

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA
VIEŠOJO VALDYMO GRUPĖ**

PAŽYMA

**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO
(toliau - VAĮ) NR. VIII-1234 PAKEITIMO ĮSTATYMO IR LIETUVOS RESPUBLIKOS
TEISĖS GAUTI INFORMACIJĄ IŠ VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ INSTITUCIJŲ IR
ĮSTAIGŲ ĮSTATYMO (toliau – TGIĮ) NR. VIII-1524 12 IR 18 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO,
13, 14 IR 15 STRAIPSNIŲ PRIPAŽINIMO NETEKUSIAIS GALIOS ĮSTATYMO
PROJEKTŲ (toliau kartu - Projektai)
(TAP-19-1098(2); TAIS Nr. 19-3158(3))**

2019-10-08 Nr.

Vilnius

Projektų rengėjas. Vidaus reikalų ministerija.

Projektų tikslai:

1. Laikantis Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimu Nr. 495 patvirtintose Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairėse (toliau - Gairės) apibrėžtų kryptių toliau formuoti viešojo sektoriaus įstaigų sistemą, tobulinti viešojo sektoriaus įstaigų valdymą, gryninti jų kompetenciją ir optimizuoti jų administracijų struktūras.
2. Patikslinti viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų sąvokas, kad jos būtų vienodai suprantamos ir leistų aiškiai susieti valstybės/savivaldybių viešųjų įstaigų veiklą su valstybės/savivaldybių funkcijų (viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų) vykdymu ir nustatyti valstybės galimybes steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai tokių paslaugų neteikia ar negali jų teikti gyventojams geros kokybės ir ekonomiškai.
3. Numatyti naujus reikalavimus viešųjų paslaugų teikimo administravimui, išgryninant viešąsias paslaugas teikiančių institucijų kompetenciją (pareigas) ir sustiprinant jų atsakomybę už administruojamų viešųjų paslaugų kokybę siūlymus dėl viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir šių paslaugų teikimo modelio tobulinimo, taip pat kuriame būtų patikslinta viešosios paslaugos sąvoka, tam, kad būtų galima lengviau identifikuoti viešąsias paslaugas ir jas atskirti nuo administracinių paslaugų ir kitų funkcijų.
4. Išgryninti reikalavimus procesams susijusiems su visais administraciniais sprendimais, atsisakant šių nuostatų įtvirtinimo tik labai siauroje administracinės procedūros srityje.
5. Atsisakyti perteklinio prašymų pateikimo ir nagrinėjimo reglamentavimo, numatant kad techninės ir organizacinės nuostatos gali būti reglamentuotos žemesnės galios teisės aktais.
6. Atnaujinti ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinį reglamentavimą, spręsti aktualius, su ūkio subjektų veiklos priežiūra susijusius klausimus.
7. Tikslinti kitas teisinio reguliavimo nuostatas atsižvelgiant į praktinio taikymo problemas.

Dabartinė situacija. Galiojanti VAĮ redakcija galioja nuo 2006 m. ir per tą laiką buvo ne karta keista, tačiau sisteminė įstatymo peržiūra nuo laiko atlikta nebuvo.

VAĮ nepakankamai išgryninta, kas yra viešoji paslauga – iš esmės yra tiesiog pateikiamas nebaigtinis sąrašas sričių, kuriose vykdoma veikla yra laikoma viešąja paslauga, nurodant, kad įstatymai gali numatyti ir kitas paslaugas, kurios taip pat būtų laikomos viešosiomis paslaugomis. Siaurai reglamentuota viešojo administravimo subjektų, administruojančių viešąsias paslaugas, bendroji kompetencija bei jų atsakomybė už administruojamų paslaugų kokybę

VAĮ detalios reglamentuoti procesai susiję tik su administracinės procedūros sprendimu, nors didžioji dalis nuostatų aktualios bet kuriam administraciniam sprendimui.

Įtvirtintoje ūkio subjektų veiklos priežiūros apibrėžtyje nėra atspindėta, kad vykdant ūkio subjektų veiklos priežiūrą svarbu ne tik užtikrinti teisės aktų normomis saugomų vertybių apsaugą, bet ir skirti dėmesį tvariam ekonominės veiklos vykdymui bei verslo plėtrai. Taip pat, vadovaujantis

VAĮ nuostatomis, nėra aišku, kada viešojo administravimo subjektas laikomas priežiūrą atliekančiu subjektu. Priežiūrą atliekančio subjekto veikla yra reglamentuota atskiruose VAĮ straipsniuose arba pareiga atlikti tam tikrus darbus kyla iš įstatymo nuostatų, bet trūksta aiškaus įvardijimo, kokias funkcijas vykdo priežiūrą atliekantis subjektas.

VAĮ įpareigoja Ekonomikos ir inovacijų ministeriją (toliau - EIM) skelbti interaktyvų priežiūrą atliekančių subjektų sąrašą. Kitų pareigų ar teisių EIM ūkio subjektų veiklos priežiūros srityje šiuo metu nenumatyta.

Projektų esmė. Projektai parengti įgyvendinant Gaires ir vykdant jų įgyvendinimo veiksmų plano 1.3 punkte numatytą veiksmą – parengti teisės aktų, reguliuojančių viešojo sektoriaus įstaigų sistemą, pakeitimo projektus. Taip pat rengiant projektą siekiama įvykdyti šias valstybinio audito ataskaitų priemones:

- 2017 m. balandžio 25 d. ataskaitos Nr. VA-2017-P-10-9-11 „Ar valstybės ir savivaldybių dalyvavimas valdant viešąsias įstaigas užtikrina naudą visuomenei“ priemonę – parengti Viešojo administravimo įstatymo (prireikus – ir kitų įstatymų) pakeitimo projektą;
- 2017 m. rugsėjo 29 d. ataskaitos Nr. VA-2017-P-40-2-17 „Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos“ priemonę – parengti Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo projektą;
- 2017 m. vasario 13 d. ataskaitos Nr. VA-P-10-1-1 „Žmogiškųjų išteklių valdymas viešojo administravimo institucijose“ priemonę - parengti ir pateikti Vyriausybei Valstybės tarnybos, Viešojo administravimo įstatymo (prireikus – ir kitų teisės aktų) pakeitimo projektus dėl viešojo administravimo aprėpties ir apibrėžimo, viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo, vienuodų reikalavimų ir atsakomybės, skaidrios darbo apmokėjimo tvarkos patvirtinimo visiems viešąjį administravimą vykdančioms darbuotojams.
- 2018 m. kovo 20 d. ataskaitos Nr. VA-2018-P-50-2-3 „Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi“ priemonę – parengti Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo projektą, nustatant EIM platesnius įgaliojimus verslo priežiūros politikos srityje.

Siūlomos teisinio reguliavimo naujovės:

- Nustatoma, kad veiklą patenkančią į visas viešojo administravimo sritis gali atlikti viešojo administravimo institucijos, taip pat tokių institucijų valstybės tarnautojai ar pareigūnai, kiti įstatymų nustatyta specialų statusą turintys asmenys. Šie subjektai yra vieninteliai, kurie galės užsiimti ir administraciniu reglamentavimu – t. y. priimti norminius administracinius teisės aktus. Viešosioms įstaigoms siūloma leisti priimti administracinius sprendimus, teikti administracines paslaugas ir prižiūrėti teisės aktų ir administracinių sprendimų vykdymą.
- Nustatyti reikalavimai pagal darbo sutartis dirbantiems darbuotojams, kurie viešojo administravimo funkcijas vykdo viešosiose įstaigose ar valstybės ir savivaldybių įmonėse.
- Atsisakyta vidaus administravimo kaip viešojo administravimo srities išskyrimo ir pateikiama nauja vidaus administravimo sąvokos apibrėžtis.
- Išgrynintas ir nauja atskira sritimi išskirtas administracinių sprendimų priėmimas - teisės aktų reglamentuotu būdu išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar apibrėžtai asmenų grupei.
- Plačiau reglamentuotas teisės aktų ir administracinių sprendimų priežiūros turinys. Numatyta, kad vykdomi priežiūros veiksmai viešojo administravimo veikla laikoma tik tais atvejais, kai vykdymas yra užtikrinamas jas vykdančiam viešojo administravimo subjektui suteiktais įgaliojimais duoti teisės aktų nustatytus privalomus vykdyti nurodymus nepavaldiems asmenims. Kitas sudedamasis priežiūros dalis (stebėjimą, fiksavimą ar tikrinimą) galėtų atlikti ir viešojo administravimo įgaliojimų neturintys asmenys.
- Koreguota administracinių paslaugų, kaip viešojo administravimo veiklos, apimtis, paliekant tik tiesiogiai asmenų teisėms ir pareigoms įtaką galinčias daryti ir tik viešojo administravimo subjektų galimos vykdyti funkcijas (paslaugas).
- Naujai apibrėžiama viešosios paslaugos sąvoka, nurodant požymius, kuriuos atitinkanti veikla būtų laikoma viešąja paslauga – ją vykdant būtų sukuriama nauda (gerovė) visuomenei, ji

vykdoma pagal viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus, bei pastarųjų prižiūrima. Kartu įvirtinamas esminiai patobulintas viešųjų paslaugų administravimo reglamentavimas.

- Ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinio reglamentavimo srityje VAI projektu siūloma papildyti ūkio subjektų veiklos priežiūros apibrėžtį nuostata, kad šia veikla yra siekiama ne tik užtikrinti teisės normų saugomų vertybių apsaugą, bet ir išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą.

- Siūloma įtvirtinti priemonių, kuriomis ūkio subjektai informuojami apie pagrindinius teisinius reikalavimus (kontroliniai klausimynai ar jiems lygiavertės priemonės), taikymą, rizikos vertinimo ir valdymo sistemų naudojimą, priežiūrą atliekančio subjekto priežiūros veiklos rezultatyvumo (efektyvumo) matavimą.

- Įtvirtinta šiuolaikinė ūkio subjektų veiklos priežiūros praktika yra orientuota į pagalbos ūkio subjektams suprasti ir laikytis taikomų teisės aktų reikalavimų teikimą - laikomasi nuostatos, kad priežiūrą atliekantys subjektai turėtų imtis iniciatyvos informuoti ūkio subjektą apie jam taikomus teisinius reikalavimus.

- Papildomas įstatymas nuostatomis, kad ūkio subjektų atranka patikrai, patikrinimų planavimas turi būti grindžiamas žalos teisės normų saugomoms vertybėms atsiradimo tikimybe ir potencialiu žalos mastu.

- Numatoma, kad priežiūrą atliekančių subjektų ir šių subjektų pareigūnų, kitų valstybės tarnautojų ir darbuotojų veiklos vertinimo kriterijus gali būti nustatytų teisės aktų reikalavimų pažeidimų skaičius tik įvertinus, kokio dydžio ir masto žalos teisės normų saugomoms vertybėms buvo išvengta, nustačius šiuo pažeidimus.

- Siūloma papildyti VAI nuostatomis, kuriomis priežiūrą atliekantys subjektai būtų įpareigoti kartą per metus teikti EIM dokumentus bei kitą informaciją, reikalingą, kad būtų įvertinta ir pristatyta Seimui ir Vyriausybei ūkio subjektų veiklos priežiūros vykdymo būklė.

- Atsižvelgiant į tai, kad EIM įgyvendina projektą „Priežiūrą atliekančių institucijų informacinės sistemos (PAIIS) sukūrimas ir įdiegimas“ (kuriuo numatoma, kad nuo 2022 m. sausio 1 d. priežiūrą atliekantys subjektai, naudodamiesi Priežiūrą atliekančių institucijų informacine sistema, atliks ūkio subjektų rizikingumo vertinimą ir valdymą, veiklos patikrinimų planavimą, ūkio subjektų apklausas, užtikrins tarpinstitucinį bendradarbiavimą, dokumentų ūkio subjektams pateikimą, gavimą, vertinimą, poveikio priemonių taikymą ir pan.), VAI projektu siūloma nustatyti, kad nuo tos datos ūkio subjekto veiklos patikrinimas būtų teisėtas, tik jį užregistravus PAIIS.

Derinimas. Projektai derinti su Aplinkos, Ekonomikos ir inovacijų, Energetikos, Finansų, Krašto apsaugos, Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo, Susisiekimo, Sveikatos apsaugos, Švietimo, mokslo ir sporto, Teisingumo, Užsienio reikalų ir Žemės ūkio ministerijoms, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui ir Lietuvos savivaldybių asociacijai. Pateiktos pastabos įvertintos VRM organizuotų susitikimų su šiomis institucijomis metu.

Pirminis projektas svarstytas 2019 m. liepos 23 d. Tarpinstituciniame pasitarime (pavesta rengėjams patobulinti projektą pagal pateiktas Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupės bei Viešojo valdymo grupės pastabas ir pakartotinai teikti svarstyti į Tarpinstitucinį pasitarimą).

Pakartotinai teikiamas projektas patikslintas pagal Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupės (2019 m. liepos 15 d. išvada Nr. NV-2057) bei Viešojo valdymo grupės (2019 m. liepos 12 d. pažyma Nr. NV-2038) pastabas pirminiam projekto variantui.

Atitikimas Vyriausybės programai. Projektas prisideda įgyvendinant Septynioliktosios Vyriausybės programos 225 p. nuostatas.

Dalykinio vertinimo išvada. Įvertinome pakartotinai pateiktą projektą. Iš esmės pritariame projektui siūlomoms teisinio reguliavimo naujovėms. Atkreipiame dėmesį į tai, kad ne į visas pirminiam projekto variantui teiktas pastabas buvo atsižvelgta.

Teikiame šias (pakartotinas bei naujas) pastabas:

1. VAĮ projekto 8 str. nustato viešojo administravimo institucijos administracijos struktūrą. Šis straipsnis iš esmės yra pažodžiui perkeltas iš galiojančio įstatymo neišsprendus jame slypinčių teisinio reguliavimo neaiškumų.

Straipsnio 3 d. nustatytas reguliavimas, kad institucijoje *uždaviniams* susijusiems su politikos formavimu *spręsti* turėtų egzistuoti grupė(-s), o 4 d. nevienarūšių *funkcijų įgyvendinimui administruoti* – departamentas(-ai). T.y. šie padaliniai apibrėžiami per skirtingus institucijos veiklos aspektus – vienas per uždavinius, kitas per funkcijas. Pabrėžtina, kad institucijos funkcijos ir uždaviniai yra neatsiejamai susiję tačiau netapatūs dalykai. Klausimas kyla kaip reiktų spręsti institucijos struktūros formavimo klausimą tuo atveju, jei atitinkamas politikos formavimo uždavinys būtų neatsiejamai susijęs su kokios nors funkcijos įgyvendinimu – ar tokiu atveju reiktų steigti grupę ar departamentą? Ką reiškia ir kur yra apibrėžtas vartojamas terminas „(ne)vienarūšės funkcijos“ atsižvelgiant į tai, kad kiekviena atskirai paimta viešojo administravimo institucija (išskyrus aukščiausiąsias valstybės institucijas) paprastai vykdo funkcijas būtent tam tikroje vienoje konkrečioje viešojo administravimo srityje, dėl ko jos funkcijos plačiąją prasme yra vienarūšės?

Taip pat neaišku koks yra kokybinis skirtumas tarp grupės ir skyriaus nesančio departamento sudėtyje (ypač tuo atveju, jei funkcijos vienarūšės, bet uždaviniai susiję su politikos formavimu)? Atkreiptinas dėmesys, kad skyriaus nesančio departamento sudėtyje sukūrimas siejamas su nepakankama *tiesiogiai uždavinių tiek ir funkcijų* įvairove (skirtingai, kaip minėta, nuo grupės, kuri siejama tik su atitinkamai *uždaviniais* bei departamento, kuris susietas tik su atitinkamomis *funkcijomis*).

Pakartotinai siūlytina papildomai įvertinti 8 str. siūlomą nustatyti reguliavimą siekiant padaryti jį aiškiu bei nedviprasmišku.

2. To paties straipsnio 5 d. nustato, kad skyrių sudaro ne mažiau kaip 4 pareigybės, išskyrus vidaus audito tarnybas ir centralizuotas vidaus audito tarnybas, kurias sudaro ne mažiau kaip 2 pareigybės. Ir tokio skyriaus vedėjas savivaldybių viešojo administravimo institucijose gali turėti pavadootojų – t.y. net ir įprastu atveju tokį skyrių sudarys vadovas ir vienas pavaldinys, bet galima situacija kai skyrius bus sudarytas išimtinai iš vadovaujančių pareigybių, - jame bus tik vedėjas ir jo pavadootojas, be jokių eilinių darbuotojų.

3. VAĮ projekto ketvirtasis skirsnis reglamentuoja licencijavimą ir ūkio subjektų veiklos priežiūrą. Atkreiptinas dėmesys, kad ši priežiūra yra tik vienos iš viešojo administravimo sričių (teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros) viena iš sudėtinių dalių. Jei kitos VAĮ projekto 6 str. išvardintos viešojo administravimo sritys (administracinis reglamentavimas; administracinių sprendimų priėmimas; administracinių paslaugų teikimas; viešųjų paslaugų teikimo administravimas), bei netgi ir pati teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, kiek ji nesusijusi su ūkio subjektų veikla, įstatyme yra reglamentuota bendrai, tai šis skirsnis numato itin specifines normas skirtas reglamentuoti siaurai specialiai visuomeninių santykių imčiai.

Pabrėžtina taip pat, kad pagal Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimą Nr. 330 „Dėl ministrų pavaduotojų valdymo sričių“ viešasis administravimas yra priskirtas Vidaus reikalų ministro valdymo sričiai, o ūkio subjektų veiklos priežiūra (verslo priežiūra) – Ekonomikos ir inovacijų ministrui. Specialųjį ūkio veiklos priežiūros reglamentavimą įtvirtinus Viešojo administravimo įstatyme, šio įstatymo „kuravimas“ (įgyvendinimas, stebėseną, ex post poveikio vertinimas etc.) tampa nebe vieno, bet dviejų ministrų atsakomybe, kas be kita ko apsunkina teisėkūrinius procesus.

Ir nors neabejotinai įstatyminis ūkio subjektų priežiūros reguliavimas yra būtinas, tačiau atsižvelgiant į aukščiau išdėstytus argumentus jis turėtų būti dėstomas *specialiame Ūkio subjektų veiklos priežiūros įstatyme*.

Šių normų dėstymas viename įstatyme grindžiamas apeliacija į teisėkūros ekonomiškumo principą – netikslinga atitinkamas normas išskirti į atskirą trumpą įstatymą, jei galima dėstyti tame pačiame. Tačiau būtina atkreipti dėmesį į tai, kad ir šiuo metu egzistuoja daugybė įstatymų kurie reglamentuoja skirtingus viešojo administravimo aspektus – kad ir pvz. registrų veikla, vartotojų apsauga, valstybės tarnyba, elektroniniai ryšiai ir dar daugybė kitų konkrečių sričių yra

reglamentuojama atskirais įstatymais neįjungiant to į VAI, nors tai yra viešojo administravimo sudėtinės dalys.

4. Laikantis principo nekurti perteklinių informacinių įpareigojimų, sukuriančių papildomą administracinę naštą tiek institucijoms, tiek ir Vyriausybei, bei siekio optimizuoti Vyriausybei teikiamų ataskaitų skaičių, siūlytume atsisakyti Įstatymo 36 str. 4 p. numatyto įpareigojimo Ekonomikos ir inovacijų ministerijai kasmet Vyriausybei ir Seimui teikti ūkio subjektų veiklos priežiūros vykdymo būklės ataskaitą. Siūlytume įvertinti galimybę informaciją apie ūkio subjektų veiklos priežiūros vykdymo būklę teikti ne kaip atskirą ataskaitą, o kartu su ministerijos metine veiklos ataskaita bei kita informacija, teikiama kasmet rengiant Vyriausybės metinę veiklos ataskaitą.

5. VAI pakeitimo įstatymo 3 str. 7 d. įtvirtinta nuostata, kad valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose sudarytos valstybės tarnautojų pareigybių vertinimo komisijos periodiškai peržiūri laisvas (neužimtas) atitinkamos valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos valstybės tarnautojų pareigybių sąrašą esančias pareigybes, įvertina šioms pareigybėms priskirtas funkcijas ir nustačiusios, kad tam tikrai pareigybei priskirtos funkcijos po šio įstatymo įsigaliojimo nėra laikomos viešuoju administravimu, sudaro tokių pareigybių sąrašus. Tokios pareigybės turi būti panaikintos, o vietoj jų funkcijoms atlikti steigiamos darbuotojų dirbančių pagal darbo sutartį pareigybės.

Toks siūlomas nustatyti reguliavimas gali kelti praktinio realizavimo problemų atsižvelgiant į tai, kad, kaip rodo praktika, po keleto metų po įstatymo įsigaliojimo atitinkamų komisijų veikla jei ne *de jure* tai *de facto* pasibaigs – t.y. nors juridškai jos egzistuos, tačiau faktiškai jų veikla nebus vykdoma. Siūlytina apsvarstyti galimybę numatyti mechanizmą, kuris užtikrintų tokio pareigybių vertinimo nuolatinumą – pvz. įtvirtinant tokias komisijas kaip nuolatinės pačiame VAI arba perduodant atitinkamą funkciją kokiam nors kitam (nuolatiniam) organui.

6. Projektai yra įtraukti į didesnio poveikio projektų, kurių poveikio analizės rezultatus reikia pristatyti Vyriausybei, sąrašą (2019 m. kovo 19 d. Tarpinstitucinio pasitarimo protokolo Nr. 12, 1 klausimas). Atsižvelgiant į tai, kartu su projektais turėjo būti pateiktas platesnis projekto pristatymas, tačiau toks pristatymas pateiktas nėra.

Siūlytina rengėjams taip pat įvertinti Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupės pastabas bei pasiūlymus projektams (2019 m. spalio 7 d. išvada Nr. NV-2801).

Siūlome projektus **teikti į Tarpinstitucinį pasitarimą.**

Patarėjas

Audrius Kasinskas

