktus klausimus. Minėtasis mokslininkas tvirtina, kad Teismas turi ir tarptautinio teismo bruožų, nes nagrinėja tarptautinės teisės subjektų ginčus (pavyzdžiui, pagal SESV 273 straipsnį, Teismo

<sup>1449</sup> SAINT MARTIN, F. Le système institutionnel de l'Union européenne. Mayenne: Gualino, Lextenso, 2016, p. 232–236.

<sup>1450</sup> Pavyzdžiui, 2011 m. lapkričio 21 d. Lietuvos Respublikos Prezidentė dekretu pritarė E. Jarašiūno kandidatūrą siūlyti į ES Teisingumo Teismo teisėjus.

<sup>1451</sup> Pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 16 d. ES valstybių narių vyriausybių atstovai priėmė nutarimą, kuriuo buvo paskirti keturi Teismo teisėjai ir vienas generalinis advokatas, nes kai kurių teisėjų ir advokatų kadencijos baigėsi 2016 metų spalio 6 dieną. Žr.: Valstybių narių vyriausybių atstovų 2015 m. rugsėjo 16 d. sprendimas (ES, *Euratom*) 2015/1566 dėl Teisingumo Teismo keturių teisėjų ir vieno generalinio advokato skyrimo. OL L 244/58, 2015.

<sup>1452</sup> Suvestinė Teisingumo Teismo procedūros reglamento redakcija 2012 m. rugsėjo 25 d. (OL L 265, 2012 9 29), iš dalies pakeistas 2013 m. birželio 18 d. (OL L 173, 2013 6 26).

jurisdikcijai priklauso spręsti visus valstybių narių tarpusavio ginčus, susijusius su Sutarčių dalyku; pagal SESV 218 straipsnio 11 dalį, Teismas teikia nuomones dėl to, ar numatytas sudaryti tarptautinis susitarimas yra suderinamas su Sutarčių nuostatomis). Teismui būdingos ir administracinio teismo funkcijos, nes jis nagrinėja ribojamųjų priemonių, taikomų fiziniams ar juridiniams asmenims, teisėtumą. Sakoma, kad šis teismas veikia ir kaip civilinis teismas, nes sprendžia su žalos atlyginimu susijusius ginčus (SESV 268 str.)<sup>1453</sup>.

*Tarptautinis teismas*

*Administracinis teismas*

*Civilinis teismas*

R. Widdershovenas pabrėžia<sup>1454</sup>, kad Teismas atlieka tris pagrindines užduotis.

1. Pagal SESV 256 straipsnį, Teismas yra apeliacijų dėl Bendrojo Teismo sprendimų teisės klausimais instancija. Antai trys šios teismo funkcijos įgyvendinimo pavyzdžiai:

1) 2014 m. rugsėjo 23 d. į Teismą kreipėsi *National Iranian Oil Company* su apeliaciniu skundu dėl Bendrojo Teismo byloje Nr. T-578/12 *National Iranian Oil Company v. Taryba* priimto sprendimo. Prašoma panaikinti Bendrojo Teismo sprendimą, patenkinti ieškovo reikalavimus ir priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas<sup>1455</sup>; 2) 2014 m. rugsėjo 11 d. priimtame sprendime *MasterCard ir kt. v. Komisija* (bylos Nr. C-382/12) Teismas, į kurį kreiptasi su apeliaciniu skundu dėl Bendrojo Teismo sprendimo (nuspręsta, kad daugiašaliai tarpbankiniai mokesčiai, taikomi atsiskaitymams *MasterCard* kortelėmis sistemoje, prieštarauja konkurencijos teisei), turėjo galimybę išaiškinti atitinkamus SESV 101 straipsnio aspektus<sup>1456</sup>; 3) 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendime *CB v. Komisija* (bylos Nr. C-67/13) Teismas „panaikino Bendrojo Teismo sprendimą motyvuodamas tuo, kad jame nepagrįstai nuspręsta, jog *Groupement français des cartes bancaires* taikytos kainų reguliavimo priemonės dėl savo pobūdžio riboja konkurenciją“<sup>1457</sup>.

*Apeliacinė instancija*

2. Kai nacionaliniai teismai kreipiasi į Teismą dėl prejudicinio sprendimo, remdamasis SESV 267 straipsniu jis priima sprendimus, kuriuose išaiškina ES teisės taikymą. Toks išaiškinimas nacionaliniams teismams yra privalomas.

*Prejudicinis sprendimas*

Pavyzdžiui: 1) 2014 m. rugsėjo 18 d. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą byloje *AS Air Baltic Corporation v. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba dėl šių prejudicinių klausimų*: Ar Monrealio konvencijos 19, 22, 29 straipsnių nuostatos suprastinos ir aiškintinos taip, kad oro vežėjas tretiesiems asmenims, *inter alia* keleivių darbdaviui juridiniam asmeniui, su kuriuo buvo sudarytas tarptautinio keleivių vežimo sandoris, atsako už žalą, atsiradusią dėl skrydžio vėlavimo, dėl kurio ieškovas (darbdavys) patyrė papildomų su vėlavimu susijusių išlaidų (pavyzdžiui, komandiruočių)

<sup>1453</sup> KRZYSZTOFIK, E. Judicial Institutions of the European Union, *supra* note 1183, p. 151.

<sup>1454</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 285.

<sup>1455</sup> Pagal ES Teisingumo Teismo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* skelbiamą leidinį C 421/01, 2014.

<sup>1456</sup> 2014 m. ES Teisingumo Teismo metinis pranešimas. Liuksemburgas, p. 49, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf)>.

<sup>1457</sup> 2014 m. ES Teisingumo Teismo metinis pranešimas. Liuksemburgas, p. 50, 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf)>.

mokėjimo)? Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar Monrealio konvencijos 29 straipsnis suprastinas ir aiškintinas taip, kad minėtieji tretieji asmenys turi teisę reikšti reikalavimus oro transporto vežėjui kitais pagrindais, pavyzdžiui, remdamiesi nacionaline teise?<sup>1458</sup> 2) 2014 m. kovo 17 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą byloje *UAB Sveda v. Valstybinė mokesčių inspekcija* dėl tokio prejudicinio klausimo: ar 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendrosios sistemos 168 straipsnis gali būti aiškinamas kaip suteikiantis apmokestinamajam asmeniui teisę atskaityti pirkimo PVM, sumokėtą pasigaminant (išsigyjant) verslui skirtą ilgalaikį turtą, koks yra nagrinėjamoje byloje, kuris yra tiesiogiai skirtas neatlygintinai naudotis visuomenės nariams, bet gali būti pripažintas priemone pritraukti lankytojus atvykti į vietą, kurioje apmokestinamasis asmuo, vykdydamas savo ekonominę veiklą, planuoja tiekti prekes ir (ar) teikti paslaugas?<sup>1459</sup> 3) 2014 m. kovo 4 d. Vilniaus apygardos administracinio teismo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą byloje *Bronius Jakutis ir Kretingalės kooperatinė ŽŪB v. Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos ir Lietuvos valstybė dėl vieno iš tokių prejudicinių klausimų*: ar Komisijos įgyvendinimo sprendimas ir Komisijos darbo dokumentas DS/2011/14/REV2, kurie nebuvo skelbti ES oficialiajame leidinyje, yra nemotyvuoti (buvo priimti remiantis tik prezumpcija, kad 2012 m. tiesioginių išmokų lygis naujosiose ir senosiose ES valstybėse narėse susilygino), neprieštarauja Stojimo aktui ir nepažeidžia ES teisės principų, tarp jų – teisinio tikrumo, teisėtų lūkesčių apsaugos ir gero administravimo? Jei taip, ar Komisijos įgyvendinimo sprendimo 1 straipsnio 4 dalis neturi būti panaikinta kaip prieštaraujanti Reglamentui Nr. 73/2009 ir Stojimo aktui?<sup>1460</sup>

3. Pagal SESV 259 ir 260 straipsnius, Teismas yra pirmoji ir galutinė instancija bylose dėl valstybių narių pareigų pagal Sutartis neįvykdymo, jei taip mano kita valstybė narė.

Tolesnėse pastraipose – plačiau apie Teismo kompetenciją.

*Pareigūnų  
atstatydimas*

Pabrėžtina, kad Teismas gali atstatydinti tam tikrus ES pareigūnus, taigi galima teigti, kad nagrinėja tarnybinius ginčus. Be to, šiuo atveju jis veikia kaip pirmoji ir vienintelė instancija. Pavyzdžiui, remdamasis SESV 228 straipsniu, Teismas Europos Parlamento prašymu gali atleisti ombudsmeną, jei šis nebeatitinka šioms pareigoms keliamų reikalavimų ar yra kaltas padaręs nusikaltimą. SESV 245 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad Teismas Tarybai ar Komisijai kreipusis gali nuspręsti, ar Komisijos narys gali būti atleistas, ar netekti teisės į pensiją arba kitas ją pakeičiančias išmokas<sup>1461</sup>. SESV 286 straipsnyje nurodyta, kad Audito Rūmams kreipusis Teismas gali atstatydinti Rūmų narį arba priimti sprendimą dėl teisių į pensiją netekimo. Pabrėžtina, kad šiam teismui

<sup>1458</sup> Pagal ES Teisingumo Teismo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* skelbiamą leidinį C 421/31, 2014.

<sup>1459</sup> Lietuvos teismų prašymai priimti prejudicinį sprendimą. Lietuvos teismai [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <<http://www.teismai.lt/lt/tarptautiniu-teisiniu-instituciju-sprendimai/europos-sajungos-teisingumo-teismo-praktika/lietuvos-teismu-prasymai-priimti-prejudicini-sprendima/2348>>.

<sup>1460</sup> *Ibid.*

<sup>1461</sup> Taip gali nutikti, kai Tarybos narys pažeidžia įsipareigojimus neturėti jokio kito mokamo ar nemokamo darbo, sąžiningai ir apdairiai elgtis nustojus eiti pareigas ir t. t. (pagal SESV 245 str.).

suteikta teisė atstatydinti iš pareigų ir ES Teisingumo Teismo teisėjus. Tai įtvirtinta Statuto 6 straipsnyje, skelbiamčiame, kad ES Teisingumo Teismo teisėjai netenka pareigų arba teisės į pensiją, jei, Teisingumo Teismo teisėjų ir generalinių advokatų bendra nuomone, nebeatitinka keliamų reikalavimų ar nevykdo įsipareigojimų. Pats teisėjas tokiame svarstyme nedalyvauja. Jeigu atitinkamas asmuo yra Bendrojo Teismo ar specialiojo teismo narys, Teismas dėl jo sprendžia pasikonsultavęs su atitinkamu teismu.

Teismo jurisdikcija, vadovaujantis SESV 269 straipsniu, apima sprendimus dėl EVT ar Tarybos pagal ES sutarties 7 straipsnį priimtų aktų teisėtumo tik valstybės narės, kurios atžvilgiu EVT ar Taryba priėmė nutarimą, prašymu ir tik dėl minėtame straipsnyje nustatytų procedūrų. Taryba gali nutarti, kad kilo aiškus pavojus kuriai nors valstybei narei šiurkščiai pažeisti 2 straipsnyje nurodytas vertybes (pagarbos žmogaus orumui ir teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises, laisvės, demokratijos, lygybės, teisinės valstybės ir pliuralizmo, nediskriminavimo, tolerancijos, teisingumo, solidarumo, moterų ir vyrų lygybės); gali vieningai nuspręsti, kad kuri nors valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia įvardytas vertybes; gali nuspręsti sustabdyti atitinkamos valstybės narės tam tikras dėl Sutarties taikymo atsirandančias teises, pakeisti ar panaikinti įvardytąsias priemones.

Pagal Statuto 51 straipsnį, tik Teismo jurisdikcijai priklauso ieškiniai, pareiškiama valstybės narės dėl Europos Parlamento ar Tarybos, arba abiejų šių institucijų, jei jos veikia bendrai, veikimo ar neveikimo, dėl Komisijos veikimo ar neveikimo, taip pat kai valstybė narė pareiškia norą glaudžiau bendradarbiauti vienoje iš Sutartyse nurodytų sričių, o Komisija savo ruožtu neatlieka atitinkamų veiksmų. To paties straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad tik Teismas turi jurisdikciją nagrinėti tuos pačius ieškinius, kai juos pareiškia ES institucija dėl Parlamento, Tarybos ar abiejų šių institucijų, jei jos veikia bendrai, arba Komisijos veikimo ar neveikimo, arba kai juos pareiškia Sąjungos institucija dėl ECB veikimo ar neveikimo.

SESV 258 straipsnyje numatyta, kad Komisija gali kreiptis į Teismą, kai valstybė narė nevykdo įsipareigojimų pagal Sutartis.

Pavyzdžiui, 2014 m. spalio 2 d. Teismo bylos *Komisija v. Lenkijos Respublika* (Nr. C-478/13) sprendime nustatyta, kad „nenumačiusi pareigos informuoti kompetentingų Lenkijos valdžios institucijų apie pagal 2001 m. kovo 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/18/EB dėl genetiškai modifikuotų organizmų apgalvoto išleidimo į aplinką, panaikinamos Tarybos direktyvą 90/220/EEB, C dalį auginamų genetiškai modifikuotų organizmų vietą, nesukūrusi tokių vietų registro ir nepadariusi jame pateikiamos informacijos viešai prieinamos, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal šios direktyvos 31 straipsnio 3 dalies b punktą“<sup>1462</sup>.

*EVT ir Tarybos priimtų teisės aktų teisėtumas*

*Parlamento, Tarybos, Komisijos, ECB veikimas ar neveikimas*

*Valstybės narės nevykdo įsipareigojimų*

<sup>1462</sup> Pagal ES Teisingumo Teismo *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* skelbiamą leidinį (C 421/01, 2014).

Taip pat Teisingumo Teismui gali būti teikiami prašymai panaikinti Europos Parlamento ir (arba) Tarybos priimtus reglamentus, direktyvas ar sprendimus, Komisijos priimtus teisės aktus.

*Prašymai  
panaikinti*

Pavyzdžiai: 1) 2014 m. gegužės 6 d. sprendime *Komisija v. Parlamentas ir Taryba* (bylos Nr. C-43/12) „Teismas patenkino Komisijos ieškinį dėl Direktyvos 2011/82, skirtos keistis informacija tarpvalstybinio lygmeniu, kad būtų nustatyti kelių eismo saugumo taisyklių pažeidėjai, panaikinimo, nes, jos manymu, SESV 87 straipsnio 2 dalis yra netinkamas teisinis pagrindas“<sup>1463</sup>; 2) 2014 m. spalio 15 d. sprendime *Europos Parlamentas v. Komisija* (bylos Nr. C-65/13) Teismas „atmetė Europos Parlamento ieškinį dėl panaikinimo, kuriame prašyta nuspręsti, ar Komisija neviršijo savo įgyvendinimo įgaliojimų priimdama sprendimą Nr. 2012/73337 dėl Europos užimtumo tarnybų tinklo sukūrimo įgyvendinant Reglamentą Nr. 492/2011 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Sąjungoje“<sup>1464</sup>; 3) byloje *Vokietija v. Komisija, Europos Parlamentas, ES Taryba* (Nr. C-376/98) Teismas panaikino 1998 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 98/43/EB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių tabako produktų reklamą ir rėmimą, suderinimo.

*SESV  
346–348  
straipsniai*

Pagal SESV 348 straipsnį, Teismas uždaramė posėdyje teikia savo išvadas dėl valstybės narės piktnaudžiavimo Sutarties 346 ir 347 straipsniuose įtvirtintomis taisyklėmis, t. y. jokia valstybė narė neprivalo teikti informacijos, kurios atskleidimą ji laiko prieštaraujančiu gyvybiniams savo saugumo interesams, ir kiekviena valstybė narė gali imtis priemonių, kurias mano esant būtinas gyvybiniams savo saugumo interesams, susijusiems su ginklų, amunicijos ir karinės paskirties medžiagų gamyba ar prekyba, apsaugoti. Valstybės narės prireikus veikti drauge konsultuojasi viena su kita, kad priemonės, kurių valstybei narei gali tekti imtis įvykus rimtų viešąją tvarką trikdančių vidaus neramumų, kilus karui ar didelei, karo grėsmę lemiančiai tarptautinei įtampai, arba siekiant vykdyti išipareigojimus, prisiimtus taikai ir tarptautiniam saugumui palaikyti, nedarytų poveikio vidaus rinkai.

*Specialiųjų  
teismų  
sprendimų  
patikra*

Remdamasis SESV 256 straipsnio 3 dalimi Teismas, kilus dideliame pavojui ES teisės bendrumui ir darnai, gali peržiūrėti Bendrojo Teismo sprendimus bylose dėl specialiųjų teismų sprendimų, taip pat dėl klausimų, perduotų dėl prejudicinio sprendimo.

### 5.1.2. Bendrasis Teismas

Šio teismo ištakų reikėtų ieškoti Suvestinio Europos akto 4 straipsnyje, kurio pagrindu 1989 m. pradėjo veikti Pirmosios instancijos teismas. Lisabonos sutartyje ši teismo institucija buvo pervadinta Bendroju Teismu.

*Teisėjų  
parinkimo  
tvarka*

Pagal SESV 254 straipsnį, Bendrojo Teismo teisėjų parinkimo, jų kadencijos trukmė, skyrimo, Teismo pirmininko rinkimo tvarka yra to-

<sup>1463</sup> ES Teisingumo Teismo metinis pranešimas. Liuksemburgas, p. 19, 2014. [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf)>.

<sup>1464</sup> *Ibid.*, p. 25.

kia pati kaip ir Teisingumo Teismo teisėjų. Dėl vykstančios reformos<sup>1465</sup> Bendrojo Teismo teisėjų nuo 2016 m. rugsėjo yra 47, o nuo 2019 m. rugsėjo 1 d. bus skiriama po du teisėjus iš kiekvienos valstybės narės.

Bendrojo Teismo teisinį statusą reglamentuoja ES sutarties, SESV, ES Teisingumo Teismo statuto nuostatos. Teisingumo Teismo pritarimu Bendrasis Teismas nustato savo procedūros reglamentą<sup>1466</sup>, kurį patvirtina Taryba.

Pirmasis Bendrojo Teismo teisėjas iš Lietuvos prof. V. Vadapalas apibūdina šį teismą taip: „<...> iš tikrųjų mūsų darbe sujungti du pradai – visų pirma administracinis, nes byloje paprastai ginčijami ES institucijų aktai, dažniausiai Europos Komisijos sprendimai. Kita vertus, daugelis bylų yra ekonominės komercinės, nes ginčas būna dėl sąžiningos ar nesąžiningos įmonių konkurencijos, ar įmonių susijungimas nesukurs dominuojančios įmonės, kuri diktuos savo valią konkurentams ir kainas vartotojams, ar valstybės įmonei suteikta pagalba neiškreips konkurencijos sąlygų ir nestums iš rinkos kitų įmonių.“<sup>1467</sup>

*Bendrasis Teismas – administracinis teismas*

*Bendrasis Teismas – ekonominių komercinių bylų teismas*

R. Widdershovenas tvirtina, kad svarbiausia Bendrojo Teismo užduotis yra nagrinėti fizinių ir juridinių asmenų pareikštus ieškinius<sup>1468</sup>, pavyzdžiui, dėl ES institucijų priimtų teisės aktų teisėtumo (SESV 263 str. 4 d.), dėl minėtųjų institucijų, kitų ES subjektų neveikimo (SESV 265 str. 3 d.), dėl atsakomybės už žalą, kurią padaro ES institucija ar kitos jos įstaigos (SESV 268 str., 340 str. 2 d.). Pabrėžtina, kad Bendrasis Teismas yra apeliacinė instancija teisės klausimais dėl ES tarnautojų teismo sprendimų<sup>1469</sup>.

Toliau pateikiama keletas R. Widdershoveno apibrėžtos Teismo jurisdikcijos pavyzdžių:

1) byloje *InnoLux v. Komisija*, kurioje priimtas 2014 m. vasario 27 d. sprendimas, Bendrasis Teismas nagrinėjo ieškinį dėl Komisijos sprendimo, susijusio su SESV 101 straipsnio ir Europos ekonominės erdvės susitarimo 53 straipsnio taikymo procedūra, panaikinimo. Komisijos sprendimas buvo skirti ieškovei sankciją už dalyvavimą kartelyje pasaulinėje skystųjų kristalų ekranų rinkoje; 2) byloje *Intel v. Komisija* (Nr. T-286/09), kurioje buvo priimtas 2014 m. birželio 12 d. sprendimas, Bendrajam Teismui buvo pareikštas ieškinys dėl sprendimo, kuriuo Komisija JAV mikroprocesorių gamintojai *Intel Corp.* skyrė rekordinę 1,06 milijardo eurų dydžio baudą „dėl to, kad įmonė, taikydama strategiją, skirtą vieninteliui rimtam savo konkurentui iš rinkos išstumti, 2002–2007 m. piktnaudžiauvo dominuojančia padėtimi pasaulinėje procesorių rinkoje ir taip pažeidė Sąjungos konkurencijos taisykles“<sup>1470</sup>; 3) 2004 m. Komisija,

<sup>1465</sup> Apie reformą plačiau žr. VII dalies 5.2 poskyrį „ES teismų sistemos struktūra“.

<sup>1466</sup> Bendrojo Teismo procedūros reglamentas. OL L 105/1, 2015.

<sup>1467</sup> VADAPALAS, V. ES teisme skiriamos milijardinės baudos. Veidas. Vilnius, 2011-03-25 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/es-teisme-skiriamos-milijardinės-baudos>>.

<sup>1468</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 285.

<sup>1469</sup> Pastarasis bus ilgainiui inkorporuotas į Bendrąjį Teismą (*aut. pastaba*).

<sup>1470</sup> Pagal 2014 m. ES Teisingumo Teismo metinį pranešimą, p. 126, 129. ES Teisingumo Teismas [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-20]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf)>

siekdama užtikrinti *Microsoft Windows* ir kitų serverių programų funkcinį suderinamumą ir bendrą veikimą, priėmė sprendimą, kad *Microsoft* neteisėtai, piktnaudžiaudama savo dominuojančia padėtimi rinkoje, atsisakė teikti suderinamumo informaciją konkurentams. Kitas nustatytas pažeidimas – *Windows Client PC* operacinės sistemos sujungimas su *Windows Media Player* (filmų ir muzikos leistuvu) į vieną parduodamą prekę, nepalikant galimybės vartotojui įsigyti šių produktų atskirai. Komisija skyrė *Microsoft* 497 mln. eurų baudą. Bendrasis Teismas šioje byloje turėjo spręsti, ar *Microsoft* padėtis rinkoje buvo dominuojanti<sup>1471</sup>; 4) byloje *Holcim (Romania) v. Komisija*, kurioje priimtas 2014 m. rugsėjo 18 d. sprendimas, nurodyta, kad „Teismui buvo pateiktas prašymas dėl žalos, kurią ieškovė tariamai patyrė dėl to, kad Komisija atsisakė jai atskleisti informaciją apie iš jos, kaip įtariama, pavogtus šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinės taršos leidimus ir uždrausti visus sandorius su šiais leidimais, atlyginimo“<sup>1472</sup>; 5) 2014 m. spalio 16 d. sprendime *Schönberger v. Audito Rūmai* (pareiškėjas Schönbergeris Tarnautojų Teismo prašė panaikinti Audito Rūmų sprendimą dėl atsisakymo paaukštinti ieškovą į AD 13 lygio pareigas pagal 2011 m. pareigų aukštinimo procedūrą, vėliau liko nepatenkintas Tarnautojų Teismo priimtu sprendimu atmesti jo ieškinį dėl sprendimo panaikinimo, tad kreipėsi į Bendrąjį Teismą) Teismas nusprendė, kad „atmetęs pareiškimo pagrindą remdamasis reikšmingos nuostatos aiškinimu, neatitinkančiu aiškinimo, kuriuo administracija motyvavo ginčijamąjį sprendimą, Tarnautojų Teismas ne tik pakeitė motyvus, bet ir pagrindė šį atmetimą faktinėmis ir teisinėmis aplinkybėmis, kurios jame nebuvo nagrinėtos, ir taip pažeidė rungimosi principą“<sup>1473</sup>.

Žalos  
atlyginimas

Apeliaciniai  
skundai

Teisingumo  
Teismas v.  
Bendrasis  
Teismas

Kaip pagrindinis Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo skirtumas įvardijama tai, kad Teisingumo Teismas yra pirmoji ir galutinė instancija (jurisdikcija) ieškiniams, kuriuos valstybė narė pareiškia prieš Europos Parlamentą ir Tarybą, arba ieškiniams, kuriuos pareiškia viena ES institucija prieš kitą, o Bendrasis Teismas – pirmoji instancija panašaus pobūdžio byloms, kai ieškinius pateikia asmenys arba valstybė narė prieš Komisiją<sup>1474</sup>.

### 5.1.3. Specialieji teismai (ES Tarnautojų teismas)

SESV  
257 straipsnis

SESV 257 straipsnyje įtvirtinta, kad Europos Parlamentas ir Taryba, remdamiesi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavę su Teisingumo Teismu, reglamentu prie Bendrojo Teismo gali įsteigti specialiuosius teismus, kurie kaip pirmoji instancija nagrinėtų ir spęstų atitinkamas dėl konkrečių sričių iškeltas bylas.

ES  
Tarnautojų  
teismas

Vienintelis specialiojo teismo pavyzdys yra ES Tarnautojų teismas, įsteigtas 2004 m. atitinkamu Tarybos sprendimu<sup>1475</sup>, jo statusą sureg-

<sup>1471</sup> VADAPALAS, V. ES teisme skiriamos milijardinės baudos. Veidas. Vilnius, 2011-03-25 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <<http://www.veidas.lt/es-teisme-skiriamos-milijardines-baudos>>

<sup>1472</sup> Pagal 2014 m. ES Teisingumo Teismo metinį pranešimą, p. 150. ES Teisingumo Teismas [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf)>.

<sup>1473</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>1474</sup> Pagal: *Europa.eu*. European Parliament at Your Service. Competences of the Court of Justice of the European Union [interaktyvus, žiūrėta 2016-10-13]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_1.3.10.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.3.10.html)>.

<sup>1475</sup> 2004 m. lapkričio 2 d. Tarybos sprendimas (EB, *Euratom*) Nr. 752/2004, įsteigiantis ES tarnautojų teismą. OL L 333/7, 2004.



lamentavus ES Teisingumo Teismo statuto priede „ES Tarnautojų teismas“. Pagrindinis Tarnautojų teismo proceso nuostatų šaltinis – Procedūros reglamentas<sup>1476</sup>.

Pagal minėtojo statuto priedo nuostatus, Tarnautojų teismą sudaro septyni šešerių metų kadencijai skiriami teisėjai (gali būti skiriami kitai kadencijai). Teisėjų skaičių Taryba gali padidinti Teisingumo Teismo prašymu<sup>1477</sup>. Pagal SESV 257 straipsnio 4 pastraipą, specialiųjų teismų nariai parenkami iš asmenų, kurių nepriklausomumas nekelia abejonų ir kurie atitinka teisėjo pareigoms keliamus reikalavimus. Be to, pagal priedo 3 straipsnį, Tarnautojų teismo narius stengiamasi parinkti iš kuo platesnės geografinės valstybių narių teritorijos piliečių ir atsižvelgiant į atstovaujamas nacionalines teisės sistemas<sup>1478</sup>. Juos skiria Taryba. Paraišką tapti teismo nariu gali pateikti kiekvienas ES pilietis, atitinkantis SESV 257 straipsnio 4 dalyje nustatytus reikalavimus. Specialiai tam yra įkurtas komitetas iš septynių asmenų, buvusių Teisingumo Teismo bei Bendrojo Teismo narių ir pripažintos kompetencijos teisininkų, kurie pareiškia nuomonę apie kandidatų tinkamumą eiti Tarnautojų teismo teisėjo pareigas. Teismo pirmininką renka teisėjai iš savo narių trejiems metams. Pirmininkas gali būti perrenkamas kitai kadencijai.

*Teismo  
struktūra*

*Teisėjų  
parinkimas*

Remiantis ES Teisingumo Teismo statuto priedo 1 straipsniu, Tarnautojų teismas pirmąją instanciją nagrinėja Sąjungos ir jos tarnautojų ginčus, nurodytus SESV 270 straipsnyje, įskaitant visų organų bei tarnybų ir jų tarnautojų ginčus, dėl kurių jurisdikcija suteikiama ES Teisingumo Teismui. Taip pat minėtasis straipsnis įtvirtina, kad ES Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso spręsti Sąjungos ir jos tarnautojų ginčus neperžengiant ES pareigūnų tarnybos nuostatuose ir kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygose nustatytų ribų ir laikantis juose numatytų sąlygų. Ši nuostata reiškia, kad „sąvoka „tarnautojai“ <...> apima ne tik pareigūnus, t. y. sėkmingai atvirą konkursą į Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų administratorius ar asistentus laimėjusius ir į nuolatinę viešąją tarnybą paskirtus asmenis, bet ir laikinuosius tarnautojus, sutartininkus ar sutartininkus pagalbinėms užduotims atlikti, taip pat atrankos procedūrose dalyvaujančius asmenis, bandomajam laikotarpiui paskirtus tarnautojus, buvusius pareigūnus ir tarnautojus, nurodytų asmenų teisių perėmėjus, taip pat paskirtuosius nacionalinius ekspertus“<sup>1479</sup>.

*Sąjungos  
ir jos  
tarnautojų  
ginčai*

Per metus Tarnautojų teismas gauna apie 160 skundų, susijusių su klausimais dėl priimtų pareigūnams nenaudingų bendrojo pobūdžio teisės aktų, šališkumo vertinant kandidatus į tarnybą, teisės būti išklaustam, kai aiškiai informuojama apie pokalbį su vadovybe dalyką, pareigūnų

<sup>1476</sup> 2007 m. liepos 25 d. Europos Sąjungos Tarnautojų teismo procedūros reglamentas. OL L 225, 2007. Šis dokumentas vėliau ne kartą buvo iš dalies keičiamas.

<sup>1477</sup> Šiuo metu yra septyni teisėjai ir vienas kancleris. Žr.: ES Teisingumo Teismas [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-12]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5\\_5240/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5240/)>.

<sup>1478</sup> Teisėjai yra iš Jungtinės Karalystės, Vokietijos, Ispanijos, Danijos, Belgijos ir kt. Žr.: *Ibid.*

<sup>1479</sup> JABLONSKAITĖ-MARTINAITIENĖ, I.; TOČICKIENĖ, N. Procesas Europos Sąjungos tarnautojų teisme: bendrieji aspektai. *Jurisprudencija*, 2016, 23, p. 126–144.

ir tarnautojų karjeros, jų teisių ir pareigų, tarnybinių pajamų, socialinio draudimo išmokų (ekspatriacijos išmokos, išmokos šeimai), dėl nepagrįstai išmokėtų išmokų gražinimo, drausmės priemonių, iš sutartinių santykių kilusių ginčų, dėl Bendrojo Teismo ir Tarnautojų Teismo jurisdikcinės kompetencijos<sup>1480</sup>. Ieškinius gali paduoti apie 40 000 ES institucijų, įstai-  
gų, organų darbuotojų<sup>1481</sup>.

Keletas bylų pavyzdžių:

2014 m. byloje *Ch. Moschonaki v. Komisija* (Nr. F-55/10 RENV) Tarnautojų teismas panaikino 2009 m. rugsėjo 30 d. sprendimą, kuriuo Komisija atmetė C. Moschonaki kandidatūrą „bibliotekininko (-ės)/dokumentalisto (-ės) asistento (-ės)“ pareigoms ir priteisė iš Komisijos sumokėti 5 000 eurų; byloje *CG/EIB* (Nr. F-103/11) Tarnautojų teismas panaikino EIB pirmininko sprendimą nesiimti jokių veiksmų po tyrimo procedūros, susijusios su tariamu psichologiniu priekabiavimu prie asmens, kuris kreipėsi į teismą, ir priteisė iš minėtojo banko sumokėti tam asmeniui 35 000 eurų sumą; ECB personalo narė kreipėsi į Tarnautojų teismą dėl minėtojo banko sprendimo, kuriuo atmetamas ieškovės prašymas leisti susipažinti su dokumentais, panaikinimo. Teismas panaikino šį sprendimą ir nurodė bankui sumokėti pareiškėjai atitinkamą sumą (byla *Maria Concetta Cerafogli v. ECB*, Nr. F-26/12); Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto laikinoji tarnautoja kreipėsi į Tarnautojų teismą (bylos Nr. F-42/13), prašydama panaikinti minėtojo komiteto sprendimą nutraukti neterminuotą ieškovės darbo sutartį ir atlyginti tariamai patirtą turtinę ir neturtinę žalą. Teismas panaikino Komiteto sprendimą ir priteisė jam sumokėti 25 000 eurų ieškovei; byloje *de Brito Sequeira Carvalho v. Komisija* (Nr. F-107/13) Tarnautojų teismas panaikino Komisijos sprendimą, kuriuo J. A. de Brito Sequeira Carvalho skirta drausmės nuobauda dvejus metus nemokėti trečdalis jo pensijos mėnesinės neto sumos; byloje *Z. Z. v. Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija* (Nr. F-39/14) Tarnautojų teismas panaikino sprendimą nepratešti ieškovo darbo sutarties ir priteisė minėtajai institucijai 20 000 eurų patirtai neturtinei žalai atlyginti<sup>1482</sup>.

Kaip minėta, Tarnautojų teismas ilgainiui bus inkorporuotas į Bendrąjį Teismą. Apie tai plačiau – tolesniame poskyryje.

## 5.2. ES teismų sistemos struktūra

ES teismų sistemą sudaro ne tik ES Teisingumo Teismas, bet ir nacionaliniai teismai, nes ES teisė taikoma ir ES, ir nacionaliniu lygmeniu, taip pat ją taiko ir ES lygmens, ir nacionalinė administracija. Tas pats pasakytina apie nacionalinius teismus, kurie nagrinėdami bylas taiko ES teisės normas ir vadovaujasi ES teisminių institucijų sprendimais bei jų prejudiciniais sprendimais ES teisės aktų aiškinimo ir galiojimo klausimais<sup>1483</sup>. Be to, SESV 19 straipsnyje įtvirtinta, kad valstybės narės nu-

<sup>1480</sup> Pagal ES Teisingumo Teismo 2014 m. metinio pranešimo medžiagą. ES Teisingumo Teismas [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-21]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt\\_ecj\\_annual\\_report\\_2014\\_pr1.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/lt_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf)>.

<sup>1481</sup> Pagal oficialaus ES Teisingumo Teismo tinklalapio informaciją. ES Teisingumo Teismas [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-20]. Prieiga per internetą: <[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5\\_5230/#compétence](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/#compétence)>.

<sup>1482</sup> Pagal ES Teisingumo Teismo *Europos Sąjungos oficialių leidinių* (C 421/01, 2014).

<sup>1483</sup> Tai yra įtvirtinta ir nacionaliniuose teisės aktuose, pavyzdžiui, Teismų įstatymo 33 straipsnio 3 dalyje. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. I-480; Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Nr. XII-2399, 2016-06-02, paskelbta TAR 2016-06-15, i. k. 2016-16849.

mato teisių gynimo priemones, būtinas veiksmingai teisminei apsaugai Sąjungos teisei priklausančiose srityse užtikrinti. Taigi viena iš nacionalinių teismų užduočių yra „užtikrinti veiksmingą ES teisės taikymą valstybėje narėje“<sup>1484</sup>.

26 lentelė. **ES teismų sistema**

ES Teisingumo Teismas:	Nacionaliniai teismai (pavyzdžiui, Lietuvos):		
Teisingumo Teismas Bendrasis Teismas Specialieji teismai (ES Tarnautojų Teismas)	Bendrosios kompetencijos teismai	Administraciniai teismai	Konstitucinis Teismas <sup>1487</sup>

Pastarąjį teiginį galima pagrįsti keleto žinomiausių bylų pavyzdžiais. Antai byloje *Da Costa* Teisingumo Teismas konstatavo, kad teikdamas atitinkamą paaiškinimą nacionaliniam teismui remiasi vien Bendrijos taisyklių reikšme ir tiria Sutarties tekstą bei dvasią, o nacionalinis teismas atitinkamomis aplinkybėmis pats taiko paaiškintąsias taisykles<sup>1486</sup>; byloje *CILFIT* minimas nacionalinių teismų, įpareigotų taikyti Bendrijos teisę, ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimas siekiant užtikrinti tinkamą Bendrijos teisės taikymą ir vienodą jos aiškinimą visose valstybėse narėse<sup>1487</sup>.

*Da Costa*

*CILFIT*

Sąvoka „ES teismai“ apima ES Teisingumo Teismą ir nacionalinius ES valstybių narių teismus, nes, kaip minėta, ES teisę taiko ir ES lygmens, ir nacionalinio lygmens institucijos.

Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 m. buvo aktyviai diskutuojama dėl Teisingumo Teismo pasiūlytos ES teismų sistemos reformos, kurios tikslas – sustiprinti Bendrąjį Teismą, t. y. padidinti teisėjų skaičių (iki 56 teisėjų 2019 m.), ir sujungti jį su ES Tarnautojų Teismu. Poreikis reformuoti ES teismų sistemą kilo dėl tuometinės sudėtingos situacijos ES teismuose – augančio bylų skaičiaus Bendrajame Teisme (nuo 398 bylų 2000 m. iki kone 1 000 bylų 2014 m.) ir per ilgo bylų nagrinėjimo laiko<sup>1488</sup>. 2015 m. spalį siūlymui ES Tarnautojų Teismą integruoti į Bendrąjį Teismą ir padidinti pastarojo teismo teisėjų skaičių pritarė ES teisėkūros institucijos, 2015 m. gruodžio 16 d. buvo priimtas reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Protokolas Nr. 3 dėl ES Teisingumo Teismo statuto<sup>1489</sup>.

*ES teismų sistemos reforma*

<sup>1484</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 285.

<sup>1485</sup> Konstitucinio Teismo ir ES Teisingumo Teismo santykis yra sudėtingas, bet niekur nėra nustatyta, kad nacionalinis Konstitucinis Teismas negali kreiptis, tarkim, į Teisingumo Teismą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo. Plačiau žr.: KYBARTIENĖ, E. Konstituciniai teismai Europos Sąjungos teisinėje erdvėje. *Jurisprudencija*, 2007, 7 (97), p. 55–63.

<sup>1486</sup> Judgment of 27/03/1963, *Da Costa en Schaake NV and others/Administratie der Belastingen (Rec. 1963, p. 61)* (NL1963/00063 D 1963/00060 I 1963/00059 EN1963/00031 DK1954-1964/00395 GR1954-1964/00893 P 1962-1964/00233 ES1961-1963/00365 SVI/00171 FII/00173); CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1148, p. 262.

<sup>1487</sup> Teisingumo Teismo sprendimas byloje Nr. 283/81 *Srl CILFIT ir Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335. *Da Costa* ir *CILFIT* bylos svarbios tuo, kad jose buvo suformuotos *Acte éclairé* ir *Acte clair* doktrinos. Visų žymiausių ES Teisingumo Teismo bylų sąrašą žr. tinklalapyje *Case Law of EU* [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-26]. Prieiga per internetą: <[www.caselawofeu.com](http://www.caselawofeu.com)>.

<sup>1488</sup> ES Teisingumo Teismo pranešimas spaudai Nr. 44/15. ES teismų sistemos reforma. Liuksemburgas, 2015 m. balandžio 28 d. [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-11]. Prieiga per internetą: <<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/cp150044lt.pdf>>.

<sup>1489</sup> 2015 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, *Euratom*) 2015/2422, kuriuo iš dalies keičiamas Protokolas Nr. 3 dėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto (OL L 341, p. 14).

## 6. ES ADMINISTRACINĖS TEISĖS ŠALTINIAI

ES teisės  
šaltinių  
katalogas

Teisės mokslininkai skirtingai grupuoja ES teisės šaltinius. Antai A. Rosas ir L. Armati<sup>1490</sup> pateikia tokį ES teisės šaltinių katalogą:

- ES sutarties 2 straipsnis,
- bendrieji ES principai, įskaitant pagrindines teises,
- rašytinė pirminė teisė, t. y. ES sutartis, SESV kartu su protokolais,
- tarptautiniai susitarimai, bendroji tarptautinė teisė (angl. *general international law*),
- antrinė teisė (reglamentai, direktyvos, sprendimai),
- Komisijos arba Tarybos priimti teisės aktai, vadinami deleguotaisiais,
- Komisijos arba Tarybos priimti teisės aktai, vadinami įgyvendinamaisiais,
- nacionalinės teisės priemonės, būtinos Sąjungos teisės aktams įgyvendinti.

A. Szachon-Pszenny<sup>1491</sup> ES teisės šaltinius suskirsto į tokią struktūrą:

- ES sutarties 2 straipsnis,
- pirminė teisė,
- ES pagrindinių teisių chartija,
- tarptautiniai susitarimai, sudaryti ES arba kartu su valstybėmis narėmis, su kitais tarptautinių santykių dalyviais,
- antrinė teisė (reglamentai, direktyvos, sprendimai),
- įgyvendinamieji ir deleguotieji, t. y. ne teisėkūros procedūra priimtieji, teisės aktai,
- BUSP instrumentai, kurie nėra teisės aktai,
- rekomendacijos, nuomonės,
- ES Teisingumo Teismo jurisprudencija.

Toliau apžvelgiami ES administracinės teisės šaltiniai.

ES  
administra-  
cinės teisės  
šaltinių  
grupės

R. Widdershovenas<sup>1492</sup>, rašydamas apie Europos administracinę teisę, nevartoja sąvokos „teisės šaltiniai“, tiesiog įvardija trijų lygmenų priemones, kuriomis naudojasi teismai ir administracija:

- pirminė teisė, kuria laikomi tarptautiniai susitarimai, steigimo sutartys, bendrieji ES principai;
- antrinė teisė, t. y. reglamentai, direktyvos, sprendimai;
- nacionalinė teisė, apimanti šalių konstitucijas, centrinio lygmens ir vietos lygmens reglamentus.

B. Pekáras<sup>1493</sup> ES administracinės teisės šaltiniais įvardija:

- visas steigimo sutartis nuo 1951 m. iki 2009 m. ir visus šių sutarčių priedus;

<sup>1490</sup> ROSAS, A.; ARMATI, L. EU Constitutional Law. An Introduction, *supra* note 1227, p. 53.

<sup>1491</sup> SZACHON-PSZENNY, A. Sources of EU Law, *supra* note 1183, p. 178–179.

<sup>1492</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 303.

<sup>1493</sup> PEKÁR, B. Pramene európskeho správneho práva, *supra* note 757, p. 409–415.

- bendruosius ES teisės principus, kylančius iš ES teisės, nacionalinės teisės, tarptautinės teisės, pagrindinių teisių ir laisvių;
- tarptautinius Sąjungos susitarimus;
- antrinę ES teisę, t. y. reglamentus, direktyvas, sprendimus, neprievolomuosius ES aktus;
- ES teismų jurisprudenciją.

Kaip matyti, daugelio mokslininkų apibrėžiama ES administracinės teisės šaltinių hierarchija iš esmės sutampa. Daugiau diskusijų kyla dėl principų, pirminės ES teisės ir tarptautinės teisės vietos šaltinių hierarchijoje.

Tolesnėse pastraipose kai kurie ES administracinės teisės šaltiniai aptariami detaliau.

### 6.1. Pirminė ES teisė

#### *ES sutarties 2 straipsnis*

Pagal ES sutarties 2 straipsnį, Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui ir žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises, laisve, demokratija, lygybe, teisinės valstybės principu. Valstybės narės turi užtikrinti šias vertybes, jose turi vyrauti pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė. Įvardytosios vertybės – pagarba žmogaus orumui ir teisėms, demokratija, lygybė – yra teisinės valstybės siekis. Visos šios taisyklės, pasak A. Szachon-Pszenny<sup>1494</sup>, yra pagrįstos tarptautine teise ir valstybių narių teisinėmis tradicijomis (pavyzdžiui, Lietuvos valstybės tarnautojai turi laikytis šių principų, nes jų statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose yra įvardyti pagarbos žmogui ir valstybei, teisingumo, nešališkumo principai<sup>1495</sup>) bei yra įtrauktos į steigimo sutartis.

*Sąjungos  
vertybės*

Taigi minėtajame 2 straipsnyje įvardytų vertybių ar principų ES administracija savo veikloje privalo laikytis.

#### *ES sutarties 3 straipsnis*

Kai kurie mokslininkai<sup>1496</sup> tvirtina, kad ES sutarties 3 straipsnis<sup>1497</sup>, nustatantis ES tikslus, yra ES viešosios administracijos veiklos (angl. *the tasks of public administration in the EU*) daugialypiškumo, poliacentiškumo, viešosios administracijos užduočių įgyvendinimo dau-

*ES tikslai*

<sup>1494</sup> SZACHON-PSZENNY, A. Sources of EU Law, *supra* note 1183, p. 178.

<sup>1495</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. VIII-1316.

<sup>1496</sup> HOFMANN, H. C. H.; ROWE, G. C.; TÜRK, A. H., *supra* note 1151, p. 57–58.

<sup>1497</sup> ES sutarties 3 straipsnis:

1. Sąjungos tikslas – skatinti taiką, savo vertybes ir savo tautų gerovę.

2. Sąjunga savo piliečiams siūlo vidaus sienų neturincią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones. ►

giamačio bendradarbiavimo būdu sąlyga. „ES viešojo administracija atlieka pagrindinę funkciją suteikdama 3 straipsnyje įtvirtintiems ES tikslams turinį.“<sup>1498</sup> Pavyzdžiui, pagal minėtąjį straipsnį, turi būti užtikrinama išorės sienų kontrolė, suteikiamas prieglobstis, skatinamas didelis konkurencingumas, saugoma aplinka, kultūros paveldas ir t. t. Atkreiptinas dėmesys, kad visas šias užduotis atlieka viešojo administravimo subjektai.

Taigi viešojo administravimo veikla ir užduotys kyla iš ES sutarties 3 straipsnyje įtvirtintų tikslų.

### 6.1.1. ES sutartis, SESV ir ES pagrindinių teisių chartija

Pagrindiniais rašytiniais pirminės ES teisės aktais yra laikomi ES sutartis, SESV ir ES pagrindinių teisių chartija. F. Saint Martinas rašo, kad „šiandien pirminė teisė yra sudaryta iš SESV ir ES sutarties, taip pat iš Europos atominės energijos bendrijos (EURATOM) steigimo sutarties“<sup>1499</sup>.

Lisabonos sutartis įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 dieną. Kaip teigia R. Widdershovenas, „nuo tos dienos ES yra grindžiama dviem sutartimis – ES sutartimi ir SESV. ES sutartis apima pagrindinius ES konstitucinius principus, nustato ES institucijas <...>. SESV nustato esmines politikos sritis, kuriose ES gali aktyviai veikti. Padarinys – Europos Bendrija nebeegzistuoja, ją pakeičia Europos Sąjunga“<sup>1500</sup>.

Administraciniu teisiniu požiūriu svarbūs minėtieji *ES sutarties* 2 straipsnis, 3 straipsnis, detaliau įvardijantis ES tikslus, kuriuos turi įgyvendinti ES ir nacionalinės administracijos, taip pat 4 straipsnis, įvardijantis lojalaus bendradarbiavimo principą, ir 13 straipsnis, kuriame įvardijamos ES institucijos, tarp kurių yra ES administravimo subjektų, bei 17 straipsnis, apibrėžiantis Komisijos teisinį statusą.

*SESV* reglamentuoja administraciniu teisiniu požiūriu svarbius teisinius santykius: 2–6 straipsniai apibrėžia ES išimtinę, dalijamąją, rė-

*ES sutarties*  
2–4, 13,  
17 straipsniai

◀ 3. Sąjunga sukuria vidaus rinką.

Ji siekia Europos, kurioje vystymasis būtų tvarus, pagrįstas subalansuotu ekonomikos augimu ir stabiliomis kainomis, didelio konkurencingumo socialinė rinkos ekonomika, kuria siekiama visiško užimtumo ir socialinės pažangos, bei aukšto lygio aplinkos apsauga ir aplinkos kokybės gerinimu.

Ji skatina mokslo ir technikos pažangą.

Ji kovoja su socialine atskirtimi ir diskriminacija bei skatina socialinį teisingumą ir apsaugą, moterų ir vyrų lygybę, kartų solidarumą ir vaiko teisių apsaugą.

Ji skatina ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą bei valstybių narių solidarumą.

Ji gerbia turtingą savo kultūros ir kalbų įvairovę bei užtikrina, kad Europos kultūros paveldas būtų saugomas ir turtinamas.

4. Sąjunga įsteigia Ekonominę ir pinigų sąjungą, kurios valiuta – euras.

5. Palaikydama santykius su platesniu pasauliu, Sąjunga išsaugo ir skatina savo vertybes ir savo interesus bei prisideda prie savo piliečių apsaugos.

Ji prisideda prie taikos išsaugojimo, saugumo užtikrinimo, tvaraus planetos vystymosi, tautų tarpusavio solidarumo ir pagarbos, laisvos ir sąžiningos prekybos, skurdo panaikinimo ir žmogaus, ypač vaiko, teisių apsaugos, taip pat prie griežto tarptautinės teisės, įskaitant Jungtinių Tautų Chartijos principus, laikymosi ir jos plėtojimo.

6. Savo tikslų Sąjunga siekia deramomis priemonėmis pagal Sutartyse jai suteiktą atitinkamą kompetenciją (ES sutarties 3 straipsnio 2012 m. spalio 26 d. redakcija).

<sup>1498</sup> HERWIG, C.; HOFMANN, H.; ROWE, G. C.; TÜRK, A. H., *supra* note 1151, p. 57–58.

<sup>1499</sup> SAINT MARTIN, F. Le système institutionnel de l'Union européenne, *supra* note 1449, p. 52.

<sup>1500</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 246, 256.

mimo kompetencijas ir sritis, kuriose daugiausia veikia ES ir nacionalinės administracijos; 298 straipsnyje, kuriame pirmą kartą paminėta sąvoka „Europos administracija“, nustatomi pagrindiniai ES institucijų, įstaigų ir organų (Europos administracijos) veiklos principai – atvirumo, veiksmingumo, nepriklausomumo. Minėtasis straipsnis laikomas Europos administracinės procedūros reglamentuojančio teisės akto pagrindu<sup>1501</sup>. Pabrėžtina, kad 2016 m. liepos 9 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl atviros, veiksmingos ir nepriklausomos ES administracijos, kurioje buvo pateiktas Reglamento dėl atviros, veiksmingos ir nepriklausomos ES administracijos projektas<sup>1502</sup>.

*SESV 2–6,  
298 straipsniai*

*Reglamentas  
dėl ES  
administracijos*

SESV yra įvardytos politikos sritys (vidaus rinka, žemės ūkis ir žuvininkystė, laisvas prekių, asmenų, paslaugų, kapitalo judėjimas, sienų kontrolė, prieglobstis, imigracija, transportas, konkurencija, mokesčiai, ekonomika ir pinigai, užimtumas, socialinė politika, švietimas, profesinis mokymas, kultūra, visuomenės sveikata, vartotojų apsauga, pramonė, transeuropiniai tinklai, aplinka, energetika, turizmas, technologijų plėtra ir kosmosas), kurių priemonės tvirtina Europos Parlamentas ir Taryba arba gaires, pasitarusi su Komisija, tvirtina Taryba, o jų įgyvendinimu turi rūpintis ES ir nacionalinės administracijos.

*ES politikos  
sritis*

SESV 197 straipsnis yra skirtas administraciniam bendradarbiavimui. P. Craigo teigimu, ši norma yra nauja<sup>1503</sup>. Minėtajame straipsnyje skelbiama, kad veiksmingas ES teisės įgyvendinimas yra būtina tinkamo ES veikimo sąlyga, o bendras valstybių narių interesas yra tai, kad ES gali remti valstybių narių pastangas gerinti savo administracinius gebėjimus įgyvendinant ES teisę. Tokia parama laikomas keitimasis informacija, valstybės tarnautojų mainų palengvinimas, mokymo programų rėmimas. Tame pačiame straipsnyje nustatyta, kad nė viena valstybė narė neprivalo naudotis šia parama.

*SESV  
197 straipsnis*

Pagal SESV 290 straipsnį, Komisijai suteikiami įgaliojimai priimti visuotinai taikomus ne teisėkūros procedūra priimamus, vadinamuosius deleguotuosius, aktus. Šis SESV straipsnis įtvirtina teisės aktų leidimo naujovę, pakeičiančią komitologijos procesą. Pastarąjį prieš tai plėtojo komitologijos komitetai, kuriuos dabar pakeitė patariamieji komitetai.

*SESV  
290 straipsnis*

SESV 291 straipsnis įvardija kitą ne teisėkūros procedūra priimtų Komisijos teisės aktų tipą: tai įgyvendinamieji teisės aktai.

*SESV  
291 straipsnis*

*ES pagrindinių teisių chartijoje* yra administraciniu teisiniu požiūriu svarbių straipsnių. Pavyzdžiui, 20–23 straipsniai įtvirtina principus, kuriais privalo vadovautis ES administracija – lygybės prieš įstatymą, diskriminacijos draudimo, kultūrų, religijų, kalbų įvairovės, moterų ir vyrų

*Chartijos  
20–23,  
41–44  
straipsniai*

<sup>1501</sup> Plačiau žr.: DEVIATNIKOVAITĖ, I. Europos administracinės teisės samprata ir ES administracinių procedūrų rinkinio rengimo prielaidos, *supra* note 1159, p. 1014.

<sup>1502</sup> European Parliament P8\_TA(2016)0279. European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP)). A Regulation for an open, efficient, and independent European Union administration.

<sup>1503</sup> CRAIG, P. EU Administrative Law, *supra* note 1149, p. 26.

lygybės. Chartijos 41 straipsnis skelbia apie teisę į gerą administravimą, t. y. nustatyta kiekvieno teisė, kad jo reikalus ES administracija tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanoma trumpesnę laiką. Taip pat įtvirtinta, kad tokia asmenų teisė apima kiekvieno teisę būti išklaustam, susipažinti su savo byla, apibrėžta administracijos pareiga pagrįsti savo sprendimus. Minėtajame straipsnyje nustatyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į žalos, kurią padarė ES administracija ar jos tarnautojai, atlyginimą. 42 straipsnyje įtvirtinta teisė susipažinti su dokumentais, t. y. kiekvienas ES pilietis ir kiekvienas fizinis asmuo, kuris gyvena bet kurioje valstybėje narėje, ar juridinis asmuo, kurio registruota buveinė yra valstybėje narėje, turi teisę susipažinti su ES administracijos bet kurios formos dokumentais. 43 ir 44 straipsniuose įtvirtinti ES administracijos priežiūros institutai – ombudsmeno institucija, peticijų teisė.

### 6.1.2. Pagrindiniai ES administracinės teisės principai

Kalbant apie ES administracinės teisės principus, nereikėtų pamiršti vertybių, įvardytų ES sutarties 2 straipsnyje, ir SESV 298 straipsnyje identifikuotų ES administracijos veiklos atvirumo, veiksmingumo, nepriklausomumo principų, ES pagrindinių teisių chartijoje įvardyto gero administravimo principo. Svarbūs yra Lisabonos sutartyje įvardyti ES institucijų kompetencijų įgyvendinimą užtikrinantys subsidiarumo ir proporcingumo principai, (pavyzdžiui, ES sutarties 5 str., Protokolas Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo).

*Nediskriminavimo principas*

Kaip minėta, ES teisės principai kyla iš pačios ES teisės (pasak J. A. Usherio, toks galėtų būti nediskriminavimo principas, nes jis minimas kalbant apie pilietybę, atlygį už darbą vyrams ir moterims<sup>1504</sup>), nacionalinės teisės (pasak J. Schwarzės, teisėtų lūkesčių principas yra kilęs iš Vokietijos, Nyderlandų, vėliau perimtas Šveicarijos, Italijos ir Belgijos teisės<sup>1505</sup>), proporcingumo principas taip pat kilęs iš Vokietijos teisės<sup>1506</sup>), tarptautinės teisės, pagrindinių teisių ir laisvių (pavyzdžiui, teisės į veiksmingą teisinę gynybą principas, įvardytas ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje, pasak R. Widdershoveno<sup>1507</sup>, yra susiformavęs iš konstitucinių valstybių narių tradicijų ir iš Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 ir 13 str.).

*Teisėtų lūkesčių ir teisinio tikrumo principai*

*Proporcingumo principas*

*Teisėtumo principas*

Mokslininkai, aptardami ES administracinės teisės principus, remiasi ES Teisingumo Teismo jurisprudencija ir dažniausiai mini teisėtumo<sup>1508</sup>,

<sup>1504</sup> USHER, J. A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001, p. 13.

<sup>1505</sup> SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. 869.

<sup>1506</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>1507</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 284.

<sup>1508</sup> Europos Teisingumo Teismas administracijos teisėtumo principą formavo įvairiai – kaip normų hierarchijos principą arba kaip įstatymų viršenybės Bendrijos teisėje principą. Plačiau žr.: SCHWARZE, J. European Administrative Law, *supra* note 13, p. cxx; Judgment of 10/03/1971, *Deutsche Tradax GmbH v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* (Rec. 1971, p. 145) (DK1971/00027 GR1969-1971/00707 P 1971/00041); Judgment of 29/03/1979, *NTN Toyo Bearing v. Council* (Rec. 1979, p. 1185) (GR1979:1/00669 SVIV/00415 FIIV/00445).



lygybės<sup>1509</sup>, teisėtų lūkesčių<sup>1510</sup>, teisinio tikrumo<sup>1511</sup>, proporcingumo<sup>1512</sup>, nediskriminavimo<sup>1513</sup> principus, pareigos pagrįsti priimamus teisės aktus principą, įtvirtintą SESV 296 straipsnyje<sup>1514</sup>, veiksmingos teisinės gy-  
nybos principą<sup>1515</sup>.

*Lygybės  
principas*

F. Saint Martinas tvirtina<sup>1516</sup>, kad Europos sutartyse (įskaitant ir Euratomo sutartį) nėra nuorodų į pagrindinius teisės principus, todėl kaip tik ES Teisingumo Teismas suteikia prasmę nerašytoms normoms. Mokslininkas teigia<sup>1517</sup>, kad ES Teisingumo Teismas pabrėžė tris principų tipus: 1) ES funkcionavimui būdingi principai (pranc. *des principes inhérents du fonctionnement de l'Union*), pavyzdžiui, institucijų tarpusavio lojalaus bendradarbiavimo; 2) bendrieji principai, kilę iš valstybių narių nacionalinės teisės ir suderinti su ES tikslais (pranc. *des principes communs aux droits nationaux compatibles avec les objectifs de l'UE*), pavyzdžiui, teisėtų lūkesčių principas; 3) principai, įkvėpti tam tikrų valstybių narių nacionalinės teisės ir taip pat suderinti su ES tikslais (pranc. *des principes inspirés de certains droits nationaux, là encore compatibles avec les objectifs de l'UE*). ES Teisingumo Teismas remiasi ne vien visų valstybių narių pripažintais principais. Buvo prieita prie išvados, kad kartais remiamasi atskirų valstybių narių suformuluotais principais (pranc. *La Cour ne se limite pas à retenir des principes qui seraient reconnus par tous les États membres, ce qui apparaîtrait beaucoup trop restrictif. Elle dégage donc parfois des principes qui n'ont été consacrés que dans un seul État membre, voire dans aucun*).

*Principų  
tipai*

Elgesio kodeksuose taip pat minimi principai (apie juos daugiau žr. VII dalies 6.4 poskyryje „Kiti dokumentai“), kuriais turi vadovautis ES tarnautojai, pavyzdžiui, tokie kaip teisėtumas, nediskriminavimas, nešališkumas, proporcingumas, nuoseklumas, sąžiningumas, terminų ir sprendimų pagrindimas ir pan.

<sup>1509</sup> Plačiau žr.: SCHWARZE, J. *European Administrative Law*, supra note 13, 2010, p. cxxxv-cxxxvi.

<sup>1510</sup> Judgment of 5 June 1973, *Commission v. Council* (81/72, ECR 1973, p. 575) (EL1972-1973/00553 PT1973/00239) ECLI:EU:C:1973:60; Case T-571/93 *Lefebvre frères et soeurs, GIE Fructifruit, Association des Mûrisseurs Indépendants and Star fruits Cie v. Commission of the European Communities* [1993] ECR 2379.

<sup>1511</sup> Judgment of 27/09/1984, *Mulligan v. Commission* (Rec. 1984, p. 3379).

<sup>1512</sup> ES teisės proporcingumo principas pirmą kartą paminėtas: *Judgment of 16 July 1956, Fédération charbonnière de Belgique v. ECSC High Authority* (8/55, ECR 1954–1956, p. 245), ECLI:EU:C:1956:7.

<sup>1513</sup> Plačiau apie tai žr.: VALANČIUS, V.; KAVALNĖ, S. Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje, supra note 1173, p. 136–181.

<sup>1514</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, supra note 4, p. 282.

<sup>1515</sup> Teisingumo Teismo (šeštoji kolegija) sprendimas *Komisija v. Jégo-Quéré & Cie SA*, C-263/02, ECLI:EU:C:2004:210; Teisingumo Teismo sprendimas *Union de Pequeños Agricultores (UPA) v. ES Taryba*, C-50/00, ECLI:EU:C:2002:462; Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v. Justitiekanslern*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163; WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, supra note 4, p. 284.

<sup>1516</sup> SAINT MARTIN, F. *Le système institutionnel de l'Union européenne*, supra note 1449, p. 74.

<sup>1517</sup> *Ibid.*

## 6.2. Antrinė ES teisė (reglamentai, direktyvos, sprendimai)

2012 m. pabaigoje, be pirminės teisės, ES *acquis* sudarė 9 576 reglamentai ir 1 989 direktyvos<sup>1518</sup>.

SESV  
288  
straipsnis

SESV 288 straipsnyje įtvirtinta, kad ES institucijos pagal ES kompetenciją priima privalomojo pobūdžio teisės aktus (reglamentus, direktyvas, sprendimus) ir neprivalomojo pobūdžio aktus (rekomendacijas ir nuomones).

Reglamentas

SESV 288 straipsnyje nurodyta, kad *reglamentas* privalomas visas ir yra tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse. Negalima jo taikyti ar įgyvendinti tik iš dalies. Jis turi būti įgyvendintas visos apimties. F. Saint Martinas teigia<sup>1519</sup>, kad reglamentas ES institucijoms, valstybėms narėms ir kitiems subjektams yra teisiškai privalomas aktas (pranc. *le règlement constitue un acte juridique contraignant pour les institutions européennes, les États membres et les particuliers auxquels il s'adresse*), todėl tiesioginis jo taikymas nelemia poreikio perkelti jo nuostatų į vidaus teisę. Apibrėžiant „privalomo ir tiesiogiai taikomo“ reglamento sampratą remiamasi ESTT precedentą sukūrusia doktrina grindžiama LVAT jurisprudencija:

„Jie [reglamentai] yra privalomi ir tiesiogiai taikomi visose valstybėse narėse, nereikalaujant jokių nacionalinių jų įgyvendinimo nuostatų. Taigi Lietuvos teismai ir viešojo administravimo subjektai privalo tiesiogiai taikyti reglamentus neieškodami jų nuostatas perkeliančių nacionalinių teisės aktų. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas byloje *Granaria v Produktschap voor Veevoeder* (Teisingumo Teismo 1972 m. lapkričio 30 d. sprendimas *Granaria v. Produktschap voor Veevoeder* (18/72, Rink. 1972, p. 1163) yra nusprendęs, kad valstybės narės, nesant kitokių nuostatų Bendrijos teisėje, negali remtis nacionalinėmis priemonėmis, kurios galėtų pakeisti reglamento taikymą<sup>1520</sup>.

„Reglamentas yra bendro pobūdžio ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse – todėl jis dėl savo paties pobūdžio ir vietos Sąjungos teisės šaltinių sistemoje veikia iš karto ir gali suteikti fiziniams asmenims teises, kurias nacionaliniai teismai privalo ginti (ESTT 2002 m. rugsėjo 17 d. sprendimas *Antonio Muñoz y Cia SA ir Superior Fruiticola SA prieš Frumar Ltd ir Redbridge Produce Marketing Ltd*, C-253/00, 27 p.). Tiesioginis reglamento taikymas reiškia, kad jo įsigaliojimas ir palankus ar nepalankus taikymas tam tikriems teisės subjektams nepriklauso nuo jokių nacionalinės teisės priemonių priėmimo, nes griežtas šio įsipareigojimo laikymasis yra privaloma vienašališka ir vienodo reglamentų taikymo visoje Europos Sąjungoje sąlyga (ESTT 2011 m. liepos 14 d. sprendimas *Bureau national interprofessionnel du Cognac prieš Gust. Ranin Oy*, C-4/10 ir C-27/10, 66 p.). LVAT taip pat laikosi nuostatos, jog Lietuvos teismai ir viešojo administravimo subjektai privalo tiesiogiai taikyti reglamentus, neieškodami jų nuostatas perkeliančių nacionalinių teisės aktų (LVAT 2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>143</sup>-18/2009)<sup>1521</sup>.

<sup>1518</sup> European Commission. Report from the Commission 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2012). Brussels, 22.10.2013 COM (2013) 726 final, p. 2.

<sup>1519</sup> SAINT MARTIN, F. Le système institutionnel de l'Union européenne, *supra* note 1449, p. 76.

<sup>1520</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-143-18-09.

<sup>1521</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. sausio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-36-662/2015.

Vis dėlto ESTT konstatuoja, kad kai kurias reglamentų nuostatas gali reikėti įgyvendinti valstybėms narėms priimant taikymo priemones. Valstybės narės gali priimti reglamentą įgyvendinančias priemones, jeigu jos nepažeidžia jo tiesioginio taikymo, neiškraipo jo, kaip Bendrijos teisės akto, esmės ir patikslina šiuo reglamentu suteiktos diskrecijos įgyvendinimą nepažeisdamos jo nuostatų<sup>1522</sup>.

F. Saint Martino nuomone, *direktyva*, kitaip nei reglamentas, lemia poreikį priimti vidaus teisės aktą, kad ji būtų perkelta<sup>1523</sup>. Kitaip tariant, ES direktyvos „nėra tiesioginio veikimo aktai – jas reikia perkelti į valstybių narių nacionalinę teisę“<sup>1524</sup>. Pagal SESV 288 straipsnį, direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus. Tai reiškia: pirma, direktyva, kitaip nei reglamentas, gali būti skirta vienai ar kelioms valstybėms narėms, t. y. direktyva nėra taikoma visuotinai; antra, valstybės narės turi teisę pasirinkti priemones, skirtas direktyvos tikslams pasiekti, t. y. valstybėms narėms suteikiama diskrecijos teisė rinktis priemones direktyvos tikslams pasiekti. Pasirinkti ir priimti priemonę gali ir įstatymų leidžiamoji valdžia priimdama įstatymą, ir viešoji administracija išleisdama nutarimą, sprendimą, įsakymą (pranc. *“L’acte de transposition peut être soit un acte législatif (une loi), soit un acte de réglementation (un décret ou une arrêté)”*<sup>1525</sup>). Kiekvienoje direktyvoje yra nustatytas jos perkėlimo į nacionalinę teisę laikotarpis. F. Saint Martinas teigia<sup>1526</sup>, kad laiku neperkėlusios direktyvos valstybė narė turi susilaikyti nuo teisės aktų priėmimo, kurie prieštarautų direktyvai. Be to, mokslininkas pabrėžia, kad direktyvai būdingas tiesioginis vertikalusis veikimas, o tai reiškia, jog asmenys gali pasinaudoti direktyvos nuostatomis bylinėdamiesi su valstybe nacionaliniuose teismuose<sup>1527</sup>. Paminėtina *Günter Fuß v. Stadt Halle* byla: „Visais atvejais, kai direktyvos nuostatos, sprendžiant iš jų turinio, yra besąlyginės ir pakankamai aiškios, asmenys gali jomis remtis valstybės, kaip darbdavės, atžvilgiu, ypač jei ji laiku neperkėlė šios direktyvos į nacionalinę teisę arba ją perkėlė klaidingai“<sup>1528</sup>.

Toliau pateikiama Lietuvos teismų direktyvų statuso analizavimo praktikos pavyzdžių (autorės santrumpos nėra naudojami bylų tekstuose):

„<...> direktyvų teisinis poveikis valstybėms narėms kyla nuo jų įsigaliojimo (arba pranešimo, kai jos nėra skirtos visoms valstybėms narėms) momento, taigi ir įpareigojimas siekti jose įtvirtintų tikslų (aktyvioji pa-

<sup>1522</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas, *Danske Svineproducenterne prieš Justitsministeriet*, C316/10, 39, 40, 41; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. sausio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-36-662/2015.

<sup>1523</sup> European Commission. Report from the Commission 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2012). Brussels, 22.10.2013 COM (2013) 726 final, p. 2.

<sup>1524</sup> Lietuvos apeliacinio teismo 2014 m. birželio 23 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 2A-871/2014.

<sup>1525</sup> European Commission. Report from the Commission 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law (2012). Brussels, 22.10.2013 COM (2013) 726 final, p. 77.

<sup>1526</sup> SAINT MARTIN, F. Le système institutionnel de l’Union européenne, *supra* note 1449, p. 77.

<sup>1527</sup> *Ibid.*

<sup>1528</sup> *Ibid.*, p. 78; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas *Günter Fuß v. Stadt Halle*, C-243/09, ECLI:EU:C:2010:609.

reiga). Valstybėms narėms turi būti leidžiama pasinaudoti direktyvose nurodomu jų perkėlimo terminu ne tik dėl techninio pobūdžio poreikių (pavyzdžiui, įstatymų projektų rengimas), bet ir dėl to, kad tam tikros direktyvos nuostatos reikalauja ne pažodinio jų perkėlimo (pavyzdžiui, abstrakti norma) arba jose įtvirtinta pasirinkimo galimybė, t. y. leidžiama pasirinkti vieną iš kelių variantų. Vis dėlto, teisėjų kolegijos nuomone, ši galimybė aktuali tik įstatymų leidžiamosios ar vykdomosios valdžios institucijoms, atsakingoms už direktyvų įgyvendinimą<sup>1529</sup>.

„ES direktyvų statusas išsamiau analizuotas administracinėje byloje Nr. A556-105/2012. Šioje byloje teisėjų kolegija priminė, kad ES direktyvos yra privalomos kiekvienai valstybei narei, kuriai jos skirtos, dėl rezultato, kurį reikia pasiekti. Tačiau nacionalinės valdžios institucijos pasirenka direktyvų įgyvendinimo formą ir būdus (SESV 288 str. 3 d.). Kaip pažymima nuoseklioje ESTT praktikoje, aiškinančioje direktyvų nuostatas, valstybėms narėms direktyvoje yra numatyta pareiga imtis visų būtinų atitinkamos direktyvos veiksmingumą užtikrinančių priemonių, atsižvelgiant į jos siekiamą tikslą (šiuo aspektu žr. pavyzdžiui, 1984 m. balandžio 10 d. sprendimą byloje *Sabine von Colson ir Elisabeth Kamann prieš LandNordrhein-Westfalen*, 14/83, 15 p., 2008 m. balandžio 15 d. sprendimą byloje *Impact prieš Minister for Agriculture and Food ir kt.* C-268/06, 40 p.). Valstybėms narėms kylanti pareiga pagal direktyvą pasiekti joje numatytą rezultatą ir, pagal ES sutarties 4 straipsnio 3 dalį, pareiga imtis visų bendrų ar specialių priemonių užtikrinti šios pareigos įvykdymą privaloma visoms valstybių narių valdžios institucijoms, įskaitant ir teismus, jiems vykdant savo kompetenciją (žr. minėto sprendimo byloje *Impact* 41 p.)<sup>1530</sup>.

Direktyva įsigalioja, kai apie ją pranešama valstybėms narėms arba kai ji publikuojama ES oficialiame leidinyje.

#### Sprendimas

Pagal SESV 288 straipsnį, *sprendimas* yra privalomas visas ir tik tiems adresatams, kuriems jis skirtas. Sprendimas taikomas tiesiogiai, nes nereikia nacionalinės priemonės jam perkelti (pranc. *“La décision est applicable directement car n'exige aucune mesure nationale de transposition”*<sup>1531</sup>). Sprendimas yra nukreiptas į valstybes nares, įmones arba kitus konkrečius asmenis (pranc. *“La décision s'adresse soit à un État membre, soit à une entreprise ou à un particulier”*<sup>1532</sup>).

#### Teisėkūros procedūra

Pagal SESV 289 straipsnį, reglamentai, direktyvos ir sprendimai gali būti *teisėkūros procedūra* priimami teisės aktai. Paprastai direktyvas, reglamentus ir sprendimus priima Europos Parlamentas ir Taryba Komisijos siūlymu. Tokia yra įprasta teisėkūros procedūra. Yra ir speciali teisėkūros procedūra, kai minėtuosius aktus priima Europos Parlamentas dalyvaujant Tarybai arba Taryba dalyvaujant Europos Parlamentui.

#### Ne teisėkūros procedūra

Pagal SESV 290 straipsnį, reglamentai, direktyvos ir sprendimai gali būti priimami remiantis *ne teisėkūros procedūra*, pavyzdžiui, kai teisėkūros procedūra priimtas reglamentas, direktyva ar sprendimas priskiria Komisijai teisėkūros funkciją priimti reglamentus, direktyvas ar

<sup>1529</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. balandžio 5 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 3K-3-155/2011.

<sup>1530</sup> LVAT praktikos, sukauptos taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. Pritaikant LVAT teisėjų 2012 m. rugsėjo 19 d. pasitarime. LVAT, Vilnius, 2012, p. 551 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-28]. Prieiga per internetą: <[www.lvat.lt/download/1575/23\\_apibendrinimas.pdf](http://www.lvat.lt/download/1575/23_apibendrinimas.pdf)>.

<sup>1531</sup> SAINT MARTIN, F. Le système institutionnel de l'Union européenne, *supra* note 1449, p. 79.

<sup>1532</sup> *Ibid.*

sprendimus. Tokiais atvejais šie teisės aktai vadinami deleguotaisiais, pavyzdžiui, Komisijos deleguotoji direktyva (ES) 2015/863<sup>1533</sup>, deleguotasis Reglamentas (ES) 2015/63<sup>1534</sup>, deleguotasis sprendimas (2012/678/ES)<sup>1535</sup>. SESV 291 straipsnyje minimas ne teisėkūros procedūra priimtų Komisijos (kartais ir Tarybos<sup>1536</sup>) teisės aktų įgyvendinimas. Taigi taip Komisijai suteikiama įgyvendinimo funkcija, pavyzdžiui, Komisijos įgyvendinimo direktyva 2014/78/ES<sup>1537</sup>, įgyvendinimo Reglamentas (ES) 2015/79<sup>1538</sup>, įgyvendinimo sprendimas (2014/132/ES)<sup>1539</sup>.

Reikia atkreipti dėmesį, kad ne teisėkūros procedūra priimti reglamentai, direktyvos ir sprendimai yra žemesnės galios nei teisėkūros procedūra priimti minėtieji teisės aktai. Deleguotieji ir įgyvendinimo teisės aktai kyla iš teisėkūros procedūra priimamų teisės aktų. Toliau grupuojamos direktyvos, reglamentai ir sprendimai kaip ES administracinės teisės šaltiniai neatsižvelgiant į tai, kuo remiantis jie buvo priimti – teisėkūros ar ne teisėkūros procedūromis.

*Reglamentų*, kaip ES administracinės teisės šaltinių, yra be galo daug. Juos galima skirstyti pagal tikslus ES ir nacionalinių administracijų požiūriu. Pirma, reglamentai, kuriais įsteigiamos ES įstaigos ir agentūros<sup>1540</sup>. Antra, reglamentai, reguliuojantys ES institucijų ir įstaigų statusą ir papildantys jų funkcijas<sup>1541</sup>. Trečia, reglamentai, įtvirtinantys

*Reglamentai*

<sup>1533</sup> 2015 m. kovo 31 d. Komisijos deleguotoji direktyva (ES) 2015/863, kuria iš dalies keičiamos Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/65/ES II priedo nuostatos dėl ribojamų medžiagų sąrašo. OL L 137/10, 2011.

<sup>1534</sup> 2014 m. spalio 21 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) 2015/63, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2014/59/ES nuostatos dėl *ex ante* įnašų, skirtų pertvarkymo finansavimo struktūroms. OL L 11/44, 2014.

<sup>1535</sup> 2012 m. birželio 29 d. Komisijos deleguotasis sprendimas 2012/678/ES dėl tyrimų ir baudų, susijusių su manipuliavimu statistikos duomenimis, kaip nurodyta Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje. OL L 306/21, 2012.

<sup>1536</sup> Pavyzdžiui, 2014 m. gegužės 6 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 557/2014, kuriuo įsteigiama II naujoviškų vaistų iniciatyvos bendroji įmonė. OL L 169/54, 2014.

<sup>1537</sup> 2014 m. birželio 17 d. Komisijos įgyvendinimo direktyva 2014/78/ES, kuria iš dalies keičiami Tarybos direktyvos 2000/29/EB dėl apsaugos priemonių nuo augalams ir augaliniams produktams kenksmingų organizmų įvežimo į Bendriją ir išplitimo joje I, II, III, IV ir V priedai. OL L 183/23, 2014.

<sup>1538</sup> 2014 m. gruodžio 18 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/79, kuriuo iš dalies keičiamas įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 680/2014, kuriuo pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 575/2013 nustatomi įstaigų priežiūros ataskaitų teikimo techniniai įgyvendinimo standartai, nuostatos dėl turto suvaržymo, bendrojo duomenų vienetų modelio ir patvirtinimo taisyklių. OL L 14/1, 2015.

<sup>1539</sup> 2014 m. kovo 11 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (2014/132/ES), kuriuo nustatomi antrojo ataskaitinio laikotarpio (2015–2019 m.) visos Europos Sąjungos oro eismo valdymo tinklo tiksliniai veiklos rodikliai ir įspėjamosios ribos. OL L 71/20, 2014.

<sup>1540</sup> Pavyzdžiui, visos agentūros yra įsteigtos Europos Parlamento ir Tarybos reglamentais. Pavyzdžiai pateikti VII dalies 4.4.1 poskyryje „Decentralizuotosios agentūros“. Kiti pavyzdžiai – 2009 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 223/2009 dėl Europos statistikos. OL L 87/164, 2009; Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų, kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1073/1999 ir Tarybos reglamentas (Euratomas) Nr. 1074/1999; 2008 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 294/2008 dėl Europos inovacijos ir technologijos instituto steigimo. OL L 97/1, 2008 ir t. t.

<sup>1541</sup> 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 58/2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus; 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, kuriuo nustatomos bendrosios Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo, Sanglaudos fondo, Europos ►

ES personalo klausimus<sup>1542</sup>. Ketvirta, reglamentai, skirti savo veiklą vykdančioms ES institucijoms ir kitoms įstaigoms<sup>1543</sup>. Penkta, reglamentai, skirti savo veiklą vykdančioms nacionalinėms viešosioms administracijoms<sup>1544</sup>. Be to, yra labai daug reglamentų, kuriais ES įgyvendina savo kompetenciją pagal Sutartyse nustatytas sritis<sup>1545</sup>.

Viešoji tarnyba yra vienas iš administracinės teisės institutų. Toliau aptariamas bene svarbiausias šiuo požiūriu ES teisės aktas – reglamentu patvirtintos ES pareigūnų tarnybos nuostatos ir Europos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygos<sup>1546</sup>.

*ES  
pareigūnų  
tarnybos  
nuostatai*

*ES pareigūnų tarnybos nuostatai* (toliau – tarnybos nuostatai) taikomi ES pareigūnams, paskirtiems nuostatuose nustatyta tvarka į įsteigtas vienos iš ES institucijų, agentūrų, kitų įstaigų darbuotojų pareigas. Juos skiria tos institucijos, įstaigos ar agentūros pareigūnas, pavyzdžiui, vykdomasis direktorius, kuriam atitinkamo teisinio dokumento pagrindu suteikti įgaliojimai tvarkyti personalo reikalus.

Analizuojant ES administraciją nustatyta, kad minėtuosius nuostatus taiko Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, tarpinstitucinių įstaigų, pavyzdžiui, Leidimų biuro, EPSO, Audito Rūmų, EIVT, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto, Europos ombudsmeno, Europos duomenų apsaugos priežiūros tarnybos, decentralizuotų agentūrų, vykdomųjų agentūrų, Euratomo agentūrų administracija. Šiuos nuostatus taiko netgi ECB, EIB, Bendrosios saugumo ir gynybos politikos agentūrų administracija, nors šių darinių sprendimus priimančios organai patys tvirtina jų personalui taikomas nuostatas. Tiesa, jomis negalima pakeisti ES pa-

◀ žemės ūkio fondo kaimo plėtrai ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo nuostatos, taip pat Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos, panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006. OL L 347/320, 2013; 1998 m. lapkričio 23 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2532/98 dėl Europos centrinio banko teisių taikyti sankcijas. OL L 318, 1998 ir t. t.

<sup>1542</sup> 1995 m. balandžio 10 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas, EAPB) Nr. 840/95, iš dalies keičiantis Reglamentą (EEB, Euratomas, EAPB) Nr. 2290/77, nustatantį Audito Rūmų narių tarnybinę pajamą; Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus ir Europos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas. Vėliausia redakcija. 1962R0031 - LT - 01.05.2014 - 012.001 - 39 ir t. t.

<sup>1543</sup> 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo. OL L 008, 2001; 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais. OL L 145/43, 2001; 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Europos Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB Euratomas) Nr. 1605/2002. OL L 298/1, 2012; 2012 m. spalio 29 d. Komisijos deleguojamasis reglamentas (ES) Nr. 1268/2012 dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Europos Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių taikymo taisyklių. OL L 362/1, 2012.

<sup>1544</sup> 2015 m. kovo 17 d. Europos centrinio banko reglamentas (ES) 2015/534 dėl priežiūros finansinės informacijos teikimo (ECB/2015/13). OL L 86/13, 2015.

<sup>1545</sup> Pavyzdžiui, 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamentas 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo. OL L1/1, 2003; 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1308/2013, kuriuo nustatomas bendrasis žemės ūkio produktų rinkų organizavimas ir panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 922/72, (EEB) Nr. 234/79, (EB) Nr. 1037/2001 ir (EB) Nr. 1234/2007; 2015 m. spalio 2 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas, kuriuo nustatomos standartinės importo vertės, skirtos tam tikrų vaisių ir daržovių įvežimo kainai nustatyti. OL L 258/3, 2015.

<sup>1546</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas. Vėliausia redakcija. 1962R0031 - LT - 01.05.2014 - 012.001 - 39.

reigūnų tarnybos nuostatų ir Europos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų. *Ad hoc* kviečiamiems ekspertams ir patarėjams nuostatai nėra taikomi. Paprastai su jais sudaromos sutartys. Taigi Tarnybos nuostatai taikomi nuolatiniams ES pareigūnams.

Nuostatuose įtvirtinamos bendrosios nuostatos, pareigūnų teisės ir pareigos, pareigūnų tarnyba (priėmimas į tarnybą, tarnautojų administracinis statusas, faktinis darbas, delegavimas, atostogos dėl asmeninių priežasčių, šauktinio statusas, atostogos karo tarnybai atlikti, vaiko ar šeimos nario priežiūros atostogos, atostogos tarnybos labui, ataskaitos, perkėlimas į aukštesniąją pakopą ir paaukštinimas darbe, tarnybos nutraukimas, atsišalydinimas, atleidimas, pensija), pareigūnų darbo sąlygos (darbo valandos, atostogos, valstybinės šventės), pareigūnų tarnybinės pajamos ir socialinio draudimo išmokos (atlyginimas, išlaidos, socialinio draudimo išmokos, pensijos), drausminimo priemonės, apeliaciniai skundai, specialiosios nuostatos, taikomos EIVT, specialiosios ir išimtinės nuostatos, taikomos trečiojoje šalyje dirbantiems pareigūnams.

*Nuostatų struktūra*

Vadovaujantis Tarnybos nuostatų 5 straipsniu pareigūnai pagal užduočių pobūdį ir svarbą skirstomi į tris grupes: administratorių pareigų grupę (AD), padėjėjų pareigų grupę (AST) ir sekretorių bei raštinės darbuotojų pareigų grupę (AST/SC). AST pareigūnai gali siekti karjeros, pavyzdžiui, AST pareigų grupės pareigūnas gali pereiti į AD pareigų grupę. Tai priklauso nuo jo veiklos atestavimo rezultatų.

*Trys pareigūnų grupės*

AD grupės pareigūnų pareigybių pavyzdžiai: generalinis direktorius, direktorius, skyriaus vadovas, patarėjas, kalbų, teisės, medicinos, veterinarijos, mokslo, tyrimų, finansų, audito ekspertai, vyriausieji ir jaunesnieji patarėjai, ekonomistai, teisininkai, veterinarijos ekspertai, mokslininkai, tyrėjai, finansininkai, auditoriai, tiesiog ekspertai, patarėjai ir t. t. AST grupės pareigūnų pareigybių pavyzdžiai: asmeninis asistentas, raštvedys, techninis pareigūnas, IT specialistas, jaunesnieji raštvedžiai, technikos darbuotojai ir t. t.<sup>1547</sup>

Visos minėtosios pareigų grupės skirstomos į šešiolika lygių (kategorijų), yra nustatyti išsilavinimo reikalavimai. Nuo lygio priklauso atlyginimo dydis. AD tarnautojai skirstomi į 5–16 kategorijas, AST – į 1–11 kategorijas, AST/SC – į 1–6 kategorijas. Pavyzdžiui, generalinis direktorius yra AD 16 lygio, jaunesnysis vertėjas ar teisininkas yra AD 5 kategorijos, vyriausiasis vertėjas ar veterinarijos ekspertas yra AD 11/12 kategorijos, asmeninis asistentas yra AST 9-11 kategorijos, jaunesnysis raštvedys – AST 1–2 kategorijos pareigūnas ir pan. Kategorijos dažniausiai nurodytos pranešime apie konkursą atitinkamoms pareigoms užimti.

*16 pareigūnų lygių (kategorijų)*

AST/SC 1 kategorijos pareigūnas uždirba maždaug 2 300 eurų per mėnesį, o AD 16 kategorijos pareigūnas – 16 000 eurų. 2016 m. rudenį iš viso buvo apie 55 000 ES viešųjų tarnautojų. Nereikėtų pamiršti, kad į šį skaičių nepatenka daugybė kitų asmenų – atstovų, agentūrų valdybų narių, nacionalinių ekspertų, laikinųjų narių, kuriems netaikomi ES pareigūnų tarnybos nuostatai ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų normos.

<sup>1547</sup> EPSO. Function Group AD, Function Group AST [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-06]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/epso/doc/staff\\_cat\\_graph.pdf](http://europa.eu/epso/doc/staff_cat_graph.pdf)>.

**Konkursai**

EPSO rengia viešuosius konkursus pareigoms eiti, kurie skelbiami ES oficialiame leidinyje ir EPSO svetainėje. Konkurso sudaro testai ir vertinimo užduotys. Nuostatų 28 straipsnyje įvardyti bendrieji reikalavimai būsimiesiems pareigūnams: pirma, būti vienos iš ES valstybių narių piliečiu; antra, būti atlikusiam visas karinės tarnybos prievoles; trečia, pateikti reikalingas rekomendacijas; ketvirta, laimėti konkursą; penkta, būti fiziškai tinkamam eiti pareigas; šešta, puikiai mokėti vieną iš ES kalbų ir patenkinamai dar vieną iš ES kalbų.

**Pareigūnų atstatydinimo sąlygos**

Paaškęjus, kad neatitinka nurodytųjų reikalavimų, pareigūną galima atstatydinti, jei pasibaigus delegavimo laikotarpiui ar atostogoms dėl asmeninių priežasčių pareigūnas dukart atsisako jam siūlomų pareigų, jei prieš pasibaigiant dvejų metų laikotarpiui šauktinio statusą turinčiam pareigūnui siūlomos pareigos, o jis jų atsisako nurodydamas svarbios priežasties, jei nebėra priežasčių mokėti neįgalumo pašalpos ir pareigūnas gali toliau dirbti, bet dukart atsisako jam siūlomų pareigų. Delegavimo laikotarpis yra laikotarpis, kurio metu pareigūnas tarnybos interesais paskiriamas laikinai eiti pareigas už jo institucijos ribų arba laikinai padėti institucijų ar organų išrinktiems pirmininkams eiti Sutartyse numatytas pareigas.

**Nuostatų priedai**

Tarnybos nuostatai turi net trylika priedų, reglamentuojančių pareigybių rūšis, kiekvienoje institucijoje įsteigto personalo komiteto, jungtinių komitetų, drausmės komisijų, komitetų dėl profesinio neišmanymo, ataskaitų komiteto, neįgalumo komiteto struktūrą, darbo procedūrą, konkursų tvarką, išmokas šauktinio statusą turintiems asmenims, atstatydinimą tarnybos interesais, darbą ne visą darbo dieną, atostogas, atlyginimą ir kompensuotinas išlaidas, pensijų sistemą, drausminę procedūrą, korekcinio koeficiento, pareigūnų ir kitų tarnautojų atlyginimų, aktuarinio<sup>1548</sup> vertinimo atnaujinimo tvarkos taisyklės ir t. t.

**Europos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygos**

*Europos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų* (toliau – sąlygos) nuostatos taikomos ne nuolatiniais pareigūnams, o laikinai priimtiems tarnautojams, pagal sutartis dirbantiems asmenims, vietiniams darbuotojams, specialiesiems patarėjams, akredituotiems Europos Parlamento narių padėjėjams.

**Kur dirba kiti tarnautojai?**

Kiti tarnautojai gali dirbti GD, mokslinių tyrimų centruose, komisarų kabinetuose ir t. t. Juos galima priimti tada, kai trūksta darbuotojų, nestandartinėms pareigoms, laikinoms užduotims vykdyti. Pagal sutartis dirbama Komisijos GD, biuruose, agentūrose, atstovybėse, delegacijose<sup>1549</sup>.

Kiekviena institucija pasitarusi su EPSO patvirtina bendrąsias laikinųjų darbuotojų įdarbinimo tvarkos nuostatas<sup>1550</sup>.

<sup>1548</sup> Aktuarinis skaičiavimas ar vertinimas reiškia statistikos ir tikimybių metodų taikymą tam tikrų įvykių tikimybei numatyti ir būsimoms draudimo išmokoms įvertinti. Pagal R. Vainienės pateiktą apibrėžimą. Žr.: Verslo žinios. Žodynas [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-07]. Prieiga per internetą: <<http://zodynas.vz.lt/Aktuarinis-skaiciavimas>>.

<sup>1549</sup> EPSO. Deleguotieji nacionaliniai ekspertai [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-07]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/civil\\_service/job/sne/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/job/sne/index_lt.htm)>.

<sup>1550</sup> Pavyzdžiui, Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 12-08-2015 adopting General Provisions implementing Article 12 (5) of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union on the Engagement and Use of Temporary Agents.



Sąlygas sudaro normos, reglamentuojančios laikinai priimtų tarnautojų, pagal sutartis dirbančiųjų, Europos Parlamento narių padėjėjų teises, pareigas, įdarbinimo ir darbo sąlygas, darbo užmokestį ir išlaidas, socialinės apsaugos išmokas, sveikatos ir nelaimingų atsitikimų draudimą, išmokas, neįgalumo ir gyvybės draudimą, ištarnauto laiko pensiją ir išeitinę išmoką, neįgalumo ir gyvybės draudimo bei pensinio draudimo sistemų finansavimą, pensijų apskaičiavimą, išmokų mokėjimą, permokų gražinimą, skundus, darbo sutarties nutraukimą.

*Sąlygų  
struktūra*

ES institucijose ir įstaigose dirba dar viena kategorija darbuotojų – nacionaliniai ekspertai. Dažniausiai tai yra valstybių narių tarnautojai, įdarbinami per valstybių narių nuolatines atstovybes Europos Sąjungoje.

*Deleguotieji  
nacionaliniai  
ekspertai*

Tarp *direktyvų*, kaip administracinės teisės šaltinių, reikėtų paminėti direktyvas, kuriomis ES institucijos įgyvendina savo kompetencijas pagal Sutartyse nustatytas sritis<sup>1551</sup>, liberalizuojančias direktyvas, kuriose nustatyti kriterijai nacionalinėms atitinkamų rinkų reguliavimo institucijoms<sup>1552</sup>.

*Direktyvos*

*Sprendimai* yra vienas iš ES administracinės teisės šaltinių. Pavyzdžiui, Europos Parlamento sprendimai<sup>1553</sup>, sprendimai, kuriais steigiami ES administracijos subjektai (tarp jų vykdomosios agentūros)<sup>1554</sup>,

*Sprendimai*

<sup>1551</sup> Pavyzdžiui, 2008 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/50/EB dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje. OL L 152/1, 2008; 2014 m. birželio 17 d. Komisijos įgyvendinimo direktyva 2014/78/ES, kuria iš dalies keičiami Tarybos direktyvos 2000/29/EB dėl apsaugos priemonių nuo augalams ir augaliniams produktams kenksmingų organizmų įvežimo į Bendriją ir išplitimo joje I, II, III, IV ir V priedai. OL L 183/23, 2014.

<sup>1552</sup> Pavyzdžiui, 2002 m. kovo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų Direktyva). OL L 108/33, 2002 ir t. t.

<sup>1553</sup> Pavyzdžiui, Europos Parlamento sprendimas dėl ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančių nuostatų ir bendrųjų sąlygų. OL L 113/1, 1994.

<sup>1554</sup> Pavyzdžiui, 1999 m. balandžio 28 d. Komisijos sprendimas (1999/352/EB, EAPB, Euratomas) dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) įsteigimo. OL L 136, 1999; 2008 m. kovo 1 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 235/2008/EB, įsteigiantis Europos statistikos valdyimo patariamąją tarybą. O OL 73/17, 2008; 1997 m. gruodžio 16 d. sprendimas Komisijos (SEK (97) 2404) dėl Europos mokslo etikos ir naujų technologijų grupės įsteigimo. OL L 2404/1997, 1997. Sprendimas atnaujintas 2009 metais. 2009 m. gruodžio 23 d. Komisijos sprendimas (2010/1/ES) dėl Europos mokslo etikos ir naujų technologijų grupės įgaliojimų pratęsimo. OL L 1/8, 2010; 2002 m. lapkričio 6 d. Komisijos sprendimas (2003/522/EB), įsteigiantis įstaigą atskiroms priklausančioms sumoms administruoti ir mokėti. OL L 183, 2002; 2002 m. lapkričio 6 d. Komisijos sprendimas, įsteigiantis Infrastruktūros ir logistikos įstaigą Briuselyje. OL L 183, 2002; 2015 m. gegužės 11 d. Tarybos sprendimas (ES) 2015/772, kuriuo įsteigiamas Užimtumo komitetas ir panaikinamas sprendimas 2000/98/EB. OL L 121/12, 2015; 2007 m. gruodžio 14 d. Komisijos sprendimas 2008/37/EB, kuriuo pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 58/2003 įsteigiama „Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga“ specialiosios Bendrijos programos „Idėjos“ mažai tirtų sričių mokslinių tyrimų veiklai valdyti. OL L 9/15, 2007; 2013 m. gruodžio 23 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas, kuriuo įsteigiama Inovacijų ir tinklų programų vykdomoji įstaiga ir panaikinamas Sprendimas 2007/60/EB su pakeitimais, padarytais Sprendimu 2008/593/EB. [2013], OL L 352/65; 2013 m. gruodžio 17 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas, kuriuo įsteigiama Mažųjų ir vidutinių įmonių reikalų vykdomoji įstaiga ir panaikinami sprendimai 2004/20/EB ir 2007/372/EB. OL L 341/73, 2013; 2007 m. gruodžio 14 d. Komisijos sprendimas, kuriuo pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 58/2003 įsteigiama Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga tam tikroms su moksliniais tyrimais susijusioms specialiujų Bendrijos programų „Žmonės“, „Pajėgumai“ ir „Bendradarbiavimas“ sritims valdyti. OL L 11/9, 2007; 2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos įgyvendinamasis sprendimas (2013/776/ES), kuriuo įsteigiama Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga ir panaikinamas Sprendimas 2009/336/EB. OL L 343/46, 2013; 2014 m. gruodžio 17 d. Komisijos įgyvendinamasis sprendimas (2014/927/ES), kuriuo iš dalies keičiamas įgyvendinimo sprendimas 2013/770/ES, siekiant Vartotojų, sveikatos ir maisto programų vykdomąją įstaigą pertvarkyti į Vartotojų, sveikatos, žemės ūkio ir maisto programų vykdomąją įstaigą. OL L 363/183, 2014 ir t. t.

jungtiniai sprendimai<sup>1555</sup>, sprendimai, kuriais skiriami pareigūnai<sup>1556</sup>, nustatomos programų gairės<sup>1557</sup>, tvirtinamos darbo tvarkos taisyklės<sup>1558</sup>, Komisijos deleguotieji ir įgyvendinimo sprendimai<sup>1559</sup>. Taigi sprendimai, kaip administracinės teisės šaltiniai, gali būti skirti ES institucijoms, valstybėms narėms ir asmenims.

*Tarpinstituciniai susitarimai*

Reikia pasakyti, kad institucijos priima daugiau privalomojo pobūdžio teisės aktų, nei įvardyta Sutartyse, pavyzdžiui, *tarpinstitucinius* ES institucijų *susitarimus*<sup>1560</sup>, kuriuose numatomi bendradarbiavimo būdai. Tokių susitarimų institutas apibrėžtas SESV 295 straipsnyje.

### 6.3. Rekomendacijos ir nuomonės

Kitaip nei reglamentai ar direktyvos, rekomendacijos ir nuomonės nėra privalomojo pobūdžio teisės aktai, nors gali turėti teisinių padarinių. Pavyzdžiui, paaiškėjęs, kad valstybė narė nevykdo Tarybos rekomendacijų, Taryba gali nuspręsti ją išpėti, kad per nustatytą laiką imtųsi priemonių padėčiai ištaisyti. Nesikreipimas į Europos Parlamentą dėl pastarojo nuomonės tam tikrais klausimais pateikimo gali būti vertinamas kaip procedūrų reikalavimų pažeidimas<sup>1561</sup>.

<sup>1555</sup> Pavyzdžiui, 2009 m. birželio 26 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto bei Regionų komiteto sprendimas 2009/496/EB, Euratomas dėl ES leidinių biuro veiklos organizavimo. 2002 m. liepos 25 d. OL L 168/41, 2009; Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Europos ombudsmeno sprendimas (2002/620/EB), įsteigiantis Europos Bendrijų personalo atrankos biurą. OL L 197, 2002; 2002 m. liepos 25 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Europos ombudsmeno sprendimas (2002/621/EB) dėl Europos Bendrijų personalo atrankos biuro organizavimo ir veiklos. O OL 197, 2002; 2005 m. sausio 26 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto, Regionų komiteto ir Ombudsmeno sprendimas (2005/118/EB), skelbiantis Europos viešojo administravimo mokyklos steigimą. OL L 37/14, 2005 ir t. t.

<sup>1556</sup> Pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas (2014/886/ES), kuriuo skiriamas Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas ir jo pavaduotojas. OL L 351/9, 2014.

<sup>1557</sup> Pavyzdžiui, 2008 m. balandžio 29 d. Tarybos sprendimą (2008/376/EB) dėl Anglijos ir plieno mokslinių tyrimų fondo mokslinių tyrimų programos daugiamečių techninių gairių priėmimo. OL L 130/7, 2008; 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas 1982/2006/EB dėl Europos bendrijos mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir demonstracinės veiklos septintosios bendrosios programos (2007–2013 m.). OL L 412/1, 2006; 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas 1350/2007/EB dėl antrosios Bendrijos veiksmų programos sveikatos srityje (2008–2013 m.). OL L 301/3, 2007.

<sup>1558</sup> Pavyzdžiui, 2009 m. gruodžio 1 d. Tarybos sprendimas, patvirtinantis Tarybos darbo tvarkos taisyklės. OL L 325, 2009; 2004 m. vasario 9 d. Europos centrinio banko sprendimas (ECB/2004/2) dėl Europos centrinio banko darbo reglamento patvirtinimo. OL L 80/33, 2004; 2012 m. balandžio 26 d. Tarybos sprendimas (2012/245/ES) dėl Ekonomikos ir finansų komiteto įstatų pakeitimo. OL L 121/22, 2012.

<sup>1559</sup> Komisijos deleguotasis 2012 m. birželio 29 d. sprendimas 2012/678/ES dėl tyrimų ir baudų, susijusių su manipuliavimu statistikos duomenimis, kaip nurodyta Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 1173/2011 dėl veiksmingo biudžeto priežiūros vykdymo užtikrinimo euro zonoje. OL L 306/21, 2012; 2014 m. kovo 11 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (2014/132/ES), kuriuo nustatomi antrojo ataskaitinio laikotarpio (2015–2019 m.) visos Sąjungos oro eismo valdymo tinklo tiksliniai veiklos rodikliai ir išpėjamosios ribos. OL L 71/20, 2014.

<sup>1560</sup> 1999 m. gegužės 25 d. Tarpinstitucinis susitarimas tarp Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Bendrijų Komisijos dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų vidaus tyrimų. OL L 136, 1999.

<sup>1561</sup> Tokį pavyzdį pateikia SZACHOŃ-PSZENNY, A. Sources of EU Law, *supra* note 1183, p. 202.

Pagal SESV 292 straipsnį, *rekomendacijas* paprastai Komisijos siūlymu priima Taryba. Be to, rekomendacijas priima Komisija ir ECB<sup>1562</sup>.

*Rekomendacijos*

Rekomendacijos gali būti skirtos valstybėms narėms, pavyzdžiui, Taryba gali teikti rekomendacijas valstybei narei, jei tikėtina, kad ši gali pažeisti ES sutarties 2 straipsnyje nurodytas vertybes. Pagal SESV 126 straipsnį, Taryba teikia rekomendacijas valstybei narei dėl susidariusio perviršinio deficito. Taryba gali teikti rekomendacijas kitoms ES institucijoms, pavyzdžiui, rekomendaciją EVT dėl ECB vykdomosios valdybos narių skyrimo.

Komisija teikia rekomendacijas valstybėms narėms, pavyzdžiui, dėl paslaugų liberalizavimo, valstybių narių biudžeto. Be to, Komisija teikia rekomendacijas Tarybai, pavyzdžiui, dėl Sąjungos ekonominės politikos bendrųjų gairių projekto. Komisija kasmet analizuoja ES valstybių narių biudžeto, makroekonominių ir struktūrinių reformų planus ir teikia rekomendacijas ateinantiems 12–18 mėnesių ir t. t.

Manoma, kad rekomendacijos ir nuomonės labiausiai skiriasi tuo, kad rekomendacijos leidžiamos ES institucijos iniciatyva, o nuomonių pareiškimą inicijuoja kitos institucijos ar įstaigos.

*Rekomendacijos v. nuomonės*

Atkreiptinas dėmesys, kad rekomendacijas ir nuomones teikia ir daugiau institucijų, ne tik Taryba, Komisija ir ECB. Pavyzdžiui, Europos Parlamentas gali teikti rekomendacijas Tarybai ar vyriausiajam įgaliotiniui, Komisijai<sup>1563</sup>, ombudsmenas teikia rekomendacijas asmenims, vidaus audito tarnyba Komisijai, tarnyboms ir ES agentūroms teikia nepriklausomus patarimus, nuomones ir rekomendacijas, ES Teisingumo Teismas gali teikti rekomendacijas nacionaliniams teismams<sup>1564</sup>, OLAF rekomenduoja, kurių veiksmų gali imtis valstybės narės, decentralizuotos agentūros teikia nuomones Komisijai bei kitoms institucijoms, Ekonomikos ir socialinių reikalų, Ekonomikos ir finansų, Užimtumo ir Regionų komitetai teikia nuomones. ES antrinės teisės grupei priskirtinos tik tos rekomendacijos, kurios yra apibrėžtos ir įvardytos SESV 292 straipsnyje. Kitų institucijų ar įstaigų leidžiamos atitinkamos rekomendacijos ar nuomonės taip pat yra ES administracinės teisės šaltiniai.

#### 6.4. Kiti dokumentai

Yra ir daugiau neprivalomojo, konsultuojamojo pobūdžio dokumentų, kuriuos galima laikyti ES administracinės teisės šaltiniais. Pavyzdžiui, *komunikatai, baltosios, žaliosios knygos*. Apie jas išsamiau kalbama

<sup>1562</sup> Pavyzdžiui, 2013 m. sausį ECB pateikė galutinę rekomendacijų versiją dėl atsiskaitymo internetu saugumo. Žr.: Europos centrinis bankas. *Recommendations for the Security of Internet Payments, 2013* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-10]. Prieiga per internetą: <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recommendationssecurityinternetpaymentsoutcomeofpcfinalversionafterpc201301en.pdf>>.

<sup>1563</sup> Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės (2012/2024(INL)).

<sup>1564</sup> 2012 m. lapkričio 6 d. ES Teisingumo Teismo rekomendacijos nacionaliniams teismams dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą pateikimo. OL C 338/1, 2012.

„Švelnioji teisė“

VII dalies 7 skyriuje „ES administracijos veiklos formos“. Vis dėlto reikėtų paminėti bent keletą šių dokumentų, kuriuos dėl turinio ir įtakos ES administracijos institucijų sistemai galima laikyti ES administracinės teisės šaltiniais, pavyzdžiui, Baltoji knyga dėl Europos valdymo (2001)<sup>1565</sup>. Remiantis minėtąja Baltąja knyga buvo priimtas Komunikatas dėl Europos reguliavimo agentūrų darbinių gairių<sup>1566</sup>, Komunikatas „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“<sup>1567</sup> ir t. t.

Elgesio kodeksai

ES administracinės teisės šaltiniais reikėtų laikyti ir *elgesio kodeksus*. Pavyzdžiui, 2001 m. Europos Parlamento priimtas Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas, Komisijos darbuotojų gero administracinio elgesio bendraujant su visuomene kodeksas, Komisijos narių elgesio kodeksas<sup>1568</sup>, ES Tarybos Generalinio sekretoriato ir jo darbuotojų geros administracinės elgsenos kodeksas, nustatantis Generalinio sekretoriato profesinius santykius su visuomene<sup>1569</sup>, Audito Rūmų narių elgesio kodeksas ir daugybės kitų ES administracijos subjektų priimti elgesio kodeksai, dažniausiai pridėti prie darbo tvarkos taisyklių.

## 6.5. ES Teisingumo Teismo jurisprudencija

Formuojami principai

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija laikytina vienu iš ES administracinės teisės šaltinių. Paminėtinos bylos, kurios formuoja principus, tampančius pagrindiniais ES administracijos veiklos principais, jau minėtais VII dalies 6.1.2 poskyryje „Pagrindiniai ES administracinės teisės principai“. Taip pat svarbi *Meroni*<sup>1570</sup> byla, kurioje Teisingumo Teismas leido perduoti tam tikras vykdomąsias funkcijas Sutartyje neįvardytiems dariniams ir nustatė griežtas sąlygas, kada toks darinys gali būti steigiamas: pirma, perdavimas turi būti susijęs su įgaliojimais, kuriais disponuoja Komisija, antra, nepriklausomiems dariniams, t. y. agentūroms, kurioms perduodamos funkcijos, negali būti suteiktos diskrecinės galios, trečia, Komisija privalo prižiūrėti perduoto įgaliojimo įgyvendinimą ir būti atsakinga, ketvirta, perdavimas negali pažeisti Bendrijos institucijų įgaliojimų pusiausvyros<sup>1571</sup>. Paminėtina ir *Giuseppe Romano v Institut National* byla, kuria Tarybai buvo uždrausta suteikti administraciniam dariniui įga-

Meroni byla

<sup>1565</sup> White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final.

<sup>1566</sup> European Commission 11.12.2002 Communication on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies. COM (2002) 718 final.

<sup>1567</sup> Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“, KOM (2008) 135 galutinis.

<sup>1568</sup> Code of Conduct for Commissioners buvo priimtas 2004 m., kai Komisijai vadovavo J. M. Barroso, vėliau atnaujintas – C (2011) 2904.

<sup>1569</sup> 2001 m. birželio 25 d. ES Tarybos generalinio sekretoriaus sprendimas (2001C/189/01) dėl ES Tarybos Generalinio sekretoriato ir jo darbuotojų geros administracinės elgsenos kodekso, nustatančio jo profesinius santykius su visuomene. C/189/01, 2001.

<sup>1570</sup> Judgement of 13 June 1958, *Meroni/ ECSC High Authority* (10/56, ECR 1957-1958 p. 157) (FR1958/00053 NL1958/00055 DE1958/00053 IT1958/00051 EN1957-1958/00157 DA1954-1964/00097 EL1954-1964/00227 PT1954-1961/00229) ECLI:EU:C:1958:8.

<sup>1571</sup> Žr.: MAJONE, G. Functional Interests: European Agencies. PETERSON, J., et al. The Institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 306; DEVIATNIKOVAITĖ, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 129.

lijimus priimti įstatymo galią turinčius teisės aktus<sup>1572</sup>. Svarbios ir bylos, deklaruojančios valstybių narių institucijų autonomijos principą arba procedūrų autonomiškumo nacionalinėje teisėje nacionalinėms administracijoms įgyvendinant ES teisę principą<sup>1573</sup>. Teismas pareiškė, kad „Komisija negali reikšti savo nuomonės dėl valstybių narių valdžios institucijų kompetencijos pasiskirstymo bei vidaus teisės normose nustatytų pareigų federacijos centrinėms valdžios institucijoms ir federacijos subjektų valdžios institucijoms. Taigi „nacionalinės institucijos turi įgyvendinti Bendrijos teisę, tačiau šio įgyvendinimo formos ir procedūros priklauso nuo konstitucinės valstybės narės sistemos, nacionalinės teisės, nors nacionalinės nuostatos, kurios neatitinka Bendrijos teisės, negali būti taikomos“<sup>1574</sup>.

### 6.6. Nacionalinė teisė

Nacionalinę administracinę teisę reikėtų laikyti ES administracinės teisės šaltiniu. Reikia pabrėžti, kad ES agentūrų struktūra primena nacionalinių tarnybų ir agentūrų struktūrą. Be to, misijų ir užduočių laišakai, balotosios, žaliosios ir kitokios knygos atsirado ne Europos Sąjungoje. Šios priemonės perimtos iš nacionalinės biurokratinės patirties (daugiausia iš Prancūzijos, Vokietijos ir Jungtinės Karalystės).

Autorės nuomone, ES teisė yra daugiau nacionalinės teisės šaltinis, o ne atvirkščiai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymas, kuriuo šis patvirtino paramos už žemės ūkio naudmenų ir kitus plotus paraiškos ir tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklės<sup>1575</sup>. Taisyklių I skyriaus pirmame punkte yra nurodyta, kokiais teisės aktais vadovaujantis yra parengtos šios taisyklės, būtent mažiausiai šešiais reglamentais<sup>1576</sup>. Kitas pavyzdys – Lietuvos Respublikos žemės

*Nacionalinė teisė – ES administracinės teisės šaltinis?*

<sup>1572</sup> Judgment of 14 May 1981, *Romano* (98/80, ECR 1981 p. 1241) (ES1981/00301) ECLI:EU:C:1981:104.

<sup>1573</sup> Judgment of 11 February 1971, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg St Annen* (39/70, ECR 1971 p. 49) (DA1971/00005 EL1969-1971/00679 PT1971/00009) ECLI:EU:C:1971:16; Judgment of 15 December 1971, *International Fruit Company and others/Produktschap voor Groenten en fruit* (51 to 54-71, ECR 1971, p. 1107) (DA1971/00331 EL1969-1971/01091 PT1971/00439 ES1971/00329) ECLI:EU:C:1971:128; Judgment of 12 June 1990, *Germany/Commission* (8/88, ECR 1990 p. I-2321) ECLI:EU:C:1990:241.

<sup>1574</sup> DEVIATNIKOVAITE, I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje, *supra* note 52, p. 136.

<sup>1575</sup> 2012 m. kovo 15 d. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro įsakymas Nr. 3D-171 „Dėl paramos už žemės ūkio naudmenų ir kitus plotus paraiškos ir tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklių patvirtinimo“.

<sup>1576</sup> Pirmasis Taisyklių punktas: „Paramos už žemės ūkio naudmenų ir kitus plotus paraiškos ir tiesioginių išmokų administravimo bei kontrolės taisyklės (toliau – taisyklės) parengtos vadovaujantis 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1307/2013, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos sistemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės ir panaikinami Tarybos reglamentas (EB) Nr. 637/2008 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009 (OL L 347, 2013, p. 608) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) Nr. 639/2014 (OL L 181, 2014, p. 1), 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1306/2013 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėsenos, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008 (OL L 347, 2013, p. 549) su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 639/2014 (OL L 347, 2013, p. 865), 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) Nr. 639/2014, kuriuo papildomas Europos Parlamento ir ▶

ūkio ministro įsakymas, kuriuo buvo patvirtinta sankcijų už kompleksinės paramos reikalavimų pažeidimą taikymo metodika<sup>1577</sup>. Ji taip pat parengta remiantis ne tik nacionaliniais teisės aktais, bet ir daugybe Sąjungos teisės aktų.

## 7. ES ADMINISTRACIJOS VEIKLOS FORMOS

### 7.1. Komisijos veiklos formos

#### *Deleguotieji aktai*

Pagal SESV 290 straipsnį, tik Komisija gali priimti deleguotuosius aktus. To- kio akto priėmimo „tikslai, turinys, taikymo sritis ir trukmė turi būti nustatyti teisėkūros procedūra priimtais aktais. Teisės aktų leidėjas privalo teisėkūros procedūra priimtuose aktuose aiškiai išdėstyti šio įgaliojimo vykdymui taikomas sąlygas. Šiuo požiūriu Europos Parlamentas ir Taryba gali suteikti teisę atšaukti įgaliojimą arba pareikšti prieštaravimą deleguotajam aktui“<sup>1578</sup>. Tokiais aktais Komisija gali nustatyti naujas nuostatas ir taisykles.

#### *Įgyvendinimo aktai*

Pagal SESV 291 straipsnį, Komisija priima įgyvendinimo aktus, nors privalomųjų teisės aktų įgyvendinimas pirmiausia priklauso valstybėms narėms. Įgyvendinimo aktai priimami tada, kai teisiškai privalomus ES aktus reikia įgyvendinti vienodomis sąlygomis. Kalbant apie įgyvendinimo aktų priėmimo ir kontrolės tvarką paminėtinas Reglamentas Nr. 182/2011<sup>1579</sup>, kuriame nustatytos patariamoji arba nagrinėjimo procedūros.

Komisijai priimant deleguotuosius ir įgyvendinimo aktus dalyvauja iš valstybių narių atstovų sudarytos patariamąsios komisijos, pavyzdžiui, Komitetas dėl darbuotojų laisvo judėjimo<sup>1580</sup>.

Be to, *Komisija* ne teisėkūros procedūrų pagrindu leidžia direktyvas, reglamentas ir sprendimus, priima ir kitokios formos teisės aktus: stra- teginius dokumentus, planus, komunikatus. Pastarieji skirti Europos Są- jungos darbotvarkėms aktualiais klausimais ir jų įgyvendinimo prie- monėms tvirtinti. Pavyzdžiui, 2015 m. gegužės 13 d. Komisijos komu- nikatas dėl Europos migracijos darbotvarkės ir 2015 m. rugsėjo 23 d.

◀ Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1307/2013, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos sistemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės, ir iš dalies keičiamas to reglame- nto X priedas (OL L 181, 2014, p. 1), 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) Nr. 640/2014, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatos dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos ir dėl išmokų neskyrimo arba atšauki- mo sąlygų bei administracinių nuobaudų, taikomų tiesioginėms išmokoms, paramai kaimo plėtrai ir kompleksinei paramai (OL L 181, 2014, p. 48), kitais Europos Sąjungos ir nacionaliniais teisės aktais, nustatančiais tiesioginės paramos žemės ūkio veiklos subjektams teikimo tvarką“.

<sup>1577</sup> Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2009 m. gegužės 4 d. įsakymas Nr. 3D-306 „Dėl žemės ūkio ministro 2009 m. gegužės 4 d. įsakymo Nr. 3D-306 „Dėl Sankcijų už kompleksinės paramos reikalavimų pažeidimą taikymo metodikos patvirtinimo“.

<sup>1578</sup> Europos Sąjungos teisės aktai. Prieiga prie Europos Sąjungos teisės [interaktyvus, žiūrėta 2016-02-13]. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LI/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0032&from=EN>>.

<sup>1579</sup> 2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 182/2011, kuriuo nustatomos valstybių narių vykdomos Komisijos naudojimosi įgyvendinimo kontrolės mechanizmų taisyklės ir bendrieji principai. OL L 55/13, 2011.

<sup>1580</sup> 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 492/2011 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Sąjungoje. OL 141/1, 2011.

komunikatas dėl darbotvarkės įgyvendinimo priemonių<sup>1581</sup>, Komisijos komunikatas „2020 m. Europa: pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija“<sup>1582</sup>. Yra komunikatų, skirtų vidinei Komisijos organizacijai reglamentuoti, pavyzdžiui, Komisijos komunikatais tvirtinami padalinių komisijos statutai<sup>1583</sup>, arba Komisijos komunikatas dėl Komisijos 2016 m. darbo plano<sup>1584</sup>. Komisija tvirtina organizacinio pobūdžio dokumentus, pavyzdžiui, savo darbo tvarkos taisykles<sup>1585</sup>, elgesio kodeksus, pavyzdžiui, Darbo tvarkos taisyklių priedą – Komisijos darbuotojų gero administracinio elgesio bendraujant su visuomene kodeksą. Jame įvardyti pagrindiniai principai, kuriais turi vadovautis Komisijos darbuotojai bendraudami su visuomene. Komisija skelbia *baltąsias* ir *žaliąsias* knygas. Šios knygos leidžiamos aktualiausiomis temomis, norint paskatinti diskusijas Europos lygmeniu, pavyzdžiui, Žalioji knyga dėl turistų apgyvendinimo<sup>1586</sup>, dėl galimybės geografinės nuorodos apsaugą taikyti ir ne žemės ūkio produktams<sup>1587</sup>, dėl mobiliosios sveikatos<sup>1588</sup> ir t. t. Baltosios knygos dažniausiai skelbiamos po žaliųjų knygų, t. y. kai jau pradėtos diskusijos ir konsultacijos, pavyzdžiui, Baltoji knyga dėl veiksmingesnės ES susijungimų kontrolės<sup>1589</sup>, adekvačių, saugių ir tvarių pensijų<sup>1590</sup> ir kt. Komisija kartu su kitomis ES institucijomis gali leisti *bendruosius pareiškimus*, pavyzdžiui, Bendrasis pareiškimas ir bendrasis požiūris dėl decentralizuotų agentūrų<sup>1591</sup>. Remdamasi pastaruoju dokumentu Komisija priėmė kitą dokumentą – Su bendruoju požiūriu į ES decentralizuotas agentūras susijusios tolesnės veiklos planą, o vėliau – Bendrojo požiūrio

*Padalinių  
statutai*

*Elgesio  
kodeksas*

*Baltosios,  
žaliosios  
knygos*

*Bendrieji  
pareiškimai*

*Bendrieji  
požiūriai*

<sup>1581</sup> European Commission 2015.05.13 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. COM (2015) 240 final; European Commission 2015.05.13 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council. Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration. COM (2015) 490 final/2.

<sup>1582</sup> 2010 m. kovo 3 d. Komisijos komunikatas 2020 m. Europa: pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija. KOM (2010) 2020 galutinis.

<sup>1583</sup> Pavyzdžiui, European Commission 20.04.2015 Communication to the Commission C(2015) 2451 final Mission Charter of the Internal Audit Service of the European Commission.

<sup>1584</sup> European Commission 2015.10.27 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2016. COM (2015) 610 final.

<sup>1585</sup> 2000 m. gruodžio 18 d. Komisijos priimtos darbo tvarkos taisyklės (C(2000)3614). OL L 308/26, 2000. 2010 m. vasario 24 d. ir 2011 m. lapkričio 9 d. jos buvo keistos keletą kartų.

<sup>1586</sup> 2014 m. liepos 22 d. Komisijos Žalioji knyga „Turistų apgyvendinimo paslaugų sauga“. COM (2014) 464 final.

<sup>1587</sup> 2014 m. liepos 15 d. Komisijos Žalioji knyga „Tradicinė europiečių praktinė patirtis turi būti panaudota kuo vaisingiau. Galimybė geografinės nuorodos apsaugą taikyti ir ne žemės ūkio produktams“. COM (2014) 469 final.

<sup>1588</sup> 2014 m. balandžio 10 d. Komisijos Žalioji knyga dėl mobiliosios sveikatos (m. sveikatos). COM (2014) 219 final.

<sup>1589</sup> 2014 m. liepos 9 d. Komisijos Baltoji knyga „Veiksmingesnė ES susijungimų kontrolė“. COM (2014) 449 final.

<sup>1590</sup> 2012 m. vasario 16 d. Komisijos Baltoji knyga „Adekvačių, saugių ir tvarių pensijų darbotvarkė“. COM (2012) 55 final.

<sup>1591</sup> Europos Parlamento, ES Tarybos ir Europos Komisijos bendrasis pareiškimas ir bendrasis požiūris dėl decentralizuotų agentūrų Europos Parlamentas, ES Taryba ir Europos Komisija, 2012 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-13]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_lt.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_lt.pdf)>.

dėl ES decentralizuotų agentūrų įgyvendinimo pažangos ataskaita<sup>1592</sup>. Komisija skelbia savo pareiškimus, pavyzdžiui, pareiškimą dėl Komisijos valdymo<sup>1593</sup>, atskleidžiantį Komisijos biurokratinę struktūrą, strateginį planavimą, atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmą, veiklos atvirumą ir skaidrumą, etikos standartus. Gali būti pateikiami pranešimai, kuriais Komisija nustato ir detalizuoja savo bei kitų darinių bendradarbiavimo būdus, pavyzdžiui, Komisijos pranešimas apie bendradarbiavimą su Europos konkurencijos tinklu<sup>1594</sup> arba pranešimas, apibrėžiantis atitinkamus Komisijos ir nacionalinių teismų santykių aspektus<sup>1595</sup>. Pastaruosius dokumentus galima laikyti politiniais, analitiniais, veiklos organizavimo dokumentais. Reikia pasakyti, kad Komisija kai kuriuos klausimus sprendžia *susitarimais*.

*Susitarimai*

Primintina ir Komisijos jurisdikcinė funkcija taikant SESV 101 ir 102 straipsnius<sup>1596</sup>.

*Komisijos pirmininkas* taip pat priima dokumentus. Pavyzdžiui, dar būdamas kandidatu į pirmininko postą asmuo pristato savo viziją, kuria turėtų vadovautis Komisija atlikdama savo pareigas. Čia verta prisiminti, kaip dabartinis Komisijos pirmininkas Ž. K. Junkeris pristatė *politines gaires* „Nauja Europos pradžia. Mano darbotvarkė: darbo vietų kūrimas, augimas, teisingumas ir demokratiniai pokyčiai: politinės būsimos Komisijos gairės“. Šiomis gairėmis Komisija vadovaujasi savo veikloje. Be to, ką tik pradėjęs eiti savo pareigas pirmininkas siunčia *viešus misijų arba nurodymų laiškus* eurokomisarams ir vyriausiajam įgaliotiniui. Juose jis nusako savo lūkesčius ir pagrindines gaires, į kurias eurokomisarai turi orientuoti savo veiklą. Pirmininkas gali priimti *sprendimus*, pavyzdžiui, dėl Komisijos narių atsakomybės organizavimo<sup>1597</sup>, *komunikatus*, pavyzdžiui, dėl Komisijos darbo veiklos metodų<sup>1598</sup>, Komisijos narių ir Spaudos tarnybos sudarymo taisyklių<sup>1599</sup>, Europos politinės strategijos centro

*Politinės gairės*

*Misijų arba nurodymų laišukai*

*Pirmininko sprendimai*

*Pirmininko komunikatai*

<sup>1592</sup> 2015 m. balandžio 14 d. Komisijos ataskaita „Bendrojo požiūrio dėl ES decentralizuotų agentūrų įgyvendinimo pažangos ataskaita“. COM (2015) 179 final.

<sup>1593</sup> Governance Statement of the European Commission. Brussels 30 May 2007 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-07]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_en.pdf)>.

<sup>1594</sup> Commission Notice on cooperation within the Network of Competition Authorities. OJ C 101/03, 2004.

<sup>1595</sup> Commission Notice on cooperation between the Commission and the courts of the EU Member States in the application of Articles 81 and 82 EC. OJ C 101/54, 2004.

<sup>1596</sup> Commission Decision of 10.7.2013. Cartel Procedure: Sumitomo Electric Wiring Systems (Europe) Ltd. and Sumitomo Electric Industries Ltd. - Yazaki Europe Ltd. and Yazaki Corporation - Furukawa Automotive Systems Inc. and Furukawa Electric Co. Ltd - S-Y Systems Technologies France SAS and S-Y Systems Technologies Europe GmbH - Leoni Wiring Systems France SAS and Leoni AG relating to a proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (AT.39748 – Automotive Wire Harnesses). European Commission, 2013 [interaktyvus, žiūrėta 2016-07-27]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39748/39748\\_3911\\_5.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39748/39748_3911_5.pdf)>.

<sup>1597</sup> Decision of the President of the European Commission of 1.11.2014 on the organisation of responsibilities of the Members of the Commission. C (2014) 9000.

<sup>1598</sup> 11th, November 2014 Communication from the President to the Commission. The Working Methods of the European Commission 2014-2019. C (2014) 9004.

<sup>1599</sup> Communication to the Commission on Rules Governing the Composition of the Cabinets of the Member States of the Commission and of the Spokesperson's Service. Oral Procedure. Brussels, 1 November 2014 [interaktyvus, žiūrėta 2015-09-30]. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9002-EN-F1-1.Pdf>>.



misijos, užduočių ir organizacinės struktūros<sup>1600</sup>. Pareigūnas gali skelbti *pranešimus*, kurie gali būti daromi bendradarbiaujant su kitais ES institucijų lyderiais, pavyzdžiui, 2015 m. birželį Komisijos pirmininkas, EVT pirmininkas, ECB pirmininkas, euro grupės pirmininkas, Europos Parlamento pirmininkas paskelbė pranešimą-planą, kuriame buvo teigiama, kad nuo 2015 m. liepos 1 d. bus glaudžiau integruojama ekonominė ir pinigų sąjunga, kurią ketinama baigti kurti iki 2025 metų<sup>1601</sup>. Kaip matyti, vieni pirmininko priimami teisės aktai gali būti deklaracinio pobūdžio (pavyzdžiui, pranešimai-planai), kiti – neprivalomojo pobūdžio ir skirti Komisijos nariams, Komisijos personalui ir t. t.

*Pirmininko  
pranešimai*

*Komisarai* turi patvirtinti, pavyzdžiui, specialiuosius patarėjus, su kuriais sudaromos sutartys ir kuriems taikomos Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygos. Pagal Komisijos darbo taisyklių 19 straipsnio 2 dalį, komisarai remdamasis pirmininko patvirtintais principais tvirtina darbo su jam pavaldžiomis tarnybomis taisykles<sup>1602</sup>. Praktikoje komisarai kartu su GD vadovais gali susitikti aptarti aktualius klausimus. Tokie pasitarimai įforminami protokolais (angl. *minutes*). Smulkesni klausimai, kuriais GD vadovai kreipiasi į atitinkamą komisarą, įforminami teikimais (angl. *notes*) komisarui. Remdamiesi šiais teikimais komisarų kabineto nariai komisarų vardu rengia atsakymą su sprendimu-nurodymu, kuris gali būti siunčiamas žinutės forma elektroniniu paštu ar oficialiu raštu. Ir vieni, ir kiti registruojami bendrojoje duomenų bazėje.

*Minutes*

*Notes*

*GD vadovai* daro viešus pranešimus apie savo susitikimus su organizacijomis ar asmenimis dėl sprendimų priėmimo ir Sąjungos politikos įgyvendinimo, rašo minėtuosius teikimus atitinkamam komisarui<sup>1603</sup>.

Paprastai visų ES administracijos subjektų sprendimus priimantys organai leidžia tam tikrus dokumentus. Pavyzdžiui, tvirtina savo darbo tvarkos taisykles, priima su personalu susijusius sprendimus, rengia organizacijos metines veiklos ataskaitas, sudaro bendradarbiavimo sutartis<sup>1604</sup>.

Buvo įprasta, kad nė vienas subjektas nesprensdžia dėl sau nepavaldžių asmenų teisių ir pareigų, išskyrus, žinoma, Komisiją bei ECB. Padėtis pasikeitė prasidėjus ES agentūrų steigimo bumui. Kai kurioms iš jų buvo suteikti įgaliojimai priimti privalomojo pobūdžio teisės aktus.

*Agentūrų  
priimami  
teisės aktai*

<sup>1600</sup> European Commission President 24, June 2015, Communication to the Commission. European Political Strategy Centre: Mission, Tasks and Organisation Chart.

<sup>1601</sup> Europos Komisijos pranešimas spaudai. Penkių pirmininkų pranešime išdėstomos Europos ekonomikos ir pinigų sąjungos stiprinimo nuo 2015 m. liepos 1 d. planas [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-13]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5240\\_lt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5240_lt.htm)>.

<sup>1602</sup> Autoriui nepavyko rasti tokių taisyklių.

<sup>1603</sup> European Communication 25.11.2014 Decision on the publication of information on meetings held between Directors-General of the Commission and organisations or self-employed individuals. C (2014) 9048 final.

<sup>1604</sup> Pavyzdžiui, siekiant apsaugoti ES interesus įstaigų vadovybės ir OLAF direktorius sudaro susitarimą, kuriame apibrėžiamos abipusio informavimo sąlygos. Pavyzdžiui, 12 straipsnis – 2009 m. birželio 26 d. Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Audito Rūmų, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto bei Regionų komiteto sprendimas 2009/496/EB, Euratomas dėl ES leidinių biuro veiklos organizavimo. OL L 168/41, 2009.

Tokių agentūrų grupei J. Handrlica priskiria ACER, OHIM, EASA, CPVO<sup>1605</sup>. Joms galima priskirti ir ECHA. Kitame skyriuje aptariami kai kurie agentūrų priimami administraciniai aktai ir procesiniai veiksmai, kuriais agentūros vadovaujasi priimdamos minėtuosius sprendimus.

## 7.2. Agentūrų administraciniai aktai ir procesiniai veiksmai

Remiamasi POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, konkrečiai – J. Handrlicos atlikto tyrimo rezultatais bei teisės aktais. Žr.: *Ibid.*, p. 126–135.

J. Handrlica teigia, kad būdingiausi ES agentūrų administracinių aktų pavyzdžiai yra OHIM priimami sprendimai dėl Bendrijos prekių ženklų ir CPVO suteikiama augalų veislių teisinė apsauga. Toliau trumpai apžvelgiami tokio pobūdžio sprendimai ir jų priėmimo procesiniai veiksmai. Autorė apžvelgia ir ACER bei EASA priimamus administracinius aktus.

**OHIM** Jeigu verslas vykdomas daugiau nei vienoje ES šalyje, Bendrijos prekių ženklas suteikia apsaugą visoje Sąjungoje. Tokiu atveju ženklai registruojami OHIM<sup>1606</sup>. Jei verslas plėtojamas tik vienoje ES šalyje, pakanka registruoti prekės ženklą nacionalinėje institucijoje (Lietuvoje – Valstybiniame patentų biure). Pagrindinis prekių ženklų registravimo tikslas yra išvengti prekių klastojimo, saugoti ženklus nuo konkurentų<sup>1607</sup>.

Pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 207/2009, OHIM yra įgaliota spręsti dėl paraiškų prekės ženklui įregistruoti atitikties keliamiems reikalavimams. Tarybos sprendimas turi būti motyvuotas, bet grindžiamas tiktais tokiais motyvais ar įrodymais, dėl kurių šalys galėjo pateikti savo atsiliepimus. OHIM neprivalo atsižvelgti į aplinkybes ar įrodymus, kurių pareiškėjas laiku nepateikė. Tarnyboje vykdomas procesas gali būti žodinis, jei OHIM mano, kad tai yra tikslinga, be to, jis gali būti ir uždaras (vykdomas ekspertų, Protestų skyriuje bei Prekių ženklų administravimo ir Teisiniame skyriuje), ir viešas (Anuliavimo skyriuje ir Apeliacijų tarnyboje). Kiekvienu Tarybos nagrinėjamu atveju įrodymų pateikimo ir gavimo priemonės yra šalių paaiškinimai, prašymai pateikti informaciją, dokumentų ir įrodymų pateikimas, liudytojų parodymai, ekspertų nuomonės, raštu prisiekus ar iškilmingai patvirtintus padaryti pareiškimai ir pan. OHIM sprendimai dėl prekių ženklų registracijos galioja visoje Sąjungoje dešimt metų. Vėliau registracija gali būti pratęsta kiekvienam kitam dešimties metų laikotarpiui. Tarnyba gali panaikinti savo sprendimą, kuriame yra akivaizdi procedūros klaida, o dėl tokio OHIM sprendimo gali būti paduodama apeliacija. Apeliacija gali būti paduodama dėl ekspertų, Protestų skyrių, Prekių ženklų administravimo

<sup>1605</sup> POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*, *supra* note 1143, p. 74.

<sup>1606</sup> OHIM. Svarbi informacija mūsų paslaugų naudotojams: įsigalioja Europos Sąjungos prekių ženklų reglamentas. 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-14]. Prieiga per internetą: <<https://oami.europa.eu/ohimportal/lt/trade-marks-in-the-european-union>>.

<sup>1607</sup> *Ibid.*

ir Teisinio skyriaus bei Panaikinimo skyriaus sprendimų. Pranešimas apie apeliaciją Tarnybai turi būti paduodamas raštu per du mėnesius nuo pranešimo apie sprendimą, dėl kurio buvo paduota apeliacija, dienos. Per keturis mėnesius nuo pranešimo apie sprendimą dienos turi būti paduodamas rašytinis prašymas, kuriame nurodomi apeliacijos pagrindai. Apeliaciją nagrinėja Apeliacijų taryba. Pastarosios priimtas sprendimas per du mėnesius nuo pranešimo apie priimtą sprendimą gavimo dienos gali būti skundžiamas Teisingumo Teismui. Skundą galima pateikti dėl kompetencijos stokos, esminio procedūros reikalavimo pažeidimo, Sutarties, reglamento teisės normos pažeidimo ar piktnaudžiavimo įgaliojimais. Teismas ginčijamą sprendimą gali panaikinti arba pakeisti.

Iki 2014 m. pabaigos galiojo 22 554 augalų veislių teisinė apsauga<sup>1608</sup>. „Šiuo metu Lietuvoje teisinė apsauga suteikta 21 augalų veislei. Ką reiškia veislės teisinė apsauga praktiškai? Tai, kad veislės, kuriai suteikta teisinė apsauga, dauginamąją medžiagą galima naudoti tik su jos selekcininku sudarius licencinę sutartį arba gavus to selekcininko raštišką leidimą“<sup>1609</sup>.

Pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2100/94, CPVO suteikti įga- CPVO liojimai priimti sprendimus dėl augalų veislių teisinės apsaugos po atliktos formalios ir techninės ekspertizės. Tam tikrų augalų veislių teisinė apsauga galioja 25 metus, o vynuogių ir medžių rūšių – 30 metų. Teisę į augalų veislių teisinę apsaugą turi tą veislę sukūręs arba atradęs asmuo arba jo teisių perėmėjas. Abu jie vadinami selekcininkais. Jeigu du ar keli asmenys kartu sukūrė arba atrado tą veislę, jiems arba jų teisių perėmėjams suteikiama bendra teisė. Be to, bendra teisė suteikiama selekcininkui ir bet kuriam kitam asmeniui ar asmenims, jei selekcininkas ir tas asmuo arba asmenys yra raštišku pareiškimu dėl jos susitarę. Suteikus augalų veislių teisinę apsaugą, CPVO patvirtina pareiškėjo pasiūlytą veislės pavadinimą, jeigu mano, kad šis pavadinimas yra tinkamas. CPVO gali pripažinti augalų veislių teisinę apsaugą negaliojančia arba ją panaikinti. Tokie sprendimai gali būti raštu apskundžiami per du mėnesius nuo sprendimo įteikimo, jei jis skirtas apeliacijos pateikėjui, arba per du mėnesius nuo sprendimo paskelbimo, jeigu sprendimas skirtas ne jam. Per keturis mėnesius nuo minėtojo įteikimo ar paskelbimo paduodamas rašytinis apeliacijos motyvus įvardijantis pareiškimas. Jei sprendimą parengęs Tarnybos padalinys mano, kad apeliacija yra priimtina ir pagrįsta, Tarnyba sprendimą ištaiso. Ši nuostata netaikoma, jei apeliacijos pateikėjui priešinasi kita apeliacinio proceso šalis. Jeigu per mėnesį nuo motyvų pareiškimo gavimo sprendimas neištaisomas, Tarnyba apeliacijų tarybai pasiunčia apeliaciją. Jei apeliacija pripažįstama priimtina, Apeliacijų taryba išnagrinėja, ar ta apeliacija pagrįsta. Tai darydama ji kviečia

<sup>1608</sup> CPVO, 2014 m. metinė veiklos ataskaita [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.cpvo.europa.eu/documents/Rapportannuel/AR2014\\_EN.pdf](http://www.cpvo.europa.eu/documents/Rapportannuel/AR2014_EN.pdf)>.

<sup>1609</sup> JUCIUVIENĖ, S. Augalų veislių teisinė apsauga. Lietuvos valstybinio augalų veislių tyrimo centras (atnaujinta 2015-11-04) [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.mau-noukis.lt/print\\_forms/print\\_st\\_z.php?s=1214&z=58](http://www.mau-noukis.lt/print_forms/print_st_z.php?s=1214&z=58)>.

apeliacinio proceso šalis, kad šios parengtų pastabas dėl savo paskelbtų pareiškimų ar kitų apeliacinio proceso šalių pateiktos informacijos. Apeliacinio proceso šalis turi teisę išdėstyti savo motyvus žodžiu. Tolesnė apeliacija dėl apeliacijų tarybos sprendimo (dėl kompetencijos trūkumo, esminių procedūros reikalavimo pažeidimo, Sutarties, reglamento teisės normos pažeidimo ar piktnaudžiavimo įgaliojimais) gali būti paduodama Teisingumo Teismui. CPVO procesinius veiksmus detalizuojančiame dokumente yra numatyta galimybė teikti tiesioginę apeliaciją Teismui.

**ACER** 2015 m. balandžio 16 d. ACER priėmė sprendimą dėl prašymo, įskaitant tarpvalstybinį sąnaudų pasiskirstymą Lietuvos dalyje, sujungiant Alytų ir Lietuvos – Lenkijos pasienį (bendrojo intereso projekto Nr. 4.5.10)<sup>1610</sup>.

Pagal Reglamentą (EB) Nr. 713/2009, ACER ne tik teikia nuomones ir rekomendacijas, bet ir priima savarankiškus sprendimus techniniais klausimais, sprendžia dėl tų reguliavimo klausimų, kurie priklauso nacionalinių reguliavimo institucijų kompetencijai ir kurie gali apimti tarpvalstybinės infrastruktūros naudojimo ir veiklos saugumo sąlygas tuo atveju, jeigu kompetentingos nacionalinės institucijos nesugebėjo susitarti per šešių mėnesių laikotarpį nuo tos dienos, kai byla buvo pateikta paskutiniajai iš tų reguliavimo institucijų arba kompetentingos nacionalinės reguliavimo institucijos pateikė bendrą prašymą. Agentūra gali spręsti dėl atitinkamose direktyvose nustatytų išimčių. Dėl šių sprendimų kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo, įskaitant nacionalines reguliavimo institucijas, gali pateikti apeliacinį skundą. Skundas ACER pateikiamas per du mėnesius nuo pranešimo apie sprendimą dėl atitinkamo asmens dienos arba, jei tai nebuvo padaryta, per du mėnesius nuo tos dienos, kai ACER paskelbė savo sprendimą. Apeliacijų taryba priima sprendimą dėl apeliacinio skundo per du mėnesius nuo skundo pateikimo. Pastarosios priimtas sprendimas gali būti skundžiamas Bendrajam Teismui arba Teisingumo Teismui, o tam tikrais atvejais gali būti skundžiamas ir ACER priimtas sprendimas. Jei ACER nepriima jokio sprendimo, gali būti pateiktas ieškinys dėl neveikimo.

**EASA** 2014 m. EASA sertifikavo orlaivį *Airbus A350*. Tai yra pirmasis EASA sertifikuotas komercinės paskirties lėktuvas<sup>1611</sup>.

Pagal Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002, EASA, be to, kad teikia specialiąsias žinias Komisijai, sertifikuoja orlaivius, tvirtina jų tinkamumą skrydžiams ir veiklos suderinamumą su aplinkos apsauga, atlieka įmonių tyrimus ar patikrinimus, nustato mokesčių ir rinkliavų sumas bei būdus. Visa tai ji daro priimdama sprendimus. Pastarieji gali būti apskūsti. Skundą gali pateikti kiekvienas fizinis arba juridinis asmuo. Apeliacinis skundas kartu su apeliacijos pagrindų išdėstymu agentūrai pateikiamas

<sup>1610</sup> ACER. Individual Decisions, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-14]. Prieiga per internetą: <[http://www.acer.europa.eu/Official\\_documents/Acts\\_of\\_the\\_Agency/Pages/Individual-decision.aspx](http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Pages/Individual-decision.aspx)>.

<sup>1611</sup> EASA. Metinė 2014 m. ataskaita [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-14]. Prieiga per internetą: <<http://easa.europa.eu/system/files/dfu/EASA%20Annual%20Activity%20Report%202014.pdf>>.

raštu per du mėnesius nuo pranešimo apie priemonę dienos arba nuo tos dienos, kai asmuo apie jį sužinojo (atsižvelgiama į aplinkybes). Jei vykdomasis direktorius mano, kad skundas yra priimtinas ir gerai pagrįstas, sprendimą ištaiso. Tokia procedūra netaikoma, kai apeliantas pateikia argumentų kitos apeliacinio skundo šalies pozicijos nenaudai. Jei sprendimas neištaisomas per mėnesį, EASA sprendžia dėl sprendimo taikymo sustabdymo ir perduoda skundą apeliacijų valdybai. Taigi tokius skundus nagrinėja EASA apeliacijų valdybos. Pateiktas apeliacinis skundas neturi sprendimą stabdančio poveikio, bet EASA gali laikinai sustabdyti ginčytino sprendimo taikymą. Skundas dėl Apeliacijų valdybos sprendimo gali būti paduodamas Teisingumo Teismui, o jei EASA nepriima jokie sprendimo, galima kreiptis į Teismą dėl jos neveikimo.

„Metų pabaigoje ECHA interneto svetainės informacijos sklaidos portale buvo galima laisvai susipažinti su daugiau kaip 4 100 cheminių medžiagų (arba 78 proc. registruotų cheminių medžiagų) iš daugiau kaip 23 000 registracijos dokumentacijų.“<sup>1612</sup>

Pagal Reglamentą (EB) Nr. 1907/2006, ECHA ne tik konsultuoja ir teikia informaciją, bet ir savarankiškai priima sprendimus. Pavyzdžiui, ji gali nuspręsti nustatyti sąlygas siekdama užtikrinti, kad cheminę medžiagą ar preparatą bei gaminį, į kurių sudėtį ji įeina, tvarkytų tik į atitinkamą sąrašą įtrauktų vartotojų personalas, kad cheminė medžiaga – atskira ar įeinanti į preparato ar gaminio sudėtį – niekada nebūtų pasiekama visuomenei, o pasibaigus atleidimo nuo prievolės registruoti terminui jos likučiai būtų surinkti ir pašalinti. ECHA gali nuspręsti penkerių metų atleidimo nuo prievolės registruoti laikotarpį pratęsti daugiausia dar penkeriems metams arba, jei cheminės medžiagos naudojamos tik kuriant žmonėms skirtus ar veterinarinius vaistus, arba nėra pateiktos rinkai – ne ilgesniam kaip dešimties metų laikotarpiui, kai to prašoma ir gamintojas ar importuotojas gali įrodyti, kad toks pratęsimas grindžiamas tyrimų ir plėtros programa. Agentūra priima su registravimo dokumentais susijusius sprendimus, suteikia potencialiam registruotojui leidimą jo registravimo dokumentuose pateikti nuorodą į informaciją, kurios jis prašė, jeigu potencialus registruotojas ECHA pareikalavus pateiks įrodymų, kad jis ankstesniam registruotojui sumokėjo dalį su ta informacija susijusių patirtų išlaidų. Informacijos apie cheminę medžiagą mainų forumo dalyviai imasi visų pagrįstų veiksmų, kad iki agentūros nustatyto termino susitartų, kas atliks bandymą kitų dalyvių vardu ir pateiks tyrimų santrauką. Nepavykus susitarti ECHA nustato, kuris registruotojas arba tolesnis naudotojas atlieka bandymą. ECHA priima sprendimą ir dėl pakartotinių tyrimų bei dokumentų įvertinimo. Dėl visų šių sprendimų kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo gali pateikti apeliacinį skundą, jei tas sprendimas yra jam skirtas ar yra tiesiogiai ir konkrečiai

<sup>1612</sup> ECHA. 2011 m. veiklos ataskaita [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-14]. Prieiga per internetą: <[http://echa.europa.eu/documents/10162/13560/mb\\_06\\_2012\\_general\\_report\\_2011\\_final\\_lt.pdf](http://echa.europa.eu/documents/10162/13560/mb_06_2012_general_report_2011_final_lt.pdf)>.

su juo susijęs. Paprastai skundas kartu su išdėstytais argumentais pateikiamas ECHA raštu per tris mėnesius nuo pranešimo apie šį sprendimą atitinkamam asmeniui pateikimo. Jei vykdomasis direktorius mano, kad apeliacinis skundas yra priimtinas ir tinkamai pagrįstas, jis gali pataisyti sprendimą per 30 dienų nuo apeliacinio skundo pateikimo. Kitu atveju skundas perduodamas apeliacijų komisijai ir ten nagrinėjamas. Ieškinys dėl apeliacijų komisijos priimto sprendimo gali būti pateiktas ES Teisingumo Teismui, o tais atvejais, kai sprendimo negalima apskusti apeliacijų komisijai, ES Teisingumo Teismui gali būti pateiktas ir skundas dėl agentūros priimto sprendimo. Be to, gali būti skundžiamas ir ECHA neveikimas.

### 7.3. Vidaus (komunitariniai) administraciniai aktai (pagal J. Handrlicą)<sup>1613</sup>

J. Handrlica mini dar keletą ES antrinėje teisėje įtvirtintų administracinių aktų rūšių. Jis juos vadina vidaus (komunitariniais) administraciniais aktais. Pasak mokslininko, tai yra administraciniai aktai, išleisti ne ES, bet valstybės narės administracijos. Šių aktų veikimas neapsiriboja vienos šalies teritorija ir galioja kitose valstybėse narėse. Tuo šie aktai skiriasi nuo transnacionalinių aktų, kurie yra žinomi viešojoje tarptautinėje teisėje. Tokių teisinių priemonių reikia tam, kad vidaus rinkoje būtų panaikintos kliūtys paslaugoms laisvai judėti. Čia cituojama 1985 m. Baltoji knyga dėl vidaus rinkos – „kalbama apie priemonę, įgalinančią tam tikruose sektoriuose laisvą paslaugų judėjimą be to, kad jis būtų Bendrijos teise detaliam harmonizuotas ir apsaugotas nacionalinių teisės aktų“. Galima įsivaizduoti, kaip būtų sunku teikti draudimo, finansines ir kitokias paslaugas, jei kaskart reikėtų prašyti valstybių narių licencijų, leidimų, autorizacijų ir pan. Tokios taisyklės tik trukdytų sukurti bendrąją vidaus rinką.

*Kliūtys  
laisvam  
judėjimui*

Mokslininkas pateikia pavyzdžių ir remiasi direktyva 2009/65/EB<sup>1614</sup>, kurios 16 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės užtikrintų, jog valdymo įmonė, gavusi savo buveinės valstybės narės išduotą *leidimą dėl kolektyvinio investavimo į perleidžiamuosius vertybinius popierius*, jų teritorijose galėtų vykdyti leidime nurodytą veiklą arba steigdama filialą, arba vadovaudamasi laisve teikti paslaugas. Tokiu atveju valstybės narės nereikalauja įsigyti leidimą steigti filialą, teikti paslaugas, turėti atsarginio kapitalo ar kitų lygiaverčių priemonių. Minėtosios direktyvos 17 straipsnyje įtvirtinta, kad valdymo įmonė, norinti įsteigti savo filialą

*Laisvė  
vykdyti  
veiklą*

<sup>1613</sup> Šis poskyris parašytas remiantis J. Handrlicos atliktu tyrimu bei išnašose nurodytais teisės aktais. Žr.: POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. Evropské správní právo, *supra* note 1143, p. 129–140.

<sup>1614</sup> 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/65/EB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kolektyvinio investavimo į perleidžiamuosius vertybinius popierius subjektais (KIPVPS), derinimo. OL L 0065, 2009.

kitos valstybės narės teritorijoje, kad galėtų vykdyti veiklą, kurią vykdyti jai išduotas leidimas, apie tai praneša savo buveinės valstybės narės kompetentingoms institucijoms. Valstybės narės reikalauja, kad kiekviena valdymo įmonė, norinti įsteigti savo filialą kitos valstybės narės teritorijoje, pateiktų informaciją ir dokumentus, atskleidžiančius valstybės narės, kurios teritorijoje valdymo įmonė ketina steigti savo filialą, pavadinimą, įmonės veiklos programą su išdėstyta numatoma veikla ir paslaugomis, valdymo įmonės priimančiojoje valstybėje narėje adresą, kur galima gauti dokumentus, už filialo valdymą atsakingų asmenų vardus ir pavardes. Tame pačiame straipsnyje yra numatyta daugiau reikalavimų, kylančių atidarant filialą kitoje valstybėje narėje. J. Handrlica remiasi ir kitomis direktyvomis. Pavyzdžiui, direktyvoje 2004/39/EB *dėl finansinių priemonių rinkų*<sup>1615</sup> įtvirtinta, kad leidimas vykdyti veiklą galioja visoje Bendrijoje ir leidžia įmonei arba per įsteigtą filialą, arba laisvai teikiant paslaugas visoje Bendrijoje teikti paslaugas ar užsiimti veikla, kurią jai buvo leista vykdyti. Leidimą išduoda buveinės valstybės narės kompetentingos institucijos. Direktyvoje 2006/48/EB *dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo*<sup>1616</sup> įtvirtinta, kad reikėtų suderinti esminius dalykus, kurie būtini ir kurių pakanka, kad būtų užtikrintas leidimų ir rizikos ribojimo principais pagrįstos priežiūros tarpusavio pripažinimas, ir kurie sudaro galimybę visoje Bendrijoje pripažinti vieną leidimą. Panašią normą galima rasti Direktyvoje 2009/138/EB *dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo*<sup>1617</sup>.

Taigi pasak J. Handrlicos, bendrasis iš minėtųjų direktyvų išplaukiančių vidaus (komunitarinių) administracinių aktų bruožas yra tas, kad leidimas, išduotas pagal valstybės narės nustatytas taisykles, įgyja kitą statusą, kai tos taisyklės ir reikalavimai yra suderinti su ES direktyvomis, o atlikus atitinkamas procedūras jis įsigalioja visose valstybėse narėse<sup>1618</sup>.

J. Handrlica mini dar vieną vidaus (komunitarinių) administracinių aktų rūšį – buveinės valstybė narė priima administracinį aktą dėl kitoje valstybėje narėje esančio adresato. Tokiems teisės aktams nepriskirtini aktai, reglamentuojantys, pavyzdžiui, vykdomosios valdžios atstovo buvimą kitoje valstybėje. Tokio akto pavyzdį mokslininkas pateikia kalbėdamas apie Reglamentą (EB) Nr. 1013/2006 *dėl atliekų vežimo*<sup>1619</sup>. Reglamentas įgalioja adresatą pervežti atliekas iš vienos valstybės narės

*Aktas  
kitoje  
valstybėje  
esančiam  
adresatui*

<sup>1615</sup> 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/39/EB dėl finansinių priemonių rinkų, iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 85/611/EEB, 93/6/EEB ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2000/12/EB bei panaikinanti Tarybos direktyvą 93/22/EEB. OL L 145/1, 2004.

<sup>1616</sup> 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/48/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo (nauja redakcija). OL L 177/1, 2006.

<sup>1617</sup> 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/138/EB dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo (Mokumas II) (nauja redakcija). OL L 335/1, 2009.

<sup>1618</sup> POMAHAČ, R.; HANDRLICA, J. Evropské správní právo, *supra* note 1143, p. 138.

<sup>1619</sup> 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo. OL L 190/1, 2006.

į kitą, t. y. yra taikomas atliekų gabenimui per valstybes nares. Leidimus išduoda išsiuntimo, paskirties ir tranzito valstybių kompetentingos institucijos.

*Tarpvalstybinio poveikio informacija*

Be to, mokslininkas išskiria tam tikros rūšies aktus, kuriuose keičiamasi informacija dėl veiksmų, galinčių turėti tarpvalstybinį poveikį, ir toliau remiantis šia informacija priimami administraciniai aktai, kuriais išduodami leidimai, vadinami integruotaisiais. Pavyzdžiui, direktyva 2011/92/ES *dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo*<sup>1620</sup> įtvirtina, kad jeigu valstybė narė žino, jog koks nors projektas gali turėti didelį poveikį kitos valstybės narės aplinkai, arba jeigu valstybė narė, kurios aplinka gali patirti tokį poveikį, to prašo, valstybė narė, kurios teritorijoje tą projektą ketinama įgyvendinti, kuo skubiau ir ne vėliau kaip tuo metu, kai ji informuoja visuomenę, siunčia tai poveikį galinčiai patirti valstybei narei projekto aprašymą kartu su visa turima informacija apie galimą tarpvalstybinį poveikį, taip pat informaciją apie numatomo priimti sprendimo pobūdį. Valstybė narė, kurios teritorijoje projektą ketinama įgyvendinti, suteikia kitai valstybei narei pakankamai laiko, kad pastaroji galėtų nurodyti, ar ketina dalyvauti sprendimo aplinkos klausimais priėmimo procedūrose ir t. t. Direktyvoje 2008/1/EB *dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės*<sup>1621</sup> nustatyta, kad jeigu valstybė narė žino, jog kokio nors įrenginio, kuriam reikalinga išduoti leidimą, eksploatavimas gali turėti didelį neigiamą poveikį kitos valstybės narės aplinkai, arba jeigu valstybė narė, kurios aplinkai toks poveikis gali būti padarytas, to prašo, valstybė narė, kurios teritorijoje buvo pateiktas prašymas leidimui gauti, perduoda bet kurią reikalaujamą pateikti ar skelbti informaciją kitai valstybei narei tuo pat metu, kai ji suteikia savo piliečiams galimybę susipažinti su šia informacija. Valstybei narei, kurios aplinkai gali būti padarytas poveikis naudojant atitinkamą įrenginį, turi būti sudarytos sąlygos pareikšti savo nuomonę prieš kompetentingai institucijai priimant sprendimą išduoti leidimą naudoti vieną ar kitą įrenginį.

## 8. ES ADMINISTRACIJOS VEIKLOS KONTROLĖ

Šiame skyriuje apžvelgiama ES administracijos veiklos kontrolė, kurią atlieka Europos Parlamentas, Peticijų komitetas, Europos ombudsmenas, Komisija, OLAF, Audito Rūmai, Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas, ES Teisingumo Teismas.

<sup>1620</sup> 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/92/ES dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo. OL L 26/1, 2011.

<sup>1621</sup> 2008 m. sausio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/1/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės. OL L 24/8, 2008.



## 8.1. Europos Parlamentas<sup>1622</sup>

Parlamento priežiūros funkcijos daugiausia susijusios su Komisijos veikla<sup>1623</sup>. Taip yra todėl, kad, pagal ES sutarties 17 straipsnį, Komisija yra atskaitinga Parlamentui. Tolesnėse pastraipose apžvelgiami Parlamento ir Komisijos santykiai, kuriuose išryškėja parlamentinės priežiūros aspektai.

Parlamentas renka Komisijos pirmininką ir jos narius.

Parlamentas gali pateikti klausimų Komisijai, pavyzdžiui, Parlamento pirmininkas gali kviesiti Komisijos pirmininką arba už ryšius su Parlamentu atsakingą Komisijos narį, be to, gali pagal susitarimą kito Komisijos nario paprašyti, kad padarytų pareiškimą Parlamente po kiekvieno Komisijos posėdžio ir paaiškintų pagrindinius priimtus sprendimus. Pateikus pareiškimą vyksta ne trumpesnė kaip trisdešimties minučių diskusija, kurios metu Parlamento nariai gali pateikti trumpų ir glaustų klausimų. Be to, per kiekvieną Parlamento mėnesinę sesiją rengiama 90 minučių trukmės klausimų Komisijai valanda. Kiekvienas Parlamento narys gali pateikti klausimų Tarybai, Komisijai arba Komisijos pirmininko pavaduotojui. Į tuos klausimus atsakoma raštu. Pavyzdžiui, 2015 m. spalį vienas europarlamentaras paprašė komisaro V. Andriukaičio, kad šis atsakytų raštu, kada Komisija įsteigs Asbesto šalinimo fondą, skirtą finansuoti asbesto šalinimo iš pastatų darbus, ir kada bus įsteigtas Europos kompensavimo fondas, skirtas finansuoti kompensacijas asbestoze susirgusiems ES piliečiams. Parlamento nariai

*Klausimai  
Komisijos  
nariams,  
pareiškimai*

<sup>1622</sup> Šiek tiek apie Europos Parlamentą (toliau – Parlamentas). Vadovaujantis ES sutarties 14 straipsnio 1 dalimi, Parlamentas kartu su Taryba atlieka teisėkūros ir biudžeto formavimo funkcijas. Parlamento darbo tvarkos taisyklėse detalizuojamos teisėkūros ir biudžeto procedūros, Parlamento valdymo organų, pareigūnų statusas ir kompetencija, Komisijos, ombudsmeno rinkimai, Parlamento komitetų sudarymas, konstituciniai klausimai ir t. t. Pagal ES sutarties 14 straipsnio 2 dalį, Parlamento narių negali būti daugiau nei 750, neskaitant pirmininko. Šiuo metu jų yra 751 (2015-10-05 duomenys). Parlamentarai pagal politines partijas yra suskirstyti į aštuonias politines frakcijas, taip pat yra 14 partijoms nepriklausančių parlamentarų. Atkreiptinas dėmesys, kad gali būti sudaromi nuolatiniai ir specialieji komitetai, į kurių sudėtį įeina Parlamento nariai, taip pat jungtiniai parlamentiniai komitetai, tarpparlamentinės delegacijos ir t. t. Pagal tai sudaromos pirmininkų, komitetų pirmininkų, delegacijų pirmininkų sueigos. Jų, kaip valdymo organų, sudėtis ir funkcijos nustatytos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 3 skyriuje. Parlamentui jo vidinės struktūros, sekretoriato, organų finansų, organizacinių ir administracinių klausimais padeda *Parlamento biuras*. Jį išrenka Parlamentas. Pagal Parlamento darbo tvarkos taisyklių 24 straipsnį, biurą sudaro Parlamento pirmininkas, keturiolika jo pavaduotojų ir kvestoriai, kurie dalyvauja kaip patariamasis balsas. Sprendimai priimami balsų dauguma. Biuras rengia preliminarų Parlamento biudžeto sąmatos projektą, teikia leidimus rengti komitetų posėdžius, skiria generalinį sekretorių, tvirtina kvestorių veiklos gaires. Remiantis Parlamento darbo tvarkos taisyklių 222 straipsniu Parlamentui padeda generalinis sekretorius, kurį, kaip minėta, į pareigas skiria Biuras. Generalinis sekretorius vadovauja *Generaliniam sekretoriatui*, kurio sudėtį ir organizacinę struktūrą tvirtina Biuras. Generalinis sekretorius patikrina ir pasirašo bendrai Parlamento ir Tarybos priimtus aktus kartu su Parlamento pirmininku, padeda organizuoti pirmininkų sueigas, dalyvauja ir padeda politinių frakcijų susitikimų metu ir t. t. Generalinį sekretoriatą sudaro generalinio sekretoriaus kabinetas, jo pavaduotojas, Teisės tarnyba, dvylika GD, tarp jų – personalo GD, ES išorės politikos GD ir t. t. Minėtajam sekretoriatui pavaldus Vidaus audito skyrius, Duomenų apsaugos tarnyba, Biuro ir kvestorių sekretoriatas, Pirmininkų sueigos sekretoriatas ir t. t. Sekretariate dirbantiems darbuotojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatų ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų normos, išskyrus nacionalinius ekspertus, kurių veiklą apmoka valstybinės ir vietos institucijos, taip pat nacionalinių agentūrų darbuotojus, dėl kurių sudaromos specialios sutartys, ir Parlamento stažuotojus. Politinės frakcijos neįeina į Generalinio sekretoriato sudėtį, bet turi savo *sekretoriatus*, kuriuose darbuojasi Europos tarnautojai ir kiti darbuotojai. Iš viso rašant knygą Parlamente dirbo 8 000 asmenų.

<sup>1623</sup> Šios funkcijos tikrinamos vadovaujantis 8-osios kadencijos Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklėmis.

gali pateikti rašytinius pareiškimus atitinkamai institucijai, tarp jų ir Komisijai. Ši per tris mėnesius turi informuoti, kokių veiksmų ketina imtis.

*Metinio pranešimo svarstymas*

Pagal SESV 233 straipsnį, Parlamentas svarsto Komisijos metinį pranešimą, tvirtina, kad Komisija įvykdė biudžetą.

*Nepasitikėjimo Komisija pareiškimas*

SESV 234 straipsnis įgalioja Parlamentą atitinkamais atvejais pareikšti nepasitikėjimą Komisija. Tokį siūlymą Parlamento pirmininkui gali įteikti viena dešimtoji visų Parlamento narių. Jei tokiam pasiūlymui pritariama, Komisija turi atsistatydinti.

*Parlamento nuomonė Komisijai*

Parlamentas gali pareikšti nuomonę dėl Komisijos pateikto įgyvendinimo akto projekto, pavyzdžiui, Reglamento (ES) Nr. 182/2011<sup>1624</sup> 11 straipsnyje įtvirtinta, kad jei pagrindinis teisės aktas priimamas pagal įprastą teisėkūros procedūrą, Parlamentas arba Taryba gali bet kuriuo metu pranešti Komisijai, kad, jų nuomone, įgyvendinimo akto projektas viršija pagal pagrindinį teisės aktą suteiktus įgyvendinimo įgaliojimus. Tokiu atveju Komisija atsižvelgdama į pareikštas nuomones patikrina įgyvendinimo akto projektą ir praneša Parlamentui ir Tarybai, ar ketina toliau teikti, iš dalies keisti arba atsiimti tą įgyvendinimo akto projektą.

*Parlamento priežiūra ECB atžvilgiu*

Parlamentas priežiūros funkcijas įgyvendina ne tik Komisijos, bet ir ECB bei kitų įstaigų atžvilgiu, pavyzdžiui, dalyvauja skiriant ECB vykdomosios valdybos narius. ECB pirmininkas Parlamentui pristato banko metinį pranešimą apie Europos centrinių bankų sistemos veiklą ir praėjusių bei einamųjų metų pinigų politiką. Po tokio pristatymo paprastai vyksta bendroji diskusija. Parlamentarai gali pateikti klausimų, pavyzdžiui, ECB pirmininkas ne mažiau kaip keturiskart per metus kviečiamas atvykti į Parlamento atitinkamo komiteto posėdžius padaryti pareiškimą ir atsakyti į klausimus. Be to, kiekvienas Parlamento narys per mėnesį gali pateikti ECB ne daugiau kaip šešis klausimus, į kuriuos atsakoma raštu.

*Parlamento priežiūra agentūrų atžvilgiu*

Parlamentas Europos agentūroms gali pateikti prašymus, kurie turi būti susiję su atitinkamos agentūros kompetencija ir kuriuos, pasikonsultavęs su atsakingu komitetu, Parlamento pirmininkas perduoda agentūrai.

*Institucijų susitarimai*

Parlamentas gali sudaryti susitarimus su kitomis institucijomis dėl Sutarčių taikymo, procedūrų tobulinimo ir jų patikslinimo. Tokie susitarimai gali būti sudaromi įvairiai: bendrųjų deklaracijų, keitimosi laiškais, elgesio kodeksų ar kitomis formomis. Pavyzdžiui, 2010 m. pasirašytas Pagrindų susitarimas dėl Parlamento ir Komisijos santykių<sup>1625</sup>.

Be to, pagal SESV 263 straipsnį, Parlamentas gali kreiptis į ES Teisingumo Teismą dėl Tarybos, Komisijos, ECB, kitų įstaigų ar organų

<sup>1624</sup> 2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 182/2011, kuriuo nustatomos valstybių narių vykdomos Komisijos naudojimosi įgyvendinimo įgaliojimais kontrolės mechanizmų taisyklės ir bendrieji principai. OL L 55/13, 2011.

<sup>1625</sup> 2010 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Komisijos pagrindų susitarimas dėl Europos Parlamento ir Komisijos santykių. OL L 304, 2010.

kompetencijos trūkumo, esminio procedūros reikalavimo pažeidimo, Sutarčių ar kokios nors su jų taikymu susijusios teisės normos pažeidimo arba piktnaudžiavimo įgaliojimais.

*Parlamento kreipimasis į Teisingumo Teismą*

Visais atvejais Parlamentui padeda komitetai<sup>1626</sup>. Jie yra nuolatiniai, specialieji ir tyrimo. Komitetai atsakingi už ES atitinkamos politikos (pavyzdžiui, užsienio, bendrosios prekybos, ekonomikos ir pinigų, užimtumo, aplinkos ir kt.) skatinimą, įgyvendinimą ir priežiūrą, dažniausiai teikia nuomones, rezoliucijas ir pan. Nuolatiniai komitetai nagrinėja klausimus, kuriuos jiems perduoda Parlamentas arba Parlamento pirmininkas sesijos pertraukos metu. Komitetai analizuoja atitinkamų įstaigų veiklos ataskaitas, pavyzdžiui, EIB veiklos, o vėliau daro pranešimą Parlamento plenarinėje sesijoje, į kurią pakviečiamas EIB vadovas.

*Parlamento komitetai*

Atskirai paminėtinas Parlamento *Peticijų komitetas*. Pagal SESV 227 straipsnį, kiekvienas ES pilietis, kiekvienas valstybėje narėje gyvenantis ar savo registruotą buveinę turintis fizinis arba juridinis asmuo turi teisę individualiai arba kartu su kitais piliečiais ar asmenimis pateikti Parlamentui peticiją bet kokių reikalų, priklausančių Sąjungos veiklos sritims ir darančių jam ar jai tiesioginį poveikį. Pateiktosios peticijos įtraukiamos į registrą pagal gavimo laiką. Jas Parlamento pirmininkas persiunčia Peticijų komitetui, kuris sprendžia jų priimtinumą klausimą. 2014 m. Peticijų komitetui buvo pateikta 2 714 peticijų. Iš jų priklausančių Peticijų komiteto kompetencijai buvo 1 607. Daugiausia peticijų buvo gauta iš Vokietijos, mažiausiai – iš Maltos ir Estijos<sup>1627</sup>.

*Peticijų komitetas*

„Peticijose aprėpiami labai įvairūs klausimai – nuo aplinkosaugos problemų iki diskriminacijos ir vėlavimų“<sup>1628</sup>, nuo teisingumo, vidaus rinkos, pagrindinių teisių, sveikatos, socialinių reikalų, susisiekimo, ugdymo ir mokymo, užimtumo iki nuosavybės ir restitucijos.

Toliau pateikiama keletas pavyzdžių:

1) „peticijų pateikėjai Peticijų komitetui pasiskundė, kad Jungtinės Karalystės (toliau – JK) valdžios institucijos per ilgai delsia išduoti leidimą gyventi ir kad vykstant procedūrai jos negražina kelionės dokumentų. Komitetas paprašė Komisijos ištirti šiuos klausimus. Komisija priėjo prie išvados, kad JK valdžios institucijos iš tikrųjų nesilaikė ES taisyklės, pagal kurią leidimą gyventi reikia išduoti per šešis mėnesius nuo prašymo pateikimo. JK valdžios institucijos pripažino, kad atvejis rimtas ir, siekdamas ištaisyti padėtį, gerokai padidino prašymus nagrinėjančių darbuo-

<sup>1626</sup> Šiuo metu yra 23 komitetai, 20 iš jų nuolatiniai: Užsienio reikalų, Žmogaus teisių, Saugumo ir gynybos, Plėtros, Tarptautinės prekybos, Biudžeto, Biudžeto kontrolės, Ekonomikos ir finansinių reikalų, Užimtumo ir socialinių reikalų, Aplinkos, visuomenės sveikatos ir maisto saugos, Pramonės, tyrimų ir energetikos, Vidaus rinkos ir vartotojų apsaugos, Transporto ir turizmo, Regionų plėtros, Žemės ūkio ir kaimo plėtros, Žuvininkystės, Kultūros ir švietimo, Teisinių reikalų, Civilinių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų, Konstitucinių reikalų, Moterų teisių ir lyčių lygybės, Peticijų, Mokesčių komitetai. Žr.: Europos Parlamentas, Komitetai [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-10]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/home.html#>>.

<sup>1627</sup> Pagal 2014 m. veiklos ataskaitos projektą. Iš: *Committee on Petitions. Draft Report on the activities of the Committee on Petitions 2014 (2014/2218(INI))*.

<sup>1628</sup> Pagal Europos ombudsmeno leidinį „Kilo problemų ES? Kas gali jums padėti?“ *europa.eu*. Europos ombudsmenas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.ombudsman.europa.eu/lt/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/1>>.

tojų skaičių, taip pat patobulino mokymus ir procedūras“; 2) „peticijų komitetas gavo keletą peticijų, kuriose teigiama, kad Lenkijos valdžios institucijų planuojamas tiesti kelias Rospudos slėnyje kirs ekologiniu požiūriu pažeidžiamas zonas ir bus keliamas didelis pavojus kitoms pagal ES teisę saugomoms teritorijoms. Atlikus tyrimą šis teiginys patvirtintas, taip pat nustatyta, kad Lenkijos valdžios institucijos neįrodė, jog tinkamai išnagrinėjo planuojamo maršruto alternatyvas. Tuo remdamasis komitetas parengė ataskaitą, kurioje ragino pakeisti planus. Šioje ataskaitoje ir savo išvadose Komisija paprašė ES Teisingumo Teismo sustabdyti projektą, kol svarstomas jo teisėtumo klausimas. Komitetui ir Komisijai ėmusiems veiksmų, taip pat vietos lygmeniu darant teisinį spaudimą, Lenkijos valdžios institucijos nusprendė netiesti kelio per Rospudos slėnį“<sup>1629</sup>.

## 8.2. Europos ombudsmenas<sup>1630</sup>

*Europos  
ombudsmenas*

Pirmasis Europos ombudsmenas J. Södermanas „buvo giliai įsitikinęs, kad administracija turi būti atvira, atskaitinga, veiksminga ir tarnaujanti (angl. *service-minded*) <...> Tarnaujanti reiškia, kad administracija egzistuoja tam, kad aptarnautų žmogų, o ne atvirkščiai. <...> Pirmasis jo bandymas įdiegti šias vertybes ES administracijoje pasireiškė 2001 m. Europos Parlamentui patvirtinus Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksą<sup>1631</sup>, t. y. „švelniosios“ teisės priemonę, reikalaujančią pareigūnus būti objektyvius, nešališkus, tarnaujančius, teisingus, mandagius, prieinamus visuomenei“<sup>1632</sup>. Šis dokumentas pasitarnavo kaip ombudsmeno atliekamų tyrimų kriterijų formulavimo pradžia. Pavyzdžiui, 2012 m. ombudsmenas išleido kitą „švelniosios“ teisės priemonę „ES tarnautojams taikytini viešojo administravimo principai“. Čia minimi ir aiškinami penki principai: įsipareigojimas Sąjungai ir jos piliečiams, sąžiningumas, objektyvumas, pagarba kitiems ir skaidrumas. Šie principai buvo perimti iš ES pareigūnų tarnybos nuostatų, Finansinių nuostatų<sup>1633</sup> ir Gero administravimo elgesio kodekso Europos Komisijos personalui santykiuose su visuomene<sup>1634</sup>. Taigi šie principai yra tarsi ombudsmeno atliekamų tyrimų etalonas<sup>1635</sup>.

<sup>1629</sup> *Ibid.*

<sup>1630</sup> Europos ombudsmeno institutas įsteigtas 1992 m. įsigaliojus Mastrichto sutarčiai. Ombudsmeno būstinė yra Europos Parlamente. SESV normose minimas šis institutas. Ombudsmeno pareigybė įsteigta pagal SESV 228 straipsnį. 20 straipsnyje minima, kad kiekvienas ES pilietis turi teisę kreiptis į ombudsmeną. Ombudsmeno pareigybė minima ir ES pagrindinių teisių chartijos 43 straipsnyje.

<sup>1631</sup> Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksas. Europos Parlamentas [interaktyvus, žiūrėta 2013-07-27]. Prieiga per internetą: <[http://www.lrski.lt/document\\_db/tfiles/106.doc](http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/106.doc)>.

<sup>1632</sup> HARLOW, C.; RAWLINGS, R. Process and Procedure in EU Administration, *supra* note 1281, p. 83.

<sup>1633</sup> 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos dėl Sąjungos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002. OL L 298/1, 2012.

<sup>1634</sup> Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public. Europos Komisija [interaktyvus, žiūrėta 2013-07-28]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/docs/code_en.pdf)>.

<sup>1635</sup> Apie tai plačiau žr.: HARLOW, C.; RAWLINGS, R. Process and Procedure in EU Administration, *supra* note 1281, p. 83–84.

Kaip minėta, ES pagrindinių teisių chartijos 43 straipsnyje įtvirtinta, kad kiekvienas fizinis asmuo, gyvenantis bet kurioje valstybėje narėje, ar juridinis asmuo, kurio buveinė yra valstybėje narėje, turi teisę kreiptis į ombudsmeną dėl netinkamų ES institucijų, įstaigų ar organų administravimo veiksmų, išskyrus ES Teisingumo Teismo funkcijas.

Taigi ombudsmenas<sup>1636</sup> nagrinėja netinkamo administravimo atvejus. Netinkamais administravimo pavyzdžiais laikomi administraciniai tvarkos pažeidimai, neobjektyvumas, diskriminacija, piktnaudžiavimas galiomis, neatsakymas į paklausimus, atsisakymas teikti informaciją ir bereikalingas delsimas. Ombudsmenas nagrinėja skundus, susijusius su ES administracijos (ES institucijos, įstaigos, tarnybos, agentūros) netinkamo administravimo atvejais. Jis nenagrinėja skundų dėl valstybių narių viešojo administravimo subjektų vykdomo netinkamo administravimo ir skundų dėl privataus sektoriaus subjektų elgesio.

*Netinkamo administravimo atvejai*

Toliau pateikiama keletas pavyzdžių:

- 1) į ombudsmeną kreipiasi fizinis asmuo: „Bulgarijos pilietis išsakė kritiką dėl to, kad interneto svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>) internetinę registracijos formą galima užpildyti tik lotynų abėcėlės rašmenimis. Jis tvirtino, kad turėtų būti sudarytos sąlygos naudoti kirilicos bei graikų abėcėlės rašmenis. Ombudsmenui tiriant šį atvejį buvo gautas už interneto svetainę atsakingo Leidinių biuro atsakymas, kuriame pažadėta užtikrinti, kad interneto svetainės *EU Bookshop* internetinėje registracijos formoje būtų galima naudoti ir kirilicos, ir graikų abėcėlės rašmenis“<sup>1637</sup>;
- 2) į ombudsmeną kreipiasi juridiniai asmenys: „Briuselyje įsteigta nevyriausybinė organizacija ombudsmenui pasiskundė, kad Europos Komisija neišnagrinėjo jos atvejo ir per dotacijos susitarime nustatytą terminą – 45 dienas – nesumokėjo likusios sumos už jos atliktą tyrimą. Skundo pateikėja iki nurodyto termino pabaigos pateikė galutinę ataskaitą,

<sup>1636</sup> Europos ombudsmeną renka Europos Parlamentas (toliau – Parlamentas). Pagal Parlamento darbo tvarkos taisyklių 219 straipsnį, ombudsmenas renkamas kiekvienos Parlamento kadencijos pradžioje. Tuo metu Parlamento pirmininkas iškart po jo išrinkimo arba ombudsmeno atleidimo ar jam mirus kviečia teikti kandidatūras ombudsmeno pareigybei ir nustato jų pateikimo terminus. Pranešimas dėl kvietimo teikti kandidatūras skelbiamas ES oficialiajame leidinyje. Kandidatūras turi remti ne mažiau kaip keturiasdešimt Parlamento narių, kurie yra ne mažiau kaip dvių valstybių narių piliečiai. Siūlomos kandidatūros perduodamos atsakingam komitetui, kuris gali paprašyti išklausti kandidatus. Klausimuose gali dalyvauti visi Parlamento nariai. Abėcėlės tvarka sudarytas priimtinių kandidatūrų sąrašas pateikiamas Parlamentui balsuoti. Balsuojama slapta ir pagal balsavusiųjų daugumos principą. Balsavime turi dalyvauti bent pusė visų parlamentarų. Ką tik išrinktas ombudsmenas turi prisiekti Teisingumo Teisme. Pagal Taisyklių 221 straipsnį, viena dešimtoji Parlamento narių gali pareikalauti atleisti ombudsmeną, jei šis nebeatitinka jo pareigoms keliamų reikalavimų arba yra kaltas padaręs sunkų nusizengimą. Jei balsavimu patvirtinamas ombudsmeno atleidimas, bet jis neatsistatydina, ne vėliau kaip kito mėnesio sesijos metu po balsavimo Parlamento pirmininkas kreipiasi į Teisingumo Teismą su prašymu nedelsiant priimti nutarimą atleisti ombudsmeną iš pareigų.

Europos Parlamentas ne tik renka ombudsmeną, bet ir pagal specialią teisėkūros procedūrą, pasiteiravęs Komisijos nuomonės ir gavęs Tarybos patvirtinimą, sprendimu nustato ombudsmeno pareigų atlikimą reglamentuojančias nuostatas ir bendrąsias sąlygas. Šis sprendimas pridodamas prie Parlamento darbo tvarkos taisyklių X priedu „Ombudsmeno pareigų atlikimas“. Šis priedas dar vadinamas statutu. Pagal priedo 10 straipsnį, kadencijos metu ombudsmenas negali turėti jokių kitų politinių ar administracinių pareigų ar jokio kito mokamo ar nemokamo darbo. Čia nustatytos ir atitinkamos socialinės ombudsmeno garantijos, pavyzdžiui, jam turi būti mokamas toks atlyginimas, priemokos ir pensijos, kokie mokami ES Teisingumo Teismo teisėjui, jam ir jo sekretoriato pareigūnams taikomos privilegijų ir imunitetų protokolo nuostatos.

<sup>1637</sup> Pagal Europos ombudsmeno leidinį „Kilo problemų ES? Kas gali jums padėti?“ *europa.eu*. Europos ombudsmenas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.ombudsman.europa.eu/lt/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/1>>.

finansines ataskaitas ir kitus reikalingus dokumentus. Komisija patvirtino, kad gavo ataskaitą, tačiau likusios sumos nesumokėjo. Atsakydama į kelis pirmuosius skundo pateikėjos priminimus ji nurodė, kad sumokėti vėluojama dėl atostogų ir darbuotojų trūkumo. Ombudsmenas susisieki su Komisija, ši nedelsdama sureagavo, susisieki su skundo pateikėja ir vėl pradėjo diskusijas. Komisija taip pat atsiprašė skundo pateikėjos dėl vėlavimo bei pažadėjo apskaičiuoti likutį ir jį sumokėti, vos tik skundo pateikėja pateiks dėl pastabų<sup>1638</sup>.

Ombudsmenas gali pradėti tyrimą savo iniciatyva arba remdamasis pateiktu skundu.

2014 m. įregistruoti 2 079 skundai (iš jų ombudsmeno kompetencijai priklausė 736), duota 19 170 patarimų, 1 823 kartus pateikta prašoma informacija. Daugiausia skundų buvo pateikta iš Jungtinės Karalystės, mažiausiai – iš Estijos. Beveik 60 proc. skundų buvo susiję su Komisijos veikla, beveik 14 proc. – su ES agentūrų veikla. 2014 m. ombudsmenas pradėjo 342 tyrimus, iš jų 17 buvo pradėta savo iniciatyva, visi kiti – remiantis skundais<sup>1639</sup>.

*Dveji metai*

Vadovaujantis Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių X priedo „Ombudsmeno pareigų atlikimas“ 2 straipsniu skundai gali būti pateikti ne vėliau kaip per dvejus metus nuo tos dienos, kai skundą pateikiantis asmuo sužinojo apie faktus, kuriais grindė savo skundą. Skundas gali būti pateikiamas tik po to, kai dėl to buvo kreiptasi į atitinkamas ES institucijas ir įstaigas. Skundas gali būti pateiktas bet kuria iš oficialių ES kalbų.

*Ombudsmeno atliekami tyrimai*

Pagal minėtojo priedo 3 straipsnį, gavęs skundą arba pradėjęs tyrimą savo iniciatyva ombudsmenas atlieka visus tyrimus. Apie tai jis praneša atitinkamai institucijai ar įstaigai, kurios gali pateikti reikalingos informacijos. Pastarosios privalo pateikti visą reikalingą informaciją, suteikti galimybes susipažinti su reikiamomis bylomis. Ombudsmenas gali susipažinti ir su išlaptinta informacija. Jei prašoma pagalba nėra suteikiama, ombudsmenas apie tai praneša Europos Parlamentui. Minėtajame priede įtvirtinta, kad ombudsmenas kaip įmanydamas turi siekti rasti sprendimą kartu su atitinkama institucija ar įstaiga, kad būtų atsisakyta netinkamo administravimo ir skundas būtų patenkintas. Ombudsmenas, nustatęs netinkamo administravimo atvejų, praneša apie tai atitinkamai institucijai ar įstaigai, prireikus pateikia rekomendacijų projektus. Atitinkama institucija ar įstaiga per tris mėnesius privalo pateikti ombudsmenui išsamią nuomonę. Tada pareigūnas siunčia Europos Parlamentui ir atitinkamai institucijai ar įstaigai ataskaitą, kurioje gali pateikti rekomendacijų. Ombudsmenas praneša skundą pateikusiam asmeniui tyrimų rezultatus, atitinkamos institucijos ar įstaigos pareikštą nuomonę bei jo parengtas rekomendacijas.

2002 m. Ombudsmenas priėmė sprendimą<sup>1640</sup>, kuriuo įgyvendinamas Europos Parlamento sprendimas „Ombudsmeno pareigų atlikimas“.

<sup>1638</sup> *Ibid.*

<sup>1639</sup> Iš Europos ombudsmeno 2014 m. metinės ataskaitos *European Ombudsman: Annual Report, 2014*.

<sup>1640</sup> Priimtas 2002 m. liepos 8 d. ir iš dalies pakeistas 2004 m. balandžio 5 d. ombudsmeno sprendimu.

Šiame sprendime jis detalizavo nuostatas dėl skundų priėmimo, jų priimtinumą, tyrimo, dėl draugiškų sprendimų, kada bandoma bendradarbiauti su atitinkama institucija ir ieškoma draugiško sutarimo priimant motyvuotą sprendimą. Motyvuotas sprendimas priimamas ir nustačius, kad bendradarbiauti neįmanoma. Tokiu atveju motyvuotą sprendimą su kritinėmis pastabomis gali lydėti rekomendacijų projektas. Sprendime, kuriuo įgyvendinamas Europos Parlamento patvirtintas statutas, ombudsmenas Europos Parlamentui detalizuoja procedūrų klausimus, metinių ir specialiųjų pranešimų pateikimo tvarką ir terminus. Šiame dokumente sukonkretinama skundo pareiškėjo teisė susipažinti su byla, visuomenės galimybė susipažinti su ombudsmeno žinioje esančiais dokumentais ir t. t.

*„Ombudsmeno pareigų atlikimas“*

Ombudsmeno veikla labai susijusi su Europos Parlamento Peticijų komitetu, pavyzdžiui, jis turi pateikti komitetui metinę ataskaitą. Vėliau vyksta diskusijos, kurių metu paaiškėja Europos Parlamento požiūris į ombudsmeno vykdomą veiklą.

*Ombudsmenas ir Peticijų komitetas*

Vadovaujantis Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių X priedo „Ombudsmeno pareigų atlikimas“ 11 straipsniu ombudsmenui padeda *generalinis sekretoriatas*, kurio vadovą jis skiria. Jame dirbantiems pareigūnams ir tarnautojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatų ir Sąjungos kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų normos. ES ir valstybių narių tarnautojams, paskirtiems į ombudsmeno generalinį sekretoriatą, užtikrinama teisė grįžti į tą instituciją, kurioje jie dirbo anksčiau. Taigi sekretoriatą sudaro generalinis sekretorius, jo patarėjas, neįgaliųjų teisių ekspertas, ryšių skyrius, žiniasklaidos ir viešųjų santykių skyrius, registras, kanceliarija, iš keturių skundų ir tyrimų skyrių sudarytas direktoratas, personalo, administracijos ir biudžeto skyrius. „Generalinio sekretoriaus pareiga – teikti ombudsmenui politinio pobūdžio konsultacijas, patarti strateginio administravimo ir valdymo klausimais, taip pat užtikrinti bendrą veiklos koordinavimą“<sup>1641</sup>.

*Ombudsmeno generalinis sekretoriatas*

Ombudsmenas turi savo *kabineta*, kuri sudaro kabineto vadovas, ombudsmeno patarėjas ir kabineto padėjėjas. „Europos ombudsmeno kabinetas vykdo tiesioginius Europos ombudsmeno nurodymus. Jis pataria ir padeda ombudsmenui užtikrinti jo vizijos, strategijos ir tikslų įgyvendinimą“<sup>1642</sup>. Kaip kiekvienoje ES įstaigoje, ombudsmeno institucijoje yra *duomenų apsaugos pareigūnas*.

*Ombudsmeno kabinetas*

Europos Sąjungoje veikia *Europos ombudsmenų tinklas*. Šiam tinklui priklauso ne tik valstybių narių ombudsmenai, bet ir daugiau nei 95 tarnybos 36 Europos šalyse. Jo dalis taip pat yra Europos ombudsmenas ir Europos Parlamento peticijų komisija. Tinklas buvo sukurtas 1996 metais. Jis yra Europos ombudsmenų bendradarbiavimo

*Europos ombudsmenų tinklas*

<sup>1641</sup> Pagal European Ombudsman [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-20]. Priega per internetą: <<http://www.ombudsman.europa.eu/lt/afyourservice/team.faces>>.

<sup>1642</sup> *Ibid.*

priemonė, kurios formos yra konferencijos, seminarai, susitikimai, forumai, periodinio informacinio leidinio leidimas. Taigi ombudsmenų tinklas veikia neformaliai. Pavyzdžiui, „kai ispanų piliečiai pasiskundė Europos ombudsmeniui, kad Komisija „spaudė“ ispanų valdžią apriboti nemokamas paslaugas teikiančias viešąsias bibliotekas, ombudsmenas sužinojo, kad ir nacionalinis ombudsmenas tiria panašaus pobūdžio skundus. Taigi du ombudsmenai susitarė dalytis informacija“<sup>1643</sup>.

### 8.3. Europos Komisija

*Komisijos  
nominacinės  
funkcijos*

Komisija ES administracijos atžvilgiu taip pat atlieka tam tikrą kontrolės funkciją. Ji dalyvauja skiriant ES administracijos subjektų vadovus, pavyzdžiui, EPSO direktorių. Decentralizuotų agentūrų administracinėse valdybose ir kituose organuose yra Komisijos atstovų, vykdomųjų agentūrų valdymo komitetus sudaro Komisijos skiriami pareigūnai. Kai kurių institucijų vadovybės skiriamos pasitarus su Komisija arba tik po to, kai ši pateikia kandidatų sąrašą, pavyzdžiui, decentralizuotų agentūrų direktorių arba vykdomųjų direktorių kandidatūras po viešųjų konkursų siūlo Komisija.

*Komisija  
steigia  
vykdomąsias  
agentūras*

Veiklą, kai Komisija steigia kai kuriuos ES administracijos organus, taip pat galima priskirti prie jos kontrolės funkcijų. Pavyzdžiui, Komisija steigia vykdomąsias agentūras, kurios yra atskaitingos atitinkamiems Komisijos GD. Dauguma ES administracijos darinių teikia veiklos ataskaitas ir Europos Parlamentui, ir Tarybai, ir Komisijai. Vykdomosios agentūros savo darbo planus ir veiklos ataskaitas teikia tik Komisijai. Be to, tokių institucijų vidaus auditoriaus funkcijas atlieka Komisijos vidaus auditorius.

*Komisijos  
atliekama  
teisėtumo  
kontrolė*

Komisija atlieka teisėtumo kontrolės funkciją, pavyzdžiui, agentūros vadovo aktų dėl agentūros biudžeto, kurių atžvilgiu ES teisė nenumato kitos veiklos teisėtumo kontrolės, ir jos teisėtumą kontroliuoja Komisija. Tokiais atvejais ji gali reikalauti, kad neteisėtas aktas būtų pakeistas arba panaikintas. Tokio akto teisėtumo nagrinėjimą gali inicijuoti valstybė narė ir bet kurie kiti suinteresuotieji asmenys<sup>1644</sup>. Apie vykdomųjų agentūrų aktų teisėtumą ar neteisėtumą Komisijai gali pranešti bet kuris asmuo, su kuriuo tai tiesiogiai arba asmeniškai susiję, arba valstybė narė. Administraciniai ieškiniai paduodami Komisijai per mėnesį nuo dienos, kurią suinteresuotasis asmuo arba atitinkama valstybė narė sužino apie skundžiamą aktą. Komisija ir savo iniciatyva gali iš naujo svarstyti bet kurį vykdomosios įstaigos aktą. Sprendimą ji priima per du mėnesius, išklausiusi agentūros pateiktus argumentus. Komisija gali laikinai su-

<sup>1643</sup> HARLOW, C.; RAWLINGS, R. PROCESS and Procedure in EU Administration, *supra* note 1281, p. 86.

<sup>1644</sup> Pagal 1994 m. liepos 27 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2100/94 dėl augalų veislių teisėsinės apsaugos Bendrijoje. OL L 227/1, 1994; 2009 m. vasario 26 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 207/2009 dėl Bendrijos prekių ženklo (Kodifikuota redakcija). OL L 078, 2009.



stabdyti ginčijamo akto įgyvendinimą, nuspręsti, kad agentūra pakeistų aktą. Jeigu Komisija atmets pateiktą ieškinį dėl akto teisėtumo, tokį Komisijos sprendimą galima skųsti Teisingumo Teismui<sup>1645</sup>.

Komisija gali kreiptis į ES Teisingumo Teismą dėl ECB ir kitų įstaigų neveikimo.

*Komisijos  
kreipimasis  
į Teismą*

Kalbant apie Komisiją kaip apie kontrolės subjektą svarbu paminėti jos įsteigtą OLAF. Ji vykdo Komisijai suteiktus įgaliojimus atlikti išorės ir vidaus administracinius tyrimus (t. y. bet kurioje iš ES biudžeto finansuojamoje ES institucijoje ar įstaigoje) siekiant sustiprinti kovą su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu, korupcija ir kita neteisėta veika. Šiuo požiūriu OLAF svarbi, nes „nustato faktus, susijusius su ES institucijų ir įstaigų narių bei darbuotojų profesinių pareigų nevykdymu, dėl kurių galėtų būti iškeltos drausminės arba baudžiamosios bylos“<sup>1646</sup>. Įdomu tai, kad ką tik įsteigtos vykdomosios agentūros turi pasirašyti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos 1999 m. gegužės 25 d. sudarytą Tarpinstitucinį susitarimą dėl OLAF atliekamų vidaus tyrimų.

*OLAF*

Šiek tiek statistikos: nuo OLAF įsteigimo 1999 m. 335 asmenims buvo skirta laisvės atėmimo bausmė dėl padarytų pažeidimų OLAF veikimo srityje, susigražinta daugiau nei 1,1 milijardų eurų ES pinigų. Per metus OLAF vidutiniškai prisideda prie 100 milijonų eurų išieškojimo<sup>1647</sup>.

## 8.4. Audito Rūmai<sup>1648</sup>

Vienas iš ES administracijos veiklos kontrolės subjektų yra Audito Rūmai. Jų „funkcija yra patikrinti, ar už ES lėšas yra teisingai atsiskaitoma, ar jos skiriamos ir panaudojamos laikantis tinkamų taisyklių bei kitų teisės aktų ir ar jos duoda ekonominės naudos“<sup>1649</sup>.

Pavyzdžiui, Audito Rūmai dėl 2014 metų yra pateikę tokių pastabų: „Komisija biudžeto ir finansų valdymo srityje turėtų atsižvelgti į gebėjimų stoką kai kuriose valstybėse narėse, siekiant išvengti lėšų nepanaudojimo ir padidinti jų įsisavinimo lygį, visų pirma ESI fondų atveju“; „Komisija turėtų apsvarstyti priemones, kurias padėtų sumažinti neįvykdytus įsipa-

<sup>1645</sup> 2002 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 58/2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus. OL L 11/1 (22 str.), 2003.

<sup>1646</sup> OLAF. About us [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-10]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/mission/index\\_lt.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_lt.htm)>.

<sup>1647</sup> OLAF. Fraud in Figures [interaktyvus, žiūrėta 2015-11-10]. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_en.htm)>.

<sup>1648</sup> Rūmus sudaro po vieną pilietį iš kiekvienos valstybės narės. Pagal SESV 286 straipsnį, kandidatai parenkami iš asmenų, savo valstybėse priklausančių ar priklausiusių nepriklausomo audito įstaigoms arba turinčių šioms pareigoms ypač tinkamą kvalifikaciją. Valstybėse narėse yra skirtingos kandidatūrų siūlymų Europos Parlamentui tvarkos. Lietuvos kandidatą į Rūmus Vyriausybė pirmiausia siūlo valstybės vadovui. Jei pastarasis pritaria siūlomai kandidatūrai, jai turi pritarti ir Seimas, kuris ir siūlo Europos Parlamentui kandidatą. Europos Parlamento funkcija yra konsultuoti, nes kandidatą į Rūmus šešerių metų kartą atnaujinamai kadencijai skiria Taryba. Paskirti auditoriai iš savo tarpo išsirenka pirmininką. Rūmų nariams yra taikomos Protokolo dėl ES privilegijų ir imunitetų nuostatos.

<sup>1649</sup> Žr.: Audito Rūmai. Misija ir funkcijos [interaktyvus, žiūrėta 2016-06-29]. Prieiga per internetą: <<http://www.eca.europa.eu/lt/Pages/MissionAndRole.aspx>>.

reigojimus, greičiau baigti 2007–2013 m. programas, sumažinti patikros įstaigų laikomų grynųjų pinigų sumas ir suderinti mokėjimo planus ir prognozes tose srityse, kuriose neįvykdyti išpareigojimai viršija atitinkamų metinių asignavimų kartotinį“ ir pan.<sup>1650</sup>

*Pagrindinės  
Audito  
Rūmų  
funkcijos*

Pagal SESV 287 straipsnį, Rūmai tikrina visų ES pajamų ir išlaidų sąskaitas, visų ES įsteigtų įstaigų ar organų visų pajamų ir išlaidų sąskaitas, jei to daryti nedraudžia steigimo dokumentas, taip pat tikrina, ar visos pajamos buvo gautos ir visos išlaidos patirtos teisėtai, taip pat ar patikimas yra finansų valdymas. Taigi Rūmai atlieka pajamų ir išlaidų auditą. Be to, padeda Europos Parlamentui ir Tarybai įgyvendinti biudžeto vykdymo priežiūros įgaliojimus. Rūmai Europos Parlamentui ir Tarybai pateikia sąskaitų patikimumo ir pagal jas atliktų operacijų teisėtumo ir tvarkingumo patikrinimo pareiškimą, kuris skelbiamas ES oficialiajame leidinyje.

*Audito  
Rūmų  
institucijos  
nepriklausomumas*

Rūmai yra nepriklausoma kolegiali institucija, įsteigta 1977 m., įsikūrusi Liuksemburge. Jų institucijų nepriklausomumas įtvirtintas SESV 286 straipsnio 3 dalyje, kurioje teigiama, kad Rūmų nariai nesiekia gauti ir nepriima jokios vyriausybės ar kurios kitos organizacijos nurodymų. Reikėtų atkreipti dėmesį į Rūmų santykius su Taryba. Ji tvirtina Rūmų darbo tvarkos taisykles, skiria Rūmų narius.

*Audito  
Rūmų  
strategijos,  
darbo  
programos,  
specialiosios  
metinės  
ataskaitos*

Kiekvienų finansinių metų pabaigoje Rūmai parengia metinį pranešimą ir siunčia jį ES institucijoms. Rūmai gali teikti nuomones. Ir pranešimai, ir nuomonės priimami visų Rūmų narių balsų dauguma. Rūmai tvirtina savo strategijas ir darbo programas. Pavyzdžiui, buvo patvirtinta 2013–2017 m. strategija, kurioje Rūmai įvardijo savo funkcijas, išorinę situaciją, tikslus ir prioritetus, strategijos įgyvendinimą<sup>1651</sup>. Darbo programas Rūmai tvirtina metams. Tai – planavimo dokumentas su įvardytomis konkrečiomis užduotimis, kurias reikia atlikti atitinkamais metais. Be to, Rūmai tvirtina biudžeto vykdymo vidaus taisyklių pataisas, Rūmų pajamų ir išlaidų sąmatą, Darbo tvarkos taisyklių pataisas. Rūmai priima specialias metines ataskaitas, pavyzdžiui, ataskaitas apie Euratomo tiekimo agentūros, Europos mokyklų, Eurojusto finansines ataskaitas, decentralizuotų ES įstaigų, kurių išorės auditas patikėtas Rūmams pagal SESV 287 straipsnį, finansines ataskaitas, ECB valdymo veiksmingumą, finansines Šengeno sutarties valdymo ataskaitas. Visos šios ataskaitos perduodamos tų organų vadovybėms.

Vadovaujantis SESV 286 straipsniu, Rūmai turi parengti darbo tvarkos taisykles<sup>1652</sup>, kurias tvirtina Taryba. Be to, Rūmai patys nustato

<sup>1650</sup> Audito Rūmų 2014 finansinių metų metinė biudžeto vykdymo ataskaita su institucijų atsakymais OL L 373/1, 2015.

<sup>1651</sup> Pagal *euroopa.eu* [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-11]. Prieiga per internetą: <[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017\\_LT.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_LT.PDF)>.

<sup>1652</sup> ES Audito Rūmų darbo tvarkos taisyklės. OL L 103/1, 2010.

savo darbo tvarkos taisyklių įgyvendinimo taisykles<sup>1653</sup>, kurių vienas iš priedų yra Rūmų narių elgesio kodeksas. Tolesnėse pastraipose apžvelgiamos Rūmų pirmininko funkcijos bei institucijos organizacinė struktūra.

*Audito Rūmų darbo tvarkos taisyklės*

*Pirmininkas* renkamas trejiems metams. Pagal Darbo taisyklių 9 straipsnį, jis šaukia audito posėdžius, jiems pirmininkauja, užtikrina Rūmų sprendimų vykdymą, institucijos veiklos valdymą, skiria įgaliotini atstovauti teismuose, atstovauja Rūmams sprendžiant klausimus su trečiaisiais asmenimis. Jis skiria Rūmų narius į kolegijas, siūlo nustatyti atskirų kolegijų atsakomybės sritis. Pirmininkui padeda jo *kabinetas*, kurį sudaro protokolų, vizitų, teisės reikalų, vidaus audito tarnybos bei biurai.

*Audito Rūmų pirmininkas*

Nariai taip pat turi savo kabinetus. Juose dirbantiems tarnautojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatų ir kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų nuostatos.

*Audito Rūmų narių kabinetai*

Rūmai sudaro *kolegijas*. Pagal galiojančių Darbo tvarkos taisyklių įgyvendinimo taisyklių II skyrių, yra įsteigtos penkios kolegijos. Keturi kolecijos – Gamtos išteklių išsaugojimo ir valdymo, Struktūrinė, transporto ir energetikos politikos, Išorės veiksmų, Pajamų, mokslinių tyrimų ir vidaus politikos, ES institucijų ir įstaigų – atsakingos už konkrečių sričių išlaidų ir pajamų kontrolę. Jos dar vadinamos vertikaliomis<sup>1654</sup> kolegijomis. Horizontalioji kolegija – CEAD kolegija (koordinavimo, vertinimo, užtikrinimo ir plėtotės). Vertikaliąją kolegiją sudaro mažiausiai penki Rūmų nariai, horizontaliąją – mažiausiai trys nariai ir po vieną narį iš keturių vertikaliųjų kolegijų. Kolegijų atsakomybės sritis tvirtina Rūmai. Pagrindinis kolegijų tikslas yra tvirtinti tam tikrų kategorijų ataskaitas ir nuomones. CEAD kolegija yra atsakinga už įvairių ataskaitų perdavimą atitinkamiems organams, taip pat už metinės ataskaitos, nuomonių, pastabų, patikrinimo pareiškimų paskelbimą. Kolegijoms pirmininkauja seniūnai, kuriuos renka kolegija narių balsų dauguma dvejiems metams. Seniūnas inicijuoja ir koordinuoja kolegijos darbą.

*Audito Rūmų kolegijos*

Rūmuose gali būti sudaromi *komitetai*. Pavyzdžiui, kai Rūmai iš ES taisyklių pažeidimą nagrinėjančios valstybės narės teisminės ar administracinės institucijos gauna savitarpio pagalbos prašymą, atsakymą į šį prašymą svarsto *ad hoc* komitetas, sudarytas iš pirmininko, už atitinkamą auditą atsakingo nario ir suinteresuotajai valstybei atstovaujančio Rūmų nario.

*Audito Rūmų komitetai*

Pagal Darbo tvarkos taisyklių įgyvendinimo taisyklių III skyrių, *Administravimo komitetas* yra atsakingas už administravimo klausimus,

<sup>1653</sup> ES Audito Rūmų sprendimas Nr. 26-2010 dėl Audito Rūmų darbo tvarkos taisyklių įgyvendinimo taisyklių. Su paskutiniais 2014 m. balandžio 3 d. Audito Rūmų posėdyje padarytais pakeitimais.

<sup>1654</sup> Šiame kontekste sąvokos „vertikalūs“ ir „horizontalūs“ vartojamos vadybos prasme. Kalbama apie darbo paskirstymą atskiriant užduočių atlikimą nuo jų atlikimo koordinavimo. Taigi horizontaliojo pobūdžio užduotys reiškia darbų diferenciaciją pagal jų pobūdį, funkcijas ir pan. Vertikalūs užduočių atlikimas reiškia horizontaliojo koordinavimo užduočių atlikimą. Pagal R. Vanago skaidres „Vadyba“. Plačiau [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-11]. Prieiga per internetą: <[rvanagas.home.mruni.eu/wp.../2009/.../vadybos-dalomoji-medziaga-2.p](http://rvanagas.home.mruni.eu/wp.../2009/.../vadybos-dalomoji-medziaga-2.p)>.

*Audito Rūmų administracinis komitetas*

išskyrus personalą, taip pat už su auditu nesusijusių dokumentų rengimą. Pavyzdžiui, jis rengia sprendimus dėl Darbo tvarkos taisyklių ir jų įgyvendinimo taisyklių pakeitimo, Rūmų bendrosios strategijos, darbo programos, biudžeto ir finansinių ataskaitų, metinės veiklos ataskaitų, naujų administracinių procedūrų. Komitetą sudaro Rūmų pirmininkas, visų kolegijų seniūnai ir už institucijų tarpusavio santykius atsakingas narys. Už komiteto sekretoriato veiklą atsakingas Rūmų generalinis sekretoriatas ir pirmininko kabineto tarnybos.

*Audito Rūmų generalinis sekretoriatas*

Pagal Darbo tvarkos taisyklių įgyvendinimo taisyklių V skyrių, *generalinį sekretorių* slaptu balsavimu skiria Rūmai. Generaliniam sekretoriui taikomos Kitų ES tarnautojų įdarbinimo sąlygos, pagal kurias su juo sudaroma darbo sutartis kartą atnaujinamam šešerių metų laikotarpiui (laikina pareigybė). Šis asmuo yra atsakingas už Rūmų sekretoriatą, rengia Rūmų posėdžių protokolų projektus, saugo Rūmų aktų, pirmininko raštų, Rūmų kolegijų, administracinio komiteto sprendimų originalus, padeda rengti Rūmų posėdžius, valdo personalą ir t. t. Taigi generalinį sekretoriatą sudaro žmogiškųjų išteklių, finansų, informacijos ir technologijų, vertimų skyriai. Juose dirbantiems tarnautojams taikomos ES pareigūnų tarnybos nuostatų ir kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygų nuostatos.

*Audito Rūmų audito direktoratai*

Kolegijoms padeda *audito direktoratai*. Jų bei jų padalinių skaičių nustato Rūmai Administravimo komiteto siūlymu. Direktoratams vadovauja kolegijų seniūnams padedantys direktoriai.

*Komisijos įgyvendinimo aktų priežiūra*

Kalbant apie ES administracijos kontrolę verta paminėti *komitologijos* sampratą, reiškiančią komitetų, kurie remdamiesi patariamąja ar nagrinėjimo procedūromis vertina Komisijos naudojamąsi įgyvendinimo įgaliojimais, veiklą. Komitologija įgyvendina valstybių narių priežiūrą Komisijai ne teisėkūros procedūra priimant įgyvendinamuosius aktus.

## 8.5. Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas

Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas ir 29 straipsnio darbo grupė taip pat prisideda prie ES administracijos veiklos kontrolės.

*EDAPP*

Pavyzdžiui, „EDAPP anonimiškai pranešta, kad kandidatų, ES valstybės tarnautojų konkursuose išlaikiusių pirminės atrankos testus, asmens duomenis tvarko išorės rangovas, įsikūręs ES nepriklausančioje šalyje. EDAPP savo iniciatyva pradėjo šio atvejo tyrimą, kurį atlikus prieita prie išvados, kad, nors EPSO sudarė sutartį su išorės įmone, registruota Jungtinėje Karalystėje, iš tiesų duomenys tvarkomi Jungtinėse Amerikos Valstijose. EDAPP paprašė EPSO patikrinti, ar laikomasi atitinkamų ES duomenų apsaugos taisyklėse nustatytų sąlygų, ir pakeisti sutartį, kad atitinkamiems duomenų subjektams būtų užtikrintos papildomos garantijos“<sup>1655</sup>.

<sup>1655</sup> Pagal Europos ombudsmeno leidinį „Kilo problemų ES? Kas gali jums padėti?“ *europa.eu*. Europos ombudsmenas, 2015 [interaktyvus, žiūrėta 2015-10-20]. Prieiga per internetą: <<http://www.ombudsman.europa.eu/lt/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/1>>.

ES sutarties 39 straipsnyje yra įtvirtinta, kad Taryba turi priimti sprendimą, kuriuo nustato fizinių asmenų apsaugos valstybėms narėms tvarkant asmens duomenis taisyklės ir laisvo tokių duomenų judėjimo taisyklės. Taigi Europos Parlamentas ir Taryba priėmė tokias taisyklės Reglamentu Nr. 45/2001<sup>1656</sup> ir jomis įsteigė pareigūno instituciją. Pagal minėtojo Reglamento 41 straipsnį, pareigūnas laikomas nepriklausoma priežiūros institucija. Pagal to paties straipsnio 2 dalį, pareigūnas atsako už tai, kad būtų užtikrinta, jog ES institucijos ir įstaigos tvarkydamos asmens duomenis gerbtų fizinių asmenų pagrindines teises ir laisves, o svarbiausia – jų teisę į privataus gyvenimo neliečiamumą.

*Reglamentas  
Nr. 45/2001*

Pareigūną ir jo pavaduotoją skiria Europos Parlamentas ir Taryba vadovaudamiesi Komisijos parengtu kandidatų sąrašu, sudarytu po paskelbto viešojo konkurso<sup>1657</sup>. Pagrindinės pareigūno funkcijos įvardytos minėtojo Reglamento IX skirsnyje. Pagal jį, pareigūnas atlieka išankstinę tvarkymo veiksmų, galinčių kelti konkrečią riziką duomenų subjektų teisėms ir laisvėms, patikrą (pavyzdžiui, asmens duomenys apie ligas, įtariamus nusikaltimus ir t. t.), konsultuoja Europos Parlamentą, Komisiją, Tarybą dėl teisės aktų, galinčių turėti įtakos asmens duomenų apsaugai, projektų. Pareigūnas nagrinėja jam pateiktus bet kurio duomenų subjekto, bet būtinai fizinio asmens, skundus, gali laikinai ar galutinai uždrausti tvarkyti asmens duomenis, įsakyti ištaisyti, sunaikinti duomenis ar sustabdyti jų tvarkymo veiksmus, perduoti klausimą ES institucijai ar įstaigai, Europos Parlamentui, Tarybai, ES Teisingumo Teismui. Ieškiniai dėl pareigūno sprendimų paduodami ES Teisingumo Teismui.

*Pareigūno  
skirimas ir  
funkcijos*

Pareigūnas turi dalyvauti darbo grupės, įsteigtos pagal direktyvos 95/46/EB<sup>1658</sup> 29 straipsnį, veikloje. Ši darbo grupė dar vadinama *29 straipsnio darbo grupe*. Ją sudaro kiekvienos valstybės narės paskirtos priežiūros institucijos ar institucijų atstovas, ES institucijoms ir organams įsteigtos valdžios institucijos ar institucijų atstovas ir Komisijos atstovas. Darbo grupės nariai išsirenka savo pirmininką. Pareigūnas privalo rengti diskusijas su darbo grupės pirmininku ir spręsti praktinius klausimus. Pagal minėtosios direktyvos 30 straipsnį, darbo grupė nagrinėja bet kurį klausimą, kilusį taikant nacionalines nuostatas, priimtas vadovaujantis minėtąja direktyva, siekdama padėti vienodai taikyti šias priemones, pareiškia ES savo nuomonę dėl apsaugos lygio Sąjungoje ir trečiojoje šalyse, pataria dėl siūlomų minėtosios direktyvos pakeitimų, dėl priemonių, skirtų apsaugoti fizinių asmenų teises ir laisves tvarkant asmens duomenis, teikia Komisijai pastabų apie valstybių narių įstatymų ir jų

*29 straipsnio  
darbo grupė*

<sup>1656</sup> 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir tokių duomenų laisvo judėjimo. OL L 8/1, 2001.

<sup>1657</sup> Pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas (2014/886/ES), kuriuo skiriamas Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas ir jo pavaduotojas. OL L 351/9, 2014.

<sup>1658</sup> 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (95/46/EB) dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo. OL L 281, 1995.

veikimo skirtumus. Komisija savo ruožtu praneša darbo grupei apie veiksmus, kurių ėmėsi. Darbo grupė rengia metinę veiklos ataskaitą apie susidariusią fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis būklę Sąjungoje ir trečiojoje šalyse, skelbia ją viešai ir perduoda Komisijai, Europos Parlamentui ir Tarybai.

## 8.6. ES Teisingumo Teismo atliekama teisėtumo priežiūra

Šis poskyris rašytas remiantis WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*. SEERDEN, R., *et al.* *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen – Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 286–292; taip pat išnašose nurodytais kitais šaltiniais.

*Teisėtumo  
priežiūros  
bendrieji  
aspektai*

R. Widdershovenas aprašydamas bendruosius teisėtumo nagrinėjimo aspektus pabrėžia SESV 261, 263, 264, 265 ir 266 straipsnius<sup>1659</sup>. SESV 263 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad Teisingumo Teismas (toliau – ESTT, arba Teismas) prižiūri teisėkūros procedūra priimtų teisės aktų, Tarybos, Komisijos ir ECB priimtų teisės aktų, išskyrus rekomendacijas ir nuomones, taip pat Europos Parlamento bei teisinių padarinių trečiosioms šalims galinčių turėti EVT aktų teisėtumą. Jis taip pat prižiūri Sąjungos įstaigų ar organų aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumą. Pagal to paties straipsnio 6 dalį, ieškiniai pateikiami per du mėnesius nuo tokio akto paskelbimo arba nuo pranešimo apie jį ieškovui dienos arba, jei to nebuvo padaryta, nuo tos dienos, kai ieškovas apie jį sužinojo.

*Ieškinio  
pagrindai*

Pagal SESV 263 straipsnio 2 dalį, ieškinio pagrindai yra minėtojo straipsnio 1 dalyje nurodytų subjektų kompetencijos trūkumas, esminio procedūros reikalavimo pažeidimas, Sutarčių ar kokios nors su jų taikymu susijusios teisės normos pažeidimas, t. y. teisės pažeidimas, taip pat piktnaudžiavimas įgaliojimais. Ieškinio pagrindais laikomas ir ES teisės bendrųjų principų nesilaikymas. SESV 265 straipsnyje įtvirtintas dar vienas ieškinio pagrindas – minėtųjų subjektų neveikimas. Pastaruoju atveju ieškinys priimamas, jeigu minėtieji subjektai jau buvo paraginti imtis veiksmų (SESV suteikia teisę kreiptis į instituciją ir ją paraginti imtis veiksmų). Jeigu per du mėnesius nuo paraginimo subjektas nepareiškia savo pozicijos, ieškinys gali būti pateikiamas per kitus du mėnesius. Šiuo atveju ieškovai turi aiškiai nurodyti, kokį veiksma institucija arba kitas darinys turi atlikti. Pagal SESV 263 straipsnį, jeigu institucija ar kitas darinys pareiškė savo poziciją, bet ieškovas su ja nesutinka, pastarasis kreipiasi į teismą.

<sup>1659</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 286.

SESV 264 straipsnyje nurodyta, kad jeigu ieškinys pagrįstas, ESTT skundžiamą teisės aktą paskelbia negaliojančiu, o jeigu reikia, Teismas nurodo, kurie paskelbto negaliojančiu akto padariniai pripažįstami galutiniais.

Pagal SESV 266 straipsnį, institucija, įstaiga ar organas, kurio aktas buvo paskelbtas negaliojančiu arba kurio neveikimas pripažintas prieštaraujančiu šiai sutarčiai, privalo imtis būtinųjų priemonių Teismo sprendimui įvykdyti. R. Widdershovenas teigia, kad „iš esmės ES teismai nėra kompetentingi priimti neteisėtą aktą pakeičiantį aktą (angl. *replacing decision*), jeigu pirmasis buvo paskelbtas neteisėtu, išskyrus dėl baudų, kurias, pavyzdžiui, skiria Komisija konkurencijos bylose“<sup>1660</sup>. SESV 261 straipsnyje skelbiama, kad, pagal Sutarčių nuostatas, Europos Parlamento ir Tarybos bendrai priimti ir Tarybos priimti reglamentai gali suteikti ESTT neribotą jurisdikciją skirti tokiuose reglamentuose numatytas baudas.

Pagal ES sutarties 19 straipsnio 3 dalį, į ESTT gali kreiptis valstybės narės, institucijos, fiziniai ar juridiniai asmenys, nacionaliniai teismai. Pagal SESV, į ESTT gali kreiptis Komisija (SESV 108, 258, 260, 263, 271 str.), valstybė narė (SESV 108, 259, 265, 269, 271, 273, 348 str., Protokolo (Nr. 2) dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo 8 str.), Europos Parlamentas (SESV 228, 263 str.), Taryba (SESV 245, 263 str.), Audito Rūmai (SESV 263, 286 str.), ECB (SESV 263, Protokolo (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir ECB statuto 11, 35, 36 str.), Regionų komitetas (SESV 263 str.), kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo (SESV 263, 265 str.), nacionalinis teismas (SESV 267 str.), ES ir jos tarnautojai (SESV 270 str.), EIB direktorių valdyba (SESV 271 str.), nacionaliniai bankai (Protokolo (Nr. 4) dėl ECBS ir ECB statuto 14 str.). Minėtieji ieškovai vadinami privilegijuotaisiais, pusiau privilegijuotaisiais arba iš dalies privilegijuotaisiais bei neprivilegijuotaisiais. Privilegijuotaisiais ieškovais arba pareiškėjais laikoma Taryba, Komisija, Europos Parlamentas, valstybė narė, pusiau privilegijuotaisiais arba iš dalies privilegijuotaisiais – Audito Rūmai, ECB, Regionų komitetas, neprivilegijuotaisiais – fiziniai ir juridiniai asmenys<sup>1661</sup>.

Dažniausiai neprivilegijuotieji ieškovai negali kreiptis į ESTT dėl ES direktyvų ir reglamentų. Paprastai fiziniai ir juridiniai asmenys kreipiasi į nacionalinius teismus, t. y. turi teisę pateikti ieškinį nacionaliniam teismui dėl nacionalinio teisės akto, kuris priimtas vadovaujantis atitinkamu reglamentu ar direktyva. SESV 263 straipsnio 4 dalyje yra numatyta galimybė kreiptis į Teismą. Tokiu atveju neprivilegijuotiesiems ieško-

*Kas gali  
kreiptis  
į ES TT?  
Locus standi*

<sup>1660</sup> *Ibid.*

<sup>1661</sup> LIMANTĖ, A. Privatiųjų subjektų teisė kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą ginčijant Europos Sąjungos teisės aktus. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2010, p. 46.

*Neprivilegiuoti  
ieškovai:  
trys teisės  
aktų tipai*

vams „papildomai taikomas tiesioginės ir konkrečios sąsajos reikalavimas“<sup>1662</sup>. R. Widdershovenas teigia, kad fizinių ir juridinių asmenų teisė kreiptis į Teismą apsiriboja trimis teisės aktų tipais<sup>1663</sup>.

Pirma, asmeniui skirti aktai. Tokiu atveju dažniausiai minima ES konkurencijos teisė.

Antra, tiesiogiai ir konkrečiai su asmeniu susiję teisės aktai. Taigi teisės aktas turi daryti poveikį asmens teisėms ir pareigoms. *Plaumann* byloje „Teismas pabrėžė, kad ieškovas siekdamas įrodyti konkrečią sąsają turi patvirtinti, jog sprendimas daro poveikį jo teisėms ir pareigoms dėl tam tikrų bruožų, kurie išskirtinai būdingi jam, ar dėl aplinkybių, kurios išskiria jį iš kitų asmenų, o ne vien dėl fakto, kad jis priklauso akto veikiamų asmenų grupei“<sup>1664</sup>. R. Widdershoveno nuomone, aktas turi būti susijęs su konkrečiu asmeniu arba žmonių grupe, kurią iš anksto galima nustatyti<sup>1665</sup>. Būtent dėl to asmenys retai gali kreiptis į Teismą, nes reglamentai ir direktyvos dažniausiai yra norminio pobūdžio. Kita vertus, mokslininkas pabrėžia, kad „jei sprendimas (netiesiogiai) susijęs su konkrečiu asmeniu, o valstybė narė neturi diskrecijos teisės jį įgyvendinant (perkeliant), tai asmuo gali kreiptis į Sąjungos teismus. Žinomiausias tokio kreipimosi pavyzdys yra valstybei narei skirtas Komisijos sprendimas, kuriame ši deklaruoja, kad valstybės narės įgyvendinamas valstybės paramos suteikimas atitinkamai įmonei prieštarauja vidaus rinkai ir valstybė narė turi grąžinti suteiktos paramos lėšas per įmonę (SESV 107 ir 108 str.)“<sup>1666</sup>.

Trečia, tiesiogiai su asmenimis susijęs norminis aktas, kuriame nėra numatyta nacionalinių įgyvendinimo priemonių. Šiuo atveju nebūtinai „konkrečios sąsajos reikalavimas“.

*NVO*

R. Widdershovenas ir A. Limantė atkreipia dėmesį, kad nevyriausybinių organizacijų (veikiančios vartotojų teisių, aplinkosaugos, darbuotojų srityse) iš esmės neturi teisės kreiptis į Teismą<sup>1667</sup>. Abu mokslininkai kaip pavyzdį pateikia *Greenpeace* bylą<sup>1668</sup>:

„*Greenpeace* organizacija bei kelios kitos aplinkosauginės organizacijos kartu su 16 asmenų siekė ginčyti Ispanijai adresuotą sprendimą, suteikiantį pagalbą iš Europos regioninės plėtros fondo dviejų jėgainių Kanarų salose statybai. Kadangi aktą ginčyti norėta aplinkosaugos pagrindais, teigta, kad sprendimas pažeidžia EB aplinkosaugos nuostatas, tokias kaip reikalavimą iš anksto įvertinti poveikį aplinkai. Byloje konstatuota, kad vadovaujantis ekonominio pobūdžio bylose nustatytais kriterijais, įrodyti, kad ieškovai

<sup>1662</sup> LIMANTĖ, A. Privačių subjektų teisė kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą ginčijant Europos Sąjungos teisės aktus. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2010, p. 46.

<sup>1663</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 287–288.

<sup>1664</sup> LIMANTĖ, A., *supra* note 1661, p. 114; Teisingumo Teismo sprendimas *Plaumann & Co. prieš Europos ekonominės bendrijos Komisiją*, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

<sup>1665</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 287–288.

<sup>1666</sup> *Ibid.*, p. 288.

<sup>1667</sup> *Ibid.*, LIMANTĖ, A., *supra* note 1661, p. 158.

<sup>1668</sup> Teisingumo Teismo sprendimas *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) ir kt. prieš Europos Bendrijų Komisiją*, C 321/95P, ECLI:EU:C:1998:153.



priklauso apibrėžtai grupei, neįmanoma. Poveikis asmenims, kurie veikė kartu su *Greenpeace*, nebūtų skyręsis nuo poveikio kitiems regiono gyventojams. Pirmosios instancijos teismas konstatavo, kad ieškovai peržengia vien ekonominius interesus, o *locus standi*, jo teigimu, buvo skirta tiems, kurių konkurencinė padėtis galėjo būti paveikta dėl Bendrijos pagalbos. Teismas atsisakė kurti naują praktiką aplinkosaugos byloms ir taikė tuos pačius motyvus bei standartus kaip ir ekonominio pobūdžio byloms. Pirmosios instancijos teismui atmetus ieškinį, apeliacija taip pat nebuvo sėkminga<sup>1669</sup>. Teismo nuomone, *locus standi* teisės neturėjimas neprieštarauja veiksmingos teisinės gynybos principui, nes gyventojai ir *Greenpeace* leidimų statyti jėgaines suteikimą galėjo apskusti Ispanijos nacionaliniam teismui.

2006 m. buvo priimtas *Orhuso* reglamentas<sup>1670</sup>. Šiuo klausimu aktuolūs Reglamento 10 ir 12 straipsniai, kuriuose numatytos „specialios taisyklės, pagal kurias gali būti peržiūrimas tam tikrų administracinių aktų (ir neveikimo) aplinkosaugos srityje teisėtumas“<sup>1671</sup>.

ESTT nėra aktyvus teismas. Jis vertina faktinį ir teisinį pagrindą, kuriuos pateikia šalys. R. Widdershoveno nuomone, teisėtumo priežiūros intensyvumas priklauso nuo skundžiamo akto pobūdžio (teisės aktas ar individualus sprendimas) ir nuo to, kiek administracija priimdama vieną ar kitą teisės aktą gali naudotis diskrecijos teise<sup>1672</sup>. Pavyzdžiui, institucijos turi daug diskrecinių galių priimti reglamentus ir direktyvas. Tokiu atveju administracijos priimtus akivaizdžiai neteisėtus teisės aktus Teismas gali paskelbti niekiniais (angl. *void*). Teismas taiko dviejų pakopų metodą, kuris pirmąkart buvo suformuluotas *Tetra Laval* byloje<sup>1673</sup>. Taigi Teismas turi įvertinti, kaip institucija nustatė faktines aplinkybes ir įvertino faktus. Pastarasis aspektas nėra labai griežtai Teismo analizuojamas, nes „Teismas negali pakeisti institucijos, ypač jei ši pateikė (politinį) diskrecinį įvertinimą arba sudėtingus ekonominius, ekologinius ar techninius vertinimus“<sup>1674</sup>. Visai kas kita, kai Teismui yra suteikta „neribota jurisdikcija“ (žr. SESV 261 str.).

*Teisėtumo  
priežiūros  
intensyvumas*

Įprastai ieškinio pateikimas Sąjungos teismams nesustabdo skundžiamo akto galiojimo. Kita vertus, remdamasis SESV 278 straipsniu pareiškėjas gali prašyti sustabdyti skundžiamo akto galiojimą, o remdamasis SESV 279 straipsniu prašyti taikyti bet kokias laikinas priemones (angl. *necessary interim measure*). Pagrindinis kriterijus nagrinėjant tokį

*Laikinosios  
priemonės*

<sup>1669</sup> LIMANTĖ, A., *supra* note 1661, p. 158.

<sup>1670</sup> 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanč sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams. OL L 264, 25/09/2006 p. 13–19.

<sup>1671</sup> Plačiau: LIMANTĖ, A., *supra* note 1661, p. 160. Plačiau apie tai *ibid.*, p. 160–162; nurodytasis reglamentas, Europos Komisija, Komisijos praktinis vadovas „Teisė gauti informaciją, visuomenės dalyvavimas ir teisė kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais Bendrijos lygmeniu“ [interaktyvus, žiūrėta 2016-06-21]. Prieiga per internetą: <<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/AR%20Practical%20Guide%20LT.pdf>>.

<sup>1672</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 290.

<sup>1673</sup> Komisija prieš *Tetra Laval*, C-12/03, ECLI:EU:C:2010:280.

<sup>1674</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 290.

prašymą yra įvertinimas, ar ieškinys teisiškai ir faktiškai *prima facie* pagrįstas (*fumus boni iuris*). Be to, reikalaujama nustatyti, ar būtina taikyti tokias priemones siekiant išvengti didelės žalos jas taikyti prašiusiajai šaliai<sup>1675</sup>.

*Nacionaliniai teismai ir ESTT*

Nacionaliniai teismai dalijasi jurisdikcija su ESTT, bet kartais kyla neaiškumų dėl to, į kokį teismą – nacionalinį ar ESTT – reikėtų kreiptis, o kartais apskritai susipina abiejų teismų jurisdikcija. R. Widdershovenas šią situaciją apibūdina taip: pavyzdžiui, asmeniui teisinių padarinių sukelia valstybei narei skirtas ES sprendimas bei valstybės narės sprendimas, kuriuo buvo įgyvendintas Komisijos sprendimas. Tokiu atveju „asmuo ES Teisingumo Tisme gali inicijuoti bylą prieš Komisijos sprendimą, nukreiptą į valstybę narę, o valstybės narės sprendimas gali būti apskustas nacionaliniam teismui“<sup>1676</sup>. Mokslininkas kelia klausimą, kokios apimties abipusį poveikį daro kreipimasis į abu teismus. Atsakydamas į šį klausimą Europos administracinės teisės specialistas remiasi *Textilwerke Deggendorf* byla:

„Komisija priėmė sprendimą, nukreiptą į valstybę narę, kuriame nurodė valstybei išieškoti paramą, valstybės narės neteisėtai suteiktą įmonei *Textilwerke Deggendorf*. Parama turėjo būti išieškota iš minėtosios įmonės. Taigi įmonė turėjo teisę kreiptis į ESTT, nes sprendimas buvo tiesiogiai ir konkrečiai su ja susijęs. Be to, įmonė buvo informuota valstybės narės apie tokią galimybę apskusti sprendimą, tačiau įmonė šia teise nepasinaudojo. Vėliau įmonė nacionaliniam teismui apskundė Komisijos sprendimą įgyvendinantį valstybės narės sprendimą. Įmonė savo ieškinį grindė tuo, kad nacionalinės administracijos priimtas sprendimas yra neteisėtas, nes pagrįstas galbūt neteisėtu Komisijos sprendimu. Nacionalinis teismas paprašė ESTT preliminaraus sprendimo dėl to, ar įmonė turi teisę kvestionuoti Komisijos sprendimo teisėtumą nacionaliniam teismui, jeigu nepasinaudojo galimybe apskusti šį sprendimą ESTT. ESTT atsakė neigiamai, o atsakymą pagrindė trimis aspektais. Pirmia, asmuo, turintis teisę kreiptis į ESTT dėl į valstybę narę nukreipto Komisijos sprendimo, gali ja pasinaudoti. Antra, tokia galimybė jam buvo suteikta SESV 263 straipsniu. Trečia, įmonė buvo informuota apie Komisijos sprendimą ir galimybę jį apskusti ESTT. Be to, nacionalinis teismas, kurio prašoma patikrinti valstybės narės sprendimą, kuriuo buvo įgyvendintas Komisijos sprendimas, o asmuo dėl to nesikreipė į ESTT, nors tokią galimybę turėjo ir apie ją žinojo, yra saistomas neginčyto Komisijos sprendimo“<sup>1677</sup>.

## 8.7. Nacionaliniai teismai

Rašant šį poskyrį remtasi WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*; SEERDEN, R., *et al.* *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen – Groningen: Intersentia Uitgevers, 2012, p. 292–308; taip pat išnašose nurodytais kitais šaltiniais.

<sup>1675</sup> WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 290.

<sup>1676</sup> *Ibid.*, p. 291.

<sup>1677</sup> Judgment of 9 March 1994, TWD/Bundesrepublik Deutschland (C-188/92, ECR 1994 p. I-833) (SVXV/1-59 FIXV/1-67) ECLI:EU:C:1994:90; *ibid.*, p. 291–292.

ES teisę taiko nacionalinės administracijos, todėl ir iš nacionalinių viešojo administravimų subjektų veiklos taikant ES teisę kylantys ginčai nagrinėjami nacionaliniuose teismuose.

Nacionaliniams teismams taikant ES teisę neretai tenka kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo. Ši teisė reglamentuojama SESV 267 straipsniu, nustatančiu, kad prejudicinius sprendimus ESTT priima dėl Sutarčių išaiškinimo ir Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų aktų galiojimo ir išaiškinimo.

Prejudicinių sprendimų vis daugėja. Pavyzdžiui, 2000 m. buvo priimti 224 sprendimai, 2010 m. – 385, o 2015-aisiais – 436<sup>1678</sup>.

ES sutarties 19 straipsnyje šis ESTT įgaliojimas vadinamas prejudicinių sprendimų priėmimu: valstybių narių teismai prašo išaiškinti ES teisę ir institucijų priimtų aktų galiojimą. R. Widdershovenas<sup>1679</sup> šiuo atveju pabrėžia du aspektus. Pirma, minėtajame straipsnyje įtvirtinta ESTT įgaliojimą aiškinanti Sutartis, o nacionalinis teismas prašo nustatyti, kaip turi būti interpretuojama Sutarties norma. To dažniausiai prašoma, kai norima nustatyti, ar nacionalinė norma neprieštarauja Sutarties normai. Antra, SESV 267 straipsnyje įtvirtinti ESTT įgaliojimai nacionaliniam teismui prašant nustatyti, ar direktyva, reglamentas arba sprendimas, kuriuo remiantis priimami nacionaliniai sprendimai, neprieštarauja Sutartims arba bendriesiems principams. Taigi prejudicinio sprendimo institutas atskleidžia nacionalinių teismų ir ESTT bendradarbiavimo būdą. Prejudicinio sprendimo paskirtis yra užtikrinti, kad visi ES teismai vienodai aiškintų ir taikytų ES teisę<sup>1680, 1681</sup>.

ES pagrindinių teisių chartijos preambuleje įtvirtinta, kad Sąjungos ir valstybių narių teismai tinkamai aiškina Chartiją. To paties dokumento VI antraštinėje dalyje „Teisingumas“ nėra išskirtos sąvokos „ES Teisingumo Teismas“ arba „nacionaliniai teismai“, tiesiog vartojama kategorija „nepriklausomas ir nešališkas teismas“. Tai reiškia, kad visi toje dalyje įvardyti principai vienodai taikytini ESTT ir nacionalinių teismų praktikoje. R. Widdershovenas mini dar kelis reikalavimus<sup>1682</sup>. Pirma, turi būti užtikrinta galimybė kreiptis į teismą. Mokslininkas pabrėžia keletą

*Prejudiciniai  
sprendimai*

*Chartijos  
VI antraštinė  
dalis*

<sup>1678</sup> SAINT MARTIN, F. Le système institutionnel de l'Union européenne, *supra* note 1449, p. 81.

<sup>1679</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 292.

<sup>1680</sup> Autorė cituoja sakinį „preliminarus nutarimo paskirtis yra užtikrinti, kad visi Bendrijos teismai vienodai aiškintų ir taikytų EB teisę“, žr.: NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 83.

<sup>1681</sup> Autorė neanalizuoja šio fenomeno, nes šia tema yra nemažai mokslinės literatūros lietuvių kalba. Pavyzdžiui, KYBARTIENĖ, E. Subjektai, turintys teisę kreiptis prejudicinio sprendimo pagal Europos Sąjungos teisę. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015; LIMANTĖ, A. Prejudicinio sprendimo procedūros kaip alternatyvos privačių subjektų teikiams ieškiniams dėl ES teisės akto panaikinimo trūkumai. *Teisė*, 2011, 79, p. 48–64; NORKUS, R.; PRAPIESTYTĖ, D.; VALANČIUS, V. Procesas Europos Bendrijų Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas, *supra* note 1680.

<sup>1682</sup> WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 295.

bylų, t. y. *Borelli* ir *Unibet*<sup>1683</sup>. Antra, nacionaliniai teismai ir teismo procesas turi atitikti viešo ir teisingo nagrinėjimo, teismo nešališkumo ir nepriklausomumo, protingų terminų reikalavimus, įvardytus Chartijos 47 straipsnyje. Trečia, veiksmingas teisės gynimas, t. y. nacionaliniai teismai, turi disponuoti priemonėmis, kuriomis užtikrina ES teisės įgyvendinimą. Taigi šiuo atveju mokslininkas pabrėžia laikinųjų apsaugos priemonių ir valstybės atsakomybės institutus.

Laikinosios  
apsaugos  
priemonės

*Factortame* byloje<sup>1684</sup> ESTT pareiškė, kad nacionaliniai teismai turi turėti galimybę sustabdyti ES teisei prieštaraujančios nacionalinės priemonės (angl. *national measure*) galiojimą. Tai situacijos, susijusios su aiškinimo klausimu. Dėl teisės aktų galiojimo klausimų laikinosios priemonės taikomos nacionaliniams sprendimams, jeigu jie priimti remiantis galbūt neteisėtais ES teisės aktais<sup>1685</sup>.

Sąjungos  
atsakomybė

Sąjungos atsakomybės ir valstybės atsakomybės institutus apibrėžia veiksmingo teisės gynimo doktrina. Pagal SESV 340 straipsnio 2 dalį, kilus deliktinei atsakomybei Sąjunga pagal bendruosius valstybių narių įstatymams būdingus principus atlygina bet kokią žalą, kurią atlikdamos savo pareigas padaro jos institucijos arba jų tarnautojai. Tokias bylas nagrinėja ESTT. Šiuo atveju kalbama apie neteisėtą teisės aktą, kuri priima ES institucijos, bei netinkamą ES viešųjų tarnautojų elgesį. Sąlygos atsirasti tokiai atsakomybei išplaukia iš ESTT jurisprudencijos. Taigi yra trys pagrindinės sąlygos Sąjungos atsakomybei kilti: pirma, yra pažeistos asmenims teisės suteikiančios taisyklės; antra, pažeidimas turi būti rimtas; trečia, turi būti tiesioginis priežastinis ES teisės pažeidimo ir žalos, kurią patyrė nukentėjusioji šalis, ryšys<sup>1686</sup>. Pabrėžtina, kad Sąjungai atsakomybė kyla ir kai valstybė narė perkelia neteisėtą ES teisės aktą. Taigi valstybei narei tokiu atveju teisinė atsakomybė nekiltų.

Valstybės  
narės  
atsakomybė

Kalbant apie valstybės narės atsakomybę dažniausiai remiamasi *Frankovich* byla<sup>1687</sup>, kurioje buvo konstatuota, kad valstybė narė yra atsakinga, jeigu pažeisdama ES teisę padaro asmenims nuostolių arba žalos.

<sup>1683</sup> Teisingumo Teismo sprendimas *Oleificio Borelli SpA prieš Europos Bendrijų Komisiją*, C-97/91, ECLI:EU:C:1992:491; Teisingumo Teismo sprendimas *Unibet (London) Ltd ir Unibet (International) Ltd prieš Justitiekanslern*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163.

<sup>1684</sup> Judgment of 19 June 1990, The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (C-213/89, ECR 1990 p. I-2433) (SVX/00435 FIX/00453) ECLI:EU:C:1990:257.

<sup>1685</sup> R. Widdershovenas pastarąją situaciją iliustruoja *Zuckerfabrik Suderdithmarschen* ir *Atlanta* bylomis. Žr.: WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 298–299; Teisingumo Teismo sprendimas *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG prieš Hauptzollamt Itzehoe ir Zuckerfabrik Soest GmbH prieš Hauptzollamt Paderborn*, sujungtos bylos C-143/88 ir C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65; Judgment of 9 November 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft and others (I)/ Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* (C-465/93, ECR 1995 p. I-3761) ECLI:EU:C:1995:369.

<sup>1686</sup> Aptardamas Sąjungos atsakomybės sąlygas, R. Widdershovenas remiasi *Bergaderm* byla. Be to, jis pastarąją situaciją iliustruoja *Zuckerfabrik Suderdithmarschen* ir *Atlanta* bylomis. Žr.: WIDDERSHOVEN, R. European Administrative Law, *supra* note 4, p. 306; Teisingumo Teismo sprendimas *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA ir Jean-Jacques Goupil prieš Europos Bendrijų Komisiją*, C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361.

<sup>1687</sup> Judgment of 19 November 1991, *Francovich and Bonifaci/Italy* (C-6/90 and C-9/90, ECR 1991 p. I-5357) (SVXI/I-435 FIXI/I-467) ECLI:EU:C:1991:428.

Pasak R. Widdershovens<sup>1688</sup>, tokia atsakomybė gali kilti nacionalinei administracijai, nesvarbu, ar tai būtų centrinė, ar vietos valdžios institucija, laiku neperkėlus ES teisės akto, netinkamai jį perkėlus, priėmusi Su-  
tartims prieštaraujančius sprendimus, neteisingai taikiusi reglamentą ir pan. Atsakomybės sąlygos atitinka minėtasias Sąjungos atsakomybės sąlygas. Pabrėžtina, kad valstybės narės teisinės atsakomybės sąlygos bei kiti klausimai vis dar plėtojami ir ESTT jurisprudencijoje, ir nacionalinėse materialiosiose bei proceso normose<sup>1689</sup>.

<sup>1688</sup> R. Widdershovenas pastarąją situaciją iliustruoja *Zuckerfabrik Suderdithmarschen* ir *Atlanta* by-  
lomis. Žr.: WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4, p. 306.

<sup>1689</sup> R. Widdershovenas valstybių narių atsakomybės sąlygas iliustruoja tokiomis ESTT bylomis: Teisingumo Teismo sprendimas *Brasserie du Pêcheur SA prieš Bundesrepublik Deutschland* ir *The Queen prieš Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ir kt.*, sujungtos by-  
los C-46/93 ir C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79; Teisingumo Teismo sprendimas *Paola Faccini Dori*  
*prieš Recreb Srl.*, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292; Teisingumo Teismo sprendimas *Danske Slagterier*  
*prieš Bundesrepublik Deutschland*, C-445/06, ECLI:EU:C:2009:178; Teisingumo Teismo (plenarinė  
sesija) sprendimas *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte ir Christel Mörkens prieš Bundesrepublik*  
*Deutschland*, C-222/02, ECLI:EU:C:2004:606; Teisingumo Teismo sprendimas *Erich Dillenkofer,*  
*Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula ir Trosten Knor prieš Bun-*  
*desrepublik Deutschland*, sujungtos bylos C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ir C-190/94,  
ECLI:EU:C:1996:375 ir t. t. Plačiau: WIDDERSHOVEN, R. *European Administrative Law*, *supra* note 4,  
p. 307–309. Galima paminėti ir vieną iš vėliausių bylų, kurioje formuluojami principai dėl valstybės  
atsakomybės asmenims už padarytą žalą dėl teismo (kasacinės instancijos), kurio sprendimai pagal  
nacionalinę teisę negali būti toliau skundžiami teismo tvarka, padaryto Sąjungos teisės pažeidimo  
(dėl nesikreipimo į ESTT dėl prejudicinio sprendimo pateikimo). Žr.: Teisingumo Teismo spren-  
dimas *João Filipe Ferreira da Silva e Brito ir kt. prieš Estado português Varas Cíveis de Lisboa*  
prašymas priimti prejudicinį sprendimą, C-160/14, ECLI: EU:C:2015:565.

\_\_\_\_\_ 

\_\_\_\_\_ 

**IEVA DEVIATNIKOVAITĖ**  
**UŽSIENIO ŠALIŲ IR EUROPOS SAJUNGOS**  
**ADMINISTRACINĖ TEISĖ**

Išleido VĮ Registrų centras  
Redagavo Jurgita Marija Abraitytė, Vilija Kruopienė  
Maketavo Rima Semenčiukienė  
Viršelio dailininkė Jūratė Juozėnienė  
Parengė leidybai Algis Švedas

SL 1613. 2017-04-27. 34 sąlyginiai spaudos lankai  
Tiražas 500 egz. Užsakymo Nr.

VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas  
Žirmūnų g. 68A, 09124 Vilnius  
tel./faksas (8 5) 261 2806  
*[www.teisineliteratura.lt](http://www.teisineliteratura.lt), [leidyba@teisineliteratura.lt](mailto:leidyba@teisineliteratura.lt)*

Spausdino STANDARTŲ SPAUSTUVĖ  
S. Dariaus ir S. Girėno g. 39, 02189 Vilnius

Kaina sutartinė