

ADMINISTRACINĖS DISKRECIJOS ESMĖ IR DISKRECIJOS KONTROLĖS GALIMYBĖS

Doc. dr. Algimantas Urmonas

Dr. Birutė Pranevičienė

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas umonika@takas.lt, lprane@tef.ktu.lt

*Pateikta 2002 m. birželio 25 d.
Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 12 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros vedėjas
docentas dr. Algimantas Džiegoraitis ir šio Universiteto Socialinio darbo fakulteto Psichologijos katedros
profesorius habil. dr. Viktoras Justickis*

S a n t r a u k a

Šiame straipsnyje atskleidžiama diskrecijos samprata bei aptariamos diskrecijos kontrolės galimybės. Straipsnį sudaro šešios dalys.

Pirmojoje dalyje aptariama diskrecijos esmė ir reikšmė demokratinėje valstybėje. Demokratinėje valstybėje kiekviena iš trijų valdžių turi tam tikrą veiksmų laisvę, vadinamą diskrecija, kuri sudaro prielaidas kiekvienai iš valdžių savarankiškai vykdyti savąją funkciją, t. y. veikiant savo nuožiūra priimti savarankiškus sprendimus. Tačiau net ir turėdama diskrecijos teisę kiekviena valdžia turi paisyti Konstitucijos, įstatymų ir bendrųjų teisės principų.

Antrojoje dalyje aptariama legislatyvinė administracijos diskrecija, atsirandanti dėl tam tikro valdžių funkcijų persipynimo. Teisėkūros funkcijos perdavimas vykdomajai valdžiai yra susijęs su legislatyvine administracijos diskrecijos teise, kurios praktiškai neįmanoma kontroliuoti, nes Seimo priimti aktai, deleguojantys legislatyvinę diskreciją, dažnai yra deklaratyvūs, todėl vykdančioji institucija gali gana laisvai pasirinkti įstatymo įgyvendinimo veiklos variantus arba netgi ignoruoti Seimo pavedimus.

Trečiojoje dalyje pateikiama administracinės diskrecijos samprata, kuri skiriasi nuo legislatyvinės administracijos diskrecijos tuo, kad pirmuoju atveju administracija naudojami veiksmų laisvę, vykdydama savo, kaip vykdomosios valdžios, funkcijas, tuo tarpu antruoju atveju administracija vykdo kvazilegislatyvinės funkcijas, ir toms funkcijoms vykdyti jai suteikiama legislatyvinė diskrecija. Aptariama administracinės diskrecijos didėjimo tendencija ir iš to kylantys privalumai bei trūkumai.

Ketvirtojoje dalyje išryškintas administracinės diskrecijos ir administracinės savivalės skirtumas.

Penktojoje dalyje pristatoma *ultra vires* doktrina, leidžianti įvertinti, ar nebuvo piktnaudžiaujama diskrecijos teise. Terminas *ultra vires* (lot.) reiškia „virš jėgų“. Pateikiamos ir atskirai aptariamoms 3 *ultra vires* rūšys: 1) esminė *ultra vires* (*substantive ultra vires*), 2) procedūrinė *ultra vires* (*procedural ultra vires*) ir 3) piktnaudžiavimas įgaliojimais (*abuse of power*).

Šeštojoje dalyje aptariamos administracinės diskrecijos taikymo kontrolės galimybės Lietuvoje. Nagrinėjami administracinių teismų ir Seimo kontrolierių įstaigos įgaliojimai ir galimybės patikrinti administracinės diskrecijos taikymo atvejus. Pažymima, jog administracinių teismų galimybė patikrinti, ar administracinė diskrecija buvo tinkamai panaudota, ribota, o kartais jie visai neturi tokios galimybės, jeigu teisės aktai, kuriais remdamasi veikė administracija, yra deklaratyvūs, nekonkretūs ir migloti. Tuo tarpu Seimo kontrolierius turi daugiau galimybių nei administracinis teismas nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos administracinės diskrecijos panaudojimo ribos, tačiau negali išakmiai nurodyti ištaisyti dėl netinkamų veiksmų atsiradusią žalą – tai galėtų padaryti teismas.

Ivadas

Kiekvienoje demokratinėje valstybėje siekiama užtikrinti, kad žmogaus teisės ir laisvės nebūtų nepagrįstai ar neteisėtai ribojamos pačių piliečių įgaliotos valdžios institucijų veiksmų. Tam kuriamos teisinės institucijos, leidžiančios įvertinti administravimo institucijų veiklą bei apginti ir atkurti šių institucijų veiksmų pažeistas piliečių teises.

Valstybinių institucijų esminė paskirtis – padėti piliečiams tinkamai gyventi, įgyvendinti savo teises bei laisves. Šiai misijai vykdyti valstybinėms institucijoms suteikiama nemažai galių. Analizuojant vykdomosios valdžios institucijoms suteiktų teisių pobūdį matyti diskrecijos vyravimas.

Terminas „diskrecija“ (lot. *discretio*, pranc. *discretion*) „Tarptautinių žodžių žodyne“ apibūdinamas kaip „veiksmų laisvė“, „nuožiūra“ [1, p. 220]. Institucijos arba pareigūno diskrecija – tai teisė spręsti kokį nors klausimą, veikti savo nuožiūra. Ši institucijos arba pareigūno diskrecija turėtų palengvinti ir užtikrinti efektyvų institucijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą ir kartu prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo. Tačiau susidaro paradoksali situacija, kai suteiktosios diskrecinės galios tampa grėsmingos pačiam žmogui: veikdamas savo nuožiūra pareigūnas ar institucija gali „nuklysti“ nuo valstybinėms institucijoms priskirtų bendrųjų tikslų ir susitelkęs į specifinius konkrečios institucijos tikslus pažeisti piliečių teises.

Todėl labai svarbu išsiaiškinti, kas gi yra administracinė diskrecija ir kaip ja turi būti naudojamosi, kad būtų išvengta žmogaus teisių ir laisvių suvaržymų. Reikia pažymėti, jog Lietuvoje ši tema nebuvo nuosekliai ir giliai analizuota, nors dar prieškarinio Lietuvoje Vytauto Didžiojo universiteto profesoriai M. Riomeris, P. Leonas yra minėję egzistuojant administracijos diskrecinę galią ir jos kontrolės būtinybę. Pastaruoju metu diskrecijos tema yra rašęs doc. dr. A. Šakočius [2, p. 255], kai kuriuos policijos diskrecinės galios klausimus analizavo doc. dr. A. Laurinavičius [3, p. 138]. Manome, kad šis straipsnis atskleis iki šiol plačiau neapartus administracinės diskrecijos ir jos taikymo kontrolės aspektus.

Šiame straipsnyje siekiama išsiaiškinti diskrecijos esmines ypatybes ir jos reikšmę demokratinėje valstybėje, aptarti legislatyvinę administracijos diskreciją, pateikti administracinės diskrecijos sampratą ir išryškinti jos skirtumą nuo administracinės savivalės, taip pat pristatyti administracinės diskrecijos kontrolės kriterijus: *ultra vires* doktriną, leidžiančią įvertinti, ar nebuvo piktnaudžiaujama diskrecijos teise, ir, galiausiai, trumpai apžvelgti administracinės diskrecijos taikymo kontrolės galimybes Lietuvoje.

Diskrecijos esmė ir reikšmė demokratinėje valstybėje

Vienas iš kertinių demokratinės valstybės organizavimo principų yra valdžių padalijimo principas. Todėl analizuojant diskrecijos esmę bei pasireiškimą modernioje valstybėje gali būti kalbama atskirai apie įstatymų leidėjo diskreciją, administracijos (vykdomosios valdžios) diskreciją ir teismų diskreciją.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne viename savo nutarimų konstatavo, jog Seimas, turėdamas konstitucinius įgaliojimus leisti įstatymus, šioje srityje turi diskreciją“ [4]. Tačiau „net ir turėdamas šią diskreciją, įstatymų leidėjas visais atvejais turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų“ [5]. Kitaip sakant, galima apibrėžti įstatymų leidėjo veiksmų laisvės ribas.

Panašiai kaip ir įstatymų leidžiamoji valdžia, vykdydama savo funkciją, taip ir vykdomoji bei teisminė valdžia turi diskreciją, kitaip sakant, veiksmų laisvę įgyvendindama konkrečiai valdžiai priskirtus uždavinius. Ignoravus ar panaikinus diskrecijos teisę būtų labai sudėtinga kalbėti apie kiekvienos iš trijų valdžių savarankiškumą, atskyrimą, kadangi tokiu atveju būtų atimta galimybė kiekvienai valdžiai priimti savarankiškus sprendimus. Todėl šiuolaikinėse valstybėse siekiama, jog ne tik įstatymų leidžiamoji valdžia turėtų diskreciją priimdama įstatymus, o teisminė valdžia turėtų diskreciją vykdydama teisingumą, bet ir vykdomoji valdžia turėtų tam tikrą veiksmų laisvę, spręsdama ir įgyvendindama jai pavestus uždavinius.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ne tik įtvirtina valdžių padalijimo principą, bet ir riboja valdžios galias [6, 5 str.]. „Valdžių padalijimu į įstatymų leidžiamąją, administracinę ir

teisminę tauta pirmiausiai siekė apsisaugoti nuo savo pačios sukurtos valdžios, kad ta valdžia neištrūktų iš tautos kontrolės, nepiktnaudžiautų gautais įgaliojimais ir nevirstų grėsme ją kūrusiojo teisėms“ [7, p. 543]. Todėl analizuojant diskrecijos reikšmę šiuolaikinėse valstybėse taip pat svarbu nustatyti tuos atvejus, kai naudojimasis diskrecijos teise gali sukelti neigiamų padarinių. Būdingiausias netinkamo naudojimosi diskrecijos teise situacijas aptarsime vėliau.

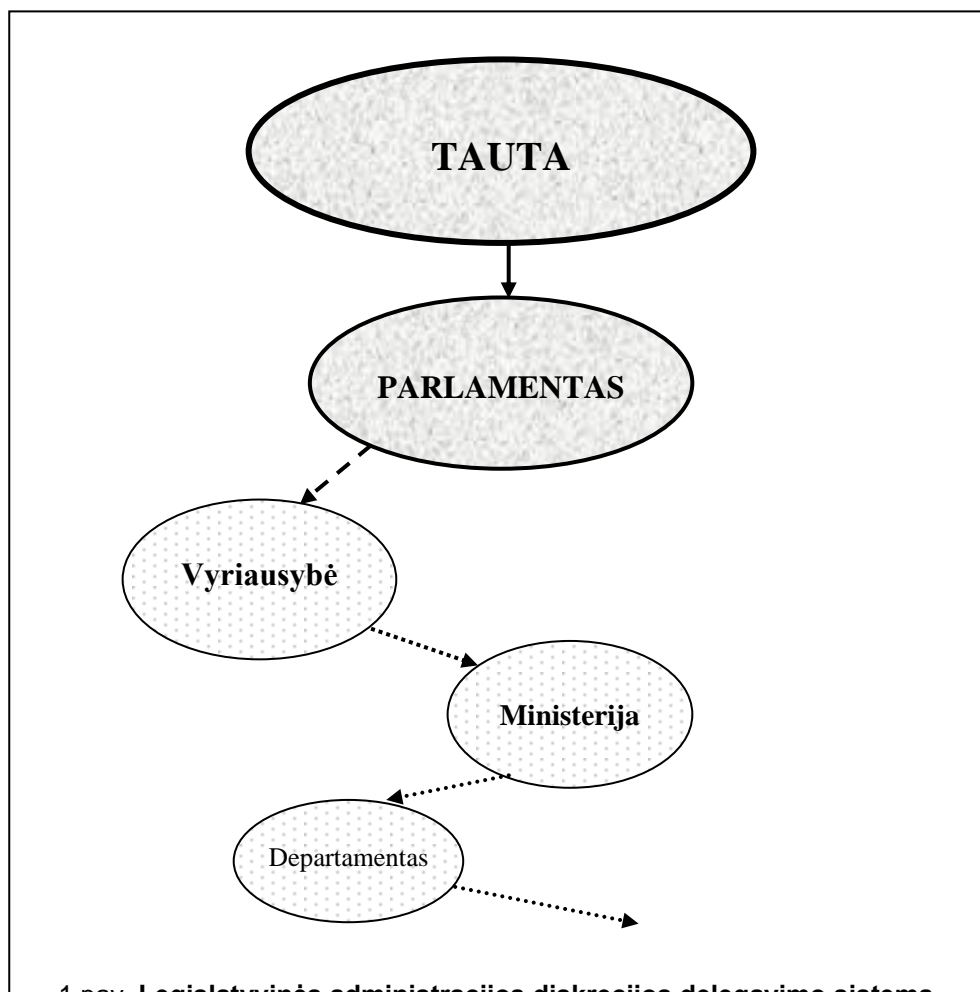
Kartu derėtų pažymėti, jog kai kuriais atvejais vyksta tam tikras valdžių susilieėjimas arba funkcijų persipynimas, ir tuomet būtina tiksliau nustatyti, kas ir kodėl gali naudotis diskrecijos teise. Vieną tokių galimų situacijų vertėtų aptarti atskirai.

Legislatyvinė administracijos diskrecija

Demokratinėje valstybėje piliečiai perduoda įstatymų leidimo teisę Parlamentui. Tauta pasilieka sau legislatyvinę diskreciją tik išimtiniais atvejais (kai rengiami referendumai itin svarbiais visai valstybei klausimais). Pagrindinis teisėkūros subjektas atstovaujamosios demokratijos sąlygomis yra Parlamentas. Tačiau Parlamentas nėra paskutinė institucija, kuriai yra deleguojama legislatyvinė diskrecija. Iš tautos gavęs įgaliojimus leisti įstatymus Parlamentas savo ruožtu perduoda dalį savosios diskrecijos vykdomajai valdžiai (administracijai). Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo [6, 94 str.], įstatymų vykdymui užtikrinti Vyriausybė kuria poįstatyminius teisės aktus, vadinasi, taip pat tampa teisėkūros subjektu. Bet ir tuo dar nesibaigia legislatyvinės diskrecijos delegavimas – Vyriausybė gali perduoti dalį iš Parlamento gautos diskrecijos ministerijoms, o šios savo ruožtu taip pat gali perduoti dalį deleguotos diskrecijos žemesnei institucijai ar pareigūnui. Doc. dr. A. Šakočius pagrįstai kelia klausimą: ar ministerijos, įgyvendindamos gautąją diskreciją, tiksliai identifikuoja visuomenės norus, jeigu joms diskrecija suteikiama jau ne tautos išrinktos institucijos – Seimo, o Vyriausybės? [2, p. 259].

Lietuvoje matyti tendencija, jog vykdančioji institucija gana laisvai gali pasirinkti įstatymo įgyvendinimo veiklos variantus, nes priimtieji įstatymai yra deklaratyvūs. Tokiais atvejais gana sudėtinga kalbėti apie legislatyvinės administracijos diskrecijos kontrolę.

Be to, neretai pasitaiko, jog įstatyme įsakmiai nurodoma, jog Vyriausybė turi parengti vieno ar kito įstatymo įgyvendinimo tvarką, tačiau Vyriausybė naudojasi „negatyviąja“ diskrecija, pasireiškiančia neveikimu, kitaip sakant Seimo pavedimų ignoravimu. Pateikiame tokių atvejų pavyzdžių.



1 pav. ~~Legislatyvinės administracijos diskrecijos delegavimo sistema~~

1) 2000 m. liepos 18 d. priimtame Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse yra nuostata, numatanti valstybės pareigą išlaikyti vaikus, jeigu jų negali išlaikyti tėvai: „1. Valstybė išlaiko nepilnamečius vaikus, ilgiau kaip mėnesį negaunančius išlaikymo iš tėvo (motinos) ar kitų pilnamečių artimųjų giminaičių, turinčių galimybę juos išlaikyti. 2. Valstybės teikiamo išlaikymo dydį, tvarką ir sąlygas nustato Vyriausybė“ [8, 3.204 str.].

Lietuvos Respublikos Seimas, priimdamas naująjį Civilinį kodeksą, numatė, jog Vyriausybė minėtąją tvarką ir sąlygas turėtų nustatyti iki 2002 m. sausio 1 d.: „Normos dėl valstybės išlaikymo nustatymo vaikams, kurie ilgiau kaip mėnesį negauna išlaikymo iš tėvo (motinos) ar iš kitų artimųjų giminaičių, turinčių galimybės juos išlaikyti, įsigalioja nuo 2002 m. sausio 1 d.“ [9, 27 str.].

Reikia pažymėti, jog Vyriausybė iki šiol ignoruoja šį Seimo nurodymą.

2) Naujajame Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse nustatyta, kad visi juridiniai asmenys turės būti įregistruoti juridinių asmenų registre, kuris bus laikomas pagrindiniu valstybės registru.

2001 m. birželio 12 d. priimtas Lietuvos Respublikos juridinių asmenų registro įstatymas, pagal kurį Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, kaip juridinių asmenų registro tvarkytoja, nuo juridinių asmenų registro veiklos pradžios perims iš visų registruojančių institucijų duomenis bei dokumentus ir tvarkys juridinių asmenų registrą. Nustatyta, kad juridinių asmenų registro steigėja yra Vyriausybė. Pagal Lietuvos Respublikos civilinio kodekso įgyvendinimo įstatymo 50 straipsnio 2 punktą Lietuvos Respublikos Vyriausybė buvo įpareigota patvirtinti juridinių asmenų registro nuostatus, o pagal šio įstatymo 50 straipsnio 6 punktą juridinių asmenų registras turėjo būti įsteigtas iki 2002 m. sausio 1 d. Tačiau įstatymo nuostata kol kas neįgyvendinta ir steigti juridinių asmenų registrą vėluojama.

Panašių pavyzdžių būtų galima išvardyti ir daugiau. Jie atskleidžia, jog Vyriausybė nevensia nadotis „negatyviaja“ diskrecija arba, kitaip sakant, savo nuožiūra neveikti, net jeigu Seimas ir įpareigojo veikti. Nėra aiškaus mechanizmo, kas ir kaip tokiu atveju galėtų kontroliuoti legislatyvinę administracijos diskreciją. Galima prieiti išvadą, jog legislatyvinė administracijos diskrecija apskritai nėra kontroliuojama, išskyrus specifinę kontrolę tais atvejais, kuomet tai gali atlikti Konstitucinis Teismas, turintis įgaliojimus paskelbti prieštaraujančiais Konstitucijai ir dėl to negalimus taikyti tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios aktus, taip pat administraciniai teismai, turintys įstatymu jiems nustatytą galią vykdomosios valdžios institucijų aktus pripažinti prieštaraujančiais įstatymams.

Administracinės diskrecijos samprata

Iki šiol buvo kalbėta apie specifinius atvejus, kai administracijai deleguojama legislatyvinė diskrecija. Vertėtų išsiaiškinti, kuo skiriasi legislatyvinė administracijos diskrecija nuo administracinės diskrecijos. Administracinė diskrecija skiriasi nuo legislatyvinės administracijos diskrecijos tuo, kad pirmuoju atveju administracija naudojasi veiksmų laisve, vykdydama savo, kaip vykdomosios valdžios, funkcijas, tuo tarpu antruoju atveju administracija vykdo kvazilegislatyvines funkcijas, ir toms funkcijoms vykdyti jai suteikiama legislatyvinė diskrecija.

Peteris M. Shuckas įstatymą vaizdingai lygina su skeletu, o administracinę diskreciją – pareigūno laisvę pasirinkti vieną iš daugelio galimų sprendimų variantų, neperžengiant nustatytų ribų – muskulatūra [10, p. 155]. Jis teigia, jog diskrecijos teisė atgaivina viešojo administravimo institucijas, suteikia joms energijos, mobilumo ir galimybę keistis.

Administracinės institucijos įgyvendina savo funkcijas ir veikia pagal joms suteiktus įgaliojimus, tačiau neretai administracinių procedūrų aktai arba teisės aktai, suteikiantys konkrečius įgaliojimus viešojo administravimo pareigūnams, nustato tik minimalius standartus ir reikalavimus, kurių privalo laikytis administracija. Šie teisės aktai dažnai suformuluoti nelabai konkrečiai, todėl viešojo administravimo institucijos tarsi užpildo susidariusias procedūrinės ir materialinės spragas, neperžengdamos įstatymų nustatytų ribų. Tokia veiksmų laisvė ir vadinama administracinės institucijos diskrecija. „Diskrecinė valdžia arba diskrecinė galia – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta teisė tam tikrose situacijose savo nuožiūra veikti arba susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų“ [11, p. 479].

Pasak D. J. Galligano, diskrecinė valdžia dažnai apibūdinama kaip viešojo administravimo institucijos galimybė rinktis iš alternatyvių veikimo būdų [12, p. 7]. Galima teigti, jog turėti diskreciją plačiausia prasme reiškia turėti tam tikrą autonomijos sferą, kurioje galima savo nuožiūra priimti sprendimus. Mokslininkai diskrecinį valdymą laiko dabarties viešojo valdymo skiriamuoju bruožu, turinčiu tiek privalumų, tiek trūkumų [13, p. 135].

Kai kurie autoriai išskiria tokius administracinės diskrecijos teisės privalumus, kaip lankstumą, leidžiantį apsvaistyti bei atsižvelgti į kiekvieno konkretaus atvejo esminius klausimus ir taip priimti teisingą, racionalų ir pagrįstą sprendimą. Kitas esminis privalumas pasireiškia tuo, jog naudodamasi diskrecijos teise administracija turėtų vadovautis ne tiek „įstatymo raide“, kiek „teisės dvasia“ [13, p. 135].

Kita vertus, diskrecijos teisė padaro piliečius tam tikra prasme priklausomus nuo valdininkų „malonės“, ypač jeigu pastarieji nėra įpareigoti pateikti motyvaciją, kodėl diskrecijos teise buvo naudotasi vienu ar kitu būdu. Be to, diskrecijos teisę gana sudėtinga suderinti su tokių svarbių principų, kaip patikimumas ir nuspėjamumas, įgyvendinimu, mat „diskrecija atveria kelią nenuosekliams ir prieštaringsiems sprendimams“ [13, p. 135].

A. J. Sucharevas teigia, jog diskrecinės valdžios praktika rodo buržuazinių valstybių demokratijos ir teisėtumo krizę. Administracinė diskrecija, pasak A. J. Sucharevo, pagrįsta tikslingumo viršenybe prieš teisėtumą ir leidžia tam tikromis aplinkybėmis siekti iškelto tikslo bet kokiomis priemonėmis [14, p. 85].

Manome, kad tokia administracinės diskrecijos kritika neturi pagrindo, kadangi iš tikrųjų diskrecija gali būti naudojama tik tiems tikslams, kuriems buvo suteikta konkrečiai administracinei institucijai, ir tik taip, kaip reikalauja įstatymai bei teisės principai.

Administracinė diskrecija v. administracinė savivalė

Reikia pažymėti, jog tarp administracijos savivaliavimo ir tarp administracijos naudojami diskrecinėmis galiomis egzistuoja esminis skirtumas. Nėra nustatytų savivaliavimo ribų. Savivalė apibūdinama kaip „nesiskaitymas su įstatymais ir taisyklėmis“ [15, p. 680]. Tuo tarpu diskrecijos esmė yra ta, kad veiksmų laisvė nėra absoliuti, niekieno nevaržoma. Veiksmų laisvė nereiškia, kad nepaisoma įstatymų ar bendrųjų principų, todėl naudojimąsi ja galima kontroliuoti, siekiant užtikrinti, kad diskrecija būtų naudojama tinkamai.

Viešojo administravimo institucijos, jų pareigūnai naudojami diskrecija dėl daugelio priežasčių. Administracija, kaip viena iš valstybės valdžių, turi vykdyti savo funkcijas, kurios visų pirma pasireiškia savarankiškų sprendimų priėmimu. „Savarankiški sprendimai yra galimi ten, kur neperžengiant įstatymo numatytos ribos priimančiajam sprendimus yra suteikiama šiek tiek pasirinkimo laisvės. <...> administracijos diskrecijos teisė yra būtina, nes įstatymų leidėjas negali numatyti visų aplinkybių, galinčių susiklostyti įvairiose viešojo administravimo srityse ateityje“ [16].

Teismai plėtoja administracinės diskrecijos doktriną, įtvirtinančią įvairius principus, lemiančius naudojimosi diskrecija normas. Vienas iš pagrindinių visuotinių principų yra teisės viešpatavimo principas (*the Rule of Law*), iš kurio kyla ir kiti svarbūs administracinės teisės principai, tokie kaip teisėtumas, proporcingumas, viešumas, skaidrumas, atskaitingumas, sąžiningumas ir t. t. [17].

Taigi administracija naudodamasi suteiktomis diskrecinėmis galiomis negali elgtis savavališkai: visi administracijos veiksmai, priimami sprendimai negali pažeisti įstatymo bei minėtųjų administracinės teisės principų.

Piktnaudžiavimas diskrecijos teise: *ultra vires* doktrina

Pasaulyje pastebima administracinės diskrecijos didėjimo tendencija [18, p. 56]. Manoma, jog diskrecijos plėtimasis yra tiesiogiai susijęs su valstybės reguliavimo stiprėjimu bei su viešojo administravimo efektyvumo siekiu. Tačiau iš karto derėtų pabrėžti, jog šis efektyvumo siekis neretai yra nurodomas tarsi pagrindinis administracijos tikslas, paliekant ant-rame plane žmogaus teises ir jų įgyvendinimą.

Naudojantis diskrecijos teise atsiranda tam tikrų pavojų. Anot prof. M. Riomerio, valdantieji gali neperžengdami savo kompetencijos ribų naudotis tam tikra siauresne ar platesne diskrecine galia, kuri formaliai leidžia laisvai veikti tarp tam nustatytų ribų arba įstatymų spragų. Kaip tik ši galia sudaro valdantiesiems palankiausias sąlygas veikti savais sumetimais [19, p. 21].

Todėl kiekviena valstybė siekia sukurti tam tikrą diskrecijos naudojimo kontrolės mechanizmą ir kriterijus, leidžiančius įvertinti diskrecijos teisės naudojimą. Tradiciškai teisinės administracijos veiksmų kontrolės funkciją vykdo teismai. Precedentinės teisės šalyse jie išvystė vadinamąją *ultra vires* doktriną, reiškiančią, kad viešojo administravimo subjektas negali veikti viršydamas savo įgaliojimų.

Ultra vires (lot. „virš jėgų“) yra skirstoma į tris rūšis:

- 1) esminė *ultra vires* (*substantive ultra vires*);
- 2) procedūrinė *ultra vires* (*procedural ultra vires*);
- 3) piktnaudžiavimas įgaliojimais (*abuse of power*) [20, p. 81–118].

Pirmuoju atveju kalbama apie turinio klaidą – t. y. administracinė institucija turi tam tikrą veiklos sritį, numatytą įstatyme, ir priima sprendimą dėl klausimo, nepatenkančio į minėtos administracinės institucijos veiklos sritį. Kitaip sakant, tokio klausimo sprendimas nepriklauso administracinės institucijos kompetencijai.

Antruoju atveju kalbama apie tam tikrą procedūrinę, kitaip sakant, veiksmo klaidą. Paprastai įstatymas numato, kaip vienas ar kitas administracijos sprendimas turi būti priimamas (pvz., viešas svarstymas, išklausymas nuomonių subjektų, kurių teises ir pareigas paveiks administracijos sprendimas, ir pan.).

Trečiuoju atveju kalbama apie dar sudėtingesnę situaciją, kai nėra pažeidžiamos pro-

cedūros, konkretus sprendžiamas klausimas priklauso institucijos veiklos sričiai, tačiau administracija vis tiek gali piktnaudžiauti įgaliojimais. Kitaip sakant, administracijos tarnautojas veikia pagal savo kompetenciją ir laikosi nustatytų procedūrų, tačiau priima nepagrįstą, neteisingą sprendimą. Taip gali atsitikti dėl to, kad pareigūnas nesugebėjo įvertinti konkrečiu atveju svarbių aplinkybių arba jis vadovavosi savanaudiškais motyvais, elgėsi nesąžiningai, piktavališkai ir t. t.

Precedentinės teisės sistemoje teismai sukūrė ir išplėtojo sistemą principų, kurie prilygsta kriterijams, leidžiantiems nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo piktnaudžiaujama įgaliojimais. Svarbiausi yra protingumo ir logiškumo principai. Teismas jais remiasi ir mėgina atsakyti į tokius klausimus:

- 1) Ar tokį sprendimą priimtų protingas, racionaliai mąstantis žmogus?
- 2) Ar sprendimas priimtas pagrįstai, t. y. atsižvelgus ir tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes?

Teismas sprenddamas, ar buvo *ultra vires*, pirmiausia išsiaiškina, ar Parlamentas įstatymu suteikė administracinei institucijai diskreciją. Be to, svarbu išsiaiškinti ir intenciją, kitaip sakant, kokiam tikslui siekti administracinė diskrecija suteikiama. Taigi teismui tenka teleologiškai interpretuoti įstatymą. Preziumuojama, jog įstatymų leidėjas teisės akte įtvirtindamas administracinės institucijos diskreciją neketina įtvirtinti, įteisinti piktnaudžiavimą suteiktais įgaliojimais. Paprastai tie įgaliojimai suteikiami svarbiems valstybės uždaviniams įgyvendinti.

Administracinės diskrecijos kontrolės galimybės Lietuvoje

Reikia pripažinti, jog dėl minėtojo valdžių padalijimo principo administracinės diskrecijos taikymą kontroliuoti ne taip paprasta. Valdžių padalijimas reiškia, kad kiekviena iš trijų valdžių veikia savo veiklos srityje.

Pasaulyje egzistuoja įvairios teisinės institucijos, kontroliuojančios naudojamąsi diskrecijos teise: tai bendrosios kompetencijos teismai, specializuoti administraciniai teismai, kvaziteismai (tribunolai, administracinių ginčų komisijos, ombudsmeno institucija, kt.).

Jau minėta, jog legislatyvinės administracijos diskrecijos kontrolės galimybės Lietuvoje yra gana ribotos, ypač tais atvejais, kai administracija nevykdo jai paskirtų legislatyvinių funkcijų.

Kalbant apie administracinės diskrecijos taikymo kontrolės galimybes reikia pažymėti, jog ir Lietuvoje yra įsteigtos pasaulyje paplitusios teisinės institucijos, vertinančios diskrecinių sprendimų pobūdį. Nuo 1995 m. Lietuvoje veikia ombudsmeno institutas – Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, nuo 1999 m. – Vyriausioji administracinių ginčų komisija bei specializuoti administraciniai teismai.

Kilus ginčams dėl netinkamo administracinės diskrecijos panaudojimo paprastai kreipiamasi į teismą. Lietuvoje įsteigti specializuoti administraciniai teismai nagrinėja įvairius administracinius ginčus, taip pat mokestinius ginčus.

Tačiau tais atvejais, kai ginčijamas pareigūno sprendimas, priimtas remiantis diskrecijos teise, Lietuvos Respublikos administraciniai teismai ne itin daug gali padėti piliečiui, teigiančiam, jog pareigūnas netinkamai pasinaudojo administracine diskrecija, nes Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalis numato, jog „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“ [21, 3 str.].

Kita institucija, galinti nagrinėti panašaus pobūdžio ginčus, yra Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 4 straipsnyje numatyta, jog Seimo kontrolieriai tiria piliečių skundus dėl valdžios, valdymo, savivaldos, karių bei joms prilygintų institucijų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo.

Įstatymų leidėjas pareigūną apibūdino kaip valstybės valdžios ir valdymo institucijos darbuotoją, savivaldybės vykdomosios institucijos atstovą, savivaldybės administracijos

darbuotoją ar įgaliotąjį asmenį, atliekantį organizacines, tvarkomąsias ar administracines funkcijas. Piktnaudžiavimas apibūdinamas kaip „tokie pareigūno veiksmai ar neveikimas, kai tarnybinė padėtis naudojama ne tarnybos interesais arba ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus arba savanaudiškais tikslais (neteisėtai pasisavinamas ar kitiems perleidžiamas svetimas turtas, lėšos ir t. t.) ar dėl kitokių asmeninių paskatų (keršto, pavydo, karjerizmo, neteisėtų paslaugų teikimo ir t. t.), taip pat tokie pareigūno veiksmai, kai viršijami suteikti įgaliojimai ar savavaliaujama“ [22, 2 str.], o biurokratizmas – kaip „tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės sistemingai laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti žinyboms pavaldžius dalykus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai“ [22, 2 str.].

Galime pastebėti, jog Seimo kontrolieriams numatyti platesni nei administraciniam teismui pagrindai tikrinti, ar pareigūnai tinkamai pasinaudojo administracine diskrecija ar ne. Tačiau kalbant apie administracinės diskrecijos kontrolę reikia pažymėti, jog kilus ginčui dėl netinkamo diskrecijos taikymo ir dėl to pažeistų piliečio teisių Seimo kontrolieriai gali priimti tik rekomendacinio pobūdžio sprendimą – t. y. Seimo kontrolierius, ištyręs asmens, nukentėjusio nuo netinkamų administracijos veiksmų, skundą, gali padaryti išvadą, ar šiuo konkrečiu atveju buvo pažeistos diskrecijos panaudojimo ribos, ir jeigu taip, gali pasiūlyti ištaisyti dėl netinkamų veiksmų atsiradusią žalą.

Išvados

1. Demokratinėje valstybėje kiekviena iš trijų valdžių turi tam tikrą veiksmų laisvę, vadinamą diskrecija, kuri sudaro prielaidas kiekvienai iš valdžių savarankiškai vykdyti savąją funkciją, t. y. veikiant savo nuožiūra priimti savarankiškus sprendimus. Tačiau net ir turėdama diskrecijos teisę kiekviena valdžia turi paisyti Konstitucijos, įstatymų ir bendrųjų teisės principų.

2. Valdžių padalijimas nėra absoliutus ir griežtas: kai kuriais atvejais matyti tam tikras valdžių susilieėjimas arba funkcijų persipynimas. Vienas iš tokių atvejų yra teisėkūros funkcijos suteikimas vykdomajai valdžiai, susijęs su legislatyvine administracijos diskrecijos teise. Legislatyvinės administracijos diskrecijos praktiškai neįmanoma kontroliuoti, kadangi įstatymų leidžiamosios valdžios priimti aktai, kuriais suteikiama legislatyvinė diskrecija, dažnai yra deklaratyvūs, todėl vykdančioji institucija gali gana laisvai pasirinkti įstatymo įgyvendinimo veiklos variantus.

Kita vertus, net ir tais atvejais, kai įstatymų leidėjas įsakmiai nurodo, jog Vyriausybė turi parengti vieno ar kito įstatymo įgyvendinimo tvarką, neretai pasitaiko, jog Vyriausybė šių nurodymų nevykdo. Tokiais atvejais vykdomoji valdžia naudojasi „negatyviaja“ legislatyvine diskrecija, kuri pasireiškia neveikimu, Seimo įpareigojimų ignoravimu.

Lietuvoje nėra aiškaus mechanizmo, kas ir kaip tokiais atvejais galėtų kontroliuoti legislatyvinę administracijos diskreciją. Prieinama išvada, jog legislatyvinė administracijos diskrecija apskritai nėra kontroliuojama, išskyrus specifinę kontrolę tais atvejais, kai tai gali atlikti Konstitucinis Teismas (paskelbdamas prieštaraujančiais Konstitucijai tiek įstatymų leidžiamosios, tiek įstatymų vykdomosios valdžios aktus) ir administraciniai teismai (pripažindami vykdomosios valdžios institucijų aktus prieštaraujančiais įstatymams).

3. Administracinė diskrecija skiriasi nuo legislatyvinės administracijos diskrecijos tuo, kad pirmuoju atveju administracija naudojasi veiksmų laisve, vykdydama savo, kaip vykdomosios valdžios, funkcijas, o antruoju atveju administracija vykdo kvazilegislatyvines funkcijas, ir toms funkcijoms vykdyti jai suteikiama legislatyvinė diskrecija. Taigi administracinė diskrecija reiškia, kad administracija, veikdama pagal kompetenciją, turi tam tikrą autonomijos sferą, kurioje savo nuožiūra gali rinktis iš alternatyvių veikimo būdų, priimti sprendimus.

4. Pastebima administracinės diskrecijos didėjimo tendencija ir iš to kylantys privalumai bei trūkumai. Galima daryti išvadą, jog administracinės diskrecijos galia leidžia administ-

racijai veikti lanksčiau, atsižvelgiant į kiekvieno konkretaus atvejo esmines aplinkybes priimti teisingą, racionalų ir pagrįstą sprendimą, taip pat vadovautis ne tiek „įstatymo raide“, kiek „įstatymo dvasia“.

Antra vertus, diskrecijos teisė padaro piliečius tam tikra prasme priklausomus nuo valstybės tarnautojų „malonės“, be to, administracinės diskrecijos teisę gana sudėtinga suderinti su tokių principų, kaip patikimumas ir nuspėjamumas, įgyvendinimu.

5. Administracinė diskrecija iš esmės skiriasi nuo administracinės savivalės, nes nėra nustatytų savivaliavimo ribų. Tuo tarpu administracinės diskrecijos atveju veiksmų laisvė nėra absoliuti, niekieno nevaržoma: visi administracijos veiksmai, priimami sprendimai negali pažeisti įstatymų bei teisės principų, tokių kaip teisės viešpatavimas (*the Rule of Law*), ir iš jo kylančių kitų principų (teisėtumo, proporcingumo, viešumo, skaidrumo, atskaitingumo, sąžiningumo, t. t.).

6. Siekiant nustatyti administracinės diskrecijos kontrolės kriterijus buvo sukurta *ultra vires* doktrina, leidžianti įvertinti, ar nebuvo piktnaudžiaujama diskrecijos teise. Terminas *ultra vires* (lot.) reiškia „virš jėgų“. Analizuojant administracinės diskrecijos panaudojimą yra fiksuojami tie atvejai, kuriais administracija veikė viršydama savo įgaliojimus, peržengė diskrecijos ribas.

Ultra vires yra trejopo pobūdžio:

- a) esminė *ultra vires* (*substantive ultra vires*), kai administracija išsprendžia klausimą, nepriklausantį jos kompetencijai;
- b) procedūrinė *ultra vires* (*procedural ultra vires*), kai administracija nesilaiko nustatytos sprendimo priėmimo tvarkos, padaro procedūrinę klaidą;
- c) piktnaudžiavimas įgaliojimais (*abuse of power*), kai administracija veikia pagal savo kompetenciją ir laikosi nustatytų procedūrų, tačiau piktnaudžiauja suteiktais įgaliojimais ir priima nepagrįstą, neteisingą sprendimą.

7. Administracinės diskrecijos taikymo tinkamumą paprastai vertina teismai. Precedentinės teisės šalyse teismai, sprenddami, ar buvo piktnaudžiaujama administracine diskrecija, sukūrė ir išplėtojo principų bei tam tikrų kriterijų sistemą, kurių svarbiausieji yra logiškumo ir protingumo principai, leidžiantys išsiaiškinti, ar konkretų sprendimą priimtų protingas, racionaliai mąstantis žmogus, ir ar sprendimas priimtas pagrįstai, atsižvelgus ir tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes.

8. Lietuvos Respublikoje administraciniams teismams sudėtinga iš esmės patikrinti, ar

administracine diskrecija buvo naudojama deramai. Administracinių bylų teisenos įstatymas, kuriuo vadovojasi teismas, numato, jog teismas privalo tik nustatyti, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas. Be to, teismas negali vertinti ginčijamo administracinio akto bei veiksmu ar neveikimo politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu. Todėl galima daryti išvadą, jog administraciniai teismai turi ribotą galimybę patikrinti, ar administracinė diskrecija buvo tinkamai panaudota, o kartais ir visai neturi tokios galimybės, jeigu teisės aktai, kuriais remdamasi veikė administracija, yra deklaratyvūs, nekonkretūs ir migloti.

9. Šiame straipsnyje buvo aptarta ir kita institucija, galinti tikrinti administracinės diskrecijos taikymo atvejus – Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Seimo kontrolierių įstatyme numatyti platesni nei Administracinių bylų teisenos įstatyme pagrindai, kuriais remdamiesi kontrolieriai gali tikrinti, ar pareigūnai tinkamai pasinaudojo administracine diskrecija. Tačiau sudėtingiau kalbėti apie šios kontrolės veiksmingumą, nes kilus ginčui dėl netinkamo diskrecijos panaudojimo ir dėl to pažeistų žmogaus teisių, Seimo kontrolieriai priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą. Vadinasi, Seimo kontrolierius turi daugiau galimybių nei administracinis teismas nustatyti, ar konkrečiu atveju buvo pažeistos administracinės diskrecijos panaudojimo ribos, tačiau negali įsakmiai nurodyti ištaisyti dėl netinkamų veiksmų atsiradusią žalą, o tai galėtų padaryti teismas.



LITERATŪRA

1. **Vaitkevičiūtė V.** Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2001.
2. **Šakočius A.** Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime / Raipa A. (red.) Viešasis administravimas: Monografija. – Kaunas: Technologija, 1999.
3. **Laurinavičius A.** Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos // Jurisprudencija: Mokslo darbai. – Vilnius: LTA, 1998.
4. **2002 m. vasario 5 d.** LR Konstitucinio teismo nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 8 str. 5 d., 9 str. 3 d., 22 str. 3 d., 5d. 10, 11 ir 12 p., 24 str. 1 d. 1, 2 ir 5 p., 2 ir 7 d., 42 str. 4 d., 60 str., 61 str. 1 d., 62 str. 1 d. ir 65 str. 1 ir 2 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin. 2002. Nr. 14–518; 1999 m. gegužės 11 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 str. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin. 1999. Nr. 42–1345.
5. **2000 m. gruodžio 6 d.** Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos ATPK 40 str. pripažinimo netekusiu galios ir 251 str. pakeitimo įstatymo 1 ir 2 str., Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 str. 5 d., 50 str. 3 ir 9 d. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Žin. 2000. Nr. 105–3318.
6. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** // Žin. 1992. Nr. 33–1014.
7. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
8. **Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas** // Žin. 2000. Nr. 74–2262.
9. **Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas** // Žin. 2000. Nr. 74–2262.
10. **Shuck P. M.** Foundations of Administrative Law. – New York: Oxford University Press, 1994.
11. **Black's Law Dictionary** / Gardner B. A. (Ed. in chief) 7th edition. – St. Paul, Minn, 1999.
12. **Galligan D. J.** Discretionary Powers. – Oxford: Clarendon Press, 1996.
13. **Cane P.** An Introduction to Administrative Law / 3rd Edition. – New York, Oxford: Clarendon Press, 1996.
14. **Юридический энциклопедический словарь** / гл. редактор Сухарев А. Ю. – Москва: Советская энциклопедия, 1984.
15. **Dabartinis** Lietuvių kalbos žodynas / Red. Keinys S. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
16. **Cardona F., Synnerström S.** Administrative Law Principles and Civil Service Standards. <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/civil1.htm>
17. **Usher J. A.** Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
18. **Unger N.** Law in Modern Society. – New York, 1976.

19. **Riomeris M.** Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. – Vilnius: Pozicija, 1994.
20. **Stott D., Felix A.** Principles of Administrative Law. – London: Cavendish Publishing Limited, 1997.
21. **Lietuvos Respublikos** Administracinių bylų teisenos įstatymas // Žin. 2000. Nr. 85–2566.
22. **Lietuvos Respublikos** Seimo kontrolierių įstatymas // Žin. 1998. Nr. 110–3024.



The Essence of Administrative Discretion and Possibilities of Discretions Control

Dr, Assoc. Prof. Algimantas Urmonas

Dr. Birutė Pranevičienė

Law University of Lithuania

SUMMARY

The conception of discretion and the possibilities of controlling administrative discretion are studied in this article. The article consist of six parts.

The essence and significance of discretion are discussed in the first part of the article. There are three powers in a democratic state. Each of them has certain limited rights of choosing their actions. Those limited rights are called discretion. It is a precondition for each power to execute it's functions independently. It means that each power can make decisions independently. Even having the right of discretion all powers have to obey Constitution, statutes and common principles of law.

The legislative administrative discretion is discussed in the second part of the article. The legislative administrative discretion exists because the functions of powers are mixed. The delegation of legislative functions to executive power are related to the legislative administrative discretion. This type of discretion is almost impossible to control. The reason of it is that delegating legislative discretion statutes, which are passed by Seimas, are not concrete. Therefore the executive power can freely choose the means to execute statutes or even to ignore the assignments of Seimas.

The concept of administrative discretion, which is different from the legislative administrative discretion, is discussed in the third part of the article. The administrative discretion allows the executive power to choose actions freely, when it is executing its functions of executive power. Administrative legislative discretion allows the executive power to execute quasi-legislative functions. The growth of administrative discretion is analyzed and advantages and disadvantages of this growth are discussed.

The differences between administrative discretion and administrative arbitrariness are revealed in the fourth part of the article.

Ultra vires doctrine is presented in the fifth part of the article. This doctrine provides the answer to the question whether discretionary powers are abused. The term ultra vires has come from Latin language and means „above power“. Three types of ultra vires are discussed separately: 1) the substantive ultra vires, 2) the procedural ultra vires and 3) the abuse of power.

The possibilities of controlling administrative discretion in Lithuania are discussed in the fifth part of the article. The powers and possibilities of administrative courts and Seimas' Ombudsman institution to control the use of administrative discretion are analyzed. The conclusion is made that administrative courts have limited possibilities to control the use of administrative discretion. When statutes, which are the reason for administrative power to act, are vague and not concrete, the administrative courts have no possibilities to control the use of administrative discretion. The Seimas' Ombudsman institution has more possibilities to disclose the abuse of discretion, however, it has no power to give orders to correct this abuse. Such power is given to the courts.