

## VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PROBLEMAS IR MŪSŲ TEISINIS MENTALITETAS

**Adolfas Gylys**

Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos pirmininkas  
Vilniaus g. 27, 2001 Vilnius  
Telefonas 268 40 52  
Elektroninis paštas [a.gylys@vagk.lt](mailto:a.gylys@vagk.lt)  
Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius  
Ateities g. 20 2057 Vilnius  
Telefonas 271 45 45

**Doc. dr. Vaidotas A. Vaičaitis**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros docentas  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, 2054 Vilnius  
Telefonas 236 61 77  
Elektroninis paštas [vaidotas1@hotmail.com](mailto:vaidotas1@hotmail.com)

*Pateikta 2003 m. vasario 3 d.  
Parengta spausdinti 2003 m. balandžio 11 d.*

*Recenzavo Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Konstitucinės ir administracinės teisės katedros docentas  
dr. Egidijus Šileikis ir Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros  
lektorius dr. Audrius Bakaveckas*

### S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojamas šiuo metu Lietuvoje egzistuojančios viešojo administravimo sistemos santykis su valstybės tarnyba. Aptariamos viešojo administravimo ir valstybės tarnybos sampratos. Straipsnio autoriai lygina naujas Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas su Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis, atskleidžia valstybės tarnybos genezę Lietuvoje ir pirmą kartą šalies istorijoje legitimuoto – ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo reikšmę viešojo administravimo sistemoje.

Viešojo administravimo reformą Lietuvoje, vykstančią nuo Nepriklausomybės atkūrimo pradžios, 1990 metų, galima suskirstyti į keletą santykinį etapų. **Pirmasis etapas** apima laikotarpį nuo 1990 metų iki 1992 m. spalio 25 d. (Konstitucijos priėmimo). Per šiuos beveik trejus metus buvo pertvarkyta sena (sovietinė) sistema ir sukurta nauja valstybės institucijų sistema, pradėjo realiai veikti Parlamentas, Vyriausybė, ministerijos ir kitos valstybės institucijos.

**Antrasis etapas** tęsėsi nuo 1993 metų iki 1999 metų pradžios. Per antrąjį etapą (šešerius metus) įkurta nemažai naujų valstybės institucijų, įvykdyta administracinio suskirstymo reforma (įsteigtos regioninės valdymo struktūros – apskričių administracijos). Savivaldybės reformuotos pagal Europos vietos savivaldos Chartijoje deklaruojamas nuostatas. Įsivyrąja naujos tradicijos viešojo administravimo sistemoje. Tačiau iškyla nemažai ir problemų, kurias galima pavadinti *mentaliteto* problemomis. Sukurti naują institucijų sistemą yra kur kas lengviau nei pakeisti žmonių, dirbančių viešojo administravimo srityje, mąstymą. Šiame laikotarpyje reikėtų išskirti 1994 metus, kai pradėjo veikti ombudsmenų – Seimo kontrolierių įstaiga, ir jos įtaką šalinant biurokratizmą (turima galvoje jo neigiama prasmė) iš viešųjų institucijų veiklos ir 1995 metus, kai buvo priimtas Valdininkų įstatymas, pradėjęs sisteminti

valstybės tarnybos sampratą, bei 1997 metus, kai buvo priimtas Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas, praplėtęs valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokas. **Trečiojo etapo**, ir, mūsų manymu, svarbiausio, pradžią galima laikyti 1999 metus, kai buvo priimti 5 nauji teisės aktai: Administracinių bylų teisenos, Administracinių teismų įsteigimo, Administracinių ginčų komisijų, Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymai, padėję realius pagrindus siekiant Lietuvoje sukurti modernią viešojo administravimo sistemą.

Trečiajame etape priimti įstatymai pateikti pagal jų priėmimo ir įsigaliojimo eiliškumą. Iš tokios eilės tvarkos matyti tam tikras nenuoseklumas, nes įstatymų leidėjas šią reformą pradėjo vykdyti ne nuo Viešojo administravimo įstatymo priėmimo, kuris turėjo būti šios reformos atskaitos taškas ir kertinis akmuo. Tačiau ne šiame, o Administracinių bylų teisenos įstatyme buvo pirmą kartą apibrėžtas „viešasis administravimas“, numatyti jo subjektai, jo sistema, tarnybiniai ginčai, galimybė kreiptis tiek į ikiteisminę ginčų nagrinėjimo instituciją, tiek į administracinius teismus, etc.

Dera pabrėžti, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo priėmimas ir administracinių teismų įsteigimas buvo numatytas 1998 metais Seimo patvirtintoje Teisinės reformos metmenų naujojoje redakcijoje [1]. Tačiau ir šiuose metmenyse nebuvo pateikta Lietuvoje kuriamos viešojo administravimo sistemos koncepcija ar samprata. Nors viešojo administravimo institutą Lietuvos teisinėje sistemoje galima kildinti iš LR Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies („valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“), tačiau tiek Viešojo administravimo įstatymas, tiek Valstybės tarnybos įstatymas Lietuvoje buvo priimti ne remiantis kokia nors valstybės valdymo reformos nuoseklia koncepcija, o daugiau – dėl politinių eurointegracinių tikslų, nes viešojo administravimo gebėjimų problemos buvo ir yra vienas iš svarbiausių Europos Komisijos priekaištų Lietuvai derybose dėl stojimo į ES.

## I. Viešojo administravimo samprata, jo monitoringas

Pasaulyje pripažįstamos trys pagrindinės viešojo administravimo sistemos: biurokratinė (kartais vadinama „tradicine“), „grobio“ ir mišri. Biurokratinė viešojo administravimo sistema, išplėta vokiečių sociologo Maxo Weberio ir paplitusi kontinentinėje Europoje, remiasi teorija, kad politika ir valdymas yra skirtingi dalykai ir kad juos būtina atiboti [8, p. 45–50]. Politikų sprendimus įgyvendina politiškai nesuinteresuoti „biurokratai“ – karjeros tarnautojai, kurių darbo santykiai nėra tiesiogiai susiję su politikų kadencija. „Grobio“ sistema taikoma, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, remiasi teorija, kad viešąjį administravimą geriausiai gali įgyvendinti politikų paskirti valstybės tarnautojai, kurių kadencija yra tiesiogiai susijusi su konkrečiu metu į valdžią atėjusių politikų kadencija. Mišri sistema stengiasi derinti vieną ir kitą sistemą, kad viešojo administravimo struktūros turėtų ir biurokratų – karjeros tarnautojų, ir politinio pasitikėjimo tarnautojų, kurių įgaliojimai tiesiogiai susiję su juos paskyrusių politikų įgaliojimų laiku [7, p. 39–48].

Lietuvoje jau 1995 metais, priėmus Valdininkų įstatymą (numačius A ir B lygio valdininkus), buvo pasirinkta „mišri“ viešojo administravimo ir valstybės tarnybos sistema, kuri išliko ir vėlesniame Valstybės tarnybos įstatyme (numačius „karjeros“ ir „politinio–asmeninio pasitikėjimo“ valstybės tarnautojus).

Anksčiau minėtais 1999 metų viešojo administravimo reformos įstatymais stengtasi apibrėžti „viešojo administravimo“, „viešojo administravimo subjektų“ ir kitas sampratas bei numatyti institucijas, kurios sprendžia ginčus, kilusius žmonėms ir juridiniams asmenims su *valdžios įstaigomis*. Tai savotiška viešojo administravimo kontrolė. Pagal šią koncepciją ginčai, kilę tarp fizinių ir juridinių asmenų su valdžios įstaigomis, sprendžiami pagal pasirinkimą:

- 1) administracinių ginčų komisijose (savivaldybių, apskričių ir Vyriausiojoje<sup>1</sup>), kaip ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijose;
- 2) administraciniuose teismuose.

---

<sup>1</sup> Iki šiol yra įsteigta tik Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 1998 metais buvo įsteigta Mokestinių ginčų komisija, kuri yra privaloma ikiteisminė instancija mokestiniuose ginčiuose, bet dėl jos siauro ginčų nagrinėjimo objekto šiame straipsnyje nenagrinėsime.

Kalbant apie įstatyme pavartoto „viešojo administravimo“ termino reikšmę į akis krenta tai, kad jis susideda iš dviejų žodžių – „viešasis“ ir „administravimas“. Terminas „viešasis“ reiškia, kad šį administravimą atlieka ne privatus, o viešasis sektorius ir kad administravimo funkcijos yra viešo, o ne privataus pobūdžio. Terminas „administravimas“ visų pirma aiškinamas kaip tam tikrų *valdymo* funkcijų atlikimas. Šiomis valdymo funkcijomis pripažįstamas darbo planavimas, organizavimas, derinimas, koordinavimas, sprendimų priėmimas, kontrolė ir pan. [7, p. 22]. Tačiau įvairiose viešojo administravimo teorijose teigiama, kad šis fenomenas apima viešojo pobūdžio funkcijų vykdymą ne tik valdžios, bet ir visose kitose institucijose, kurios yra išlaikomos iš valstybės biudžeto (mokesčių mokėtojų pinigų) arba vykdo valdžios deleguotas funkcijas. Šiuo atveju įdomu pasižiūrėti, kaip šie klausimai Lietuvoje spręsti jau minėtuose 1999 metų įstatymuose.

Čia pabrėžtina tai, kad šie klausimai Administracinių bylų teisenos ir Viešojo administravimo įstatymuose sprendžiami skirtingai. Į tai atkreipė dėmesį ir administraciniai teismai [4, p. 205]. Administracinių bylų teisenos įstatymas (priimtas 1999 m. sausio 14 d.) – visų pirma išskyrė „viešąjį administravimą“ ir „vidaus administravimą“. „Vidaus administravimas“ čia yra siejamas su konkrečios institucijos vidaus darbo organizavimu, esant tarnybiniam santykiams: struktūros tvarkymu, personalo valdymu, materialinių ir finansinių išteklių tvarkymu ir pan. (ABTĮ 2 str.). Tuo tarpu pats „viešasis administravimas“ čia susietas su *viešųjų paslaugų*:

- 1) *administravimu*;
- 2) *teikimu*.

Pagal šią koncepciją „viešasis administravimas“ yra atskirtas nuo „vidaus administravimo“ ir jis suprantamas ne tik kaip „viešųjų paslaugų administravimas“, bet ir kaip jų „teikimas“.

Po pusmečio priimtas Viešojo administravimo įstatymas (1999 m. birželio 17d.) ne tik išplėtojo, bet ir pakeitė šią koncepciją. Pirmiausia pagal šį įstatymą viešasis ir vidaus administravimas nebeatskiriami vienas nuo kito. Pagal įstatymo 5 straipsnį viešąjį administravimą sudaro ne tik „viešųjų paslaugų administravimas“, bet ir „vidaus administravimas“ bei „administracinis reglamentavimas“. Tačiau svarbiausia yra tai, kad šis įstatymas viešojo administravimo tarsi nebesieja su „viešųjų paslaugų teikimu“, o apibrėžia tik kaip „viešųjų paslaugų *administravimą*“. Panašiai *viešąjį administravimą* apibrėžė ir 1999 m. liepos 8 d. Valstybės tarnybos įstatymas (nors čia „valstybės tarnautojo“ sąvokos apibrėžime nurodoma, jog valstybės tarnautojas gali teikti ir viešąsias paslaugas visuomenei (žr. 2 str. 2 d.)).

Aiškinant įstatymų neatitikimus dėl viešojo administravimo sampratos logiška yra pirmumą teikti būtent Viešojo administravimo įstatymui, nes jis šiuo atveju yra specialus įstatymas, be to, priimtas vėliau nei ABTĮ. Pagal šį įstatymą į viešojo administravimo sampratos sritį įeina:

- 1) administracinis reglamentavimas;
- 2) vidaus administravimas;
- 3) viešųjų paslaugų teikimo administravimas.

Vidaus administravimo ir administracinio reglamentavimo sampratos didelių problemų nekelia, tačiau „viešųjų paslaugų teikimo administravimas“ reikšmė net ir remiantis šiuo specialiu įstatymu nėra aiški<sup>1</sup>. Aišku tik tai, kad įstatymų leidėjas šiuo įstatymu atskyrė viešųjų paslaugų *teikimą* nuo jų *administravimo*, teigdamas, kad viešojo administravimo institucija, teikianti viešąsias paslaugas, negali vykdyti ir šių paslaugų administravimo. Be to, įstatyme numatyta, kad už viešųjų paslaugų teikimo administravimą negali būti imamas mokes-tis.

Tuo tarpu „viešųjų paslaugų teikimo administravimas“ įstatymo 3 straipsnyje skirstomas taip:

- 1) viešųjų įstaigų steigimas;
- 2) leidimų teikti viešąsias paslaugas privatiems asmenims išdavimas;
- 3) viešųjų paslaugų priežiūra ir kontrolė;

---

<sup>1</sup> Ydinga jau yra tai, kad „administravimas“ čia yra apibrėžiamas per „administravimą“?!

#### 4) viešųjų paslaugų teikimo taisyklių nustatymas.

Galima sakyti, kad „viešųjų paslaugų teikimo administravimas“ yra labai artimas tiek vidaus administravimui, tiek administraciniam reglamentavimui. Formaliai galima teigti, kad šiame įstatyme apibrėždamas viešąjį administravimą Lietuvos įstatymų leidėjas į jo sampratą neįtraukė nei viešųjų paslaugų teikimo, nei skundų–prašymų nagrinėjimo tvarkos. Tokia viešojo administravimo samprata neapimtų viešojo administravimo subjekto veiksmų gyventojų ir visuomenės atžvilgiu: informacijos teikimo, įvairaus pobūdžio pažymų, leidimų ir kitokių dokumentų išdavimo bei įrašų dokumentuose darymo, visuomeninių ir kitokių nevyriausybinų organizacijų registravimo, gyventojų skundų nagrinėjimo bei sprendimų dėl jų priėmimo ir t. t. Tokią siaurą viešojo administravimo sampratą tarsi sustiprina ir nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija, kurioje, atsisakius valstybės tarnautojais laikyti „viešųjų paslaugų“ ir „paslaugų“ tarnautojus, buvo atsisakyta ir ankstesnės nuostatos, kad valstybės tarnautojas „teikia viešąsias paslaugas visuomenei“.

Tokia viešojo administravimo koncepcija galėtų reikšti, kad remdamiesi Viešojo administravimo įstatymu gyventojai negali įgyvendinti įvairių savo teisių ir skųsti šių institucijų sprendimų. Tokia „siauriamoji“ įstatymų leidėjo pozicija kelia didelių problemų. Ji formaliai neapima net Mokesčių administravimo įstatyme numatyto mokesčių apskaičiavimo ir išieškojimo. Be to, sistemingai nagrinėjant Viešojo administravimo įstatymą, galima pastebėti, jog jo trečiasis skirsnis yra skirtas būtent administracinėms procedūroms, t. y. gyventojų skundų ir prašymų priėmimo, nagrinėjimo ir sprendimų dėl jų priėmimo tvarkai nustatyti. Todėl šių procedūrų įgyvendinimo negalima būtų atskirti nuo viešojo administravimo sampratos. Be to, aiškinantis *viešųjų paslaugų teikimo* priskyrimo viešojo administravimo sampratai klausimą galima atkreipti dėmesį į tai, kad įstatyme numatytas „*leidimų teikti viešąsias paslaugas privatiems asmenims išdavimas*“ gali būti suprantamas ne tik kaip viešųjų paslaugų administravimas, bet ir kaip jų teikimas. Įstatymo trečiajame skyriuje, reglamentuojančiame skundų nagrinėjimo tvarką, yra tokių procedūrų, kurios taip pat gali būti suprantamos kaip paslaugų teikimas: pavyzdžiui, prašymų ir skundų iš gyventojų priėmimas, jų persiuntimas kitai institucijai, gražinimas pareiškėjui su informacija, kad prašymą nagrinėja teismas; pareiškėjo informavimas apie surinktus dokumentus, apie duomenų patikrinimo vietoje laiką, apie priimtus viešojo administravimo dokumentus ir pan.

Nors Viešojo administravimo įstatymo tekstas neaiškus bei Valstybės tarnybos įstatymo naujoji redakcija taisytina, mūsų manymu, į viešojo administravimo sampratą įeina ne tik gyventojų skundų ir prašymų nagrinėjimas bei sprendimų dėl jų priėmimas, bet ir paslaugų teikimas. 2000 m. birželio 6 d., remdamasi Viešojo administravimo įstatymu, Vyriausybė (nutarimas Nr. 654) patvirtino Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose pavyzdinę tvarką, kurioje numatė, kaip turi būti minėtose institucijose **aptarnaujami** asmenys tiek tiesiogiai, tiek telefonu. Toks asmenų aptarnavimas taip pat gali (ir turi) būti suprantamas kaip *paslaugų teikimas*. Vėliau, tai yra 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1941, Vyriausybė šį nutarimą pripažino netekusiu galios ir patvirtino naujos redakcijos piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinę tvarką, kurioje taip pat įtvirtintas toks aptarnavimo būdas ir įvardijamas „Vieno langelio“ aptarnavimo tarnyba. Be to, tai patvirtina ir Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės, pagal kurias valstybės tarnautojai tarnauja visuomenei, teikia *paslaugas* ir padeda žmonėms (2002 06 24 Vyriausybės nutarimas Nr. 968).

Apibendrinant galima teigti, kad viešasis administravimas yra susijęs su:

- 1) valstybės tarnautojo veiksmis piliečių ar kitų nepavaldžių asmenų atžvilgiu;
- 2) valstybės tarnybos vidaus darbo organizavimu;
- 3) administracinių taisyklių nustatymu.

Todėl administracinių ginčų komisijos ir administraciniai teismai, galima sakyti, savotiškai vykdo viešojo administravimo monitoringą pagal žinybingumą nagrinėdami skundus. Skundai yra 3 rūšių:

- 1) piliečių skundai dėl valstybės tarnautojų ar valstybės institucijos veiksmų;
- 2) valstybės tarnautojų skundus dėl įstaigos vadovų jų atžvilgiu padarytų tarnybinių sprendimų (tarnybiniai ginčai) bei, pavyzdžiui, įstaigos vadovo reikalavimai atlyginti

materialinę žalą, padarytą pavaldaus tarnautojo institucijos vidinio administravimo srityje;

3) administracinio akto teisėtumo klausimas.

1999 metų viešojo administravimo reforma, pateikdama viešojo administravimo sampratą, ją susiejo su valstybės tarnautojų *paslaugų teikimu* gyventojams. Tai buvo visiškai naujas požiūris į valstybės tarnautojų veiklą posovietinėje visuomenėje, kurioje valstybės tarnautojas (privačių įmonių sovietinėje ekonominėje sistemoje nebuvo), bendraudamas su interesantu dažniausiai buvo arogantiškas „padėties šeimininkas“ ir kuris į mūsų teisinę sistemą ir mastymą atėjo iš Vakarų visuomenės. Tačiau reikia laikyti nesusipratimu tai, jog įstatymų leidėjas vėlesniais įstatymais – ypač Valstybės tarnybos įstatymo nauja redakcija – stengėsi atsisakyti nuostatos apie valstybės tarnautoją kaip apie viešųjų paslaugų teikėją, remdamasis vien tuo, kad valstybės tarnautojo statusas nebesuteikiamas švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros sektoriaus darbuotojams. Net ir „karjeros valstybės tarnautojų“ viešojo administravimo veiksmai gyventojų atžvilgiu, pavyzdžiui, informacijos teikimas, įvairių dokumentų, leidimų ir patentų išdavimas, organizacijų ir įmonių registravimas, įrašų dokumentuose darymas bei kai kurie kiti veiksmai, susiję su asmenų skundų nagrinėjimu, gali (ir turi) būti vadinami „viešosiomis paslaugomis“. Tai atitiktų ne tik mūsų įstatymų leidėjo siekį, kad terminas „valdininkas“ būtų pakeistas terminu „valstybės *tarnautojas*“, bet ir šiuolaikinį demokratiškesnį požiūrį į viešąjį valdymą bei valstybės tarnybą apskritai. Viešojo administravimo sistema pas mus dar ne visiškai skaidri, o kartais net labai klampi bei nemažai joje įstatymų kolizijų. Todėl čia labai svarbus viešojo administravimo monitoringas, kurį, kaip nustatyta Viešojo administravimo įstatyme, organizuoja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Tačiau kol kas sistemškai ir nuosekliai bei išbaigtai tai nedaroma. Atsižvelgiant į administracinių bylų teisenos reformą, viešojo administravimo monitoringą geriausiai gali vykdyti administracinių ginčų komisijos ir administraciniai teismai, nes nagrinėjant ir sprendžiant bet kokį ginčą aiškiai išryškėja viešojo administravimo spragos.

Europos Sąjungos ekspertai, kurie nuolat domisi viešojo administravimo sutvarkymu Lietuvoje, rekomenduoja kurti nešališką ikiteisminę institucinę sistemą fizinių ir juridinių asmenų ginčams su valdžios institucijomis nagrinėti (turima galvoje visos viešojo administravimo institucijos ir tos, kurios valstybės vardu vykdo jos nustatytas funkcijas). Bet čia galima ir suabejoti, ar šios institucijos dabartinėje teisinėje erdvėje galėtų vykdyti viešojo administravimo monitoringą ar kontrolę, nes pagal dabar galiojančius įstatymus ne visų viešojo administravimo institucijų darbuotojai priklauso valstybės tarnautojų kategorijai (tokiai kategorijai nepriklauso mokytojai, dėstytojai, gydytojai, bibliotekininkai ir pan.). Arba kita priežastis. Seimo kontrolieriai turi teisę tirti Apskričių viršininkų administracijose pasitaikančius biurokratizmo ir piktnaudžiavimo atvejus, tuo tarpu vienintelė šiuo metu veikianti ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo institucija – Vyriausioji administracinių ginčų komisija – teisės spręsti ginčus, jeigu jie kyla tarp asmenų ir regionų viešojo administravimo institucijų, neturi (nes gali tirti tik centrinių). O faktą, kad Apskričių viršininkų administracijos veikloje yra nemažai problemų, rodo tai, kad Seimo kontrolierius, kurio kompetencijai yra priskirta ši institucija, iš 2001 metais gautų 560 skundų – 260 skundų gavo dėl Apskričių viršininkų administracijos pareigūnų veiksmų [6, p. 44]. Problema su šios „regioninės“ institucijos kontrole yra dar ir ta, kad Seimo kontrolieriai net ir nustatę įvairių pažeidimų dėl pareigūnų piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi ar biurokratizmo atvejų negali priimti privalomojo pobūdžio sprendimų jų atžvilgiu, – tai yra negali iš esmės ikiteisimine tvarka išspręsti asmenims su šiomis institucijomis kilusių ginčų. Piliečiai Apskrities viršininko administracijos pareigūnų veiksmus gali skusti tik administraciniam teismui, tačiau teisminė procedūra yra gana ilga, kartais asmenys turi mokėti žyminį mokestį, todėl dėl įvairių viešojo administravimo pažeidimų žmonės linkę nutylėti ir į teismą nesikreipti. Todėl būtina užtikrinti efektyvią ikiteisminę šių institucijų kontrolę įsteigiant apskričių administracines ginčų komisijas, kaip tai numatyta Administracinių ginčų komisijų įstatyme. Taip pat būtina keisti šio įstatymo dalį dėl savivaldybių administracinių ginčų komisijų, numatant savivaldybių Taryboms imperatyvinę teisės normą „privalo sudaryti“ vietoj alternatyvios „gali sudaryti“ tokias komisijas.

Apibendrinant galima pasakyti, kad administracinių teismų įsteigimas reformavo teisminį administracinių ginčų nagrinėjimą į visai savarankišką teiseną ir teisminis monitoringas viešajame administravime jau yra. Lietuvoje šiuo metu įstatymuose numatyta, bet dar nesukurta vientisa ir vienoda bei nuosekli ikiteisminė viešojo administravimo kontrolės (monitoringo) sistema. Šiuo metu tai atlieka tik Vyriausioji administracinių ginčų komisija, tačiau ji ikiteisimine tvarka nagrinėja tik ginčus, kilusius tarp fizinių ir juridinių asmenų bei centrinių valdymo institucijų. Todėl ateityje (ypač įsteigus apskričių ir savivaldybių administracinių ginčų komisijas), norint užtikrinti viešojo administravimo sistemos ir jos struktūrų efektyvią veiklą bei asmenų pažeistų teisių gynybą, reikėtų peržiūrėti visų ikiteisminių institucijų, nagrinėjančių asmenų skundus su viešojo administravimo subjektais, kompetenciją ir siekti, kad jos mūsų šalyje būtų kuo greičiau adaptuotos ir akceptuotos. Tai būtų labai svarus žingsnis integruojantis į Europos Sąjungos šalių viešosios teisės demokratines tradicijas.

## II. Valstybės tarnybos samprata ir jos kaita nuo Valdininkų įstatymo iki Valstybės tarnybos įstatymo

Viešąjį administravimą vykdo valstybės tarnautojai. Administraciniai teismai nagrinėja *tarnybinius ginčus*, kurie kyla tik dėl asmenų, patenkančių į valstybės tarnautojų kategoriją. Taigi nustatant skundo nagrinėjimo žinybingumą svarbu nustatyti, kokiai kategorijai priskirtinas konkretus darbuotojas (administraciniai teismai nenagrinėja ginčų dėl darbuotojų, su kuriais buvo sudaryta darbo sutartis). Todėl labai svarbu aiškiai apibrėžti, kokie pareigūnai patenka į valstybės tarnautojų kategoriją, o kuriems valstybės tarnautojo statusas nėra taikomas. Juolab, kad įstatymai nepateikia valstybės tarnautojų pareigybių sąrašo, jį sudaro ir tvirtina pačios institucijos.

1995 metais priimtas **Valdininkų įstatymas** jau numatė valstybės tarnybos bei valstybės ir savivaldybės tarnautojų sąvokas. Valstybės (savivaldybės) tarnautojus šis įstatymas traktavo plačiąja prasme: pagal jį – tai visi darbuotojai, atlyginimą gaunantys iš valstybės ar savivaldybės biudžeto (tai ir mokytojai, policininkai, teisėjai, medicinos darbuotojai, diplomatai, valdininkai ir t. t.), išskyrus politikus (renkamus asmenis). Tačiau įdomu tai, kad šio įstatymo tikslas buvo sureguliuoti ne visų valstybės tarnautojų teisinę padėtį, o tik vieną iš valstybės tarnautojų profesinį korpusą – *valdininkus*, kuriais buvo laikomi tik valstybės (savivaldybės) valdymo institucijose dirbantys darbuotojai (išskyrus techninius darbuotojus ir politikus). Valdininkai buvo skirstomi į A ir B lygius. A lygio valdininkų pareigybės buvo tiesiogiai susijusios su politikų funkcijų vykdymu, o tarnybos trukmė – terminuota ir susijusi su politiko kadencija. B lygio valdininkais buvo laikomi „nepolitiniai klerkai“, kurių funkcijos yra bendresnio pobūdžio, o jų tarnyba nesusieta su politikų įgaliojimų trukme.

Įstatymų leidėjas šiuo įstatymu tarsi sureikšmino vieną iš valstybės tarnautojų korpusą – darbuotojus, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai susiję su valstybinės valdžios įgyvendinimu. Nors įstatymo tekstas buvo gana trumpas ir valstybės tarnybos sistemos nesukūrė, bet reikia pasakyti, kad jame siekta įtvirtinti kai kuriuos demokratinės valstybės tarnybos sistemos principus (pirmąkart numatytas viešas konkursas į valdininko postą, numatytos tam tikros valdininkų pareigos). Tačiau nei apie viešąjį valdymą, nei juo labiau apie paslaugų teikimą šiame įstatyme nebuvo nieko pasakyta. Jis reglamentavo tik valdymo institucijų darbuotojų *vidinį valdymą* (administravimą) ir žmogui, nepatenkintam valdininkų darbu, jokių teisių ar garantijų nesuteikė. Valdininkų įstatymas galiojo iki 1999 metų, tai yra praktiškai iki Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymų įsigaliojimo.

Kitas sprendimas valstybės tarnybos koncepcijos link (dar tebegaliojant *Valdininkų įstatymui*) buvo žengtas po dvejų metų – 1997 metais priėmus **Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymą**. Šis įstatymas yra įdomus tuo, kad pagal jį valstybės tarnautojo samprata yra panaši į „pareigūno“ sampratą, numatytą Administracinių teisės pažeidimų ir Baudžiamajame kodeksuose (*asmenys, turintys valstybės valdžios atstovo funkcijas ir administracinius įgaliojimus*). Į šią sampratą neįeina mokytojai, gydytojai, bibliotekininkai ir pan., tačiau, be valdininkų, į ją įeina politikai bei teisėjai. Tokį platų valsty-

bės tarnybos sampratos traktavimą galima suprasti atsižvelgiant į šio įstatymo tikslą – užkirsti kelią įvairaus pobūdžio piktnaudžiavimams tarnybine padėtimi.

1999 metais, priėmus **Valstybės tarnybos įstatymą**, pagaliau buvo priimtas esminis sprendimas valstybės tarnybos sampratos sisteminimo link. Čia valstybės tarnautojas buvo suprantamas kaip valstybės (savivaldybės) institucijoje dirbantis darbuotojas, atliekantis viešojo administravimo funkcijas ar teikiantis viešąsias paslaugas visuomenei. Tačiau suvokti valstybės tarnautojų specifiką ir pagal šį įstatymą nebuvo lengva. Visų pirma pagal šį įstatymą valstybės tarnautojai buvo suskirstyti į 4 kategorijas:

- 1) viešojo administravimo valstybės tarnautojai (karjeros valstybės tarnautojai ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai);
- 2) viešųjų paslaugų valstybės tarnautojai (pedagogai, gydytojai, bibliotekininkai ir kt.);
- 3) paslaugų valstybės tarnautojai (atliekantys ūkines ir technines funkcijas);
- 4) statutiniai valstybės tarnautojai (sukarintų teisėsaugos institucijų darbuotojai).

Pagal 1999 metų įstatymo schemą į pirmąją grupę įeina valstybės tarnautojai, kuriems pagal Valdininkų įstatymą suteiktas valdininko statusas. Karjeros valstybės tarnautojai atitinka B lygio valdininkus, o politinio (asmeninio) pasitikėjimo – A lygio valdininkus. Tik užimti karjeros valstybės tarnautojo pareigas reikalaujama skelbti viešąjį konkursą. Į antrąją grupę patenka švietimo, mokslo, kultūros, sporto, sveikatos priežiūros ir pan. darbuotojai. Tačiau tokią išvadą galima padaryti ne iš įstatymo teksto, o iš 2000 m. liepos 4 d. Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymu Nr. 79 patvirtinto Valstybės tarnautojų pareigybių pavyzdinio sąrašo. Iš šio sąrašo matyti, kad mokytojai, dėstytojai, gydytojai, bibliotekininkai, muziejų darbuotojai ir kt. priskiriami atskirai – *viešųjų paslaugų valstybės tarnautojų* – kategorijai, su kuriais yra sudaroma darbo sutartis (pagal darbo įstatymus) ir kuriems negalioja Valstybės tarnybos įstatyme numatyta viešojo konkurso organizavimo tvarka. Į trečią valstybės tarnautojų grupę įeina darbuotojai, atliekantys ūkines–technines funkcijas, kurie anksčiau valdininkų statuso neturėjo. Į ketvirtą valstybės tarnautojų grupę pateko statutiniai pareigūnai, kuriems Valstybės tarnybos įstatymas taikomas tik tais atvejais, kai to nereglamentuoja atskiri tarnybų statutai.

Galima manyti, kad šis įstatymas apėmė beveik visus darbuotojus, atlyginimą gaunančius iš valstybės (savivaldybės) biudžeto. Tačiau įstatymo 4 straipsnyje nurodyta, kad valstybės tarnautojų (plačiąja prasme) ir kategorijos jau neturi valstybės tarnybos statuso. Tai yra:

- 1) politikai;
- 2) teisėjai ir prokurorai;
- 3) Seimo kontrolieriai, valstybės kontrolierius, Lietuvos banko valdybos nariai, Seimo, Seimo Pirmininko ar Respublikos Prezidento paskirti valstybinių komisijų nariai;
- 4) valstybės ir savivaldybių įmonių darbuotojai;
- 5) profesinės karo tarnybos kariai<sup>1</sup>.

Šios išimtys galutinai sujaukė valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratą bei neatitiko Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatyme pateiktos valstybės tarnautojo sampratos. Todėl iš naujos Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos buvo laukta aiškesnės ir nuoseklesnės valstybės tarnybos sampratos.

**Nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija** įsigaliojo praėjus trejiems metams po to, kai įstatymas buvo priimtas 2002 m. liepos 1 d. [2]. Šios redakcijos Aiškinamajame rašte buvo teigiama, kad ji priimama siekiant užtikrinti funkcionalų valstybės tarnybos modelio Lietuvoje įgyvendinimą bei reglamentavimo tobulinimą, aukštą paslaugų kokybę, atsakomybę už priimtus sprendimus, panaikinti nepagrįstai dideles išeitines kompensacijas, išvengti teisės normų kolizijų statutinių tarnautojų santykiuose, įvesti valstybės tarnautojų kvalifikacines klases (I, II, III), už kurias siūloma mokėti atitinkamus priedus ir taip skatinti kvalifikacijos kėlimą, vietoj detalaus tarnybinių nusižengimų reglamentavimo nustatyti bendruosius tarnybinių nusižengimų pagrindus ir pan. [3]. Į klausimą, ar nauja įstatymo redakcija pateisino iškeltus tikslus, šiandien vienareikšmiškai atsakyti dar sunku.

---

<sup>1</sup> 2000 m. rugpjūčio 29 d. įstatymo pataisa į šį sąrašą buvo įtraukti ir „viešųjų įstaigų darbuotojai“.

Naujoje Įstatymo redakcijoje iš valstybės tarnautojo statuso išbraukti vadinamieji „viešųjų paslaugų valstybės tarnautojai“ (pedagogai, gydytojai ir kt.) ir „paslaugų valstybės tarnautojai“ (darbuotojai, atliekantys ūkines–technines funkcijas). Todėl kiek supaprastintas valstybės tarnautojų klasifikavimas. Pateiktame valstybės tarnautojo apibrėžime nebeliko nuostatos, kad jis gali teikti viešąsias paslaugas. Pagal Įstatymo 2 straipsnį dabar valstybės tarnautojus galima suskirstyti į tris grupes:

- 1) karjeros valstybės tarnautojai;
- 2) politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai;
- 3) statutiniai valstybės tarnautojai.

Pagal šį klasifikavimą 1–os ir 2–os grupės valstybės tarnautojai nebėra vadinami (kaip buvo pirmoje Įstatymo redakcijoje) „viešojo administravimo valstybės tarnautojais“. Į valstybės tarnautojų kategoriją nebeįtraukiami vadinamieji „viešųjų paslaugų valstybės tarnautojai“ ir „paslaugų tarnautojai“. Įstatymo leidėjo *ratio* šiuo atveju greičiausiai buvo ta, kad tiek ūkines–technines funkcijas atliekančių darbuotojų, tiek pedagogų, gydytojų ir pan. teisinį statusą turėtų reguliuoti darbo įstatymai, o ne požiūris, kokioje institucijoje (privačioje ar valstybinėje) pedagogas ar gydytojas dirba. Vis dėlto Valstybės tarnybos įstatymo naujos redakcijos 4 straipsnio 3 dalies 9 punkto formuluotė, pagal kurią šis įstatymas netaikomas „darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį ir gaunantiems darbo užmokestį iš valstybės ir savivaldybių biudžetų“ yra kritikuotina. Ši įstatymo formuluotė nieko nepasako apie darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis. Tai, kad šis punktas yra taikomas būtent dėstytojams, pedagogams, gydytojams, slaugėms, bibliotekininkams ir pan., galima sužinoti ne iš paties įstatymo teksto, o tik žinant, kad prieš įsigaliojus Įstatymo naujai redakcijai šių darbuotojų darbo santykius reguliavo Darbo sutarties įstatymas.

Čia reikėtų paminėti kai kurias kitas, svarbesnes *Valstybės tarnybos įstatymo* pataisas:

– įstatyme nebeliko nuostatų apie valstybės tarnybos rezervo institutą, kuris institucijos reorganizavimo atveju atleistiems valstybės tarnautojams buvo suteikęs nemažai garantijų neprarasti valstybės tarnautojų statuso: 6 mėnesius po atleidimo asmeniui turėjo būti mokamas minimalus mėnesinis atlyginimas (nuostata, kad per šį laikotarpį jam turi būti siūlomos naujos pareigos, išliko). Be to, kiek sumažintos išėtinės išmokos atleidžiamiesiems iš pareigų valstybės tarnautojams („išėtinės kompensacijos“ terminas, vartotas ankstesnėje redakcijoje, kažkodėl pakeistas „išėtinės išmokos“ terminu (Darbo sutarties įstatyme vartojamas „išėtinės pašalpos“ terminas));

– nauja redakcija suteikia valstybės tarnautojams ir naujų garantijų:

- valstybės tarnautojams socialinių ir kitokių problemų atvejais gali būti išmokama 5 MMA dydžio pašalpa;
- nauja įstatymo redakcija valstybės tarnautojui suteikia teisę į vienerių metų neapmokamas atostogas kvalifikacijai kelti, kas penkerius metus;

– valstybės tarnautojų pareigybės skirstomos nebe į keturis, bet į tris lygius (A, B, C), nes asmuo, turintis valstybės tarnautojo statusą, nebegali turėti žemesnį kaip vidurinį išsilavinimą. Vietoj 30 pareigybių kategorijų dabar palikta 20. Be to, atsirado valstybės tarnautojų kvalifikacinės klasės (trys), ko anksčiau nebuvo;

– sušvelnėjo reikalavimai asmenims, stojantiems į valstybės tarnybą – nebereikalaujama, kad būtų atlikta karo prievolė. Šioje redakcijoje nebeliko nuostatos apie valstybės tarnautojo priesaiką;

– labai sumažėjo tarnybos vadovo galimybė valstybės tarnautojui skirti tarnybines nuobaudas (nebeliko skirstymo į lengvus, vidutinius ir sunkius nusižengimus). Pirmoje įstatymo redakcijoje buvo išvardyta 11 rūšių skirtingų sunkių nusižengimų, už kuriuos valstybės tarnautojas galėjo būti atleistas iš valstybės tarnybos. Dabar šis sąrašas sumažėjo iki keturių atvejų. Iš tarnybinių nusižengimų sąrašo „dingo“ tokie nusižengimai kaip šiurkštus elgesys su interesantais, pareigų neatlikimas, seksualinis priekabiavimas ir pan. Taigi sumažėjo įstaigų vadovų galimybės už šiuos nusižengimus taikyti atleidimą iš pareigų ir kitokias tarnybines nuobaudas valstybės tarnautojams. Tiesa, panašaus pobūdžio nusižengimus pagal Valstybės tarnybos įstatymo 3 ir 15 straipsnius galima bus kvalifikuoti kaip tarnybinės etikos principų ir taisyklių pažeidimus, tačiau etikos principų taikymas Lietuvos valstybės tarnyboje



gali susidurti ne tik su atskirų etikos principų neapibrėžtumu, bet ir su egzistuojančiu teisiniu mentalitetu.

### Vietoj išvadų

Apibendrinant tai, kas buvo nagrinėjama šiame straipsnyje, būtų galima pateikti kai kuriuos apibendrinimus ir pasiūlymus:

1) Viešojo administravimo bei Valstybės tarnybos įstatymuose įrašyti nuostatą, kad valstybės tarnautojo atliekamos viešojo administravimo funkcijos yra susijusios su viešųjų paslaugų visuomenei teikimu;

2) būtina įsteigti administracinių ginčų komisijas savivaldybėse ir apskrityse, kaip tai yra numatyta įstatymuose;

3) nors dabartinė Valstybės tarnybos įstatymo redakcija valstybės tarnybą labiau sieja su viešojo administravimo funkcijų atlikimu, tačiau gydytojų, pedagogų ir kultūros įstaigų darbuotojų padėtis lieka labai nevienareikšmiška: viena vertus – jie teikia viešąsias paslaugas, kita vertus – jie nepatenka į Valstybės tarnybos įstatymo normų sferą.

4) įstatymų leidėjas turi aiškiai apibrėžti viešojo administravimo monitoringo subjektus ir sistemą, kad deklaratyvi Viešojo administravimo įstatymo 10 straipsnio nuostata galėtų būti įgyvendinama.



### LITERATŪRA

1. **1998 m. birželio 25 d.** Seimo nutarimas „Dėl Teisinės reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1998. Nr. 61–1736.
2. **Valstybės** tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr.45–1708.
3. Žr. <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=153801&Condition2=>
4. Tai, kad skirtingi įstatymai kiek kitaip apibrėžia „viešojo administravimo“ sampratą, pastebėjo ir Vyriausiasis administracinis teismas savo 2001 m. sausio 25 d. nutartyje. Žr.: **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo biuletenis // Administracinių teismų praktika. Nr. 1. 2001.
5. **Vyriausiosios** administracinių ginčų komisijos darbo ataskaita // [www.vagk.lt/veiklos\\_atsakaitos.php](http://www.vagk.lt/veiklos_atsakaitos.php)
6. **Lietuvos Respublikos** Seimo kontrolierių 2001 metų darbo ataskaita. – Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2002.
7. **Puškorius S.** (ats. redaktorius). Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija. – Vilnius: LTU, 2002.
8. **Denhardt R. B.** Viešųjų organizacijų teorijos. – Algarvė, 2001.
9. **Weber M.** The theory of social and economic organization. – New York: Oxford University Press, 1947.



### *Reform of Public Administration in Lithuania and our Legal Mentality*

*Adolfas Gylys*

*Law University of Lithuania*

*Assoc. Prof. Dr. Vaidotas A. Vaičaitis*

*Vilnius University*

### **SUMMARY**

*Adoption of the Lithuanian Constitution of 1992 was basis for constructing a new system of relationship between the Government and a person, where „Government serves for people“ (art. 5 of the Constitution), but not vice versus. In the same time it was a background for development of democratic system of public administration. But only in 1999 a new democratic system of public administration was established in Lithuania: civil service was understood as a public service for people, where civil servants are helping people in finding certain information and solving their problems. This reform was established together with administrative courts and administrative commissions, for old institutions could not properly implement this reform into life.*

*But three years of this reform raised certain problems as well. It was clear that establishment of new institutions and adoption of new laws is not enough in changing society into democratic one. The main problems were not institutional or pure legal, but of mentality character. Therefore, new version of Civil service law (of 2002) does not solve all the problems in the civil service sector. From one side - it simplifies the concept of civil service and civil servant by excluding technical assistants and teachers/physicians and the like from corpus of civil servants. But from the other side - possibility of chief of public institution and ombudsman in using disciplinary punishments is very limited under new amendments of the law.*

*Authors of this article share a common opinion that establishment of good pre-judicial institutional system can help in improving abilities of public administration in our country. In achieving it - administrative commissions in municipalities and county administration should be established. The authors also try to share their opinion that **public administration** in Lithuania should be understood (by scholar and legislature) as a sort of **public service** for society.*