

## ADMINISTRACINĖ DISKRECIJA IR JOS VERTINIMAS TEISMŲ PRAKTIKOJE

Doktorantė Ingrida Linkevičiūtė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedra  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Telefonas 268 58 53  
Elektroninis paštas ilinkeviciute@yahoo.com

Pateikta 2006 m. sausio 16 d., parengta spausdinti 2006 m. gegužės 5 d.

**Santrauka.** Straipsnyje administracinės diskrecijos samprata atskleidžiama ir su ja susiję klausimai nagrinėjami įvardijant tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo reglamentavimo problemą, turinčią tiesioginės įtakos ir viešojo administravimo institucijoms suteiktos administracinės diskrecijos kontrolės problemiškumui.

Daugiausia dėmesio skiriama teismo administracinės diskrecijos vertinimo problemai. Analizuojant esamą administracinių teismų praktiką siekiama atsakyti į klausimą, koku būdu (ir ar apskritai) administracinis teismas Lietuvoje susiduria su administracinės diskrecijos klausimu ir kokios šiandien yra teismo galimybės vertinti, ar tinkamai viešojo administravimo srityje įgyvendinama administracinė diskrecija.

**Pagrindinės sąvokos:** administracinė diskrecija, administracinės diskrecijos teisminis vertinimas (teisminė kontrolė).

## IVADAS

**Probleminė situacija.** Nors administracinė diskrecija nėra nauja teisinė kategorija, Lietuvoje šiuo administracinės teisės institutu teisės specialistai susidomėjo neseniai. Manytina, jog dėmesio šiam institutui dar ir šiandien trūksta. Kadangi administracinės diskrecijos, kaip tam tikros viešojo administravimo institucijų veiksmų laisvės, vykdančios viešojo administravimo, vykdomosios valdžios funkcijas, suteikimas reiškia ganėtinai didelės administracinių sprendimų priėmimo erdvės užtikrinimą, būtini teisiniai saugikliai, kurie užtikrintų, kad minėtoji laisvė nevirstų savivale, o sprendimai, priimti įgyvendinant netinkamai suteiktas diskrecines teises, nebūtų taikomi. Būtina spręsti klausimus, susijusius su administracinės diskrecijos ribų apibrėžimu, įgyvendinimo reglamentavimu, efektyvios jų kontrolės užtikrinimu bei teismo vertinimo galimybėmis.

**Tiriamasis straipsnio objektas.** Administracinės diskrecijos samprata; administracinė diskrecija kaip teisminės kontrolės objektas.

**Straipsnio tikslas.** Nustatyti administracinės diskrecijos reglamentavimo bei kontrolės ypatumus šiuolaikinėje administracinėje teisėje.

**Straipsnio uždaviniai:**

1. Nustatyti administracinės diskrecijos sampratą ir jos ribas.

2. Įvertinti administracinės diskrecijos įgyvendinimo principų teisinio reglamentavimo reikšmę.

3. Nustatyti Lietuvos Respublikoje atliekamo administracinės diskrecijos teismo vertinimo galimybių, teisinių pagrindų apimtį. Ištirti administracinės diskrecijos teisminės kontrolės probleminius aspektus.

4. Atlikti administracinės diskrecijos įgyvendinimo ir teisminės kontrolės teisinio reglamentavimo spragų pildymo teismų praktikoje tendencijų analizę.

**Straipsnio hipotezė.** Administracinės diskrecijos, kaip tam tikros veiksmų laisvės, suteikimas viešojo administravimo subjektams, vykdančioms viešojo administravimo, vykdomosios valdžios funkcijas, vertintinas teigiamai, tačiau Lietuvos Respublikoje nėra pakankamai teisiškai išspręsti administracinės diskrecijos ribų apibrėžimo, įgyvendinimo reglamentavimo bei teisminės kontrolės klausimai.

**Taikytos metodikos apibūdinimas**

Rengiant straipsnį buvo taikomi teoriniai ir empiriniai mokslinių tyrimų metodai. *Dokumentų analizės metu* buvo tiriami Lietuvos ir užsienio valstybių norminiai aktai, tarptautiniai teisės aktai, aktuali Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, Europos Bendrijų Tei-

singumo Teismo praktika, Lietuvos ir užsienio administracinės teisės specialistų mokslo darbai. Minėtuju metodu gauti duomenys buvo vertinami taikant *gramatinį bei sisteminį mokslinių tyrimų metodus*. *Sisteminės analizės metodu* buvo siekiama atskleisti administracinės diskrecijos įgyvendinimo ir kontrolės problemas bei jų sprendimo galimybes. *Priežastingumo (kauzalinės) analizės metodu* pasitelktas analizuojant dabartines administracinių teismų atliekamos administracinės diskrecijos kontrolės tendencijas. Galimi straipsnyje keliamų problemų sprendimai buvo nagrinėjami *lyginamuoju (lyginimo) metodu* – vertinama kitų demokratinių valstybių patirtis sprendžiant panašias problemas. Informacija apie bendras ir atskiras problemas įvertinta atliekant *aprašomąjį tyrimą*.

## 1. DISKRECIJOS, ADMINISTRACINĖS DISKRECIJOS SAMPRATOS IR DISKRECIŲ GALIŲ RIBOS

Nors diskusijos dėl *diskrecijos*, kaip sudedamosios teisės sistemos dalies, o kartu ir *administracinės diskrecijos*, kaip vieno iš administracinės teisės institutų, Lietuvoje suaktyvėjo gana neseniai [1], demokratiniame pasaulyje šios teisinės kategorijos toli gražu nėra naujos. Nesiekiant kartojimosi, o vien tikslumo ir aiškumo sumetimais reikėtų priminti, kad sąvoka „diskrecija“ (kilinama iš lot. termino *discretio*, angl. *discretion*, pranc. *discretion*) reiškia veiksmų laisvę ir nuožiūrą. Anot žymaus teisės mokslų profesoriaus D. J. Galligano, šiuolaikinėje teisėje diskrecija pirmiausia yra pasirinkimo, sprendimų bei veiksmų laisvė [2].

Dr. J. Gumbio teigimu, galima išskirti tris diskrecijos aspektus diskreciją suprantant kaip: disponuojančio subjekto teisę pasirinkti principus, pagal kuriuos jis veiks; kaip vieno teisės subjekto vienašališkai pasirinktą sprendimą, susijusį su kitais subjektais; bei kaip pasirinkimą iš to, ką leidžia teisė [3, p. 59]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad esminis diskrecijos elementas yra būtent pasirinkimas.

Vadovaujantis valdžių padalijimo principu gali būti išskiriama įstatymų leidėjui, vykdomajai valdžiai bei teismams suteikiama diskrecija. Viešojo administravimo, vykdomosios valdžios įgyvendinimo srityje suteikiama diskrecija apibūdinama kaip viešojo valdymo subjekto galimybė pasirinkti elgesio variantą tais atvejais, kai įgyvendinant jo turimus įgaliojimus turi būti priimtas administracinis sprendimas, kuris paprastai būna įforminamas norminiu arba individualaus pobūdžio teisės aktu [4, p. 204]. Administracine diskrecija vykdomosios valdžios, viešojo administravimo institucijos naudojasi taikydamos (kartu ir aiškindamos) norminius administracinius aktus, o viešojo administravimo institucijų diskrecija, administracijos įgyvendinama leidžiant norminius administracinius aktus, kitaip tariant, vykdant kvazilegislatyvinę funkcijas [3, p. 59], dar vadinama legislatyvine (teisėkūros) diskrecija.

Administracinė diskrecija yra siejama su vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimu, viešuoju administravimu. Iš esmės tai – galia, suteikianti administravimo

subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, leidžianti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias. Būtent administracinė diskrecija užtikrina lankstumą viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų veikloje, leidžia jiems adekvačiai reaguoti į iškilusias problemas bei operatyviai spręsti iškilusias klausimus, nes įstatymų leidėjas, priimdamas įstatymus, negali numatyti visų aplinkybių, kurios gali iškilti ateityje.

Iš pateiktos sampratos akivaizdu, kad administracinė diskrecija įgyvendinama, kai viešojo administravimo institucijos ir pareigūnai pagal jiems nustatytą kompetenciją įgyja erdvės tam tikrai elgesio laisvei. Taip pat akivaizdu ir tai, jog ši „laisvė“ jokių būdu negali reikšti jokios kontrolės nebuvimo ar netgi viešojo administravimo subjekto savivalės legalizavimo.

Klausimas dėl absoliučios diskrecijos negali būti keliamas. Pirmiausia diskrecija visuomet turi būti teisinė – nustatyta teisės aktuose. Antra, dažniausiai (nors ir nebūtinai) tuose pačiuose teisės aktuose nustatoma jos apimtis, kuri ir lemia, ar diskrecija yra plati, ar siaura. Tačiau administracinę diskreciją (kaip ir apskritai teisinę diskreciją) ribojančių veiksnių yra labai įvairių. Vieni jų yra sąmoningai nustatyti, kiti – susiformavę praktikoje arba kitaip nulemti viešojo administravimo poreikių. Iš pastarųjų galima paminėti tokius veiksnius kaip diskrecijos ribojimą per ją įgyvendinančių asmenų paskyrimą, socialinės aplinkos bei ankstesnės patirties, mokymų įtaką, vidinius veiksnius, tradicijas, įpročius, institucinį kontekstą – tam tikro viešojo administravimo subjekto įgaliojimų ribojimą kito subjekto įgaliojimais, nes visos valstybės institucijos tam tikru būdu yra susijusios ir nė viena nėra atribota nuo kitų [5, p. 49].

Kalbant apie sąmoningus diskrecijos ribojimo būdus norėtųsi dar išskirti paties subjekto valia ir sprendimais nustatomus jo administracinės diskrecijos suvaržymo (pvz., savo paties viešojo administravimo subjekto sudarytomis sutartimis, prisiimtais išpareigojimais ir t.t.) bei kitų subjektų nustatytus diskrecijos ribojimo būdus. Prie pastarųjų yra priskiriama diskrecinės kompetencijos ribų nustatymas teisiškai įtvirtinant tam tikrus diskrecijos įgyvendinimo principus (gaires), nustatant reikalavimą laikytis procesinių taisyklių, anot dr. J. Gumbio, tam tikrais atvejais – net nustatant konkrečias taisykles (tačiau paliekant teisę jas aiškinti) bei suteikiant teises kitiems subjektams [5, p. 60] Tinkamo administracinės diskrecijos norminimo reikšmės bei administracinės diskrecijos principų įtvirtinimo Lietuvos teisėje klausimas reikalauja atskiro dėmesio, be to, jis buvo nagrinėtas ir anksčiau [pvz., 3, p. 204–210; 5, p. 51–57], tad šiame straipsnyje šis klausimas bus apžvelgiamas tik siekiant atskleisti minėtųjų klausimų įtaką teismiam administracinės diskrecijos vertinimui.

## 2. ADMINISTRACINĖS DISKRECIJOS ĮGYVENDINIMO PRINCIPAI

Kadangi viešojo valdymo subjekto galimybė laisvai pasirinkti kaip elgtis, negali būti varžoma nustatant griežtus įpareigojimus arba draudimus siekiant užtikrin-

ti, kad ji nevirstų savivale, dažniausiai nustatomi tam tikri principai, kurių privalo laikytis viešojo administravimo subjektai, įgyvendinantys jiems suteiktas diskrecines galias.

Europos Bendrijų Teisingumo Teismas yra pažymėjęs [6], kad įgyvendinant administracinę diskreciją, susijusią su didesne nei kitais atvejais viešojo administravimo subjekto veiklos laisve, ypač svarbu, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji administracinės teisės principai, net jei iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad jie nesuderinami su diskrecinėmis pareigūnų ir institucijų galiomis (pvz., teisinio tikrumo ir veiklos nuspėjamumo principas). Tai principai, kuriais vadovaujantis viešajame administravime turi būti užtikrinamas: (1) patikimumas ir nuspėjamumas; (2) aiškumas ir skaidrumas; (3) atsakingumas (atskaitingumas) bei (4) efektyvumas.

Nors tai ir nėra privalomojo pobūdžio teisės aktas, Europos valstybių poziciją administracinės diskrecijos norminimo klausimu atspindi Europos Tarybos valstybių narių bendru sutarimu priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (80) 2 „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ [7]. Joje pabrėžiama, kad viešojo administravimo subjektas privalo veikti pagal jam suteiktą kompetenciją, įgyvendinant diskreciją turi būti užtikrinamas diskrecinių sprendimų teisėtumas, motyvuotumas, nešališkumas ir objektyvumas, asmenų, su kuriais šie sprendimai susiję, lygybė prieš įstatymus, priimamų sprendimų ir siekiamo tikslo proporcingumas, protingo termino reikalavimas administracinės diskrecijos įgyvendinimo procese, kitų tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo proceso principų gerbimas.

Daugumos Europos valstybių teisėje ne mažiau svarbiomis pripažįstamos ir neformalios (tačiau viešai skelbiamos ir prieinamos visuomenei) taisyklės, nustatančios administracinių sprendimų priėmimo tvarką tam tikroje institucijoje. Jos yra tvirtinamos pačios viešojo administravimo institucijos ir yra skirtos jų veiksmams įgyvendinant diskrecijos teisę reglamentuoti [8, p. 23]. Tačiau pagal *Jungtinių Tautų vystymo programą* atlikto administracinės justicijos vertinimo metu buvo pažymėta, kad Lietuvoje „taisyklės nustatomos ne įstatymu ar Vyriausybės nutarimu, bet nepaskelbtais vidiniais cirkuliarais ar, netgi blogiau – įprastine praktika bei atsitiktiniais žemo rango pareigūnų sprendimais“ [8, p. 6].

Kita vertus, nors galiojančiuose Lietuvos Respublikos teisės aktuose numatyta daugelis administracinės diskrecijos įgyvendinimą reglamentuojančių principų, tačiau jie įtvirtinti skirtinguose teisės aktuose, taigi nėra atskirai išskiriami, aiškiai įvardijami arba suderinti tarpusavyje. Pavyzdžiui, viešumo reikalavimas valstybės tarnautojų veikloje yra nustatytas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme [9]. Objektyvumo principas viešojo administravimo srityje taip pat įstatymiškai įtvirtintas [10, 4 str. 1d. 2 p.]. Nešališkumo principas yra ir Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 5 punkte, taip pat Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 2 punkte. Žinomas ir proporcingumo principas, pagal kurį administracinio sprendimo

mastas bei griežtumas turi būti artimi administravimo tikslui [10, 4 str. 1 d. 3 p.] ir t. t.

Tačiau bene tiksliausiai administracinės diskrecijos ribas apibrėžia Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1 ir 4 punktuose įtvirtinti viešojo administravimo subjektams privalomi viešojo administravimo bei nepiktnaudžiavimo valdžia principai. *Istatymų viršenybės principas* reiškia, pirma, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šiame įstatyme, o veikla atitikti jame išdėstytus teisinius pagrindus, ir, antra, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Vadovaujantis *nepiktnaudžiavimo valdžia principu* viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų.

### 3. TEISMINIS ADMINISTRACINĖS DISKRECIJOS VERTINIMAS

Klausimai dėl tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo ir administracinės diskrecijos ribų pažeidimo teismuose nagrinėjami gana seniai. Pavyzdžiui, vienas seniausių teisminių precedentų Anglijoje, kai buvo sprendžiamas klausimas dėl galimo administracinės diskrecijos ribų viršijimo, siekia XVI a. (tiksliau – 1598 m.). Teismas tuomet pripažino, jog valdžios atstovams suteikta diskrecija apskaičiuoti upės šlaito sutvarkymo išlaidas ir įpareigoti prie upės gyvenančius žmones (kurie šie darbai buvo naudingi) jas padengti negalėjo reikšti teisės nurodyti, kad visas išlaidas padengtų tik vienas pasirinktas asmuo [11, p. 351].

Kadangi įprasta manyti, jog nevertinama diskrecija egzistuoti negali, demokratinėse valstybėse, kuriose kaip teisės sistemos dalis pripažįstama teisinė diskrecija, klausimas keliamas tik dėl administracinės diskrecijos vertinimo tvarkos ir apimties.

Daugeliu atvejų teisme sprendžiant klausimą dėl administracinės diskrecijos tinkamo įgyvendinimo vertinama viešojo administravimo subjekto veiksmų atitikties aptartiems diskrecijos įgyvendinimo principams. Kaip jau minėta, Lietuvoje padėtį šiuo aspektu komplikuoja bendros pozicijos bei nuoseklaus teisinio reglamentavimo nustatant reikalavimus diskretiniams administraciniams sprendimams stoka.

Precedentinės teisės valstybėse pripažįstama ir pasitelkiama *ultra vires* doktrina, leidžianti įvertinti, ar nebuvo piktnaudžiaujama diskrecijos teise. Atkreiptinas dėmesys, kad, kitaip nei Lietuvos viešojoje teisėje bei teismų praktikoje, kur sąvoka *ultra vires* yra aiškinama kaip veikimas viršijant kompetencijos ribas [12], *ultra vires* čia suprantama plačiąja prasme, t. y. kaip susidedanti iš *materialiosios (esminės) ultra vires* (kai iškyla viešojo administravimo subjekto kompetencijos viršijimo klausimas, sprendimo turinio klaida); *procedūrinės ultra vires* (sprendimas priimamas klaidingai veikiant, pažeidžiamos teisės aktuose nustatytos procedūros) bei *piktnaudžiavimo įgaliojimais* (veikiant pagal kompetenciją bei laikantis teisės aktuose nustatytų procedūrų, ta-

čiau kitaip pažeidžiant suteiktą diskreciją bei *priimant neteislingą ar nepagrįstą sprendimą*).

Teisiškai įtvirtinta galimybė spręsti tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo klausimą teismas paprastai pasinaudoja vadovaudamasis minėtaisiais administracinės diskrecijos ribas nustatančiais principais, kuriais privalo būti grindžiama viešosios administracijos veiksmų laisvė. Precedentinės teisės sistemos valstybių teismai, vadovaudamiesi *protingumo* ir *logiškumo* kriterijais, viešojo administravimo subjekto sprendimus (veiksmus) vertina atsakydami į šiuos klausimus:

- ar tokį sprendimą priimtų protingas, racionaliai mąstantis asmuo?
- ar sprendimas priimtas pagrįstai, t. y. tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes [13, p. 48]?

Administracinis teismas vertina, ar viešojo administravimo subjektas veikė neperžengdamas jam suteiktos diskrecijos teisės ribų, ar vykdė savo įsipareigojimus ir neviršijo jam suteiktų įgaliojimų, ar motyvai, kuriais jis vadovavosi, leistini?

Kyla klausimas, ar Lietuvos administraciniai teismai kompetentingi administracinės diskrecijos įgyvendinimo tinkamumą vertinti pagal galiojančius teisės aktus? Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad: „Teismas *nevertina* ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) *politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu*, o tik *nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos*, taip pat *ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams*, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus“.

Siekiant atriboti vykdomosios bei teisminės valdžios veiklos sritis, teismas įgaliotas vertinti tik teisinius klausimus, todėl teisminio vertinimo sritis neapima viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo ar veiksmų (neveikimo) vertinimo politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikoje galiojančiais įstatymais, siekiant nustatyti, ar nebuvo pažeistos administracinės diskrecijos ribos, tai būtų galima atlikti nebent vadovaujantis kita minėtame straipsnyje įtvirtinta galimybė – vertinti, ar priimtas aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus. Tačiau ši įstatymo formuluotė yra kritikuotina. Pirma, teismo galimybė vertinti, ar tinkamai viešojo administravimo subjektai įgyvendina jiems suteiktą administracinę diskreciją, tiesiogiai nėra nustatyta. Manytina, kad įstatymų leidėjas šios įstatymo nuostatos nesiejo būtent su diskrecinių galių įgyvendinimu. Vertinti, ar administracinis sprendimas atitinka institucijos įsteigimo/įgaliojimų suteikimo tikslus, dažnai gali būti ganėtinai keblu arba net neįmanoma, o kartu ir netikslinga. Be to, šis teisinis pagrindas akivaizdžiai nėra pakankamas norint nustatyti visus galimus netinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo ir piktnaudžiavimo ja atvejus bei formas.

Taigi administracinis teismas šiandien vertina, ar viešojo administravimo institucija veikė pagal savo kompetenciją ir laikydamosi įstatymo nustatytų procedūrų, ar priimtas sprendimas neprieštarauja galiojantiems teisės aktams (įskaitant ir juose įtvirtintus principus). Tačiau nenuostabu, kad ir veikiant pagal kompetenciją bei laikantis nustatytų procedūrų diskrecijos laisvė išlieka. Kadangi diskrecijos esmė ir yra ta, jog ji įgyvendinama būtent tada, kai tam tikros situacijos negalima numatyti ir iki galo reglamentuoti taisyklėmis (teisės normomis) ar kai egzistuojantis teisinis reglamentavimas yra prieštaringas, klaidinantis ir pan., galimybė piktnaudžiauti suteiktomis galiomis taip pat išlieka.

#### 4. LIETUVOS ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ PATIRTIS

Atsižvelgiant į tai, kad teismo galimybė vertinti, ar tinkamai viešojo administravimo subjektai įgyvendina jiems suteiktą administracinę diskreciją, Lietuvos Respublikos įstatymuose tiesiogiai nėra numatyta, teismo galios vykdyti diskrecinių sprendimų kontrolę yra ribotos. Vis dėlto nagrinėjant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – Vyriausiasis administracinis teismas) praktiką tampa akivaizdu, jog su minėtuoju klausimu administraciniai teismai susiduria ir šiandien.

Pirmiausia reikėtų paminėti, jog tam tikrais atvejais teismas, konstatuodamas, jog konkrečiame įstatyme yra numatyta administracinė diskrecija, nurodo, kad ji turi būti įgyvendinama pasitelkiant bendruosius administracinės teisės principus. Pavyzdžiui, vadovaudamasis iki 2004 m. gegužės 1 d. galiojusiu Telekomunikacijų įstatymu [14] Vyriausiasis Administracinis Teismas konstatavo [15]: „Ryšių reguliavimo tarnybai palikta diskrecija taikyti įpareigojimus didelę įtaką atitinkamoje telekomunikacijų rinkoje turinčiam ūkio subjektui *atsižvelgiant į bendruosius administracinės teisės principus (proporcingumo, teisinio apibrėžtumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, nediskriminavimo, teisės būti išklaustam ir kt.)*“. Taigi Vyriausiojo administracinio teismo nutartimi buvo pildomos teisinio reglamentavimo spragos.

Antra vertus, neretai, priešingai, konstatuojamas administracinės diskrecijos nebuvimas. Beje, dažniausiai taip nustatoma, jog viešojo administravimo subjektai veikė pagal jiems suteiktus įgaliojimus, nes *neturėjo* diskrecijos teisės pasirinkti alternatyvų elgesio variantą. Pavyzdžiui, Vyriausiasis administracinis teismas nagrinėjo administracinę bylą [16] remdamasis užsienio piliečio skundu dėl Kauno miesto Vyriausiojo policijos komisariato Migracijos skyriaus komisaro (atsakovo) sprendimo, kuriuo jis buvo įpareigotas išvykti iš Lietuvos Respublikos. Vadovaudamasis įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ [17] 21 straipsnio 1 dalies 5 punkto bei 36 straipsnio nuostatomis Teismas pažymėjo, jog Kauno miesto VPK Migracijos skyriaus pareigūnams panaikinus užsieniečiui išduotą leidimą laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje atsakovas *privalėjo* priimti sprendimą įpareigoti pareiškėją išvykti iš Lietuvos Respublikos. Atsakovas neturėjo diskrecijos laisvės

kitaip spręsti pareiškėjo teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimo, papildomai tirti kitų aplinkybių.

Sprendžiant klausimą dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos (VRK) sprendimo veiksmų teisėtumo [18] iškilo abejonių, ar pagrįstai VRK priėmė sprendimą, kuriuo savivaldybės nario įgaliojimai buvo nutraukti atsižvelgiant į tai, kad anksčiau teismo sprendimu jis buvo pripažintas kaltu padaręs nusikalstamą veiką. Nagrinėjant bylą nustatyta, kad VRK veikė vadovaudamasis Savivaldybių tarybų rinkimo įstatymo 86 straipsnio 1 dalies 4 punktu, numatančiu, kad įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui savivaldybės tarybos nario įgaliojimai nutrūksta prieš terminą. Vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad VRK, sprenddamas *minimą klausimą, neturėjo diskrecijos teisės*, tad priimdamas sprendimą dėl savivaldybės nario įgaliojimų nutraukimo veikė pagal jai suteiktą kompetenciją. Taigi neretai teismuose (būtent kaip ir šiais minėtais atvejais) apie diskreciją, tiksliau – jos nebuvimą, kalbama kaip apie vieną iš aplinkybių, pagrindžiančių viešojo administravimo subjekto sprendimo teisėtumą.

Tačiau ypač svarbu atkreipti dėmesį į tuos sprendimus, kuriuose pripažįstant viešojo administravimo subjekto diskrecines galias viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas vertinamas jo atitikties specialiuose atitinkamų viešojo administravimo subjektų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose įtvirtintiems viešosios teisės principams bei kitiems šiuose įstatymuose nustatytiems reikalavimams aspektu.

Pavyzdžiui, 2005 m. birželio 1 d. išnagrinėjus administracinę bylą Nr. A<sup>7</sup>-433/2005 [19] nustatyta, kad buvęs Lietuvos Respublikos ambasados Latvijoje patarėjas (pareiškėjas) pasibaigus rotacijos laikotarpiui buvo paskirtas eiti pareigas Užsienio reikalų ministerijoje (toliau – URM) pagal Valstybės tarnybos įstatymo 18 straipsnio 2 dalį (laikina, esant tarnybinei būtinybei). Nors ir buvo sutarta, kad vėliau į šias pareigas pareiškėjas bus paskirtas neterminuotai, pasibaigus laikino perkėlimo terminui pareiškėjas buvo perkeltas į kitas – žemesnės kategorijos pareigas.

Vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad tarnybinės būtinybės atsiradimo ir pasibaigimo fakto konstatavimas yra URM kaip darbdavio diskrecija, suponuota atsakomybės už ministerijai pavestų funkcijų tinkamą įgyvendinimą, tad šiuo pagrindu valstybės tarnautojui ginčyti perkėlimo pasibaigimą nėra teisinių pagrindų. LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad tokio ginčo ribos apibrėžiamos procedūrų ir nustatytų garantijų tinkamu vykdymu. Teismas šiuo atveju nevertino, ar URM laikėsi jai suteiktos diskrecijos, tačiau tikrino, ar formaliai buvo laikytasi nustatytų procedūrų, taip pat įvertino pareiškėjo *teisėtų interesų apsaugos garantijas, pagrįstas diplomatų lygybės prieš įstatymą ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų įgyvendinimu*. Konstatuota, kad URM pažeidė teisę tikėtis pasiūlymo eiti tuo metu laikinai einamas pareigas.

Administracinėje byloje Nr. A<sup>5</sup>-913/2004 ginčą Vyriausiasis administracinis teismas nagrinėjo remdamasis Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos (atsakovo) apeliaciniu skundu dėl pirmosios instancijos teismo

sprendimo, kuriuo savivaldybės taryba buvo įpareigota pratęsti įmonei išduoto maršruto leidimą penkeriems metams. Nustatyta, kad teisės aktuose numatyta savivaldybių tarybų teisė išduoti leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais. Minimalus tokio leidimo terminas yra treji metai, tačiau Teismas pažymėjo, kad „teisės aktais kompetentingai institucijai suteikta diskrecija leidimą išduoti ir ilgesniam laikotarpiui“. Tačiau kartu Teismas atkreipė dėmesį į aplinkybę, jog atsakovas savo paties priimtais teisės aktais (šiek tiek anksčiau savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu buvo patvirtinta Keleivių vežimo maršrutiniais taksi tipinės sutartis) „yra išreiškęs valią organizuoti keleivių vežimą maršrutiniais taksi, išduodant vežėjams leidimus vežti keleivius penkeriems metams“. Atsižvelgiant į tai nustatyta, kad ir pareiškėjas neturėtų būti išskiriamas iš kitų vežėjų, jam leidimas taip pat turėtų būti pratęstas penkeriems metams.

Manytina, kad, nors ir netiesiogiai, šiose bylose buvo sprendžiamas būtent administracinės diskrecijos įgyvendinimo klausimas. Siekta nustatyti, ar URM nepiknaudžiavo jai suteiktomis diskrecinėmis galiomis ir ar jos priimti sprendimai buvo racionalūs, pagrįsti; ar savivaldybės tarybos diskreciniais sprendimais buvo užtikrinama lygybė prieš įstatymus, objektyvumas, nešališkumas; ar pagrįstai ir motyvuotai įgyvendinant diskreciją buvo nukrypstama nuo bendros patvirtintos leidimų išdavimo vežėjams tvarkos?

Akivaizdus administracinės diskrecijos įgyvendinimo vertinimo klausimas ne kartą iškilo ir sprendžiant mokesčius ginčus dėl mokesčių administratoriaus mokesčių mokėtojui duotų nurodymų teisėtumo [20; 21]. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas [22] numato vietos mokesčių administratoriaus funkciją – kontroliuoti, ar teisingai apskaičiuoti, deklaruoti ir sumokėti mokesčiai. Šio įstatymo 33 straipsnio 7 punkte numatyta *mokesčių administratoriaus teisė duoti mokesčių mokėtojui nurodymus mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo ir mokėjimo, turto ir pajamų deklaravimo bei apskaitos tvarkymo klausimais*. Minimose bylose mokesčių administratorius, vykdydamas šią funkciją, nurodė mokesčių mokėtojui kaskart, kai nuperkamos prekės perparduoti, tą pačią dieną informuoti jį apie įvykusias operacijas.

Vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad toks nurodymas nepagrįstai trikdo mokesčių mokėtojo veiklą (taip pažeidžiamas Mokesčių administravimo įstatymo 32 straipsnio 1 dalies 6 punktas, kuriame nustatyta mokesčių administratoriaus pareiga atliekant savo funkcijas kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą), be to, yra susijęs su pareiškėjo papildomais veiksmais sisteminant informaciją, ją perduodant, o tai – su papildomomis organizacinėmis, darbo, laiko ir, tikėtina, finansinėmis sąnaudomis. LVAT nustatė, kad minėtas nurodymas nėra *nei pagrįstas, nei proporcingas siekiamam tikslui*. Teismas konstatavo, kad mokesčių inspekcija, duodama nurodymą, nesivadovavo *protingumo ir teisingumo kriterijais* (priešingai, nei yra nurodyta Mokesčių administravimo įstatymo 8 straipsnio 3

dalyje), *pažeidė pareigą kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą.*

Taigi nors formaliai Teismas nekalba apie mokesčių administratoriui suteiktos administracinės diskrecijos ribų pažeidimą ir jį konstatuoja netiesiogiai – pasitelkdamas specialiaame įstatyme numatytus principus, realiai susiduriama būtent su klasikiniu administracinės diskrecijos vertinimo pavyzdžiu, o kartu ir su administracinės diskrecijos įgyvendinimo pažeidimo konstatavimu: subjektai veikė pagal savo kompetenciją, tačiau suteiktą administracinę diskreciją įgyvendino netinkamai.

Vis dėlto nė vienu atveju administracinės diskrecijos klausimas nėra vertinamas tiesiogiai, nuodugnai, nes to nenumato dabartiniai teisės aktai. Teismas negali konstatuoti administracinės diskrecijos pažeidimo arba piktnaudžiavimo ja fakto ir tuo pagrindu naikinti viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo. Teismo galimybes sprendžiant šį klausimą lemia tai, koks specialus teisės aktas reglamentuoja viešojo administravimo subjekto veiklą konkrečioje situacijoje. Vis dėlto atsižvelgiant į administracinių teismų vaidmens svarbą užtikrinant konstitucinės nuostatos – valdžios įstaigos tar nauja žmonėms – įgyvendinimą, ginant asmenų teises nuo vykdomosios valdžios, viešojo administravimo institucijų piktnaudžiavimo joms suteiktais įgaliojimais, manytina, kad teisminis administracinės diskrecijos vertinimas negali būti paviršutiniškas arba atsitiktinis. Tuo tarpu dabartinės teisminės administracinės diskrecijos priežiūros galimybės yra nepagrįstai ribojamos nepakankamu šio klausimo teisniu reguliavimu.

Be to, nors administracinė diskrecija dažniausiai ribojama įstatymu, atitiktimi tam tikriems principams, kaip jau minėta, jos ribos gali būti apibrėžiamos ir kitais būdais, galimybė vertinti administracinę diskreciją šiuo požiūriu būtų užtikrinta tik įtvirtinant teismo teisę vertinti administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisėtumą, tinkamumą tiesiogiai.

Turėtų būti įvertinamas ir vienodos teismų praktikos formavimo klausimas – šiandien realiai naikinant administracinį aktą dėl pažeistų administracinės diskrecijos ribų nurodomi skirtingi skundžiamų aktų panaikinimo pagrindai, nes kitokia galimybė teismui nenumatyta.

Manytina, kad šios priežastys pagrindžia būtinybę šiuo metu rengiamame Administracinio proceso kodekse atskirai įtvirtinti teismo galimybę panaikinti skundžiamą administracinį aktą tuo pagrindu, kad minėtasis aktas pripažintas neteisėtu, nes jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija.

Pripažinus administracinės diskrecijos teismo vertinimo svarbą reikėtų atsakyti ir į klausimą, kokį sprendimą turėtų būti įgaliotas priimti teismas, konstatavęs administracinės diskrecijos įgyvendinimo pažeidimo, piktnaudžiavimo diskrecinėmis galiomis faktą. Šiuo požiūriu esminis klausimas yra tai, ar teismui tokiais atvejais turėtų būti suteikiama vien teisė panaikinti neteisėtą sprendimą, ar turėtų būti numatoma ir galimy-

bė įpareigoti viešojo administravimo subjektą priimti kitą sprendimą (sprendžiant savarankiškai arba laikantis teismo nustatytos pozicijos), ar net galimybė pačiam teismui neteisėtą sprendimą pakeisti.

Kitų Europos valstybių patirtis šiuo klausimu yra įvairi. Pavyzdžiui, Suomijos administracinis teismas visais atvejais turi teisę panaikinti skundžiamą administracinį aktą, jei konstatuojama, kad jis buvo priimtas pažeidžiant administracinės diskrecijos ribas [23]. Ar administracinis aktas gali būti keičiamas paties teismo, priklauso nuo ginčo pobūdžio ir viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimtys. Dažniausiai keičiami viešojo administravimo subjekto priimti sprendimai yra leidimai aplinkos apsaugos, vandens ir žemės valdymo srityse. Antra vertus, siekiant užtikrinti savivaldybių institucijų veiklos laisvę ir savarankiškumą, teismui nėra suteikiama teisė pačiam koreguoti savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų.

Šiek tiek kitokia Vokietijos Federacinės Respublikos praktika. Remiantis Vokietijos administracinių teismų įstatymu (*Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO)) [24], tais atvejais, kai palankaus asmeniui administracinio akto sprendimas pagal įstatymą yra paliktas viešojo administravimo institucijos nuožiūrai, o ši, įgyvendindama savo diskrecijos teisę, padaro klaidų, tai nustatęs administracinis teismas gali savo sprendimu įpareigoti ją iš naujo priimti sprendimą (113 paragrafas). Toks įpareigojimas yra privalomas. Be to, privalu atsižvelgti ir į teismo sprendime nurodytus teisinius naujo sprendimo priėmimo motyvus. Nors nurodymas priimti *konkretų* administracinį aktą yra griežtai draudžiamas, tai, kad teismas įpareigoja viešojo administravimo subjektą iš naujo nagrinėti klausimą ir priimti naują sprendimą, laikoma ne viešojo administravimo institucijos diskrecijos teisės pažeidimu, o tiesiog norminių administracinės diskrecijos ribų nustatymu.

Kadangi vienas esminių administracinės diskrecijos teismo vertinimo tikslų yra bet kokių galbūt viešojo administravimo subjektų priimamais sprendimais padarytų žmogaus teisių pažeidimų viešojo administravimo srityje nustatymas bei pašalinimas, manytina, kad rengiamame Administracinio proceso kodekse tikslinga nustatyti ir teismo teisę įpareigoti viešojo administravimo subjektą priimti tam tikrą administracinį aktą prieš tai įvertinus visas administracinei diskrecijai įgyvendinti reikalingas aplinkybes. Antra vertus, nustatant teismo teisę vietoj panaikinto administracinio sprendimo pačiam priimti naują sprendimą, vargu, ar būtų pagrįsta. Manytina, kad taip kiltų grėsmė ir Konstitucinio valdžių padalijimo principo įgyvendinimui.

## IŠVADOS

Administracinės diskrecijos suteikimas viešojo administravimo institucijoms vertintinas teigiamai, tačiau svarbu, kad būtų tinkamai išspręsti viešojo administravimo institucijų veiksmų laisvės vykdant viešojo administravimo, vykdomosios valdžios funkcijas bei priimant administracinius sprendimus, ribų apibrėžimo,

įgyvendinimo reglamentavimo bei teisminės kontrolės klausimai. Lietuvoje visų minėtųjų klausimų teisinis reglamentavimas kelia tam tikrų problemų. Ateityje būtų svarbu nustatyti bei teisiškai įtvirtinti pagrindinius kriterijus, kuriais vadovaujantis būtų įgyvendinama administracinė diskrecija.

Nors šiuo metu Lietuvos administraciniai teismai susiduria su administracinės diskrecijos pripažinimo, įgyvendinimo klausimais, dabartinės teisminės administracinės diskrecijos priežiūros galimybės yra nepagrįstai ribojamos nenuosekliu ir nepakankamu šio klausimo teisiniu reglamentavimu.

Administracinį procesą reglamentuosiančiame kodekse būtina įtvirtinti teismo administracinės diskrecijos vertinimo galimybes bei tvarką. Reglamentuojant administracinį procesą turėtų būti aiškiai įtvirtinta, kad administracinis teismas kompetentingas spręsti, ar tinkamai įgyvendinta viešojo administravimo subjektui suteikta administracinė diskrecija. Kartu turėtų būti numatoma, jog panaikinti skundžiamą administracinį aktą galima remiantis tuo, jog minėtasis aktas pripažintas neteisėtu, nes jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija.

Manytina, kad konstatavus, jog diskrecinėmis galiomis buvo piktnaudžiaujama arba jos įgyvendintos netinkamai, galėtų būti numatoma teismo galimybė savo sprendimu administracinį aktą panaikinti bei teisė įpareigoti viešojo administravimo subjektą priimti naują administracinį aktą pašalinant teismo nurodytus administracinės diskrecijos įgyvendinimo pažeidimus.

## LITERATŪRA

1. **Urmonas A., Pranevičienė B.** Administracinės diskrecijos esmė ir kontrolės galimybės // *Jurisprudencija*. 2002. T. 32(24).
2. **Galligan D. J.** Discretionary Powers and the Principle of Legality // Council of Europe. 25th Colloquy of EU Law. *Administrative Discretion*. – Strasbourg, 1995. P. 11–45.
3. **Gumbis J.** Teisinė diskrecija: teorinis požiūris // *Teisė*. 2004. T. 52.
4. **Andruškevičius A.** Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius, 2004.
5. **Linkevičiūtė I.** Administracinė diskrecija // *Justitia*. 2004. Nr. 2. P. 51–57.
6. **Case C-269/90**, Technische Universität München, 1991, ECR-I-5469.
7. **Recommendation No. R (80) 2** Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities // Prieiga per internetą: <[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_cooperation/Administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage)>.
8. **Bilak D. A.** Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas (Jungtinių Tautų vystymo programa). – Vilnius, 2003.
9. **Lietuvos Respublikos** Valstybės tarnybos įstatymas // *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 45-1708.
10. **Lietuvos Respublikos** Viešojo administravimo įstatymas // *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60-1945; 2003. Nr. 104-4637.
11. **Wade H. W. R., Forsyth C. F.** *Administrative Law*. – New York, 2004.
12. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. rugšėjo 21 d. nutartis Nr. A<sup>14</sup>-1166/2005.
13. **Pranevičienė B.** Kviziteismai administracijos kontrolės sistemoje – Vilnius, 2003.
14. **Lietuvos Respublikos** telekomunikacijų įstatymas // *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 56-1548; 2002. Nr. 75-3215.
15. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2003 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>1</sup>-362/2004.
16. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2004 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>5</sup>-599/2004.
17. **Lietuvos Respublikos** įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ // *Valstybės žinios*, 1998. Nr. 115-3236.
18. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>15</sup>-522/2005.
19. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>7</sup>-433/2005.
20. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. rugšėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>14</sup>-1166/2005.
21. **Lietuvos vyriausiojo** administracinio teismo 2005 m. rugšėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>3</sup>-1075/2005.
22. **Lietuvos Respublikos** mokesčių administravimo įstatymas // *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 63–2243.
23. **Suomijos Respublikos** administracinio proceso aktas (*Administrative Procedure Act*) // Prieiga per internetą: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>>
24. **Vokietijos Federacinės Respublikos** administracinių teismų įstatymas (*Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*) // Prieiga per internetą: <<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vwgo/inhalt.html>>.

## ADMINISTRATIVE DISCRETION AND ITS JUDICIAL EVALUATION

Doctoral Candidate Ingrida Linkevičiūtė  
Vilnius University

### Summary

The article concentrates on the concept of administrative discretion and other issues concerning its proper exercise and control in the Republic of Lithuania. In particular, theoretical and practical aspects relating to the issue of the adequacy of evaluation of administrative discretion in Lithuanian administrative courts are analyzed.

A conclusion is made that the main problems relating to the exercise and the judicial control of administrative discretion in Lithuania are mostly conditioned by the lack of consistent and adequate legal base establishing, on the one hand, the main principles, standards upon which it must be exercised in a proper and lawful manner so as to be in conformity with the intentions of the legislature that conferred it, and, on the other hand, the role of administrative courts in the process of examination of whether discretionary powers had been implemented properly.

Presently, the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania does not provide for an unambiguous

possibility for an administrative court to scrutinize the exercise of administrative discretion beyond the examining of compliance of the act of an administrative body with the authority conferred to it, the main relevant procedural requirements, legally recognized general administrative principles, and, depending on the concrete case, possibly its compliance with other special standards or principles, prescribed by relevant laws applicable in that specific situation.

Therefore when a Lithuanian administrative court comes across an issue of the use of administrative discretion it tends to recognize the spheres in which administrative authorities are granted discretionary powers, but judicial evaluation of administrative acts belonging to such areas is restricted. Naturally, there is also no possibility provided for in the Law on

Administrative Proceedings to declare an administrative act as unlawful on the sole basis that it had been concluded that the said administrative act had been passed in the result of an improper exercise of discretionary administrative powers.

It is concluded in the article that laws regulating administrative judicial proceedings in the Republic of Lithuania must be amended so as to include a possibility for the court to examine the use of discretionary powers in scrutiny, as well as to establish the right of the court to annul such an act on the sole basis that an improper use of administrative discretion had been determined.

**Keywords:** administrative discretion, judicial evaluation (judicial control) of administrative discretion.