

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS MOKYKLA
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

AGNĖ BIRUTIENĖ
(ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA)

TARNYBINIŲ GINČŲ TEISINIS REGLAMENTAVIMAS IR PROBLEMOS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – dr. Gintautas Vilkelis

Vilnius, 2023

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	3
IVADAS	4
1. TARNYBINIŲ GINČŲ VALSTYBĖS TARNYBOJE TEISINIO REGLAMENTAVIMO YPATUMAI.....	9
1.1. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratos	9
1.2. Tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje teisinio reglamentavimo ypatumai	13
1.2.1. Valstybės tarnybos santykių teisinis reglamentavimas	13
1.2.2. Tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinis reglamentavimas	15
2. TARNYBINIŲ GINČUS LEMIANČIŲ VEIKSNIŲ ANALIZĖ IR PROBLEMINIŲ ASPEKTŲ TOBULINIMO PERSPEKTYVOS.....	21
2.1. VTĮ reformų įtaka tarnybiniams ginčams	21
2.1.1. 2019 m. VTĮ reformos įtaka tarnybiniams ginčams.....	21
2.1.2. 2022 m. VTĮ reformos aktualijos ir perspektyvos	30
2.2. Ikiteisminio tarnybinių ginčų nagrinėjimo prielaidos	35
2.2.1. Tarnybinių ginčų nagrinėjimo prielaidos kvaziteisminėje institucijoje	37
2.2.2. Mediacijos institutas tarnybinių ginčų nagrinėjimo perspektyvoje.....	42
2.2.3. Asmens teisių užtikrinimas ikiteisminiame tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese ...	45
3. TARNYBINIŲ GINČŲ TEISINIO REGLAMENTAVIMO EMPIRINIS TYRIMAS.....	51
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	62
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	65
ANOTACIJA.....	76
SANTRAUKA	78
SUMMARY	80
PRIEDAI.....	82
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ.....	86

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos Konstitucija – Konstitucija

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas – Konstitucinis teismas

Lietuvos Respublikos Valstybės Tarnybos įstatymas – VTĮ

Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas – ABTĮ

Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas – VAI

Lietuvos Respublikos Darbo Kodeksas – DK

Regionų apygardos administracinis teismas – RAAT

Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas – LVAT

Lietuvos administracinių ginčų komisija – LAGK

Viešojo valdymo agentūra – VVA

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija – EBPO

Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas – ĮAGNTĮ

IVADAS

ABTĮ tarnybiniai ginčai yra apibrėžti kaip valstybės tarnautojo ar pareigūno ir administracijos ginčas dėl tarnautojo ar pareigūno statuso įgijimo, pasikeitimo ar praradimo ir tarnybinių nuobaudų taikymo¹. Tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo ypatumai bei šioje srityje patiriamos problemos neabejotinai daro įtaką virš 55 tūkstančių² Lietuvos valstybės tarnautojų ir pareigūnų (statutinių valstybės tarnautojų) teisėtiems lūkesčiams bei jų interesams užtikrinti, esant tarnybinių ginčų galimybei.

Temos aktualumas. Šiuo metu ABTĮ 20 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad, netaikant išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros, apygardos administracinis teismas, kaip pirmosios instancijos teismas, be kitų, nagrinėja bylas dėl tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas. Taigi, įstatymu nėra nustatyta, jog tarnybinius ginčus, taip pat ginčus dėl asmens, ėjusio valstybės tarnautojo pareigas, pripažinimo padarius tarnybinių nusižengimą ir tarnybinės nuobaudos, kuri turėtų būti jam skirta, nustatymo, ikiteismine tvarka galėtų nagrinėti ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucija Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo nustatyta tvarka. 2020 metais LVAT buvo išnagrinėta 147³, 2021 metais – 194⁴, o 2022 metais – 167⁵ bylos dėl tarnybinių ginčų (įskaitant ir statutinių valstybės tarnautojų tarnybinius ginčus, kas sudaro apie 5 proc. kasmet visų nagrinėjamų bylų. Didelis bylų dėl tarnybinių ginčų skaičius teisme, efektyviai funkcionuojančios valstybės tarnybos reikšmė visuomenei ir valstybei leidžia teigti, jog teismų praktikos analizė tarnybinių ginčų sprendimo srityje yra neabejotinai aktuali *inter alia* visiems valstybės tarnybos aparato dalyviams (tiek esamiems, tiek siekiančiais tapti valstybės tarnautojais), valstybės ir savivaldybės institucijoms, teismams, teisininkams, mokslinei bendruomenei ir kitiems suinteresuotiems asmenims.

Pažymėtina, kad valstybės ar savivaldybių institucijų bei juose dirbančių valstybės tarnautojų esminė pareiga yra tarnauti visuomenei ir siekti, jog piliečiai gautų tinkamas paslaugas bei užtikrinti jų teises bei laisves. Stebint tokį didelį tarnybinių ginčų skaičių, susidaro įspūdis, jog tarnaujama ne visuomenei, tačiau sau patiems, t. y. užkemšant teismų darbą savo vidiniais nesutarimais, tokiu būdu mažinant teismų prieinamumą paprastam piliečiui bei iššaukiant

¹ „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“ 1999. *Valstybės žinios* Nr. 13-308.

² „Atviri valstybės tarnybos duomenys.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://statistika.vtd.lt/index.html>.

³ „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2020 m.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://vtd.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teismine-praktika>.

⁴ „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2021 m.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://vtd.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teismine-praktika>.

⁵ „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2022 m.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2023 m. sausio 20 d. <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/Teismu%20praktika%202022%2012%2019.pdf>.

visuomenės nepasitenkinimą. Pavyzdžiui, bylose dėl tarnybinių nuobaudų teisėtumo 2021 metais teismai sušvelnino paskirtas nuobaudas arba pripažino neteisėtai skirtas net 42 proc. bylų⁶, o 2022 metais – net 55,6 proc. bylų⁷ kas akivaizdžiai rodo pernelyg didelį papildomą krūvį teismams. Vienas iš 2023–2025 metų LVAT veiklos prioritetų yra trumpinti administracinių bylų apeliacine tvarka nagrinėjimo trukmę, kuri vidutiniškai siekia 11 mėnesių, atskirų kategorijų bylose – 10 mėnesių⁸, o dar 2019 metais tokios bylos apeliacine tvarka buvo nagrinėjamos 16-18 mėnesių⁹. Vadovaujamasi nuomone, kad bendrą poveikį visai visuomenei lemia ne atskiras teismas, o teismų sistema (ypač atsižvelgiant į tai, kad galutinis rezultatas dažnai pasiekiamas tik po kelių instancijų teismų sprendimų). Teismuose nagrinėjant administracines, taip pat ir tarnybinių ginčų bylas, pastebima, kad kai tokie ginčai pirmiausia išnagrinėjami nepriklausomose kolegialiose ikiteisminėse institucijose, teismuose tokios bylos nagrinėjamos greičiau ir kokybiškiau, nes esminės bylos faktinės aplinkybės ir kiti fakto klausimai būna nustatyti; mažėja viešojo administravimo subjektų teikiamų skundų skaičius, didėja teismo sprendimų stabilumas. Tačiau tuo pačiu būtina atsakingai įvertinti ar ikiteisminis tarnybinių ginčų nagrinėjimas nesukels grėsmės neproporcingai apsunkinti asmens pasinaudojimą apeliacijos teise.

2020 metais Lietuvos Respublikos Seime buvo užregistruota įstatymo pataisa¹⁰, kuria buvo siekiama nustatyti, jog tarnybinius ginčus, kaip privaloma pirma instancija nagrinėtų LAGK. Atsižvelgiant į Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijas¹¹ dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių, buvo siūloma svarstyti alternatyvą nustatyti tarnybinių ginčų komisiją analogišką darbo ginčų komisijai, t. y. nustatant kuo paprastesnį procesą bei sudarant socialiniu dialogu bei kompetencija grįstą komisijos sudėtį. Tokio išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituto įtvirtinimas sprendžiant tarnybinius ginčus sudarytų galimybes spartinti tarnybinių ginčų sprendimą, skatintų šalis ginčą išspręsti taikiai bei prisidėtų prie efektyvesnio teismų darbo (sumažintų teisme

⁶ „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2020 m.“ *supra note*, 3.

⁷ „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2022 m.“ *supra note*, 5.

⁸ „2023-2025 metų strateginis veiklos planas.“ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. <https://www.lvat.lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai/150>.

⁹ „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIP-4251(2)- XIIIP-4257(2).“ Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/ba0f1b40a0ad11eaa51db668f0092944?jfwid=-thr0u1jaa>.

¹⁰ „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projektas.“ Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/ab64423099bb11eaa51db668f0092944?positionInSearchResults=0&searchModeIUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

¹¹ „Lietuvos Respublikos Seimo žmogaus teisių komiteto papildoma išvada dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projekto Nr. XIIIP-4254(2).“ Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/7d9ddc80a0af11eaa51db668f0092944?positionInSearchResults=0&searchModeIUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

nagrinėjamų ginčų skaičių). Tokiu būdu būtų užtikrintas veiksmingesnis ir mažiau formalizuotas asmenų teisių gynimo mechanizmas bei garantuojamas visuomenės interesas, kad valstybės tarnyba veiktų stabiliai ir funkcionaliai.

Tiriami problema - ar esamas Lietuvos Respublikos teisinis reglamentavimas sudaro tinkamas sąlygas užtikrinti objektyvų, savalaikį ir stabilų valstybės tarnybą išlaikantį tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą.

Temos naujumas. Tyrimo naujumas grindžiamas gana menku temos ištirtumu mokslinėje literatūroje, kurioje dažniau nagrinėjami ne tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje ypatumai, bet valstybės tarnybos optimizavimo (modernizavimo, pertvarkos)¹², valstybės tarnautojų etikos¹³ ar atrankos bei rengimo¹⁴, karjeros perspektyvų¹⁵ bei motyvavimo¹⁶ tematika. Tyrimo naujumas akivaizdus tuo, kad tarnybinių ginčų sritį reguliuojantys teisės aktai bei bylų dėl tarnybinių ginčų jurisprudencija nuolat kinta, skatindama išaiškinimų, teismų praktikos pokyčius.

Darbo reikšmė – tikimasi, kad tyrime išanalizavus aktualias tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje normas bei atskleidus esamo teisinio reguliavimo netobulumus, įgyvendinimo sudėtingumą, bus pagrindžiamas poreikis tobulinti teisinį reglamentavimą, pateikiant galimus sprendimo būdus. Tyrimas gali būti naudingas teorine ir praktine prasme teisės aktų leidėjams nustatant ikiteisminio tarnybinių ginčų sistemos reguliavimą.

Tyrimo objektas – tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje probleminiai aspektai.

Tyrimo tikslas – įvertinti, kaip užtikrinami valstybės tarnautojo interesai sprendžiant tarnybinius ginčus, atskleisti šių ginčų probleminius aspektus ir pasiūlyti galimus sprendimo būdus.

¹² Visockytė, Ernesta. „Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu“. *Viešoji politika ir administravimas* T. 11 (3) (2012): 488-501. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/10766>; Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, ir Vitalis Nakrošis. „Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 27 (2009): 7-15. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12462>.

¹³ Palidaskaitė, Jolanta. „Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr.16 (2006): 16-26. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12849>; Palidaskaitė, Jolanta. „Retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas Lietuvos valstybės tarnyboje: naujos problemos, jų turinys ar raiškos formos?“. *Politologija* Nr. 4 (2011): 39-73. <https://www.zurnalai.vu.lt/politologija/article/view/8260/6132>.

¹⁴ Česnulevičienė, Birutė, ir Juozas Lakis. „Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 2 (2002): 85-92. <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/13479/2539-5402-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Pivoras, Saulius. „Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 3 (2012): 473-487. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/10765>.

¹⁵ Glebovė Neringa. „Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai“. *Teisė* Nr. 76 (2010): 130-148. <https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/220/170>.

¹⁶ Palidaskaitė, Jolanta. „Motyvacijos unikalumas valstybės tarnyboje“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr.19 (2007): 33-45. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12768>; Palidaskaitė, Jolanta. „Valstybės tarnautojų motyvavimas: lyginamasis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 25 (2008): 7-18. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12600>.

Darbo uždaviniai:

1. Aptarti valstybės tarnybos reikšmę ir valstybės tarnautojo padėtį teisinio reguliavimo aspektu;
2. Išanalizuoti tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje teisinio reglamentavimo ypatumus;
3. Išanalizuoti VTĮ reformų įtakos tarnybiniams ginčams probleminius aspektus bei plėtros kryptis;
4. Nustatyti prielaidas ikiteisminiam tarnybinių ginčų nagrinėjimui Lietuvoje.

Ginamasis teiginys. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas sudaro tinkamas sąlygas užtikrinti objektyvų, savalaikį ir stabilią valstybės tarnybą išlaikantį tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą.

Tyrimo metodai - siekiant įgyvendinti darbo tikslą, išspręsti iškeltus uždavinius, darbe buvo naudoti šie teoriniai ir empiriniai tyrimo metodai:

1. Teoriniai tyrimo metodai:
 - 1.1. Sisteminės analizės metodas taikytas analizuojant tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo ypatumus;
 - 1.2. Analitinis – kritinis metodas taikytas analizuojant mokslinę literatūrą, skirtą tarnybinių ginčų nagrinėjimo temai, vertinant įvairių autorių moksliniuose straipsniuose pateiktas įžvalgas ir nuomones;
 - 1.3. Lingvistinis metodas taikytas aiškinantis teisės normų turinio prasmę, sąvokų ir kategorijų reikšmes. Teleologinis metodas taikytas aiškinantis įstatymų, kitų teisės aktų paskirtį;
 - 1.4. Loginis ir apibendrinimo metodai naudoti vertinant tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinį reguliavimą, aiškinantis teisės normų turinį, apibendrinant interviu su ekspertais metu gautą informaciją, formuluojant išvadas bei pasiūlymus.
2. Empiriniai tyrimo metodai:
 - 2.1. Teisinių dokumentų analizė. Šis metodas padėjo įvertinti ir analizuoti teisės aktus reglamentuojančius tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą, leido nustatyti teisės aktų praktinio įgyvendinimo ypatumus, taip pat buvo analizuojama Lietuvos teismų praktika, nutartys;
 - 2.2. Interviu su ekspertais. Šis metodas leido nustatyti pagrindines teisinio reglamentavimo problemas ir suformuoti teisės aktų tobulinimo įžvalgas.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, trys dalys, išvados ir pasiūlymai. Pirmoje dalyje analizuojama valstybės tarnybos reikšmė ir valstybės tarnautojo padėtis teisinio reguliavimo aspektais, valstybės tarnybos santykių teisinis reglamentavimas bei tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo ypatumai. Antroje dalyje analizuojama VTĮ reformų įtakos tarnybiniams ginčams probleminiai aspektai bei plėtros kryptys ir įvertinamos prielaidos ikiteisminiam tarnybinių ginčų nagrinėjimui. Trečioje dalyje nustatomos tarnybinių

ginčių nagrinėjimo sistemos ir veiklos proceso reglamentavimo tobulinimo įžvalgos ekspertų interviu analizės pagrindu. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir pasiūlymai, bibliografinių šaltinių sąrašas, anotacija ir santrauka lietuvių ir anglų kalbomis, priedai.

1. TARNYBINIŲ GINČŲ VALSTYBĖS TARNYBOJE TEISINIO REGLAMENTAVIMO YPATUMAI

1.1. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sampratos

1992 metais Konstitucijoje 33 straipsnio 1 dalimi buvo įsakmiai nustatyta, kad piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą¹⁷. Lietuvoje valstybės tarnybos samprata konstituciniame kontekste, jos reikšmė valstybei, taip pat ir valstybės tarnautojų identifikavimas bei jų padėtis teisinėje šalies sistemoje dar 2004 metais yra detalai paaiškinta Konstitucinio Teismo¹⁸. Niekaip negalima paneigti, kad valstybė yra visos visuomenės organizacija ir jos paskirtis – užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą. Kad būtų garantuotas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešasis interesas, valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą¹⁹.

LVAT, apibendrinamas administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teismuose praktika²⁰, nurodo, kad Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia valstybės tarnybos samprata, kuri yra neatskiriama susijusi su valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, paskirtimi užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą. Profesionalūs valstybės tarnautojai priima sprendimus vykdant viešąjį administravimą ir (arba) teikiant viešąsias paslaugas (arba dalyvauja tuos sprendimus rengiant, vykdant, koordinuojant ir (arba) kontroliuojant jų vykdymą ir kt.), tačiau jie nevykdo funkcijų įgyvendinant valstybės valdžią (kaip Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybės nariai ir teisėjai) ir pagal Konstituciją negali turėti tokių įgaliojimų.

Anot Konstitucinio teismo²¹, valstybės tarnyba yra valstybės tarnautojų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu. Tai, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus, lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą. Taip susiklosto valstybės tarnybos

¹⁷ „Lietuvos Respublikos Konstitucija.“ 1992. *Valstybės žinios* Nr. 33-1014.

¹⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 26 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis)“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 1 d. https://lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d1_24_apibendrinimas.pdf., 4.

²¹ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.““, *op. cit.*

teisiniai santykiai – tai teisiniai santykiai tarp valstybės tarnautojo ir valstybės, kuri šio asmens atžvilgiu atlieka darbdavio vaidmenį. Vis dėlto valstybės tarnybos teisiniai santykiai, nepaisant panašumų, nėra tapatūs darbo santykiams, susiklostantiems tarp darbuotojo, kuris nėra valstybės tarnautojas, ir darbdavio (nesvarbu, ar susiklostančiais valstybinėse institucijose, ar savivaldybių institucijose, ar kitose įmonėse, įstaigose, organizacijose)²².

Svarbu pažymėti, kad Konstitucinis Teismas, per suformuotą konstitucinę doktriną valstybės tarnyboje aiškiai nubrėžė teisinių santykių tarp valstybės tarnautojo ir valstybės pamatus, kurie apima tapimą valstybės tarnautoju, valstybės tarnautojui keliamus bendruosius ir specialiuosius reikalavimus, valstybės tarnautojui užtikrinamas socialines ir ekonomines teises (teisė į atlygį už darbą, pensiją, teisė į poilsio dienas, teisė ginti savo pažeistas teises šalies teismuose) ir kitas valstybės tarnautojo teises ir pareigas bei atsakomybę, o taip pat tokių santykių pasibaigimą. Tai iki dabar išliko svarių indėlių teisine, socialine, ekonomine ir politine prasmėmis organizuojant ir ieškant sprendinių tobulinti Lietuvos Respublikos valstybės tarnybą (pvz., Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija²³), o taip pat galimybe įvairiems mokslininkams ieškant atskaitos taškų valstybės tarnybos, valstybės tarnautojų sampratose, jų tarpusavio sąveikoje bei atsakomybėse.

Ilgą laiką tarp daug teisės mokslininkų, studentų savo darbuose nagrinėjo valstybės tarnybos sampratos keitimąsi skirtinguose Lietuvos istorinės raidos etapuose, valstybės tarnautojo statuso ypatumus bei tarnybinių santykių teisinio reglamentavimo specifiką. I. Deviatnikovaitė²⁴ teigia, kad valstybės tarnybos institutas yra konstitucinės, administracinės, iš dalies darbo teisės šakų institutas, apimantis normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus, priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, valstybės tarnautojo pareigybes, pareigas ir teises, karjerą, darbo užmokestį, tarnybinių atsakomybę, socialines garantijas, tarnybos valdymą. N. Glebovė²⁵, analizuodama valstybės tarnybos sampratą, daro išvadą, kad valstybės tarnybą galima apibrėžti kaip teisinius santykius, kurie atsiranda, pasikeičia ir pasibaigia valdant žmogiškuosius išteklius (valstybės tarnautojus) ir kaip valstybės tarnautojų vykdomos profesinės veiklos teisinius santykius. Tiek žmogiškųjų išteklių valstybės tarnyboje valdymo teisiniai santykiai, tiek valstybės tarnautojų profesinės veiklos teisiniai santykiai yra neatsiejami nuo viešojo valdymo santykių, nukreipti į viešojo intereso užtikrinimą, todėl valstybės tarnyboje susiklostantys teisiniai santykiai laikomi administraciniais teisiniais santykiais, kuriems yra būdingi kai kurie darbo teisinių

²² „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis)“, *supra note*, 20: 4.

²³ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 715 „Dėl Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr. 69-3440.

²⁴ Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: Bendroji Dalis: Vadovėlis*. (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 308. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU01000067401>.

²⁵ Glebovė, Neringa. „Karjeros valstybės tarnautojo garantijos“. *Daktaro disertacija*. (Vilniaus universitetas, 2012), 44. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:1969659/1969659.pdf>.

santykių požymiai. N. Glebovė teigia²⁶, kad valstybės tarnybą sudarantys dvejopo pobūdžio teisiniai santykiai tarsi papildo vieni kitus, nes iš vienos pusės valstybės tarnybos žmogiškiems ištekliams keliama daugybė reikalavimų ir apribojimų tam, kad būtų užtikrintas tinkamas viešojo administravimo veiklos įgyvendinimas, kita vertus, viešojo administravimo veiklos užtikrinimas reikalauja nustatyti ją įgyvendinantiems asmenims tam tikrus reikalavimus, kad privatūs asmens interesai nebūtų aukščiau nei viešasis interesas.

M. Striuogienė²⁷ nurodo, kad toks nevienalypis teisinių valstybės tarnybos santykių reglamentavimas laikytinas kompleksiniu ir teigia, kad teisinių valstybės tarnybos santykių reguliavimo kompleksiskumą lemia tai, kad valstybė, atlikdama darbdavio vaidmenį, privalo užtikrinti veiksmingą, profesionalią nešališką valstybės tarnybą. Šią pareigą valstybė įgyvendina nustatydama specialų jai dirbančių asmenų darbo santykių teisinį reguliavimą. Valstybė taip pat turi konstitucinę pareigą užtikrinti viešąjį valstybės valdymą. Tuo tarpu viešasis valstybės administravimas vykdomas per valstybės institucijas ir įstaigas, kurių veikla tiesiogiai susijusi su jose dirbančiais asmenimis. Valstybės tarnautojai yra ne tik valstybės darbuotojai, bet ir viešojo valdymo vykdytojai, todėl jų pareiga garantuoti, kad viešojo administravimo darbe būtų realiai įdiegti konstitucinės ir administracinės teisės principai. Savo išvalgas M. Striuogienė²⁸ apibendrina išvadamis, kad įstatymų leidėjas, pasirinkdamas ir įtvirtindamas valstybės tarnybos teisinio reguliavimo modelį, yra saistomas Konstitucijos normų ir principų, tuo tarpu administracinės teisės normų inkorporavimą suponuoja valstybės tarnautojų, kaip šios teisės šakos pagrindinių subjektų, statusas, o tam tikrų valstybės tarnybos institutų (socialinių ir kitų garantijų, darbo užmokesčio) reguliavimas darbo teisės normomis prilyginamas specialiosios ir bendrosios normų sąveikai.

Valstybės tarnautojo sąvoka valstybės tarnybos teisiniame reguliavime yra svarbi. Valstybės tarnautojo sąvokos apibrėžimas, anot S. Pivoro, R. Civinsko ir E. Visockytės²⁹, yra svarbus bendram valstybės valdymo funkcinio aparato suvokimui. Visuomenė turi suprasti, kas yra valstybės tarnautojas, kad sugebėtų vertinti valstybės tarnautojų teikiamų paslaugų kokybę ir susidarytų adekvačiai pagrįstą nuomonę valstybės tarnautojų ir visos valstybės tarnybos sistemos atžvilgiu. I. Deviatnikovaitė³⁰, apibendrindama valstybės tarnautojo sąvokos analizę, išskiria tokius valstybės tarnautojų tipus:

²⁶ Glebovė, *supra note*, 25.

²⁷ Striuogienė, Milana. „Teisinių darbo ir valstybės tarnybos santykių atskyrimo problematika“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* Nr.9 (2013): 257. <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2013~1372625981647/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.

²⁸ *Ibid.*, 260.

²⁹ Pivoras, Saulius, Remigijus Civinskas, ir Ernesta Visockytė. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai*. (Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2014): 57. <https://www.vdu.lt/cris/entities/publication/c9586826-c27d-4a10-a653-c596cc9fca9f/details>

³⁰ Deviatnikovaitė, *supra note*, 24: 315-316.

- 1) valstybės tarnautojai, kurių teisinis statusas reglamentuojamas VTĮ normomis;
- 2) statutiniai valstybės tarnautojai (pareigūnai), kurių teisinis statusas reglamentuojamas Vidaus tarnybos statuto, Žvalgybos įstatymo, Diplomatinės tarnybos ir kitų teisės aktų nuostatuose;
- 3) valstybės pareigūnai, kurių teisinis statusas reglamentuojamas atskirų įstatymų nuostatuose, pavyzdžiui, Lietuvos banko, Seimo kontrolierių, Konkurencijos ir kitų įstatymų normose;
- 4) kariai nėra valstybės tarnautojai ir jiems netaikomas VTĮ, nebent esant tarnybinei būtinybei karys laikinai perkeliamas iš kario į karjeros valstybės tarnautojo pareigas.

Kitų įstatymų nuostatose taip pat yra pateikiamos valstybės tarnautojų sampratos, tačiau juose į valstybės tarnautojo sąvoką patenka kur kas daugiau subjektų – ir valstybės politikai, ir teisėjai, ir valstybės ar savivaldybės valdomų įmonių vadovai, jų pavaduotojai³¹. Tai priklauso nuo teisės akto paskirties ir šiais aktais paprastai nesivadovaujama, pateikiant klasikinę valstybės tarnautojo koncepciją³².

N. Glebovė³³, nagrinėdama valstybės tarnautojo sąvoką, atkreipia dėmesį, kad Europos Sąjungos Teisingumo Teismas 2010 m. gruodžio 9 d. sprendimu byloje C-296/09 yra nurodęs, kad sąvoką valstybės tarnautojai reikia aiškinti tik pagal nacionalinę valstybės tarnybos teisę, kuri taikoma asmenį įdarbinusiai administracijai, todėl valstybės tarnautojo apibrėžimas yra grindžiamas išimtinai nacionaliniais teisės aktais. Valstybės tarnautojo definicija priklauso nuo pasirinktos valstybės tarnybos sampratos, pagal kurią valstybės tarnautojais gali būti laikomi visi valstybės institucijų ir įstaigų dirbantieji ar netgi viso viešojo sektoriaus darbuotojai arba gali būti laikomi tik tie, kurie vykdo viešojo administravimo veiklą³⁴.

Šiame darbe bus vadovaujamasi valstybės tarnautojo sąvoka, kuri yra apibrėžta VTĮ 2 straipsnio 10 punkte³⁵, nustatančiame, kad valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje. To paties straipsnio 11 punkte nustatyta, kad valstybės tarnyba – valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pareigas einančių asmenų profesinė veikla, kuria atliekamos viešojo administravimo funkcijos arba užtikrinamas diplomatinės tarnybos institucijų ar prekybos atstovybių užsienyje funkcionavimas, arba padedama valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus ūkinio ir (ar) techninio pobūdžio funkcijas.

³¹ „Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas.“ 2000. *Valstybės žinios* Nr. 89-2741; „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas.“ 1997. *Valstybės žinios* Nr. 67-1659.

³² Deviatnikovaitė, *supra note*, 24: 316.

³³ Glebovė, *supra note*, 25: 45.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“ 1999. *Valstybės žinios* Nr. 66-2130.

Atkreiptinas dėmesys, kad dabartinės VTĮ redakcijos 2 straipsnio lydimoji medžiagoje, parengtoje Inforex specialistų³⁶, yra 15 teisės aktų – Konstitucinio Teismo sprendimas, VAĮ, mokslo autorių studijos ir teismų praktikos bylos ir kt. – kurie vienaip ar kitaip nulėmė ne vieną dešimtmetį formuojamą ir tikslinamą šio straipsnio turinį. Pažymėtina, kad teisės, politikos mokslų ar viešojo administravimo mokslinėje literatūroje nėra vienos, visų vienodai pripažintos valstybės tarnybos sampratos. Ši samprata skiriasi ir įvairiose valstybėse; be to, įvairiais valstybinės raidos laikotarpiais ji buvo nevienoda net toje pačioje valstybėje. Lietuvoje vykdytos valstybės tarnybos ir viešojo administravimo reformos atspindi valstybės tarnybos sampratos dinamiką. Apibendrinant tai, kas anksčiau išdėstyta, galima daryti išvadą, kad pati valstybės tarnybos sąvoka lingvistine prasme svarbi taip, kaip ji suprantama ir kokį subjektų, vykdančių specifinę funkciją, ratą ši sąvoka apima.

1.2. Tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje teisinio reglamentavimo ypatumai

1.2.1. Valstybės tarnybos santykių teisinis reglamentavimas

LVAT, analizuodamas administracinių ginčų, susijusių su valstybės tarnyba, praktiką, nurodo, jog vienas iš valstybės tarnybos konstitucinės sampratos elementų, kartu ir reikalavimų, kurių privalu paisyti organizuojant valstybės tarnybą ir reguliuojant valstybės tarnybos santykius, yra valstybės tarnybos sistemos, apimančios tarnybą ir valstybės, ir savivaldybių institucijose, vieningumas³⁷. Šis vieningumas yra svarbi valstybės tarnybos sistemos funkcionavimo nepertraukiamumo, tęstinumo sąlyga. Visos valstybės ir savivaldybių institucijos savo veiklą turi vykdyti nepertraukiamai³⁸. Vadinasi, nepertraukiamas turi būti ir valstybės tarnybos, kaip sistemos, funkcionavimas, kad visoje valstybėje būtų galima nuolat ir veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą ir teikti viešąsias paslaugas garantuojant viešąjį interesą. Kadangi konstitucinė valstybės tarnybos samprata suponuoja būtinumą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų visų valstybės ir savivaldybės institucijų sistemines sąsajas ir tarpusavio sąveiką, apimančią *inter alia* jose dirbančių asmenų žinių, įgūdžių ir patirties perimamumą, taip pat tokį veiklos vykdant valstybės funkcijas ir garantuojant viešąjį interesą tęstinumą, tai įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtinta valstybės tarnybos sistema pagal Konstituciją negali būti nevieninga³⁹.

³⁶ „Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio lydimoji medžiaga“. Inforex. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://www.inforex.lt/ta/LM.aspx?AktoId=17188&strnr=2>.

³⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis)“, *supra note*, 20: 426.

³⁸ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.““, *supra note*, 18.

³⁹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis)“, *op. cit.*

Pagrindinis teisės aktas, kuris šiuo metu reguliuoja pagrindinius valstybės tarnautojų veiklos principus, priėmimą į valstybės tarnybą, tarnautojų pareigybes, jų teises ir pareigas, karjerą, darbo užmokestį, atsakomybę, garantijas, atleidimą iš pareigų, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus yra VTĮ. Pagal šio įstatymo⁴⁰ 5 straipsnį, VTĮ taikomas valstybės tarnautojams - karjeros valstybės tarnautojams, pakaitiniams valstybės tarnautojams, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojams, įstaigų vadovams. Įstatymas be išlygų taikomas valstybės vadovo kanceliarijos kancleriui ir Vyriausybės kancleriui. Seimo kancleriui šis įstatymas taikomas tiek, kiek jo statuso nereglementuoja Seimo statutas. Seimo ar valstybės vadovo paskirtiems valstybės institucijų, įstaigų vadovams ir valstybės pareigūnams, Vyriausybės priimamiems ir Ministro Pirmininko skiriamiems valstybės pareigūnams taikomos VTĮ normos, reglamentuojančios valstybės tarnautojo nepriekaištingą reputaciją (4 straipsnis), materialinės atsakomybės sąlygas ir žalos atlyginimo tvarką (38 straipsnis) ir atgręžtinio reikalavimo teisę į žalą padariusį valstybės tarnautoją (39 straipsnis).

Pagal šio įstatymo⁴¹ 5 straipsnio 6 dalį, VTĮ nėra taikomas valstybės politikams, teisėjams, prokurorams, Lietuvos banko valdytojų tarybos nariams ir kitiems tarnautojams, profesinės karo tarnybos kariams, valstybės ir savivaldybių įmonių darbuotojams, viešųjų įstaigų darbuotojams, darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir gaunantiems darbo užmokestį iš valstybės ir savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, žvalgybos pareigūnams, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnams, statutiniams valstybės tarnautojams.

Atkreiptinas dėmesys, kad VTĮ nurodytas teisės normas patikslina ir detalizuoja įvairūs poįstatyminiai (įgyvendinamieji) teisės aktai, kurie, pavyzdžiui, detalizuoja konkursų į valstybės tarnautojo pareigas organizavimo tvarką, valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo tvarką ar tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarką ir pan. Vertinant šiuo aspektu, taip pat aktualus VTĮ 6 straipsnis, pagal kurį darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglementuoja VTĮ. Aiškindamas šią teisės normą socialinių garantijų valstybės tarnautojams taikymo aspektu, LVAT yra pažymėjęs⁴², kad pati samprata „socialinės garantijos“ suponuoja tam tikrų lengvatų, apribojimų bei draudimų nustatymą asmenims, kurie dėl atitinkamų faktinių aplinkybių yra išskirtini iš bendro konteksto kaip turintys padidintą socialinį jautrumą. Tai reiškia, kad socialinių garantijų turėjimą nulemia asmens faktinę padėtį charakterizuojančios (asmeninio ir kitokio pobūdžio) aplinkybės, su kuriomis (kalbant apie VTĮ ir DK) teisės aktai sieja tam tikrą šiam asmeniui palankių teisinių pasekmių nustatymą. Todėl,

⁴⁰ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *supra note*, 35.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1601-1062/2019.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1766636>.

sprendžiant klausimą, ar valstybės tarnautojui yra taikytinos tam tikros DK nustatytos garantijos, pirmiausia būtina nustatyti jo socialinę bei asmeninę padėtį charakterizuojančias aplinkybes ta apimtimi, kiek jos tiesiogiai yra aptartos VTĮ. Nustačius tokias aplinkybes, pagal *lex specialis derogat legi generali* (specialioji norma nugali bendrąją) principą taikytinos prioritetingą (prieš DK nustatytas) reikšmę turinčios VTĮ normos. Tuo atveju, kai nurodytos faktinės aplinkybės VTĮ nėra siejamos su atitinkamų garantijų nustatymu, tačiau jos yra aptartos DK normose ir yra reikšmingos DK nustatytų socialinių garantijų taikymo prasme, taikytinos atitinkamos DK normos (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A143-1093/2011; 2011 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-591/2011 ir kt.).

Apibendrinant darytina išvada, kad vieningos ir nepertraukiamos valstybės tarnybos sistemos funkcionavimas yra galimas ir tuomet, kai tam tikri valstybės tarnybos santykiai yra reguliuojami skirtingai ir taip įgyvendinama Konstitucijoje įtvirtinta norma užtikrinti veiksmingą valstybės funkcijų vykdymą bei garantuoti viešąjį interesą.

1.2.2. Tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinis reglamentavimas

VTĮ IV skyriuje detalai reglamentuotos valstybės tarnautojų pareigos ir teisės. Šių nuostatų nesilaikymas ar pažeidimas suponuoja tarnybinių ginčų atsiradimą. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje⁴³ nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą.

Valstybės tarnyboje vyrauja⁴⁴ valstybės tarnautojų ginčai su administracija dėl valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų, tarnybinių nuobaudų skyrimo teisėtumo, taip pat dėl neužtikrinamų socialinių garantijų. Neretai tarp šalių yra sprendžiami ginčai dėl valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą, valstybės tarnautojų ir jų veiklos vertinimo, taip pat ginčai su profesinėmis sąjungomis. Atkreiptinas dėmesys, kad pagrindiniame šalies teisės akte, reglamentuojančiame valstybės tarnybą, valstybės tarnautojų teises ir pareigas, atsakomybę, socialines ir kitas garantijas, tarnybinių ginčų nagrinėjimo tvarka yra nustatyta tik skyriuje dėl valstybės tarnautojų atsakomybės (VTĮ 32 straipsnio 4 dalis) ir valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų (VTĮ 51 straipsnio 7 dalis), taip pat pagrindinėse šio teisės akto sąvokose nėra apibrėžta tarnybinių ginčų samprata (VTĮ 2 straipsnis)⁴⁵.

ABTĮ 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad administracinis ginčas – asmens ir viešojo administravimo subjekto konfliktas arba vienas kitam nepavaldžių viešojo administravimo

⁴³ „Lietuvos Respublikos Konstitucija.“, *supra note*, 17.

⁴⁴ Tarnybinių ginčų nagrinėjimų administraciniuose teismuose apžvalga 2022 m.“ *supra note*, 5: 2.

⁴⁵ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *supra note*, 35.

subjektų konfliktas. Prie administracinių ginčų priskiriami ir tarnybiniai ginčai, taip pat rinkimų ginčai⁴⁶. Tarnybinių ginčų samprata yra įtvirtinta ABTĮ 2 straipsnio 3 dalyje, kuris numato, kad tarnybiniai ginčai – valstybės tarnautojo ar pareigūno ir administracijos ginčas dėl tarnautojo ar pareigūno statuso įgijimo, pasikeitimo ar praradimo ir tarnybinių nuobaudų taikymo⁴⁷. Šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje imperatyviai nustatyta, kad suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas⁴⁸. ABTĮ 17 straipsnio 1 dalies 5 punkte numatyta, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės įgyvendinimo pagal Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą⁴⁹. Ši pareiga tenka Apygardų administraciniams teismams, kaip pirmosios instancijos teismams, netaikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros (ABTĮ 20 straipsnio 1 dalis, 2 dalies 5 punktas).

Vertinant tarnybinius ginčus VAI⁵⁰ kontekste, pažymėtina, kad viena iš viešojo administravimo subjektų funkcijų yra atlikti viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą (VAI 5 straipsnio 3 dalis). Pagal VAI 2 straipsnio 17 dalį, vidaus administravimas – veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto, turinčio viešojo juridinio asmens statusą, savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą⁵¹. I. Deviatnikovaitė⁵² teigia, kad ginčai dėl vidaus administravimo paprastai kyla administracinių teismų kompetencijai įstatymu priskirtoje valstybės tarnybos srityje.

Asmeniui, siekiančiam apginti savo galimai pažeistas teises valstybės tarnyboje, svarbu nustatyti, į kokį teismą kreiptis dėl Konstitucija ir kitais teisės aktais nustatytos teisės įgyvendinimo. Bylos rūšinį teisingumą bendrosios kompetencijos ar administraciniam teismui lemia teisinio santykio, iš kurio kilo ginčas, pobūdis (ABTĮ 22 str. 2 d.). I. Deviatnikovaitė, analizuodama Prancūzijos, Jungtinės Karalystės, Jungtinių Amerikos Valstijų, Čekijos, Slovakijos bei Lenkijos administracinę teisę, nurodo, kad šiose šalyse laikomasi nuostatų, kad, jeigu įstaigos atsakomybė reglamentuojama viešosios teisės normomis, tai ginčai dėl jos turi būti nagrinėjami administraciniame teisme⁵³. O analizuodama Lietuvos administracinę teisę, I. Deviatnikovaitė

⁴⁶ „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“, *supra note*, 1.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ „Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas.“ 1999. *Valstybės žinios* Nr. 60- 1945.

⁵² Deviatnikovaitė, *supra note*, 24: 429.

⁵³ Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė: Vadovėlis*. (Vilnius: Registrų centras, 2017), 16, 53, 72, 128-129, 166-175, 312, 368. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU01000064176>.

teigia⁵⁴, kad administracinio teismo pagrindinė paskirtis nagrinėti administracinius ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių. Administraciniai teisiniai santykiai atsiranda, kai subjektai atlieka viešojo administravimo veiklą, t. y. priima individualius ir norminius administracinius aktus (teisės aktus, sukeliančius teises pasekmes asmenims arba kuriančius, keičiančius, naikinančius elgesio taisykles), todėl administracinių ginčų nagrinėjimas yra tokių konfliktų nagrinėjimas, kuriame viena iš šalių būtinai yra viešojo administravimo subjektas. Kadangi tokie konfliktai kyla viešosios teisės erdvėje, tai ir jų nagrinėjimas reglamentuojamas bei vykdomas remiantis viešosios teisės normomis. I. Deviatnikovaitė reziumuoja, kad tokie ginčai nėra privatinės teisės prigimties, todėl jų nagrinėjimas patikėtas teisėjams, kurie specializuojasi viešojoje teisėje ir nagrinėja ne civilines, baudžiamąsias, bet administracines bylas⁵⁵. Pažymėtina, kad ABTĮ 3 straipsnyje aiškiai reglamentuota, kad administracinis teismas sprendžia viešojo administravimo srities ginčus ir nevertina ginčijamo teisės akto ir veiksmų (neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar teisės aktas arba veiksmas (neveikimas) neprieštarauja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo įgaliojimus⁵⁶.

Nors ABTĮ 20 straipsnio 2 dalies 5 punkto nuostatose⁵⁷ aiškiai reglamentuota, kad tarnybiniai ginčai nagrinėjami netaikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros, tačiau bendrai Lietuvos administracinės justicijos sistemoje administracinių ginčų nagrinėjimo procedūros klasifikuojamos pagal tai, ar, prieš kreipiantis į teismą, būtina administracinį ginčą išnagrinėti neteisminėje institucijoje. Šiuo pagrindu skiriama privaloma ir neprivaloma išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarka.

ABTĮ 27 straipsniu nustatyta, kad⁵⁸ ne teismine tvarka administracinius ginčus nagrinėja LAGK komisija, jos darbą reglamentuoja atskiras įstatymas. Mokestinius ginčus nagrinėja Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės; šios komisijos darbas reglamentuojamas įstatymu ir Vyriausybės nutarimais⁵⁹. I. Deviatnikovaitė pažymi⁶⁰, kad ginčai, kilę tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens, gali būti nagrinėjami ir pačių viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, Žemės ūkio ministerijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos

⁵⁴ Deviatnikovaitė, *supra note*, 24: 589.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“, *supra note*, 1.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ „Lietuvos Respublikos Mokesčių administravimo įstatymas.“ 2004. *Valstybės žinios* Nr. 63-2243; „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1396 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr. 108-2967; „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas Nr. 1119 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr.: 136-4946.

⁶⁰ Deviatnikovaitė, *supra note*, 24: 615.

prie Finansų ministerijos, Kalėjų departamento prie Teisingumo ministerijos, Ginčų komisijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Muitinės departamento prie Finansų ministerijos, Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija, VĮ Registrų centro ir t. t.

B. Pranevičienė nurodo⁶¹, kad kvaziteismo misija – supaprastinti ginčų nagrinėjimo procesą, tačiau kartu, kiek tai yra įmanoma, užtikrinti nešališką ginčų nagrinėjimo galimybę ir teisingų sprendimų priėmimą. A. Paluckaitė, nagrinėdama kvaziteismines institucijas Lietuvoje, nurodo⁶², kad kvaziteisminių institucijų kompetencijos apima žmogaus teisių gynimą, teisingumo vykdymą, gynimą nuo neteisingų viešojo administravimo subjektų veiksmų, savivalės ar neveikimo. L. Paškevičienė⁶³, nagrinėdama išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme instituto teisinį reguliavimą, teigia, kad teisės mokslo darbuose ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto analizė koncentruojama daugiausia į Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisijų, Mokestinių ginčų komisijos, tyrinėti esami ir galimi alternatyvūs neteisminio administracinių ginčų sprendimo būdai, tokie kaip antai tarpininkavimas, mediacija. D. Raižys, nagrinėdamas skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemas, nurodo, kad būtent „mediacija administracinių ginčų komisijų veikloje suteiktą galimybę viešojo administravimo subjektams patiems operatyviai pašalinti asmens teisių bei teisėtų interesų pažeidimus.“⁶⁴

L. Gelmanienė ir A. Jungaitytė, analizuodamos ikiteisminio ginčų nagrinėjimo perspektyvas, preziumuoja⁶⁵, kad tais atvejais, kai administraciniai ginčai pirmiausiai yra išnagrinėti nepriklausomose kolegialiose ikiteisminėse institucijose, vėliau, nagrinėjant šiuos administracinius ginčus teisme, tokios bylos nagrinėjamos greičiau ir efektyviau, nes esminės bylų faktinės aplinkybės jau būna nustatytos ginčą išnagrinėjus ikiteismine tvarka. Be to, ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas yra mažiau formalizuotas, greitesnis ir pigesnis būdas asmenims ginti pažeistas teises ir įstatymų saugomus interesus, nes sumažėja teikiamų skundų dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų, veiklos (ar neveikimo) skaičius, taip pat didėja teismo sprendimų stabilumas.

LVAT, apibendrindamas teismo praktiką taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą reglamentuojančias teisės normas, nurodo, kad taikant privalomą ikiteisminį

⁶¹ Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), 78. <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15425/praneviciene.pdf?sequence=1>.

⁶² Paluckaitė, Agnė. „Kvaziteisminės institucijos Lietuvoje“. *Teisinės minties šventė 2022: studentų mokslinių straipsnių rinkinys* (2022): 300-313. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUJIR007/18325>.

⁶³ Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“. *Teisė* Nr. 108 (2018): 52. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:33459947/>.

⁶⁴ Raižys, Dainius. „Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* Nr.8 (2012): 227-241. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/ELABAPDB3099454>.

⁶⁵ Gelmanienė, Lionela ir Aistė Jungaitytė. „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* Nr. 25 (2020): 164-165. <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6271>.

administracinių ginčų išnagrinėjimą, įgyvendinamas principas ir administracinės justicijos sistemos siekiamybė, kad teismas būtų paskutinė priemonė pažeistoms teisėms ginti, ir į jį būtų galima kreiptis tik išnaudojus visas kitas prieinamas teisinės tvarkos atstatymo priemones⁶⁶. LVAT taip pat pažymi, kad įtvirtinant privalomą ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą ne per teismą, privalu laikytis tarptautinių bei konstitucinių tokio teisinio reguliavimo principų ir pagrindų. Tam, kad reikalavimas išnaudoti nustatytas ikiteismines administracinių ginčų nagrinėjimo procedūras nepagrįstai neapribotų ir pernelyg nesuvaržytų asmens konstitucinės teisės kreiptis į teismą teisminės gynybos, turi būti paisoma esminio tiek konstitucinėje jurisprudencijoje, tiek Europos Tarybos deklaruojamo draudimo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriuo būtų paneigta asmens, manančio, jog jo teisės ar laisvės pažeistos, teisė ginti savo teises ar laisves teisme⁶⁷.

Analizuojant tarnybinių ginčų valstybės tarnyboje nagrinėjimo teisinį reglamentavimą ir perspektyvas, darytina išvada, kad tarnybiniai ginčai yra neatsiejama administracinių ginčų dalis, jų teisinė samprata yra įtvirtinta ABTĮ nuostatose. Pagal teisinį reglamentavimą tarnybinių ginčų nagrinėjimui netaikoma išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra, tokie ginčai nagrinėjami administraciniuose teismuose. Jeigu būtų sudarytos prielaidos tarnybinių ginčų nagrinėjimui ikiteismine tvarka, galima tikėtis, kad kaip ir administracinių ginčų nagrinėjimo kvaziteismuose atvejais, procesas būtų efektyvesnis.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta šiame skyriuje, darytina išvada, kad pagrindinius pamatus šalies valstybės tarnybai, jos sampratai ir reikšmei įtvirtino Konstitucinis Teismas savo doktrinoje. Valstybės tarnyba privalo garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas; šioje veikloje formuojasi valstybės tarnybos teisiniai santykiai. Valstybės tarnybos samprata neatsiejama nuo valstybės tarnautojo sąvokos ir jo santykio su valstybės tarnyba. Lietuvoje tiek valstybės tarnybos, tiek valstybės tarnautojo sampratos yra įtvirtintos VTĮ, kurio turinys, nuolat tikslinamas ir tobulinamas, įgalina tinkamai organizuoti valstybės tarnybą.

Valstybės tarnybos institutas yra konstitucinės, administracinės, iš dalies darbo teisės šakų institutas, apimantis normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus. Teisinis valstybės tarnybos santykių reguliavimas laikytinas kompleksiniu, nes valstybė, atlikdama darbdavio vaidmenį, privalo užtikrinti veiksmingą, profesionalią nešališką valstybės tarnybą. Šią pareigą valstybė įgyvendina nustatydamą specialų jai dirbančių asmenų darbo santykių teisinį reguliavimą. Nepaisant skirtingo tam tikrų valstybės tarnybos santykių reguliavimo, yra

⁶⁶ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis).“ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 457. Žiūrėta 2023 m. sausio 20 d. https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/19_apibendrinimas.pdf.

⁶⁷ *Ibid.*

užtikrinimas vieningos ir nepertraukiamos valstybės tarnybos sistemos funkcionavimas ir taip įgyvendinama Konstitucijoje įtvirtinta norma užtikrinti veiksmingą valstybės funkcijų vykdymą bei garantuoti viešąjį interesą.

Tarnybiniai ginčai kyla tarp valstybės tarnautojo ir valstybės tarnybos institucijos, vykdančios viešojo administravimo funkciją. VTĮ nėra apibrėžta tarnybinių ginčų sąvoka, taip pat tarnybiniai ginčai reglamentuojami tik dviejuose VTĮ straipsniuose, nukreipiant ginčo šalį į ABTĮ nuostatas dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo. Tarnybinius ginčus nagrinėja administraciniai teismai; ikiteisminis tarnybinių ginčų nagrinėjimas (kvaziteismuose ar mediacijos pagalba) nėra vykdomas. Vertinant tarnybinių ginčų galimas perspektyvas dėl jų nagrinėjimo ikiteismine tvarka, būtina įvertinti, kad ikiteisminės tokių ginčų nagrinėjimo procedūros nepagrįstai neapribotų ir pernelyg nesuvaržytų asmens konstitucinės teisės kreiptis į teismą teisminės gynybos.

2. TARNYBINIUS GINČUS LEMIANČIŲ VEIKSNIŲ ANALIZĖ IR PROBLEMINIŲ ASPEKTŲ TOBULINIMO PERSPEKTYVOS

2.1. VTĮ reformų įtaka tarnybiniam ginčams

Kaip žinia, tarnybiniam ginčams, tai yra valstybės tarnautojų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, ginčams su administracija, susijusiems su tarnautojo statuso įgijimu, pasikeitimu ar praradimu ir drausminio poveikio priemonių taikymu, taikoma atskira ginčų nagrinėjimo tvarka. Bylas dėl tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės įgyvendinimo pagal VTĮ sprendžia administraciniai teismai. Lietuvoje veikianti biudžetinė įstaiga Viešojo valdymo agentūra (iki 2022 m. gruodžio 31 d. buv. Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos – aut. pastaba) kasmet apibendrina ir susistemina medžiagą apie teismų praktiką tarnybinių ginčų srityje⁶⁸, kuri yra neabejotinai aktuali dideliame asmenų ratui (tiek esamiems valstybės tarnautojams, tiek siekiantiems jais tapti), valdžios institucijoms, teismams, teisininkams, akademiniai bendruomenei bei kitiems suinteresuotiems asmenims.

2.1.1. 2019 m. VTĮ reformos įtaka tarnybiniam ginčams

Administraciniuose teismuose nagrinėjamų bylų dėl tarnybinių ginčų kiekis kasmet nežymiai kinta, stebima pakankamai stabili tendencija dėl LVAT tenkančių bylų dalies (1 paveikslas⁶⁹).

Mažiausiai administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų nagrinėjamu laikotarpiu buvo nagrinėta 2020 metais. Autorė, nagrinėdama nuotolinio darbo viešajame administravime teisinio reglamentavimo ypatumus⁷⁰, teigia, kad tokia situacija sietina su faktu, jog 2020 metais įvyko precedento neturintys sukrėtimai daugelyje sektorių visame pasaulyje. COVID–19 pasaulinė pandemija paveikė praktiškai visus sektorius, įskaitant viešojo valdymo įstaigų, taip pat ir teismų darbą. Vietos, regionų ir centrinės valdžios bei teisingumą vykdančios institucijos susidūrė su iššūkiais kovodamos su infekcijos plitimu, taikydamos karantiną ir kitus apribojimus bei kartu derindamos viešųjų paslaugų teikimą siekiant apsaugoti savo darbuotojų ir visuomenės sveikatą. Paslaugų teikimo ir viešojo valdymo tęstinumo užtikrinimui daugelis valdžios institucijų pirmą kartą eksperimentavo su nuotoliniu darbu. Situacija dėl COVID–19 pandemijos ir sumažėjusių

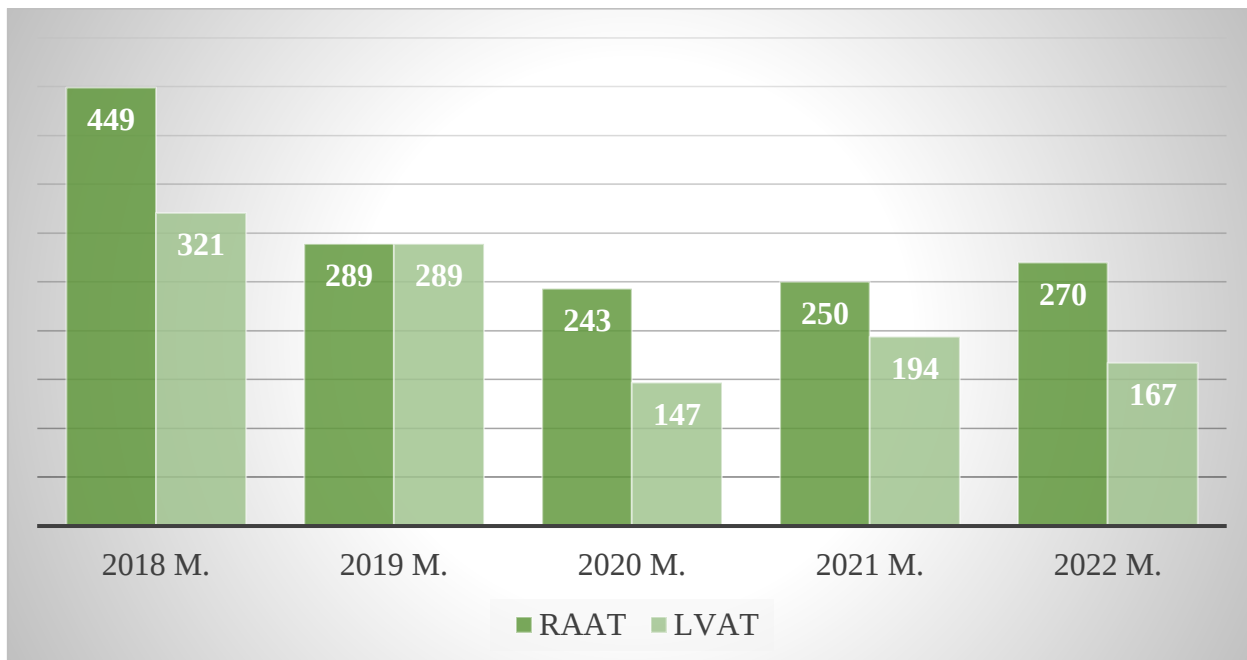
⁶⁸ Priedas Nr. 1.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Birutienė, Agnė. „Nuotolinio darbo viešajame administravime teisinio reglamentavimo ypatumai“. *Teisinės minties šventė 2022: studentų mokslinių straipsnių rinkinys* (2022): 317-318. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU-IR007/18326>.

asmeninių žmonių kontaktų labai sumažino šių subjektų teikiamų paslaugų prieinamumą. Prieigos prie šių paslaugų apribojimą lėmė daugybė veiksnių, bet ypač tai buvo susiję su nepakankamu nuotoliniu būdu siūlomų paslaugų vietos gyventojams ir bendruomenėms skaičiumi, taip pat ir su nepakankamu viešojo valdymo sektoriaus pasirengimu dirbti nuotoliniu būdu⁷¹. Kuomet situacija stabilizavosi ir įstaigos bei institucijos prisitaikė prie atsiradusių pokyčių, nagrinėjamų administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų skaičius pamažu grįžta į priešpandeminį lygį.

1 paveikslas. Administraciniuose teismuose nagrinėtų tarnybinių ginčų skaičius 2018-2022 m.



Teismo posėdis per garso ir vaizdo nuotolines perdavimo priemones lygiai taip pat kaip ir posėdis teismo salėje turi garantuoti teisę į teisingą bylos nagrinėjimą. Europos teisės į teisingumą vadove⁷² nurodyta, kad Europos žmogaus teisių teisėje teisės į teisingumą sąvoka yra įtvirtinta Europos žmogaus teisių konvencijos 6 ir 13 straipsniuose ir ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje, kurie garantuoja teisę į teisingą bylos nagrinėjimą ir veiksmingą teisinės gynybos priemonę, kaip ją atitinkamai aiškina Europos Žmogaus Teisių Teismas ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Kaip minėta, šios teisės taip pat įtvirtintos tarptautiniuose dokumentuose, kaip antai Jungtinių Tautų tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 2 straipsnio 3 dalyje ir 14 straipsnyje ir Jungtinių Tautų visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 8 ir 10 straipsniuose. Esminiai šių teisių elementai apima veiksmingą teisę kreiptis į ginčų nagrinėjimo instituciją, teisę į teisingą procesą ir ginčo išsprendimą laiku, teisę į tinkamą žalos atlyginimą, taip

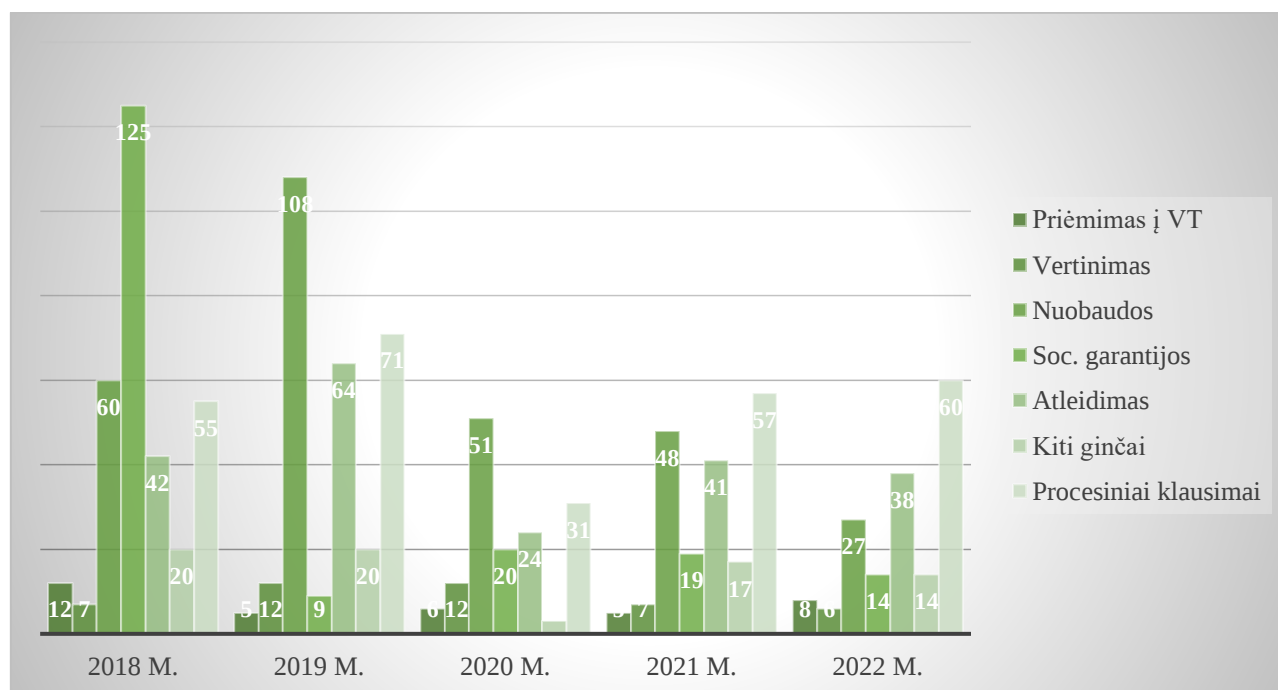
⁷¹ Birutienė, *supra note*, 70.

⁷² „Europos teisės į teisingumą vadovas“. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra ir Europos Taryba, 17. Žiūrėta 2023 m. kovo 1 d. https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_LIT.PDF.

pat į bendrą veiksmingumo ir efektyvumo principų taikymą vykdančią teisingumą⁷³. Pažymėtina, kad LVAT per nagrinėjamą laikotarpį vidutiniškai teko peržiūrėti 74 procentus visų išnagrinėtų RAAT administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų, iš kurių vidutiniškai 25 proc. buvo nustatyta, kad neteisi įstaiga⁷⁴. Tai rodo, kad administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų šalys aktyviai naudoja savo teise, kuri apima pagrindines asmens teises bei pareigas teisme ir užtikrina teisingą bylos nagrinėjimą visoms proceso šalims.

Nagrinėjamu laikotarpiu vertinant LVAT nagrinėtų administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų pasiskirstymą pagal kategorijas, nustatyta, kad daugiausiai tarnybinių ginčų vyko dėl nuobaudų valstybės tarnautojams skyrimo ir atleidimo, taip pat buvo sprendžiami bylų atnaujinimo, teisingumo, grąžinimo iš naujo nagrinėti ir kt. procesiniai klausimai (2 paveikslas⁷⁵).

2 paveikslas. Administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų pasiskirstymas pagal kategorijas 2018-2022 m.



Pažymėtina, kad 2018 metais didžiausią nagrinėtų administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų dalį sudarė bylos dėl socialinių garantijų, o tiksliau – bylos dėl 2009-2013 metais sumažinto darbo užmokesčio pagal Konstitucinio Teismo nutarimus⁷⁶, kuriais buvo nustatytas tam tikrų

⁷³ „Europos teisės į teisingumą vadovas“, *supra note*, 72.

⁷⁴ Priedas Nr. 1

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas bylose Nr. 125/2010-26/2011-21/2012-6/2013-8/2013-10/2013 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d.

įstatymų nuostatų prieštaravimas Konstitucijai dėl to, kad vadovaujantis jose įtvirtintu teisiniu reguliavimu buvo neproporcingai sumažintas valstybės tarnautojų (tarp jų ir statutinių valstybės tarnautojų), prokurorų, teisėjų ir kitų pareigūnų darbo užmokestis (atlyginimas). Vėlesniais nagrinėjamais laikotarpiais administracinėse bylose dėl valstybės tarnautojų socialinių garantijų daugiausiai sprendžiami ginčai dėl, pavyzdžiui, stažo įskaitymo⁷⁷, dėl atlyginimo už priverstinę pravaikštą⁷⁸, dėl darbo užmokesčio⁷⁹ ar atostoginių lėšų⁸⁰ sumokėjimo ir kt. Tokių ginčų dalis nuo 2019 metų vidutiniškai siekia 9 proc.

Svarbu pažymėti, kad nagrinėjamu laikotarpiu besikeičianti VTĮ redakcija taip pat darė įtaką nagrinėjamų administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų skaičiui ir jų pasiskirstymo pagal kategorijas kitimui. Nuo 2019 m. sausio 1 d. įsigaliojusi VTĮ redakcija⁸¹ sąlygojo labai daug reikšmingų pakeitimų iki tol buvusiame valstybės tarnybos reglamentavime. Dar 2016 metais XVII Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo programoje⁸² numatė, kad bus siekiama, kad valstybės tarnyba būtų patraukli, moderni, depolitizuota ir efektyvi, bus diegiama kompetencijomis pagrįsta valstybės tarnybos sistema, kurioje valstybės tarnautojų atranka, veiklos vertinimas, karjera bus siejami su konkrečioms pareigoms nustatytais kompetencijomis (254 punktas). Be to, buvo numatyta siekti valstybės tarnybos efektyvumo, t. y. pasitelkus mokslininkus ir praktikus optimizuoti valstybės tarnybą, atsisakius nereikalingų funkcijų ir perteklinio administracinio aparato, įvertinus, kokias valstybės vykdomas funkcijas veiksmingiau atlikti regionų, savivaldybių lygmeniu, o kurias perduoti nevyriausybiniam sektoriui (259 punktas). Taip pat buvo numatyta įtvirtinti tarnautojo atsakomybės už nekokybiškos paslaugos suteikimą principą (262 punktas) ir kitus reikšmingus valstybės tarnybai pokyčius. Centralizuota atranka buvo vienas esminių 2019 metų valstybės tarnybos reformos pokyčių, atnešęs apčiuopiamų rezultatų – Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakymu atliktame tyrime „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2021“

<https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta90/content>; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. KT51-N17/2014 bylose Nr. 6/2014-7/2014-8/2014-9/2014-11/2014-12/2014-18/2014-19/2014-20/2014-21/2014-22/2014-23/2014-24/2014-25/2014-27/2014-28/2014-30/2014-31/2014-32/2014-33/2014-43/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti prokurorų ir kai kurių kitų valstybės pareigūnų pareiginės algos koeficientai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta31/content>.

⁷⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. liepos 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-564-756/2019.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1746035>; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4509-602/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1921185>.

⁷⁸ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3098-756/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1905957>.

⁷⁹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1607-525/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1904812>.

⁸⁰ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-22-261/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2051487>.

⁸¹ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *supra note*, 35.

⁸² „Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės programos.““ TAR Nr. 28737.

manančių, kad valstybės tarnyboje įsidarbinama per pažintis, sumažėjo nuo 35 proc. iki 27 proc.⁸³ Apklausų duomenis patvirtina ir teismų sprendimų analizė. LVAT su valstybės tarnautojų atranka ir priėmimu susijusių bylų skaičius 2019–2021 m., palyginti su 2018 m., sumažėjo daugiau nei 50 proc., o LVAT, 2022 metais išnagrinėjęs bylas dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas teisėtumo, patvirtino, kad visi konkursai buvo vykdomi laikantis procedūrų, skaidriai ir profesionaliai.⁸⁴

Analizuojant nagrinėjamu laikotarpiu LVAT nagrinėtas bylas dėl tarnybinės veiklos vertinimo⁸⁵, nenustatyta, kad nuo 2019 m. sausio 1 d. įsigaliojusios VTĮ redakcijos nuostatos, kurios leido tiesioginiam vadovui autonomiškai vertinti valstybės tarnautoją „labai gerai“, „gerai“ ir „nepatenkinamai“, o vertinimo komisijoje tarnautojas būtų vertinimas tik į pareigas priimančio asmens prašymu arba paties valstybės tarnautojo, nesutinkančio su tiesioginio vadovo vertinimo išvada, prašymu, – būtų dariusios ženklią įtaką administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų skaičiaus kitimui. Teisminėje praktikoje daugiausiai nagrinėta tiesioginio vadovo ar vertinimo komisijos šališkumo problematika⁸⁶ gali būti būdinga visiems vertinimo išvadą teikiantiesiems subjektams – tiek tiesioginiam valstybės tarnautojo vadovui, tiek vertinimo komisijai. Tačiau daugiau klausimų kelia situacija, kad LVAT nagrinėjamu laikotarpiu vidutiniškai 40 proc. visų išnagrinėtų bylų šioje kategorijoje pripažino, kad valstybės tarnautoją vertinantis tiesioginis vadovas ar išvadą teikianti vertinimo komisija tarnybinės veiklos vertinimo metu buvo neteisūs. Nustatyta atvejų, kuomet, pvz., tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas motyvuotame siūlyme valstybės tarnautojo kasmetinio tarnybinės veiklos vertinimo metu pateikė nemotyvuotą komentarą, kodėl jo pozicija nesutampa su vertinamojo valstybės tarnautojo⁸⁷ arba vertinimo komisija neištyrė visų reikšmingų aplinkybių ir valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos nagrinėjimą bei vertinimą atliko paviršutiniškai bei formaliai (vykdydama pareiškėjo tarnybinės veiklos vertinimą tinkamai nesivadovavo nei teisės aktų nuostatomis, nei gero administravimo

⁸³ „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2021: reikalingas ryžtingesnis viešojo sektoriaus įsitraukimas didinant atsparumą korupcijai“. Vilnius, 39. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. <https://www.stt.lt/naujienos/7464/lietuvos-korupcijos-zemelapis-2021-reikalingas-ryztingesnis-viesojo-sektoriaus-isitraukimas-didinant-atsparuma-korupcijai:3309>.

⁸⁴ Priedas Nr. 1.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Pvz., „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-580-463/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2119564>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2600-438/2021.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2043066>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2397-662/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1945283>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-468-756/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1605729>.

⁸⁷ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2590-968/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2103387>.

principu)⁸⁸. Tai suponuoja galimą valstybės tarnautojo veiklos vertinančio subjekto kompetencijos, teisinio raštingumo ir teisės taikymo trūkumą.

Kaip minėta, nagrinėjamu laikotarpiu vertinant LVAT nagrinėtų administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų pasiskirstymą pagal kategorijas, nustatyta, kad daugiausiai tarnybinių ginčų vyko dėl nuobaudų valstybės tarnautojams skyrimo ir atleidimo. Šiose bylų kategorijose įstaigos buvo pripažintos neteisios atitinkamai vidutiniškai 55 proc. ir 27 proc.⁸⁹ Nustatyta, kad įstaigose nėra tinkamai realizuojama tarnybinio nusižengimo tyrimą atliekančio asmens ar asmenų grupės (tarnybinio nusižengimo tyrimo komisijos) pareiga tarnybinio patikrinimo metu surinkti visus įrodymus, patvirtinančius ar paneigiančius tiriamo valstybės tarnautojo nusižengimo faktą, jo kaltę, nurodyti su tiriamu nusižengimu susijusias aplinkybes ir visa tai įvertinti tarnybinio patikrinimo išvadoje⁹⁰, taip pat nėra tinkamai laikomasi reglamentuotų tarnybinio patikrinimo procedūrų taip valstybės tarnautojui užkertant kelią tinkamai įgyvendinti teisę į gynybą⁹¹. Kitas svarbus momentas – tai įstaigose tarnybinius nusižengimus tiriančiųjų asmenų netinkamas tarnybinės nuobaudos parinkimas, t. y. siūlymas įstaigos vadovui skirti neproporcingą poveikio priemonę (tarnybinę nuobaudą) už nustatytą tarnybinį nusižengimą. LVAT yra išaiškinęs, kad teismas švelnina paskirtą tarnybinę nuobaudą, jei paskirtoji nuobauda asmeniui yra aiškiai per griežta bei baudmės tikslai gali būti pasiekti paskyrus jam švelnesnę nuobaudą⁹².

Nagrinėjamu laikotarpiu LVAT teko naikinti įsakymus, kuriais buvo paskirtos tarnybinės nuobaudos, asmens nusižengimą kvalifikavus kaip mažareikšmį⁹³, taip pat švelninti paskirtas tarnybines nuobaudas nuo atleidimo iki griežto papeikimo⁹⁴, nuo griežto papeikimo iki

⁸⁸ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-125-756/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2085950>.

⁸⁹ Priedas Nr. 1.

⁹⁰ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1419-968/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1664768>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1846-629/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1873958>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3033-261/2021.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1996716>.

⁹¹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1349-629/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1941552>.

⁹² „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-788-520/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1571023>.

⁹³ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-932-552/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1643341>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1124-552/2019.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1762942>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2364-815/2021.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2040470>.

⁹⁴ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4643-556/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1648272>.

papeikimo⁹⁵ ar net iki pastabos⁹⁶. Tokia situacija vėlgi suponuoja ne VTĮ nuostatų keitimo įtaką, o nepakankamą asmens ar asmenų grupės (tarnybinio nusižengimo tyrimo komisijos), įstaigose atliekančio tarnybinio nusižengimo tyrimą ir teikiančio siūlymą įstaigos vadovui dėl nuobaudos taikymo nusižengimą padariusiam valstybės tarnautojui (pareigūnui), kompetenciją.

Atkreiptinas dėmesys ir į didelį skaičių nagrinėjamu laikotarpiu administracinių bylų dėl bylų atnaujinimo, teisingumo, grąžinimo iš naujo nagrinėti ir kitų procesinių klausimų sprendimo LVAT⁹⁷. Tokių bylų, kurios neformuoja precedento, nagrinėjimas rodo didelį teismų apkrovimą ir suponuoja ilgą bylų nagrinėjimo trukmę.

LVAT yra išnagrinėta ne viena administracinė byla, kurioje profesinė sąjunga, esant darbdavio kreipimuisi, atsisako išduoti sutikimą atleisti (ar skirti tarnybinę nuobaudą) tarnautoją iš užimamų pareigų. Tokių bylų faktinės aplinkybės įprastai susijusios su darbdavio aiškiai išreikštu prašymu profesinei sąjungai dėl pritarimo (sutikimo) konkretaus darbuotojo atleidimui ar drausminės / tarnybinės nuobaudos skyrimui. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Profesinių sąjungų įstatymo⁹⁸ 21 straipsnio 2 dalimi, šio straipsnio pirmojoje dalyje nurodytiems darbuotojams skiriant drausmines nuobaudas, išskyrus drausminę nuobaudą – atleidimą iš darbo, yra reikalingas išankstinis profesinės sąjungos atstovaujamojo ir (arba) valdymo organo sutikimas. Pažymėtina, kad teisės aktuose nėra nurodyta, per kiek laiko profesinė sąjunga privalo pateikti sutikimą ar nesutikimą skirti tarnybinę nuobaudą. LVAT praktikoje pripažįstama, jog ne kiekvienas formalios procedūros pažeidimas yra pagrindas pripažinti administracinį aktą neteisėtu, jeigu įstatymas tiesiogiai nenustato tokios procedūros pažeidimo pasekmės. Todėl kriterijus, pagal kurį turi būti vertinama procedūros pažeidimo įtaka priimto administracinio akto teisėtumui, yra tikimybė, kad dėl šio pažeidimo buvo priimtas nepagrįstas sprendimas (pvz., LVAT 2005 m. balandžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A14-416/2005). LVAT taip pat yra pažymėjęs⁹⁹, jog atvejai, kai tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūra užtrunka ilgiau nei naikinamasis 6 mėnesių (3 metų, jei kai tarnybinis nusižengimas nustatomas atliekant auditą, piniginių ar kitokių vertybių reviziją (inventorizaciją) arba kai Seimo kontrolierius atlieka tyrimą, taip pat kai atliekamas tarnybinis ar kitas kompetentingos institucijos patikrinimas arba kai yra pažeidžiamos Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo nuostatos)

⁹⁵ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 29 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-170-756/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1602225>.

⁹⁶ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 26 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-728-556/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1598424>, „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-314-662/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2083935>.

⁹⁷ Priedas Nr. 1.

⁹⁸ „Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymas.“ 1991. *Lietuvos aidas* Nr. 240-0.

⁹⁹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-971-1062/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1852908>.

nuobaudos skyrimo terminas¹⁰⁰, dėl kreipimosi į teismą siekiant panaikinti profesinės sąjungos atsisakymą duoti išankstinį sutikimą skirti tarnybinę nuobaudą, nelaikomi išimtis, dėl kurių naikinamasis terminas gali būti sustabdomas, pratęsimas ar atnaujinamas (pvz., LVAT 2015 m. kovo 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-537-520/2015). Per nustatytą (protingą) laiką negavęs išankstinio profesinės sąjungos sutikimo skirti tarnybinę nuobaudą, valstybės tarnautoją į pareigas priėmęs asmuo gali kreiptis į teismą dėl tokio profesinės sąjungos nesutikimo nuginklėjimo ir, jei teismas tokį nesutikimą panaikina bei nebūna praėjęs VTĮ 34 straipsnio 1 dalyje nustatytas terminas, tarnybinę nuobaudą galima skirti. Kitu atveju vadovas turėtų savo sprendimu tik pripažinti, kad tarnautojas padarė tarnybinį nusižengimą, tačiau tarnybinę nuobauda neturėtų būti skiriama (pvz., LVAT 2018 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-154-552/2018, LVAT 2018 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-417-415/2018). Tokiais atvejais kiekvienoje įstaigoje būtina stipri, skaidri ir savalaikė tarnybinio nusižengimo tyrimo proceso kontrolė, kad būtų išvengta galimai vilkinamo tarnybinio nusižengimo tyrimo ir poveikio priemonės pritaikymo.

Atkreiptinas dėmesys į ateityje galimus kilti tarnybinius ginčus dėl valstybės tarnautojo patiriamų išlaidų kompensavo dirbant nuotolinį darbą nuo 2019 m. sausio 1 d. VTĮ papildžius nuostatomis dėl nuotolinio darbo. Šiuo metu tokių ginčų nėra stebima, tačiau pasaulinė COVID–19 pandemija atskleidė žymų nuotolinio darbo panaudojimo potencialą, todėl daugelis Europos Sąjungos valstybių (pvz., Austrija, Belgija, Ispanija, Kroatija, Latvija, Lenkija, Portugalija, Prancūzija, Slovakija, Slovėnija)¹⁰¹ pastaraisiais metais į savo darbo įstatymus įtraukia arba atnaujiną specialiai šios specifinės darbo organizavimo formos reglamentavimui skirtas nuostatas, ypatingą dėmesį skirdamos darbuotojų patirtoms išlaidoms, susijusioms su nuotoliniu darbu, kompensuoti. VTĮ 50 straipsnio nuostatos¹⁰² nuotolinį darbą reglamentuoja labai siaura prasme – tiek, kad tokia darbo forma yra galima darbo vietos, laiko ir valstybės tarnautojo stažo bei teisių ir laisvių neribojimo aspektais. Tačiau, kaip jau buvo minėta anksčiau, VTĮ 6 straipsnyje nustatyta, kad darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja VTĮ. Atsižvelgiant į tai, kad VTĮ nereglamentuoja valstybės tarnautojų nuotolinio darbo metu patiriamų išlaidų kompensavimo, jiems turėtų būti taikomos DK 52 straipsnio 4 dalies nuostatos¹⁰³, kurioje įsakmiai nustatyta: „[...] jeigu dirbdamas nuotoliniu būdu darbuotojas patiria papildomų išlaidų, susijusių su jo darbu, darbo priemonių įsigijimu, įsirengimu ir naudojimu, jos privalo būti

¹⁰⁰ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *supra note*, 35.

¹⁰¹ „Su nuotoliniu darbu susijusių darbuotojo išlaidų kompensavimas Europos Sąjungos valstybėse ir JAV“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=39530.

¹⁰² „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *op. cit.*

¹⁰³ „Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas.“ 2016. TAR Nr. 23709.

kompensuotos.[...]“ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1296 patvirtiname Valstybės tarnautojų ir diplomatų nuotolinio darbo tvarkos aprašo¹⁰⁴ 15 punkte nustatyta, kad valstybės tarnautojui, dirbančiam nuotolinį darbą, kompensuojamos jo patiriamos išlaidos, susijusios su asmeninių telekomunikacijų įrenginių, kompiuterinės technikos, raštinės reikmenų ir kitokių asmeninių priemonių ar įrangos naudojimu darbo reikmėms. 2022 metų pabaigoje Lietuvos Respublikos Seime buvo registruota DK 52 straipsnio 4 dalies pataisa¹⁰⁵, numatanti, nuotoliniu būdu dirbančiam darbuotojui patirtų papildomų išlaidų, susijusių su jo darbu, darbuotojo turimų darbo priemonių naudojimu ar darbo priemonių įsigijimu, įsirengimu, naudojimu, kompensavimu (projektas Nr. XIVP-1993(2)), tačiau kol kas vyksta išvadų įstatymo pakeitimo projektui teikimo etapas.

Autorė, nagrinėdama nuotolinio darbo viešajame administravime teisinio reglamentavimo ypatumus¹⁰⁶, teigia, kad galima išskirti dvi pagrindines kategorijas išlaidų, kompensuojamų nuotoliniam darbuotojui: išlaidas darbo vietai įrengti (išlaidos nuotolinio darbo priemonėms įsigyti, darbo vietai įrengti ir (ar) pritaikyti), ir išlaidas darbo vietai eksploatuoti (darbo priemonių eksploatavimo išlaidos, darbo vietos eksploatavimo išlaidos ir kt.). Darbo vietos įrengimo išlaidų kompensavimas (arba reikalingų priemonių suteikimas) dažniausiai būna neginčijamas. Tačiau išlaidos darbo vietai eksploatuoti yra sunkiau apskaičiuojamos, įrodomos ir pagrindžiamos. Išlaidų kompensavimo mechanizmą turi sukurti darbdavys – nustatyti aiškias taisykles, pateiktinus dokumentus, įtvirtinti nuotolinio darbuotojo funkcijas ar pareigas, darbo priemonių naudojimą tik darbo tikslais, kompensotinas išlaidas patvirtinančių dokumentų pateikimo terminus, sąlygas ir pan. Darytina išvada, kad Lietuvos darbo teisėje nustatyta privaloma pareiga darbdaviui kompensuoti nuotoliniu būdu dirbančio darbuotojo (valstybės tarnautojo) patirtas papildomas išlaidas ir dėl tokių išlaidų sudėties, kompensavimo būdo ir sąlygų turi būti susitarta abiejų sutarties šalių susitarimu¹⁰⁷. Jei toks susitarimas nesudaromas ar darbdavys nesutinka kompensuoti nuotoliniu būdu dirbant atsiradusių papildomų išlaidų, darbuotojas, šiuo atveju, valstybės tarnautojas, gali ginti savo pažeistą teisę teisme.

Nuo 2019 m. sausio 1 d. įsigaliojusios VTĮ redakcijos Nr. 109 iki 2023 m. sausio 1 d. tam tikros VTĮ nuostatos buvo keičiamos 26 kartus – šiuo metu aktuali VTĮ redakcija yra Nr. 134¹⁰⁸,

¹⁰⁴ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1296 „Dėl valstybės tarnautojų ir diplomatų nuotolinio darbo tvarkos aprašo patvirtinimo.““, TAR Nr. 20795.

¹⁰⁵ „Darbo kodekso 52 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-1993(2).“ Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 24 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/121b4050495f11edb7269d52b4d4fd38?positionInSearchResults=0&searchModuleUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

¹⁰⁶ Birutienė, *supra note*, 70: 323.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *supra note*, 35.

o nuo 2023 m. balandžio 1 d. įsigalios VTĮ redakcija Nr. 135¹⁰⁹. Per 4 metus vyko VTĮ nuostatų korekcijos, kurios įtakos administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimui daug įtakos nedaro. G. Vilkelis, nagrinėdamas valstybės tarnybos teisinio reguliavimo aktualius pokyčius ir plėtros kryptis 2021 metais, teigia¹¹⁰, kad valstybės tarnyba – nuolat kintantis ir tobulinamas institutas. Šis institutas yra vienas aktualiausių ir svarbiausių dėl savo esminės paskirties ir neginčijamas viešojo sektoriaus organizacinės struktūros prioritetas. Valstybės tarnybos profesionalumas veikia viešosios politikos sprendimų realizavimo kokybę. Esminiai pokyčiai ir problematika valstybės tarnybos instituto teisinio reguliavimo kontekste siejami su vidiniais (valstybės tarnybos modernizavimu, efektyvumo ir skaidrumo užtikrinimu) ir išoriniais (naryste Europos Sąjungoje, socialiniais, ekonominiais, politiniais procesais) veiksniais. 2021 m. priimti sprendimai ir teisinio reguliavimo pokyčiai (pvz., panaikintas valstybės tarnautojams būtinasis leidimas dirbti kitą darbą pagal darbo sutartį, priemokos už papildomą darbo krūvį ir pavadavimą gali būti mokamos visus kalendorinius metus, patikslinta pareigybių metodika, atliekama naujų pareigybių aprašymų patikra ir kt.) tik iš dalies sprendžia valstybės tarnybos problemas. Pagrindiniai teisinio reguliavimo klausimai dėl ilgalaikės valstybės tarnybos plėtros (pvz., skirtingas valstybės tarnautojų ir statutinių pareigūnų veiklos teisinis reglamentavimas, darbo teisės ir valstybės tarnybos teisės normų sąveika) išlieka neišspręsti¹¹¹.

Apibendrinant tai, kas anksčiau išdėstyta, darytina išvada, jog iki 2022 metų atliktos VTĮ reformos, vykdančios teisinio reguliavimo stebėseną ir vertinimą, identifikuojant ir taisant teisinio reguliavimo spragas, nuolat peržiūrint ir tikslinant pavestas funkcijas, nesudaro galimybės funkcionuoti efektyviai valstybės tarnybai. Vertinant valstybės tarnybos efektyvumą per administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų prizmę ir stebint tokių ginčų baigtis, daugiau dėmesio reiktų skirti valstybinio sektoriaus vadovams ir asmenų, kurie teikia išvadas (pasiūlymus) dėl tarnybinių ginčų įstaigose, teisinei kompetencijai didinti bei stengtis neapkrauti teismų bylomis, kuriose nėra formuojamas precedentas.

2.1.2. 2022 m. VTĮ reformos aktualijos ir perspektyvos

Aštuonioliktoji Lietuvos Respublikos Vyriausybė svarbiausiu ir strateginę reikšmę turinčiu darbu įvardija valstybės tarnybos tobulinimą, kuris yra neatsiejamas kompleksinės viešojo valdymo reformos, siekiančios pertvarkyti viešojo sektoriaus ekosistemą – paslaugas, institucijas,

¹⁰⁹ „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“, *supra note*, 35.

¹¹⁰ Vilkelis, Gintautas. „Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo aktualūs pokyčiai ir plėtros kryptys 2021.“ *Lietuvos Teisė 2021: Esminiai Pokyčiai* (2021): 27-28. <https://repository.mruni.eu/handle/007/18023>.

¹¹¹ *Ibid.*

procesus ir žmones, komponentas¹¹², todėl 2022 m. lapkričio 14 d. Nutarimu Nr. 1115¹¹³ buvo pateiktas VTĮ Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas¹¹⁴ ir su juo susijusių įstatymų pakeitimo projektai Lietuvos Respublikos Seimui.

VTĮ Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo ir su juo susijusių įstatymų projektų aiškinamajame rašte įstatymo projekto iniciatoriai ir rengėjai teigė, kad „valstybės tarnybos sritis fragmentiškai sulaukdavo politinio dėmesio ir bandymų pertvarkyti valstybės tarnybą buvo ne vienas – dalis ankstesnių vyriausybių įgyvendintų priemonių sukūrė tam tikrą teigiamą poveikį, tačiau diegiami pokyčiai dažnu atveju nebuvo orientuoti į sisteminių valstybės tarnybos instituto problemų sprendimą iš esmės, be to, nebuvo užtikrintas nuoseklus, tvarus ir pakankamas finansavimas, todėl buvo sudėtinga pasiekti esminių kokybinių pokyčių ir išspręsti valstybės tarnybos efektyvumo, konkurencingumo ir patrauklumo problematiką“¹¹⁵. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, parengtoje sisteminėje valstybės tarnybos pertvarkos koncepcijoje nurodo, kad valstybės tarnybos pertvarka būtina dėl to, kad 2019 metais pakeista valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sistema ir įvesta pilnai centralizuota valstybės tarnautojų atrankos sistema negeneruoja ir ilgalaikėje perspektyvoje neatneš lauktų pokyčių didinant valstybės tarnybos efektyvumą ir darbo užmokesčio konkurencingumą¹¹⁶.

Tiek VTĮ Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo ir su juo susijusių įstatymų projektų aiškinamajame rašte, tiek Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcijoje pateikiama informacija pagrindžia valstybės tarnybos pertvarkos būtinumą. 2021 m. Lietuvoje buvo kiek daugiau nei 46 tūkst. valstybės tarnautojų, iš jų daugiau kaip pusė (58 %) sudarė karjeros valstybės tarnautojai, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir įstaigų vadovai. Bendras valstybės tarnautojų šalyje skaičius pastaraisiais metais mažėjo (2016 m. valstybės tarnautojų skaičius sudarė daugiau kaip 50,7 tūkst., t. y. beveik 10 % daugiau nei 2021 m.)¹¹⁷. Valstybės tarnybos efektyvumas išlieka nepakankamas – pagal tarptautinį valstybės tarnybos efektyvumo indeksą „InCiSE“ (2019 m.) Lietuvos valstybės tarnyba užima 20 vietą iš 38 tyrime dalyvavusių šalių ir

¹¹² „Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos.““ TAR Nr. 27121.

¹¹³ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 1115 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-2066(2) ir su juo susijusių teisės aktų projektų atšaukimo ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių teisės aktų projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui.““ TAR Nr. 2022-22887.

¹¹⁴ „2022-11-13 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas Reg. Nr. 22-14912(2).“ Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. kovo 5 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/99bdc0063711edad44ca0eeb008140?positionInSearchResults=0&searchMod elUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

¹¹⁵ „2022-10-03 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-2066- XIVP-2103“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/f725043042dc11edbf47f0036855e731?jfwid=-5wnpjyke6>.

¹¹⁶ „Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcija“. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/VTI_koncepcija_2022_02_28.pdf.

¹¹⁷ „2022-10-03 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-2066- XIVP-2103“, *op.cit.*

yra per dvi valstybes žemiau bendro EBPO šalių vidurkio. Silpniausios sritys: valstybės tarnautojų gebėjimai (36 vieta), atvirumas (29 vieta) ir įtraukimas (30 vieta). Žmogiškųjų išteklių valdymo sistema Lietuvoje įvertinta vidutiniškai (19 vieta). Valstybės tarnybos profesionalumas Lietuvoje lyginant su kitomis ES šalimis mažėja – 12 vieta tarp 26 šalių (2012 m. Lietuva užėmė 9 vietą)¹¹⁸.

VTĮ pakeitimo projekto iniciatoriai ir rengėjai teigia, jog tokie duomenys rodo, kad žmogiškųjų išteklių valdymas kuria administracinę naštą įstaigoms, neskatina orientacijos į rezultatus, neskatina valstybės tarnautojų mokytis, tobulėti ir kelti kvalifikaciją, nesudaro sąlygų valstybės tarnautojams prisitaikyti prie kintančių veiklos sąlygų ir reikalavimų. Žmogiškųjų išteklių valdymo valstybės tarnyboje teisinis reglamentavimas neužtikrina tinkamų kandidatų pritraukimo į valstybės tarnybą, nesudaro sąlygų pritraukti geriausių ir kompetentingiausių vadovų, neužtikrina valstybės tarnautojų išlaikymo valstybės tarnyboje. Dėl lėšų trūkumo (darbo užmokesčio fonde) įstaigų galimybės finansiškai motyvuoti valstybės tarnautojus yra ribotos¹¹⁹.

VTĮ pakeitimo projektu siekiama:

- stiprinti įstaigų vadovų grupę – suformuojant profesionalių vadovų korpusą, apmokamą konkurencingu atlygiu, suformuoti centralizuoto vadovų ugdymo politiką ir įgyvendinti karjeros valdymą;
- orientuoti valstybės tarnautojų veiklą į rezultatus;
- ugdyti valstybės tarnautojų kompetencijas ir lyderystę, reikalingas įvairioms permainoms įgyvendinti;
- didinti lankstumą valdant žmogiškuosius išteklius, mažinti skirtumus tarp valstybės tarnybos reglamentavimo ir Lietuvos Respublikos darbo kodekso nuostatų;
- suformuoti valstybės tarnybos politiką įgyvendinančią vykdomosios valdžios instituciją, be kita ko atsakingą už centralizuotą valstybės tarnybos vadovų korpuso valdymą, viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių valdymo koordinavimą, žmogiškųjų išteklių ugdymą ir strateginę analizę ir efektyvumo vertinimą¹²⁰.

Taigi, pastarąja valstybės tarnybos reforma siūloma tobulinti valstybės tarnybą penkiomis kryptimis: sustiprinti vadovų korpusą, ugdyti reikiamus valstybės tarnautojų gebėjimus, valstybės tarnautojų veiklą orientuoti į rezultatus, sukurti naują darbo užmokesčio apmokėjimo sistemą ir įkurti Viešojo valdymo agentūrą. Norint įgyvendinti šiuos tikslus, siekiama mažinti atotrūkį tarp valstybės tarnybos reglamentavimo ir DK nuostatų, valstybės tarnybą priartinti prie darbo santykių, darbo užmokestį susiejant su darbuotojų kompetencijomis, gebėjimais ir veiklos rezultatais. Atlyginimų didėjimas yra numatytas etapais – politikams atlyginimai būtų didinami tik

¹¹⁸ „Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcija“, *supra note*, 116.

¹¹⁹ „2022-10-03 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-2066- XIVP-2103“, *supra note*, 115.

¹²⁰ „Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcija“, *supra note*, 116; *Ibid.*, 2022-11-13 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas Reg. Nr. 22-14912(2).“, *supra note*, 114.

nuo naujos kadencijos pradžios, t. y., ne anksčiau nei 2025 m. Pirmiausiai atlyginimai kiltų teisėjams, valstybės įstaigų vadovams ir valstybės pareigūnams, o nuo 2024 m. – statutiniams pareigūnams.

Nors VTĮ pakeitimo projekto šalininkai teigia, kad nepriklausomų EBPO ekspertų įvertintoje ir aprobuotoje Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcijoje pateikiamos valstybės tarnybos tobulinimo kryptys atitinka pažangių užsienio valstybių – EBPO šalių – gerąją praktiką¹²¹, tačiau pastarasis VTĮ pakeitimo projektas visuomenėje tiek suinteresuotųjų šalių, tiek teisininkų vertinimu, sulaukė neigiamo atgarsio. Pažymėtina, kad VTĮ pakeitimo projektui Lietuvos Respublikos Seimo teisininkai pateikė daugiau nei 60 pastabų¹²², o Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir Teisėtvarkos komitetas išvelgė, kad nauja redakcija dėstomo Valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnio 2 dalis, 19 straipsnio 3 dalis ir 1 priedas tiek, kiek pagal juos šiame įstatyme būtų nustatyti tik minimalūs valstybės tarnautojų pareiginių algų koeficientai, o maksimalūs pareiginių algų koeficientai galėtų būti nustatyti kolektyvinėje sutartyje arba juos nustatytų įstaigų vadovai, taip pat šio įstatymo 21 straipsnis tiek, kiek jame nenumatyti maksimalūs valstybės tarnautojams mokėtinų priemonių dydžiai, prieštarauja Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalies nuostatai, kuria įtvirtinta piliečių teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą, 48 straipsnio 1 dalies nuostatai, kuria užtikrinta kiekvieno žmogaus teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą, 128 straipsnio 1 dalies nuostatai, kad sprendimus dėl valstybės esminių turtinių įsipareigojimų priima Seimas ir konstituciniam teisinės valstybės principui¹²³.

Aktyviai savo kritiką VTĮ pakeitimo projektui reiškia Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga¹²⁴ ir nepitaria priemonėms, kuriomis

¹²¹ „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija: valstybės tarnyba“. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/valstybes-tarnyba>; „2022-10-03 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-2066- XIVP-2103“, *supra note*, 115.

¹²² „Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto““. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. Vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalact/lt/tak/6f2138c0485d11edb7269d52b4d4fd38?positioninsearchresults=1&searchModeluiid=da841089-e529-4eff-aaaa-da27b2faf563>.

¹²³ „Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl preliminarus įvertinimo ar Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-2066 neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai““. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. Vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalact/lt/tak/72dd80d0488611edb7269d52b4d4fd38?jfwid=-11rmuoke1j>.

¹²⁴ „Ar valstybės tarnybos reformą reikia „reformuoti“?“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/ar-valstybes-tarnybos-reforma-reikia-reformuoti/>; „Valstybės tarnybos įstatymo projektas – prieštarauja konstitucijai“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/valstybes-tarnybos-istatymo-projektas-priestarauja-konstitucijai/>; „Tarnautojų atstovė kritikuoja pertvarką: keista, kad visos galios atiduodamos vadovui“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/tarnautoju-atstove-kritikuoja-pertvarka-keista-kad-visos-galios-atiduodamos-vadovui/>; „Valstybės tarnybos reforma – tai nepagrįsti ir neargumentuoti siūlymai pabloginti dabartinės „sutarties“ tarp valstybės ir valstybės tarnautojų sąlygas“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/valstybes-tarnybos-reforma-tai-nepagristi-ir-neargumentuoti-siulymai-pabloginti-dabartines-sutarties-tarp-valstybes-ir-valstybes-tarnautoju-salygas/>; „Valstybės tarnybos įstatymo klystkeliai“, Lietuvos

yra siūloma valstybės tarnybą padaryti lankstesne, patrauklesne ir mano, kad VTĮ pakeitimo projekte numatytos priemonės atvirkščiai sumažins valstybės tarnybos patrauklumą ir konkurencingumą, įneš daugiau neaiškumo nustatant darbo užmokestį, negana to, siūloma bent jau dvejiems ateinantiems metams „iššaldyti“ valstybės tarnautojų darbo užmokestį dėl naujai siūlomo taikyti bazinio dydžio, panaikinti ir taip menkas egzistuojančias socialines garantijas, pvz., dėl valstybės tarnybos stažo kaupimo valstybės tarnautojui panaikinimo ir su tuo susijusių garantijų apribojimo (sumažėjimo) – atostogų, didesnio darbo užmokesčio, taip pat skirtingo atostogų reglamentavimo poveikis valstybės tarnautojams pagal DK, lyginant su pvz., teisėjais ar tarnautojais, kurių tarnybą reglamentuoja įstatymu patvirtintas statutas ir kt. Profesinių sąjungų atstovų netenkina nepakankamas darbuotojų atstovavimo, kolektyvinių sutarčių ir profesinių sąjungų veiklos klausimų reglamentavimas VTĮ pakeitimo projekte.

Tuo tarpu šalies dienraščiuose šią temą gvildenantys žurnalistai papildė profesinių sąjungų išvalgas vadovų korpuso sustiprinimo tema, sukuriant aukštesniąją valstybės tarnybą. Klausimą analizuojantys autoriai mato riziką, kad vadovams VTĮ pakeitimo projekte numatoma labai daug galių ir minimaliai svertų juos suvaldyti, pvz., vadovai lemtų ne tik ką priimti dirbti, bet ir kiek darbuotojų, kokias algas jiems mokėti. S. Statneckytė ir J. Dvorak, nagrinėdami Lietuvos valstybės tarnybos reformą 2004-2018 metais europeizacijos aspektu, atkreipė dėmesį, kad „remiantis EBPO, valstybės tarnautojo atlyginimo sistemos tipas, kai atlyginimai nustatomi ir kontroliuojami labiau centralizuotai, suteikiant mažiau diskrecijos teisės institucijos lygmeniu, leidžia veiksmingiau naudoti lėšas iš anksto jas numatant ir skaidriai naudojant, tai gerokai sumažina asmeninio protekcionizmo bei politinio patronažo apraiškas“¹²⁵. Pažymėtina, kad kritikai abejoja reformos nauda paprastiems valstybės tarnautojams iš esmės bei naujai nuo 2023 m. sausio 1 d. atsiradusia Viešojo valdymo agentūra, kuri turėtų veikti kaip stiprus analitinis centras, t. y. ji vykdytų centralizuotą vadovų atranką ir karjeros valdymą, vadovų ir valstybės tarnautojų kompetencijų ugdymą, viešojo sektoriaus įstaigų stebėseną ir konsultavimą¹²⁶.

valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/valstybes-tarnybos-istatymo-klustkeliai/>.

¹²⁵ Statneckytė, Simona, ir Jaroslav Dvorak. „Lietuvos valstybės tarnybos reforma 2004–2018 m. – Europeizacijos aspektas“. *Regional formation and development studies* Nr. 27 (2022): 74. <https://e-journals.ku.lt/journal/RFDS/article/609/info>.

¹²⁶ „Valstybės tarnybos reforma klimpstą: opozicija negaili kritikos – vadovai praktiškai patys save kontroliuoti“, *LRT.lt*. Žiūrėta 2022 m. spalio 10 d. <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1798158/valstybes-tarnybos-reforma-klimpsta-opozicija-negaili-kritikos-vadovai-praktiskai-patys-save-kontroliuoti>; „Teisininkų kritika privertė valdančiuosius atidėti valstybės tarnybos reformos pristatymą Seimui“, *Verslo žinios*. Žiūrėta 2022 m. spalio 10 d. <https://www.vz.lt/2022/10/10/seimo-teisininkai-be-maksimaliu-koeficientu-tarnybos-pertvarka-priestaruja-konstitucijai>; „Valstybės reforma: lūžis ar tik pudra“, *diena.lt*. Žiūrėta 2022 m. rugsėjo 10 d. <https://m.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/valstybes-reforma-luzis-ar-tik-pudra-1094611>; „Jau trečią kartą Seimo darbotvarkėje – pakoreguotas Valstybės tarnybos įstatymo projektas“, *Delfi*. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 17 d. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/jau-trecia-karta-seimo-darbotvarkėje-pakogruotas-valstybes-tarnybos-istatymo-projektas.d?id=91770525>.

Apibendrinant tai, kas aukščiau išdėstyta, darytina išvada, kad naujoji VTĮ reforma kelia daug emocijų ir, jeigu ji būtų patvirtinta taip, kaip šiuo metu yra numatyta projekte, reikėtų mažiausiai kelerių metų, kad būtų galima kompleksiskai įvertinti jos įtaką valstybės tarnybai, o taip pat ir galimiems tarnybiniam ginčams.

2.2. Ikiteisminio tarnybinių ginčų nagrinėjimo prielaidos

Kaip minėta anksčiau, vadovaujantis ABTĮ 20 straipsnio 2 dalies 5 punkto nuostatomis, dėl tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės tarnautojas ar pareigūnas, taip pat ginčų, kylančių dėl materialinės atsakomybės ir regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisės įgyvendinimo pagal VTĮ, išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra netaikoma. Tokias bylas nagrinėja apygardos administracinis teismas, kaip pirmosios instancijos teismas¹²⁷. Išankstinį administracinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka reglamentuoja ABTĮ 26 straipsnis. Šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai arba veiksmai (neveikimas) ar vilkinimas atlikti veiksmus gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją¹²⁸. Šio įstatymo 27 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta, kad jeigu įstatymai nenustato kitaip, administracinius ginčus ne teismo tvarka nagrinėja Lietuvos administracinių ginčų komisija ir jos teritoriniai padaliniai. Lietuvos administracinių ginčų komisijos ir jos teritorinių padalinių sudarymo tvarką, jų kompetenciją, darbo principus ir skundų (prašymų) nagrinėjimo Lietuvos administracinių ginčų komisijoje ir jos teritoriniuose padaliniuose tvarką nustato atskiras įstatymas¹²⁹.

Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje IX skyriaus „Misija – atkurtas pasitikėjimas teisingumo sistema“ pirmojo skirsnio 186 punkte nustatyta problema, kad „<...>Per dideli teismų darbo krūviai, teisminiai procesai apsunkina asmenų galimybę pasinaudoti teise į teisingumą kaip vieną būtiniausių pilietinės visuomenės ramsčių“¹³⁰. Vadovaujantis teisėtumo, pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms, atvirumo, efektyvumo principais, šios programos skyriaus antrojo skirsnio 194–195 punktų nuostatose įvardyta visų pirma siekti atkurti visuomenės pasitikėjimą teisingumo sistema, siekiant kokybiško teismų darbo, tęsti teisinio reguliavimo peržiūrą atsisakant teismams nebūdingų funkcijų, plečiant ikiteisminį ginčų sprendimą ir skatinant mediaciją, kas leistų gerokai sumažinti teismams tenkančių bylų krūvius ir

¹²⁷ „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“, *supra note*, 1.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ „Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos.““, *supra note*, 112.

padidinti teismų darbo kokybę, efektyvumą, greitį. Taip pat tikimasi nuotolinio darbo ir sklandaus asmenų aptarnavimo elektroninėje erdvėje tapimo ne išimtimi, o įprastai taikoma praktika¹³¹.

Viena pagrindinių problemų – ilgas bylų nagrinėjimo terminas ir didėjantis teismų darbo krūvis. ABTĮ 64 straipsnyje nustatyta, kad visi procesiniai veiksmai atliekami per įstatymų nustatytus terminus, o tais atvejais, kai terminų nėra nustatęs įstatymas, juos skiria teismas, kurie, reikalui esant, gali būti pratęsti. Pasiruošimas nagrinėti administracinę bylą teisme paprastai turi būti baigtas ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo skundo (prašymo, pareiškimo) priėmimo dienos. Nutartis skirti bylą nagrinėti teismo posėdyje paprastai turi būti priimta ne vėliau kaip prieš mėnesį iki teismo posėdžio dienos. Pirmasis teismo posėdis paprastai turi įvykti ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo nutarties skirti bylą nagrinėti teismo posėdyje priėmimo dienos¹³². Lietuvos teismų 2021 metų veiklos apžvalgoje nurodyta, kad RAAT pirmąja instancija bylos buvo išnagrinėtos vidutiniškai per 84 dienas, o LVAT apeliacine instancija bylos dėl sprendimų buvo išnagrinėtos vidutiniškai per 325 dienas, o bylos dėl nutarčių – per 46 dienas, taip pat 2021 metais apygardų administraciniuose teismuose vidutinis darbo krūvio rodiklis didėjo 11 % lyginant su 2020 metais¹³³.

L. Paškevičienė, savo straipsnių cikle apie išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutą Lietuvoje¹³⁴, o taip pat ir L. Gelmanienė ir A. Jungaitytė, nagrinėdamos administracinių ginčų komisijos raidą ir perspektyvas¹³⁵, nurodo, kad Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1981 m. gegužės 14 d. priimtoje rekomendacijoje Nr. R (81) 7 dėl priemonių teisminės gynybos prieinamumui palengvinti nurodoma, kad teisės į teismą įgyvendinimo kliūtis iš esmės lemia trys pagrindinės priežastys: bylinėjimosi teisme sudėtingumas ir formalizmas, ilgas teisminis procesas bei dideli bylinėjimosi teisme kaštai. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacijoje Nr. Rec (2001) 9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių taip pat atkreipiamas dėmesys, kad nuolat didėjantis administracinių bylų skaičius teismuose sudaro kliūtis išnagrinėti bylą per protingą, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimus atitinkantį terminą. Šioje Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje taip pat pažymima, kad neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo būdo pranašumai lemia paprastesnes ir lankstesnes ginčo nagrinėjimo procedūras, leidžiančias greičiau ir pigiau išspręsti kilusį ginčą, taip pat didesnes galimybes ginčą baigti taikos sutartimi, leidžia ginčą spręsti asmenims, kurie turi specialių žinių, neįpareigoja asmenų, nagrinėjančių ginčą, laikytis griežtų ir

¹³¹ *Ibid.*

¹³² „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“, *supra note*, 1.

¹³³ „Lietuvos teismai: veiklos rezultatai 2021 m.“, 39-44. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d.
<https://www.teismai.lt/lt/visuomenei-ir-ziniasklaidai/statistika/4641>.

¹³⁴ Paškevičienė, *supra note*, 63: 56-57.

¹³⁵ Gelmanienė, Jungaitytė, *supra note*, 65: 154.

formalių procedūrinių taisyklių, o teikia galimybę naudotis didesne diskrecijos teise priimant sprendimą.¹³⁶

L. Paškevičienė nurodo, kad „administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme instituto įtvirtinimas remiasi europinius žmogaus teisių apsaugos standartus iš esmės atitinkančiu mechanizmu, su kurio pagalba būtų operatyviau patikrinamas individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumas bei sumažinamas administracinių teismų darbo krūvis ir kuris atspindi šiuolaikinės administracinės justicijos siekius: asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu bei greitą ir veiksmingą asmens pažeistų teisių gynybą.“¹³⁷ Pažymėtina, kad L. Paškevičienė savo straipsnių cikle apie išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutą Lietuvoje plačiai nagrinėjo klausimus dėl išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme idėjinių ir vertybinių teisinių pagrindų, siekiant patikrinti prielaidas dėl šio teisinio instituto vientisos koncepcijos formavimo galimybių, jo paskirties ir vietos Lietuvos teisinėje sistemoje¹³⁸, taip pat tyrė šio norminio reguliavimo teikiamas nuostatas ir kriterijus, apibrėžiančius esmines institucines ir funkcines šio teisinio instituto charakteristikas, siekiant atskleisti ir įvertinti problemas dėl galimai egzistuojančio institutą sisteminančių bendrųjų teisės normų trūkumo¹³⁹ bei vertino teismų praktikos nuostatų įtaką šio ginčų nagrinėjimo instituto formavimui ir asmens teisės į veiksmingą teisinę gynybą jame apimčiai.¹⁴⁰ Autorė straipsnių ciklo pabaigoje teikia įžvalgas dėl esamų administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme instituto neatitikimų, neaiškumų ir trūkumų tobulinimo teisėkūros bei teisę taikantiems specialistams¹⁴¹, tačiau šiame darbe daugiau dėmesio skiriama galimam tarnybinių ginčų nagrinėjimui ikiteismine tvarka ir daroma prielaida, kad iki tokio instituto (jeigu būtų nutarta tarnybinius ginčus nagrinėti ikiteismine tvarka) funkcionavimo pradžios visi probleminiai klausimai būtų išdiskutuoti ir išspręsti.

2.2.1. Tarnybinių ginčų nagrinėjimo prielaidos kvaziteisminėje institucijoje

B. Pranevičienė, nagrinėdama kvaziteismus administracijos kontrolės sistemoje, nurodo, kad Lietuvos Respublikoje veikia keletas komisijų (pvz., Lietuvos administracinių ginčų komisija, Mokestinių ginčų komisija – aut. pastaba), kurios, nepaisant konstitucinės nuostatos „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai“, sprendžia tam tikroje administravimo srityje kilusius administracinius ginčus bei nagrinėja fizinį ar juridinių asmenų skundus, bei daugybė institucijų,

¹³⁶ Paškevičienė, *supra note*, 63: 57.; Gelmanienė, Jungaitytė, *supra note*, 65: 154-155.

¹³⁷ Paškevičienė, *supra note*, 63: 57.

¹³⁸ *Ibid.*, 51.

¹³⁹ Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos“. *Teisė* Nr. 108 (2018): 70. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:33460119/>.

¹⁴⁰ Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika“. *Teisė* Nr. 111 (2019): 67. <https://etalpykla.lituanistikadb.lt/object/LT-LDB-0001:J.04~2018~1562845677677/>.

¹⁴¹ *Ibid.*, 87.

taikančių administracinę atsakomybę. Autorė teigia, kad visos minėtosios institucijos dėl savo veiklos pobūdžio yra kvaziteisminės, nes paprastai priima teisiškai įpareigojantį sprendimą. Kadangi tokį sprendimą galima apskųsti teismui, todėl tokios kvaziteisminės institucijos vertintinos kaip ikiteisminės ginčų sprendimo įstaigos¹⁴². Autorė teigia, kad daugelis valstybių, ieškodamos racionalių alternatyvių administracinių ginčų sprendimo galimybių, pasirinko taikyti du būdus (atsižvelgiant į kvaziteismų atsiradimą nulėmusias priežastis – teismų sistemos išlaikymo kaštus, piliečiui tenkančias teismo išlaidas, teismo proceso lėtumą ir t.t.):

1. Jau veikiančioms administracinėms institucijoms buvo suteikiama teisė nagrinėti ginčus, kitaip sakant, buvo suteikiamos kvaziteisminės galios;
2. Buvo kuriamos specialios institucijos, kurių paskirtis (dažniausiai vienintelė – nagrinėti administracinius ginčus).¹⁴³

Kaip žinia, Lietuvos Respublikos Seime 2019–2020 metais buvo svarstomas siūlymas nustatyti ikiteisminę tarnybinių ginčų nagrinėjimo tvarką. VTĮ projektu buvo siūloma pakeisti X skyriaus pavadinimą ir papildyti įstatymą 56 straipsniu, numatančiu, kad „tarnybiniai ginčai, taip pat ginčai dėl asmens, ėjusio valstybės tarnautojo pareigas, pripažinimo padarius tarnybinių nusižengimą ir tarnybinės nuobaudos, kuri turėtų būti jam skirta, nustatymo nagrinėjami Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo nustatyta privaloma ikiteisimine tvarka.“¹⁴⁴ Buvo planuojama, kad tarnybinių ginčų bylas privaloma ikiteisimine tvarka nagrinėtų LAGK ir šios VTĮ pakeitimo normos įsigaliojė nuo 2021 metų sausio 1 d.¹⁴⁵

VTĮ pakeitimo projekto iniciatoriai aiškinamajame rašte teigė, kad teismuose nagrinėjant administracines bylas, pastebima, kad kai administraciniai ginčai pirmiausia išnagrinėjami nepriklausomose kolegialiose ikiteisminėse institucijose, teismuose tokios bylos nagrinėjamos greičiau ir kokybiškiau, nes esminės bylos faktinės aplinkybės ir kiti fakto klausimai būna nustatyti. Šio projekto iniciatoriai taip pat nurodė, kad taip mažėja viešojo administravimo subjektų teikiamų skundų skaičius ir didėja teismo sprendimų stabilumas, be to, ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas yra mažiau formalizuotas, greitesnis ir pigesnis būdas asmenims ginti pažeistas teises ir įstatymų saugomus interesus.¹⁴⁶ Projekto iniciatoriai taip pat numatė, kad LAGK nagrinėtų tarnybinių ginčų bylas privaloma ikiteisimine tvarka visoje šalies teritorijoje; taip pat LAGK galėtų būti laikoma teismine institucija pagal kriterijus, suformuotus Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje – institucija yra įsteigta pagal statymus, užtikrintas institucijos nepriklausomumas, veiklą vykdo nuolat, taiko teisės normas, procesas –

¹⁴² Pranevičienė, *supra note*, 61: 74-75.

¹⁴³ *Ibid.*, 76.

¹⁴⁴ „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projektas.“, *supra note*, 10.

¹⁴⁵ „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIIP-4251(2)- XIIIIP-4257(2).“, *supra note*, 9.

¹⁴⁶ *Ibid.*

kaip teisme, pagrįstas rungimosi principu bei jos jurisdikcija yra privaloma.¹⁴⁷ Kartu su VTĮ nuostatomis, buvo planuojama keisti ABTĮ¹⁴⁸ bei ĮAGNTĮ¹⁴⁹ nuostatas, siekiant nustatyti lankstesnes administracinių bylų teritorinio teismo taisykles bei bylų priskyrimo LAGK ir jos teritoriniams padaliniais taisykles, suteikiant galimybę pareiškėjui bylinėtis arčiau jo gyvenamosios vietos, kartu sudarant prielaidas tolygesniam bylų paskirstymui tarp Vilniaus apygardos administracinio teismo ir Regionų apygardos administracinio teismo, bei pastarojo teismo rūmų (atitinkamai tolygesniam bylų paskirstymui tarp LAGK ir jos teritorinių padalinių).¹⁵⁰ Kaip vieną iš pagrindinių privalumų VTĮ pakeitimo projekto iniciatoriai nurodė, kad LAGK nagrinėja ginčus greitai ir efektyviai – pagal ĮAGNTĮ 12 straipsnį, administracinių ginčų komisijai paduotas skundas (prašymas) turi būti išnagrinėtas ne vėliau kaip per 20 darbo dienų nuo jo priėmimo dienos; priėmus motyvuotą administracinių ginčų komisijos sprendimu bendras skundo (prašymo) nagrinėjimo terminas gali būti pratęstas dar 10 darbo dienų.¹⁵¹

Pažymėtina, kad LAGK kasmetinių 2018–2021 metų veiklos ataskaitų duomenimis, vidutiniškai tik apie 13,5 proc. LAGK sprendimų buvo skundžiami apygardos administraciniais teismams, kas rodo, jog LAGK sprendimais ginčo šalys pasitiki (pripažįsta juos teisėtais ir pagrįstais), o taip pat LAGK išnagrinėtų bylų skaičiumi, kuriuose sprendimai nebuvo apskųsti, sumažintas teismų darbo krūvis (3 paveikslas¹⁵²). Atkreiptinas dėmesys, kad panaikinta LAGK sprendimų apygardos administraciniuose teismuose nagrinėjamu laikotarpiu dalis nuo visų priimtų sprendimų vidutiniškai sudarė tik apie 1,5 proc.¹⁵³, todėl, toks mažas panaikintų sprendimų skaičius rodo, kad teismai didžiąją dalį LAGK priimtų sprendimų vertina kaip pagrįstus ir teisėtus.

LAGK 2023-2025 metų strateginiame veiklos plane vienas iš LAGK veiklos prioritetų yra užtikrinti asmenims teisę objektyviai ir operatyviai spręsti administracinius ginčus išankstine ne teismo tvarka.¹⁵⁴ LAGK šiame strateginiame veiklos plane nurodo, kad yra kvaziteisminė institucija, kuriai priskirta funkcija iki teismo nagrinėti administracinius ginčus, taip LAGK tiesiogiai prisideda prie teisingumo sistemos įgyvendinimo. Įgyvendindama funkcijas, LAGK

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ „„Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. kovo 5 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/73240522228411eb8c97e01ffe050e1c?positionInSearchResults=0&searchMode=IUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

¹⁴⁹ „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektas“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. kovo 5 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a0effa7099ba11eaa51db668f0092944?positionInSearchResults=6&searchModel=IUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

¹⁵⁰ „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIIP-4251(2)- XIIIIP-4257(2).“, *supra note*, 9.

¹⁵¹ *Ibid.*

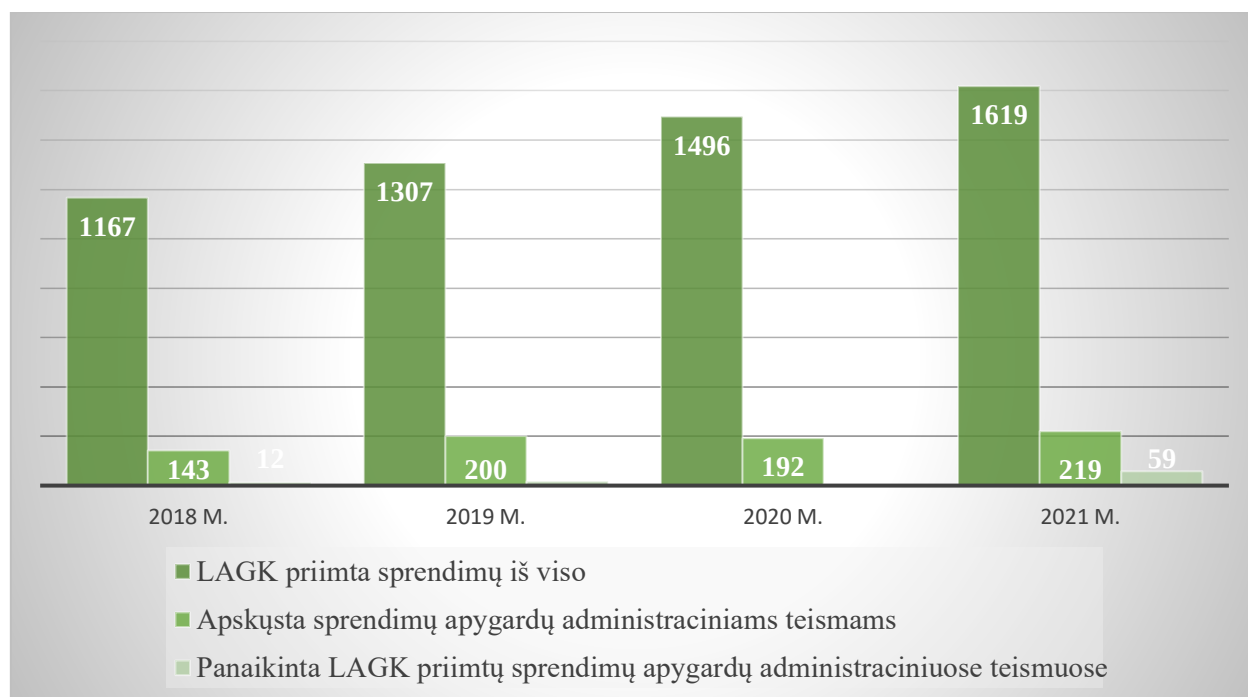
¹⁵² Priedas Nr. 2.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2023-2025 metų strateginis veiklos planas“. Lietuvos administracinių ginčų komisija. Žiūrėta 2023 m. kovo 1 d. <https://lagk.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>.

užtikrina tinkamas sąlygas asmenims realizuoti jų teisę administracinius ginčus spręsti ikiteismine tvarka, nesikreipiant į teismą, nepatiriant teismo bylinėjimosi trūkumų, t. y. įgyvendina teisę į veiksmingą, ekonomišką ir operatyvią pažeistų teisių gynybą alternatyviu neteisminiu būdu. LAGK prisideda tiek prie administracinių teismų darbo krūvio mažinimo, tiek ir prie darnios vieningos teisingumo sistemos užtikrinimo. Įgyvendinant IAGNTĮ, LAGK svarbiausias veiklos prioritetas – nustatytais terminais ir tvarka objektyviai bei operatyviai nagrinėti administracinius ginčus, sudarant galimybę trumpais terminais apginti asmenų teises ir teisėtus interesus.¹⁵⁵

3 paveikslas. LAGK priimtų, apskųstų ir apygardų administracinių teismų panaikintų sprendimų skaičius 2018-2021 metais



Būtina pažymėti, kad Lietuvos Respublikos Seimo Žmogaus teisių komiteto papildomoje išvadoje dėl VTĮ pakeitimo projekto, tuometinis Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (nuo 2023 m. sausio 1 d. – Viešojo valdymo agentūra – aut. pastaba) siūlė kaip alternatyvą LAGK tarnybinių ginčų nagrinėjimui įsteigti atskirą tarnybinių ginčų komisiją, analogišką darbo ginčų komisijai.¹⁵⁶ Šis pasiūlymas autorių buvo grindžiamas bendroju lygiateisiškumo principu, susijusiu su darbo ginčų nagrinėjimo raida: individualūs darbo ginčai, kilę dėl nesutarimų tarp darbuotojo ir darbdavio dėl darbo įstatymuose, kituose norminiuose teisės aktuose, darbo ar kolektyvinėje sutartyje nustatytų teisių ir pareigų įgyvendinimo, nagrinėjami darbo ginčų komisijoje (ikiteisminė darbo ginčų nagrinėjimo tvarka

¹⁵⁵ „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2023-2025 metų strateginis veiklos planas“, *supra note*, 154.

¹⁵⁶ „Lietuvos Respublikos Seimo žmogaus teisių komiteto papildoma išvada dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projekto Nr. XIIIp-4254(2).“, *supra note*, 11.

egzistuoja nuo 2013 metų). VVA nurodė, kad darbo ginčų komisijoje darbo ginčai dėl teisės nagrinėjami nemokamai ir ginčo šalių patirtos bylinėjimosi išlaidos nepriteisiamos, be to, į darbo ginčų komisijos sudėtį įeina kompetentingas Valstybinės darbo inspekcijos valstybės tarnautojas, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, darbdavių atstovas bei darbuotojų (profesinių sąjungų) atstovas. Tokiu būdu ginčas sprendžiamas asmenų, turinčių specialių žinių, per socialinį dialogą.¹⁵⁷ Teikto siūlymo autoriai teigė, kad tokio išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituto įtvirtinimas sprendžiant tarnybinius ginčus sudarytų galimybes spartinti tarnybinių ginčų sprendimą, skatintų šalis ginčą išspręsti taikiai bei prisidėtų prie efektyvesnio teismų darbo (sumažintų teisme nagrinėjamų ginčų skaičių). Tokiu būdu būtų užtikrintas veiksmingesnis ir mažiau formalizuotas asmenų teisių gynimo mechanizmas bei garantuojamas visuomenės interesas, kad valstybės tarnyba veiktų stabiliai ir funkcionaliai.¹⁵⁸

Tačiau, vertinat atskiros tarnybinių ginčų komisijos poreikį, būtina įvertinti atskiros institucijos sukūrimo ir administravimo sąnaudas krūvio (nagrinėtinų bylų) atžvilgiu bei egzistuojančios analogiškos institucijos (šiuo atveju – LAGK) galimybę priimti papildomą darbo krūvį įstatymų pakeitimais plečiant kompetencijos ribas. Manytina, kad kurti atskirą naują tarnybinius ginčus nagrinėjančią komisiją nėra racionalu, nes administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų šalyje nėra pakankamas (2022 metais iš viso nagrinėta 270 bylų RAAT, 167 bylos peržiūrėtos LVAT – 1 paveikslas – aut. pastaba), taip pat daug klausimų keltų tokios tarnybos dislokacija, vertinant iš paslaugų pasiekiamumo prizmės. Vertinant, kad Lietuvoje metinis darbo dienų skaičius vidutiniškai sudaro 250 dienų, kasdien tokia komisija išnagrinėtų 1,08 bylos. Todėl darytina išvada, kad LAGK gali visiškai užtikrinti asmenų teisių gynimo mechanizmą greičiau (IAGNTĮ 12 straipsnis), taip pat, asmeniui yra paprasčiau pateikti skundą, nes LAGK reikiamą medžiagą bylos nagrinėjimui surenka savarankiškai (IAGNTĮ 11 straipsnio 2 dalis). Be to, LAGK, priešingai nei atskira tarnybinių ginčų komisija, lengviau gali užtikrinti tinkamą (teisėtą) posėdžių organizavimą (IAGNTĮ 14 straipsnio 1 ir 4 dalys) esant narių nedarbingumui ar atostogų metu pačioje LAGK ir teritoriniuose jos padaliniuose; jos narių kvalifikacija nustatoma įstatymu. Tarnybinių ginčų nagrinėjimas privaloma ikiteismine tvarka LAGK taip pat leistų užtikrinti Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos viziją¹⁵⁹ bei LAGK 2023-2025 metų strateginiame veiklos plane nustatytus veiklos prioritetus.¹⁶⁰

¹⁵⁷ „Lietuvos Respublikos Seimo žmogaus teisių komiteto papildoma išvada dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projekto Nr. XIIIp-4254(2).“, *supra note*, 11.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ „Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos.““, *supra note*, 112.

¹⁶⁰ „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2023-2025 metų strateginis veiklos planas“, *supra note*, 154.

Apibendrinant tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad yra pakankamai prielaidų tarnybinių ginčų nagrinėjimui privaloma ikiteismine tvarka Lietuvoje. Orientuojantis į trumpesnę tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą, mažesnę darbų krūvį teismams bei siekiant įgyvendinti teisę į veiksmingą, ekonomišką ir operatyvią pažeistų teisių gynybą alternatyviu neteisminiu būdu, būtų tikslinga ikiteisminę tarnybinių ginčų nagrinėjimo funkciją pavesti šiuo metu tam tikrus administracinius ginčus privaloma ikiteismine tvarka jau nagrinėjančiai LAGK, įstatymų nuostatų pakeitimais praplečiant jos kompetencijos ribas.

2.2.2. Mediacijos institutas tarnybinių ginčų nagrinėjimo perspektyvoje

Mediacija, dar kitaip vadinama taikinamuoju tarpininkavimu, apibrėžiama kaip alternatyvi teismui, savanoriška, konfidencialaus pobūdžio ginčų sprendimo procedūra, kurioje vienas ar keli tretieji nepriklausomi nešališki asmenys – mediatorius arba mediatoriai – padeda besiginčijantiems pasiekti priimtina ginčo sprendimą.¹⁶¹ A. Tvaronavičienė ir V. Milius, nagrinėdami mediacijos taikymą ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje teigia, kad didžiausias mediacijos efektyvumas pasiekiamas anksčiausiose konflikto eskalacijos fazėse, t. y. ginčo išsprendimas kuo ankstesnėje fazėje gali būti pagrindas išsiaiškinti tarp šalių kilusius nesutarimus ir suprasti pačios kilusios problemos esmę, pradedant neformalų bendravimą ir bendradarbiavimą abipusių nuolaidų pagrindu susitarti ir išspręsti kilusį ginčą jo neplėtojant. Tokiu būdu ginčo šalys dar nėra į ginčo sprendimą investavusios daug laiko ir lėšų, dar neįtraukti kiti asmenys, teikiantys joms konsultacijas, taip pat į konflikto sprendimą neįtrauktos ginčo sprendimo institucijos. Ankstyvas mediacijos pasitelkimas taip pat gali tapti svarbia ginčų kilimo prevencijos priemone. Mediacija naudinga gerinant šalių tarpusavio komunikaciją, ypač tada, kai būtina abiem šalims dar ankstyvoje stadijoje išsiaiškinti (išsiaiškinti) teisinį reguliavimą ir realias šalių galimybes konfliktinėje situacijoje.¹⁶²

LAGK 2023-2025 metų strateginiame veiklos plane dar vienas iš LAGK veiklos prioritetų yra skatinti ginčo šalių sutaukinimą bei ginčų sprendimą neteisminės mediacijos būdu. Nuo 2021 m. sausio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos ikiteisminio ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo pakeitimai, suteikiantys ginčo šalims galimybę spręsti ginčus taikiu abipusio nuolaidų derybų būdu, naudojantis ir neteisminės mediacijos institutu. Mediacija siekiama atkurti ne tik teisinę, bet ir socialinę taiką tarp ginčo šalių. LAGK veiklos prioritetas yra taikaus administracinių

¹⁶¹ Šilvaitė, Eimantė. „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 22 d. <https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwncyfgye1134d28hd2qsg>.

¹⁶² Tvaronavičienė, Agnė, ir Vaidas Milius. „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“. *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai* Nr. 2 (2020): 38-39. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/ELABAPDB81067821>.

ginčų sprendimo skatinimas, nes tai mažina administracinių teismų darbo krūvį bei visuomenės poreikį bylinėtis ir įgalina pačias ginčo šalis išsispresyti ginčą.¹⁶³ LAGK savo 2021 metų veiklos ataskaitoje teikia informaciją, kad nuo 2021 m. sausio 1 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymui¹⁶⁴ bei atitinkamai IAGNTĮ 15, 16 ir 17 straipsnio pakeitimams¹⁶⁵, LAGK 2021 metais administracinius skundus nagrinėjo taikant ir mediacijos procedūrą, kaip taikų ginčo sprendimo būdą. Iš 11 mediacijos procesų 7 atvejais (64 proc.) procesas pasibaigė taikos sutarties tarp šalių sudarymu, 2 atvejais pareiškėjui atsisakius skundo (nelikus ginčo dalyko), 1 atveju mediatoriui nutraukus procesą ir 1 atveju pasibaigus nustatytam mediacijos terminui.¹⁶⁶

A. Tvaronavičienė ir V. Milius atkreipia dėmesį, kad Lietuvoje neteisminei mediacijai įgyvendinti administraciniuose ginčiuose pasitelktas originalus modelis, kurį taikant neteisminė mediacija galima tik po skundo (pareiškimo) padavimo LAGK. Toks modelis nenumato galimybės taikyti mediaciją administraciniuose ginčiuose iš anksto, t. y. kai tarp šalių kilęs ginčas dar nėra pasiekęs kompetentingos ikiteisminio administracinių ginčų sprendimo institucijos¹⁶⁷. Taigi, neteisminė mediacija yra galima tik tuose administraciniuose ginčiuose, kurių ikiteisminis sprendimas yra priskirtas LAGK. Ją sudaro 27 nariai, didžioji dalis jų yra išlaikę mediatoriaus kvalifikacinį egzaminą ir įrašyti į Lietuvos mediatorių sąrašą. LAGK, kaip žinia, turi teritorinius padalinius Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių miestuose, išplėtotą infrastruktūrą, joje dirba kompetentingas ginčų sprendimo administravimo techninis ir administracinis personalas, o tai sudaro prielaidas užtikrinti tinkamą ir sklandų neteisminės mediacijos organizavimą ir vykdymą. LAGK nariai yra kompetentingi administracinės teisės žinovai, sukaupę nemažą praktinę patirtį sprendami ginčus, todėl jų kompetencijas ir žinias papildžius mediacijos žiniomis ir įgūdžiais sukuriamos šalių pasitikėjimo jais kaip mediatoriais prielaidos.¹⁶⁸

Pažymėtina, kad autoriai, nagrinėjantys mediacijos institutą administraciniuose ginčiuose, nuogąstauja, kad ne visais atvejais mediacijos procesas gali padėti pasiekti norimų rezultatų. A. Tvaronavičienė tiek su V. Miliumi, tiek su N. Kaminskiene įžvelgia, kad administracinių ginčų mediacijoje ginčo šalių lygiateisiškumą ir šalių interesų tenkinimą apsunkina viešojo administravimo įstaigos, kaip mediacijos proceso vienos iš šalių, diskrecijos neturėjimas keisti

¹⁶³ „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2023-2025 metų strateginis veiklos planas“, *supra note*, 154.

¹⁶⁴ „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas.“ 2020. TAR Nr. 13616.

¹⁶⁵ „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas.“ 2020. TAR Nr. 13618.

¹⁶⁶ „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2021 metų veiklos ataskaita“. Lietuvos administracinių ginčų komisija. Žiūrėta 2023 m. kovo 1 d. <https://lagk.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>.

¹⁶⁷ Tvaronavičienė, Milius, *supra note*, 162: 43.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 39.

savo sprendimą.¹⁶⁹ O tai ypač aktualu tarnybiniams ginčams, kurių Lietuvoje išnagrinėjama daugiausiai – dėl tarnybinių nuobaudų. Tokiu atveju, viešojo administravimo įstaiga, pvz., nustačiusi, kad jos valstybės tarnautojas padarė tarnybinių nusižengimą už kurį skiriama tarnybinė nuobauda – neturi teisės keisti savo sprendimą jokia apimtimi ir mediacijos procesas nebevyksta. Tikėtina, kad esant kitokiam teisiniam reguliavimui, numatančiam daugiau ir kitokios struktūros bei taikymo spektro tarnybiniams nuobaudoms¹⁷⁰ nei Lietuvoje jau keletą dešimtmečių nekintančios 4 tarnybinės nuobaudos valstybės tarnautojui (VTĮ 33 straipsnio 3 dalis) ir 5 statutiniam pareigūnui (Vidaus statuto įstatymo 39 straipsnio 2 dalis), atsirastų daugiau prielaidų neteisminiai mediacijai vykti.

LVAT savo praktikoje yra išaiškinęs, kad „viešojo administravimo subjektui draudžiama pradėti arba inicijuoti administracines procedūras bei priimti sprendimus, jeigu teismas arba pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu. Tokiais atvejais antroji (pakartotinė) administracinė procedūra negalima ir negali būti vykdoma.“¹⁷¹ A. Tvaronavičienė ir V. Milius visgi laikosi nuostatos, kad net jeigu konkretaus viešojo administravimo subjekto sprendimas gali būti keičiamas tik teismo tvarka ir neteisminė mediacija negali būti efektyvi, nes nėra teisinio būdo įforminti jos rezultatą, tačiau net ir tokiais atvejais mediacija gali būti veiksminga, nes tai yra tinkamas būdas užtikrinti šalių efektyvią komunikaciją. O išsiaiškinusios teisinį reguliavimą, realias galimybes sprendžiant ginčą teisme ir kitus galimus teisėtus šalių interesų patenkinimo būdus, šalys gali nuspręsti neinicijuoti administracinio ginčo arba baigti jo sprendimą, pvz., atsiimdamos skundą.¹⁷²

¹⁶⁹ Ibid.; Tvaronavičienė, Agnė, ir Natalija Kaminskienė. „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“. *Lietuvos teisė 2019: esminiai pokyčiai* (2019): 33. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/ELABAPDB52258907>.

¹⁷⁰ „Valstybės tarnybos įstatymuose numatyta gana daug drausminių nuobaudų, kurios gali būti skiriamos valstybės tarnautojams. Pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad galimų nuobaudų apimtis būtų plati, siekiant skirti nuobaudas, kurios būtų kuo proporcingesnės padarytam pažeidimui ir realiai padarytai žalai, ir kad būtų atsižvelgta į valstybės tarnautojo tyčios laipsnį. Paprastai sankcijų spektras yra toks (šios sankcijos numatytos Prancūzijos, Vokietijos, Ispanijos ir JAV valstybės tarnautojų drausmės taisyklėse; kai kurios iš jų tik vienoje iš šių šalių, kaip nurodyta skliausteliuose):

1) rašytinis įspėjimas arba papeikimas; 2) teisių į karjerą ir paaukštinimą sustabdymas tam tikram laikotarpiui (Prancūzijoje); 3) perkėlimas į žemesnės pareigas (Prancūzijoje, Vokietijoje ir JAV); 4) administracinės baudos (Vokietijoje. Ispanijoje ši nuostata panaikinta 1991 m.); 5) priverstinis perkėlimas ir pareiga pakeisti gyvenamąją vietą (Prancūzijoje ir Ispanijoje); 6) laikinas pašalinimas iš valstybės tarnybos (pavyzdžiui, nuo 1 dienos iki dvejų metų) su visišku arba daliniu teisės į darbo užmokestį sustabdymu; 7) privalomas išėjimas į pensiją (Prancūzijoje); 8) teisės į pensiją sumažinimas arba praradimas (Vokietijoje); 9) atleidimas iš darbo arba galutinis atleidimas iš valstybės tarnybos; 10) JAV taip pat taikoma vadinamoji "alternatyvios drausminės nuobaudos" koncepcija, pagal kurią, pavyzdžiui, užuot laikinai nušalinusi ar atleidusi darbuotoją už su lankomumu susijusius nusižengimus, agentūra gali pareikalauti, kad darbuotojas ištirtų ir parašytų esė apie prasto lankomumo poveikį darbo vietoje.“ Cardona, Francisco. „Liabilities and discipline of civil servants“. *SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management* (2003): 9-10. <https://www.sigmaxweb.org/publications/37890790.pdf>.

¹⁷¹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-598-438/2016.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1266808>.

¹⁷² Tvaronavičienė, Milius, *supra* note, 162: 42.

Papildomai A. Tvaronavičienė ir N. Kaminskienė pažymi, kad labai svarbūs yra viešojo sektoriaus institucijų tarnautojų nuogastavimai dėl jų veiklos skaidrumo dalyvaujant administracinių ginčų mediacijoje. Mediacijos konfidencialumo principas oponuoja viešajam sektoriui įprastam viešumo principui. Autorės mano, kad būtini detalesni šios srities tyrimai, įtraukiant administracinių ginčų ekspertus iš administracinių teismų, Lietuvos advokatūros ir viešojo valdymo institucijų.¹⁷³ Taipogi autoriai bendrai sutaria, kad sėkmingai teisminei mediacijai būtinos viešinimo priemonės. Tiek viešojo administravimo subjektai, tiek ir pati visuomenė vis dar neturi pakankamai žinių apie mediaciją, todėl gali atsirasti nusivylimas teismine mediacija dėl to, kad joje šalys, nesuprassdamos mediacijos proceso ypatumų, gali neteisingai traktuoti, kad nebuvo ieškoma abejoms šalims tinkamų ginčo sprendimo būdų, o tik gauta informacija apie egzistuojantį teisinį sprendžiamo klausimo reglamentavimą bei teismų praktiką. Būtinai švietimas ir mokymas apie mediaciją. Taip pat būtina užtikrinti, kad teismų personalas galėtų tinkamai teikti informaciją apie teisminę mediaciją išryškindamas pagrindinius jos privalumus ir nenutylėdamas galimų trūkumų konkrečioje situacijoje.¹⁷⁴

Neteisminė mediacija tarnybinių ginčų nagrinėjimo atvejais labiausiai pasitarnautų, sprendžiant galimus tarnybinius ginčus dėl patirtų išlaidų, dirbant nuotolinį darbą, kompensavimo. Manytina, kad būtent galimas laisvas šalių susitarimas dėl tokių patirtų išlaidų kompensavimo nesiaurintų derybinės erdvės, kurioje šalys gali ieškoti abejoms pusėms tinkamiausio sprendimo ir nesukurtų kliūčių mediacijos taikymui. Taip pat, visuotinai švelnėjant požiūriui dėl „privalomo“ nubaudimo ir prevenciškai ugdant valstybės tarnautojus bei viešojo administravimo įstaigų atstovus, neteisminė mediacija galėtų pasitarnauti visose tarnybinių ginčų nagrinėjimo srityse.

Apibendrinat galima teigti, kad neteisminės mediacijos procesas tarnybinių ginčų nagrinėjimui Lietuvoje, pasitelkiant LAGK pajėgumus ir kompetenciją yra galimas, tačiau būtina kompleksiskai įvertinti visas teises prielaidas taikiam tarnybinių ginčų sprendimui ir aktyviai ieškoti priemonių joms įveikti. Tikėtina, kad ateityje teisinis šios srities reglamentavimas, jo tobulinimas atsižvelgiant į praktikoje iškilusias problemas, puikiai pasitarnautų užtikrinant asmens teisių ir teisėtų interesų gynybą bei mažinant administracinių teismų darbo krūvius.

2.2.3. Asmens teisių užtikrinimas ikiteisminiame tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese

Žmogaus teisių apsauga ir jo pažeistų teisių ir įstatymu saugomo intereso gynimas – vienas pagrindinių kiekvienos šiuolaikinės demokratinės teisinės valstybės tikslų. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad teisė kreiptis į teismą yra absoliuti, šios teisės negalima apriboti ar paneigti; pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį

¹⁷³ Tvaronavičienė, Kaminskienė, *supra note*, 169: 33.

¹⁷⁴ Tvaronavičienė, Milius, *supra note*, 162: 42; Tvaronavičienė, Kaminskienė, *supra note*, 169: 33.

teisinių reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens teisių ar laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme; asmens teisės turi būti ne formaliai, o realiai ir veiksmingai ginamos tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų. Teisė kreiptis į teismą *inter alia* suponuoja ir tinkamo teisinio proceso reikalavimą, kuris yra vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų.¹⁷⁵ J. Paužaitė–Kulvinskienė teigia, kad LVAT praktikoje teisė kreiptis į administracinį teismą aiškinama per asmens tiesioginio materialinio suinteresuotumo institutą.¹⁷⁶

Kaip žinia, Lietuvos Respublikos Seime 2019–2020 metais kartu su VTĮ projektu dėl ikiteisminės tarnybinių ginčų nagrinėjimo tvarkos nustatymo, buvo teikiamas siūlymas papildyti ABTĮ 138¹ straipsniu¹⁷⁷ ir „siūloma reglamentuoti ribotos apeliacijos institutą, taikant ribotą apeliaciją tais atvejais, kai skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas dėl LAGK, jos teritorinio padalinio ar Mokestinių ginčų komisijos sprendimo, priimto išnagrinėjus administracinį ginčą privaloma ikiteismine tvarka.“¹⁷⁸ Pagal projekto siūlomas ABTĮ 138¹ straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatas apeliacinis procesas bylose, kuriose administracinis ginčas buvo sprendžiamas privaloma ikiteismine tvarka, taptų išimtinė proceso stadija, priklausančia ne vien nuo apelianto valios skųsti pirmosios instancijos teismo sprendimą, bet ir nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo trijų teisėjų kolegijos sprendimo, kuriuo būtų vertinama ne tik tai, ar skundas atitinka ABTĮ jam keliamus techninio pobūdžio reikalavimus, bet ir tai, ar egzistuoja ABTĮ 138¹ straipsnio 2 dalyje numatomi apeliacinio proceso pagrindai, susiję su konkrečioje byloje kilusių teisinių klausimų pobūdžiu. Toks siūlomas reguliavimas ABTĮ projekto aiškinamajame rašte grindžiamas ne tik aplinkybėmis, jog LAGK galėtų būti laikoma teismine institucija bet ir tuo, kad „asmens skundas jau būtų vieną kartą išnagrinėtas nepriklausomos kolegialios ikiteisminės institucijos, žodinio proceso tvarka bei užtikrinant asmens procesines teises ir asmuo jau būtų pasinaudojęs teise į bylos peržiūrėjimą teismine tvarka.“¹⁷⁹ Taigi, projekto rengėjai siekia iš esmės peržiūrėti teisę į apeliaciją ir pereiti iš neribotos apeliacijos modelio į ribotos apeliacijos modelį ginčo administracinių bylų teisenoje.

J. Paužaitė–Kulvinskienė, nagrinėdama minėto ABTĮ pakeitimo projekto siūlymus teigia, kad pagal Konstitucinio Teismo formuojamą praktiką, pati savaime (privaloma) ikiteisminė ginčų

¹⁷⁵ Pvz., „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008-0-30 nutarimas byloje Nr. 38/06 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta497/content>.

¹⁷⁶ Paužaitė–Kulvinskienė, Jurgita. „Teisės į apeliaciją paradigmė kaita: link ribotos apeliacijos modelio administracinių bylų teisenoje“. *Administracinės teisės novelės: liber amicorum Algimantui Urmonui* (2022) 239. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/18164>.

¹⁷⁷ „Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas“, *supra note*, 148.

¹⁷⁸ „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIIP-4251(2)- XIIIIP-4257(2).“, *supra note*, 9.

¹⁷⁹ *Ibid.*

nagrinėjimo tvarka nėra nesuderinama su konstituciniu reguliavimu. Priešingai – teisės aktuose įtvirtinant minėtos ginčų sprendimų tvarkos privalomumą, galima prisidėti prie konstituciškai svarbių tikslų siekimo. Konstitucinis Teismas taip pat yra išaiškinęs, kad suteikiant galimybę nagrinėti skundą kompetentingose institucijose ikiteismine tvarka, yra sudaromos sąlygos gauti operatyvesnę, efektyvesnę ir pigesnę pagalbą, o tai dažnai yra geriau nei kreiptis iš karto į teismą. Autorė papildomai nurodo, kad Konstitucinėje jurisprudencijoje plėtojamą ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų paskirties aiškinimą atkartoja ir LVAT praktika: skundo nagrinėjimo ikiteismine tvarka paskirtis pagal šią praktiką yra ne papildomas asmens tariamai pažeistų teisių ar interesų gynimo apsunkinimas, o, priešingai, papildomo mechanizmo, galinčio išspręsti ginčą, nustatymas. Vadovaudamasi minėtais išaiškinimais, J. Paužaitė-Kulvinskienė daro išvadą, kad įstatymų leidėjas, siekdamas įgyvendinti konstituciškai svarbius tikslus, kaip antai užtikrinti proceso operatyvumą, turi diskreciją nustatyti privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką tam tikrų kategorijų byloms ar taikyti ją diferencijuotai pagal minėtas kategorijas, atsižvelgiant į būtinybę paspartinti specifinių ginčų nagrinėjimą. Svarbu, kad ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos privalomumas vienoms ar kitoms ginčų rūšims ar jos įgyvendinimo sąlygos būtų nustatomos įstatymu.¹⁸⁰ Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pagrindinio komiteto išvadoje pasiūlymą teikusi Teisėjų Taryba, Valstybės tarnybos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (nuo 2023 m. sausio 1 d. – Viešojo valdymo agentūra – aut. pastaba) taip pat pritarė ABTĮ, VTĮ, IAGNTĮ projektams bei jų siekiamam tikslui – plėsti ikiteisminių ginčų komisijų kompetenciją, taip mažinant Lietuvos specializuotiems teismams tenkantį darbo krūvį.¹⁸¹

Tuo tarpu dėl ABTĮ siūlomo projekte 138¹ straipsnio turinio ir juo norimo sukurti teisinio reguliavimo, įstatymų iniciatorių ir rengėjų, išvadas teikiančių suinteresuotųjų institucijų ir mokslininkų nuomonės gerokai išsiskyrė. Pavyzdžiui, Lietuvos advokatūra, argumentuotai teigė, kad ikiteismine tvarka administracinius ginčus nagrinėjančios institucijos negali nei teisiškai, nei faktiškai būti prilyginamos vienintelei teisingumą vykdančiai institucijai – teismui.¹⁸² Todėl, šios institucijos manymu, teikiamu ABTĮ projekto 138¹ straipsnio papildymu administracinėse bylose apeliacinis procesas yra dar labiau apribojamas ir galimai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai bei pagrindinėms žmogaus teisėms¹⁸³. Seimo kanceliarijos Teisės departamentas teikė siūlymą tobulinti projektą, kad jis visiškai atitiktų Konstitucinio

¹⁸⁰ Paužaitė-Kulvinskienė, *supra note*, 176: 245-246.

¹⁸¹ „Pagrindinio komiteto išvada dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projekto“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e8f10870228411eb8c97e01ffe050e1c?jfwid=-thr0u1ive>.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

Teismo doktrines nuostatas, susijusias su teisiniu reguliavimu, sudarantį galimybę pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą apskusti bent vienos aukštesnės instancijos teismui.¹⁸⁴ Tuo tarpu LVAT pateikė Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto prof. dr. T. Birmontienės parengtą mokslinę nuomonę, kurioje teigiama, kad jeigu ikiteisminės ginčų sprendimo institucijos atitiktų Konstitucinėje doktrinoje suformuotus teisėjų ir teismų nepriklausomumo garantijų aspektus, jos galėtų būti prilyginamos kvaziteisminėms institucijoms, o jų priimtas sprendimas tam tikrose konkrečiai nurodytose bylų kategorijose pagal savo paskirtį ir pobūdį, tačiau jokių būdu ne pagal teisinę galią, galėtų būti laikomas iš esmės atitinkančiu pirmos instancijos teismo sprendimą. Todėl teisiniu reguliavimu užtikrinus galimybę šių institucijų sprendimus skusti teismui, būtų galima teigti, jog yra įgyvendinta konstitucinė teisė į apeliaciją.¹⁸⁵ J. Paužaitės-Kulvinskienės nuomone, nacionalinėje erdvėje sąvokos „teismas“ negalima aiškinti plečiamuoju būdu ir šio statuso visa apimtimi suteikti tam tikroms ikiteisminio nagrinėjimo institucijoms, kai jos tik iš dalies atitinka institucinio nepriklausomumo ir nešališkumo kriterijų, pvz., vertinant ikiteisminio nagrinėjimo institucijų narių atrankos, skyrimo ir atleidimo procedūras, jų profesinę kvalifikaciją ir nepriekaištingą reputaciją, nors šios institucijos funkcinė prasme esmingai prisideda prie administracinių ginčo išnagrinėjimo ir teisingumo vykdymo funkcijos su tam tikrais procesiniais ribojimais, pvz., ikiteisminiame procese nesprenžiami reikalavimai dėl žalos atlyginimo, netaikomos reikalavimo užtikrinimo priemonės, naudojamos ne visos galimos įrodinėjimo priemonės (pvz., eksperto išvada) ir pan.¹⁸⁶ Autorė taip pat nurodo, kad nors Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje pripažinta ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijas laikyti „teismu“ pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 267 straipsnį, tačiau tai nesudaro prielaidų, remiantis šiuo teismo požiūriu, aiškinti ir Lietuvos Respublikos konstitucinę teisę.¹⁸⁷ J. Paužaitė-Kulvinskienė daro išvadą, kad nors pats savaime ribotos apeliacijos institutas nelaikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai, tačiau, įtvirtinant jį, „teismo“ ir „ikiteisminė tvarka ginčus nagrinėjančių institucijų“ sąvokos neturėtų būti tapatinamos, kai iš Konstitucijos kyla poreikis baigiamojo teismo akto peržiūrą inicijuoti bent vienoje aukštesnėje (teisminėje) instancijoje.¹⁸⁸ Bet to, anot autorės, nepaisant to, kad yra skundžiamas ginčą ikiteisminė tvarka išnagrinėjusios institucijos sprendimas pirmos instancijos administraciniam teismui, tai nėra laikytina apeliaciniu skundu, nes ginčo nagrinėjimas ikiteisminėje institucijoje, kuri neturi teismams priskirtos visa apimtimi kompetencijos, negali būti

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ „Pagrindinio komiteto išvada dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projekto“, *supra note*, 181.

¹⁸⁶ Paužaitė-Kulvinskienė, *supra note*, 176: 247-248.

¹⁸⁷ *Ibid.*, 248.

¹⁸⁸ *Ibid.*

prilyginamas ginčo nagrinėjimui pirmoje teismo instancijoje. Taigi skundas, o tiksliau, asmens reikalavimai, dėl kurių, pareiškėjo manymu, priimtas nepagrįstas ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimas, bus nagrinėjamas pirmoje teismo instancijoje tik tada, kada pirmą kartą bus nagrinėjamas teisme.¹⁸⁹

Ankščiau minėti įstatymų projektų pakeitimai turėjo įsigalioti nuo 2022 metų sausio 1 d., tačiau procesas kol kas yra sustojęs. Jeigu daryti prielaidą, kad dalis įstatymų projektais siūlomų pakeitimų būtų įgyvendinta, tai yra išplėstos LAGK kompetencijos ribos ir jai būtų priskirta privaloma ikiteisimine tvarka nagrinėti tarnybinius ginčus, būtų galima vadovautis šiuo metu galiojančia ABTĮ tvarka. Šio įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad „apygardos administracinis teismas pirmąja instancija taip pat nagrinėja skundus (prašymus) dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos, jos teritorinių padalinių ir Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, o įstatymų nustatytais atvejais – ir dėl kitų išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų.“¹⁹⁰ O ABTĮ 21 straipsnio 1 dalies 1 punktas nustato, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinė instancija byloms, kurias išnagrinėjo administraciniai teismai kaip pirmosios instancijos teismai, o to paties straipsnio 2 dalyje bei 156 straipsnyje įtvirtinta galimybė šalims kreiptis dėl proceso atnaujinimo.¹⁹¹ Atsižvelgiant į tai, kas aukščiau išdėstyta, darytina išvada, kad dabartinis teisinis reguliavimas iš esmės pakankamai užtikrina asmens teises ir gina įstatymų saugomą interesą.

Apibendrinant skyriuje išdėstytą medžiagą, galima teigti, kad administraciniuose teismuose nagrinėjamų bylų dėl tarnybinių ginčų kiekis išlaikomas pakankamai pastovus, kuris kasmet nežymiai kinta (tiek didėja, tiek mažėja), o tai rodo, kad administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų šalys aktyviai naudojasi savo teise, kuri apima pagrindines asmens teises bei pareigas teisme ir užtikrina teisingą bylos nagrinėjimą visoms proceso šalims. Tik vienas iš 2019 metų valstybės tarnybos pokyčių (centralizuota valstybės tarnautojų atranka) leido sumažinti nagrinėjamų administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų skaičių, kitų bylų kategorijose nenustatyta, kad vykę pokyčiai būtų darę įtaką administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų skaičiaus kitimui. Stebima, kad galimai trūksta kompetencijos valstybės tarnautojo veiklą vertinančiam subjektui ar tarnybinių nusižengimą tiriančiai komisijai, taip pat kiekvienoje įstaigoje būtina stipri, skaidri ir savalaikė tarnybinio nusižengimo tyrimo proceso kontrolė. 2022 metų valstybės tarnybos reforma siūloma tobulinti valstybės tarnybą penkiomis kryptimis: sustiprinti vadovų korpusą, ugdyti reikiamus valstybės tarnautojų gebėjimus, valstybės tarnautojų veiklą orientuoti į rezultatus, sukurti naują darbo užmokesčio apmokėjimo sistemą ir įkurti Viešojo valdymo agentūrą. Jeigu ši reforma būtų

¹⁸⁹ Paužaitė-Kulvinskienė, *supra note*, 176: 249-250.

¹⁹⁰ „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“, *supra note*, 1.

¹⁹¹ *Ibid.*

patvirtinta taip, kaip yra numatyta projekte, reikėtų mažiausiai kelerių metų, kad būtų galima kompleksiskai įvertinti jos įtaką valstybės tarnybai, o taip pat ir galimiems tarnybiniams ginčams.

Nustatant ikiteisminį tarnybinių ginčų nagrinėjimą ir skatinant mediaciją būtų galima gerokai sumažinti teismams tenkančių bylų krūvius ir padidinti teismų darbo kokybę, efektyvumą, greitį. Įvertinus teismų sistemos išlaikymo kaštus, piliečiui tenkančias teismo išlaidas, teismo proceso lėtumą, tokią funkciją galima pavesti šiuo metu tam tikrus administracinius ginčus privaloma ikiteisimine tvarka jau nagrinėjančiai LAGK. Neteisminė mediacija tarnybinių ginčų nagrinėjimo atvejais labiausiai pasitarnautų, sprendžiant galimus tarnybinius ginčus dėl patirtų išlaidų, dirbant nuotolinį darbą, kompensavimo. Taip pat būtina ugdyti valstybės tarnautojus bei viešojo administravimo įstaigų atstovus. Asmens teisių užtikrinimas ikiteisminiame tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese yra pakankamai užtikrinamas dabar galiojančiomis ABTĮ normomis.

3. TARNYBINIŲ GINČŲ TEISINIO REGLAMENTAVIMO EMPIRINIS TYRIMAS

Siekiant darbe nustatyti pagrindines tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo problemas, šalia teorinių tyrimo metodų (sisteminės analizės, loginio ir kt.) buvo naudojamas empirinis (kokybinis) – interviu su ekspertais tyrimo metodas. Naudojant kokybinį tyrimo metodą buvo tikimasi, kad iškeltos problemos interviu su ekspertais metu bei gautos jų išvalgos nagrinėjamoje temoje, leistų suformuoti realius pasiūlymus tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo tobulinimui.

J. Aleknevičienė, N. Valavičienė ir M. Šupa nurodo, kad kokybinį tyrimą galima apibūdinti kaip sistemingą, nestruktūruotą atvejo, individo ar individų grupės, situacijos ar įvykio tyrimą natūralioje aplinkoje. Kokybiniai duomenys yra santykinai mažai struktūruota tekstinė informacija (gali būti žodžiai, garsas ar vaizdas). Kokybinio tyrimo paskirtis – suprasti ir paaiškinti žmonių patirtis ir tarpusavio sąveikas, socialinius reiškinius ar problemas, apie kuriuos stinga informacijos; išsiaiškinti, kaip individai įprasmina savo patirtį, sąveikas ir kasdienį gyvenimą.¹⁹²

I. Gaižauskaitė ir N. Valavičienė papildo, kad interviu yra kertinis kokybinių tyrimų elementas – vienas iš dažniausiai naudojamų metodų žinioms apie individus, grupes ir organizacijas gauti ir paaiškina, kad kokybiniu tyrimu nesiekama testuoti teorijų (tikrinti žinomų teiginių), tačiau plėtojamos empiriniais faktais pagrįstos teorijos (jos kuriamos iš gautų duomenų). Kokybinio interviu pagrindas – atviri klausimai, į juos tikimasi gauti kiek įmanoma platesnius, išsamesnius, atviresnius atsakymus, suformuluotus ir pateiktus paties tyrimo dalyvio, atspindinčius jo perspektyvą.¹⁹³

Išanalizavus kokybinio interviu formų įvairovę¹⁹⁴, šiame darbe nagrinėjamam klausimui išanalizuoti buvo pasirinkta atlikti individualų struktūruotą kokybinį interviu nuotoliu (telefonu ir el. paštu), pateikiant ekspertams 8 atviro tipo klausimus (3 priedas). Interviu vyko su 4 ekspertais, kurie tiesiogiai dalyvauja valstybės tarnybos teisėkūroje ir teisės taikyme (Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos (šioje darbo dalyje trumpinama LR TM-1), Viešojo valdymo agentūros (trumpinama VVA), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (trumpinama LVAT) ir Lietuvos administracinių ginčų komisijos (trumpinama LAGK) atstovai), taip pat su 5 ekspertais, kurie institucijose yra įpareigoti spręsti tarnybinius ginčus (Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos (trumpinama LR TM-2), Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos (trumpinama STT), Lietuvos Kriminalinės policijos biuro (trumpinama LKPB), Klaipėdos

¹⁹² Aleknevičienė, Jolanta, Aušra Pocienė, ir Maryja Šupa. *Kaip parašyti mokslinį rašto darbą? Mokomoji priemonė Vilniaus universiteto Filosofijos fakulteto kriminologijos ir sociologijos studentams*. (Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020), 46. https://www.fsf.vu.lt/dokumentai/Kaip_parasyti_mokslini_darba_2020_EL.pdf.

¹⁹³ Gaižauskaitė, Inga, ir Natalija Valavičienė. *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu: vadovėlis*. (Vilnius: Registrų Centras, 2016), 13. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU01000063340>.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 19.

apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos (Klaipėdos AVMI) ir Šiaulių rajono savivaldybės (trumpinama Šiaulių r. sav.) atstovai). Atliekant kokybinį tyrimą bei analizuojant surinktą informaciją, privaloma laikytis etikos principų¹⁹⁵, o dalis ekspertų išreiškė norą likti neatpažįstamais (dėl nedidelio darbuotojų skaičiaus įstaigoje įvardijus eksperto vardo ir pavardės inicialus būtų galima asmenį identifikuoti – nebūtų išlaikytas anonimiškumas), todėl ekspertai šiame darbe bus įvardijami vyriškąją gimine be vardo ir pavardės inicialų, nurodant įstaigos pavadinimo trumpinimą, pvz. LVAT ekspertas.

Pasirinkus tokį kokybinio tyrimo metodą ir atlikus interviu su aukščiau nurodytais ekspertais, tikėtina, kad gauti kokybinio tyrimo rezultatai atitiks tokiam tyrimui keliamus kokybės kriterijus¹⁹⁶, t. y. interviu metu gauti rezultatai atspindės realią tarnybinių ginčų teisinio reguliavimo padėtį ir problematiką bei padės numatyti prielaidas jo tobulinimui. Toliau darbe pateikiama interviu su ekspertais analizė, lyginama su anksčiau darbe nustatytomis problemomis ar dėsningumais bei daromos išvados ir prielaidos tarybinių ginčų teisinio reglamentavimo tobulinimui.

1. Kokie dažniausi tarnybiniai ginčai kyla Jūsų institucijoje? Dėl kokių priežasčių?

Dauguma ekspertų, išskyrus LVAT ir VVA ekspertus, atsakydami į pateiktą klausimą apie dažniausiai kylančius tarnybinius ginčus jų institucijose ir vertindami tokių ginčo kilimo priežastis, nurodė, kad dažniausiai tarnybiniai ginčai kyla dėl netinkamų valstybės tarnautojo pareigų atlikimo. Taip pat buvo paminėta, kad tarnybiniai ginčai kyla valstybės tarnautojo veiksmais (neveikimu) padarytos dėl žalos (tame tarpe ir įvaizdžiui) įstaigai (STT ekspertas, LR TM-2 ekspertas, Šiaulių r. sav. ekspertas), dėl neteisėto naudojimosi duomenų bazėmis, pareigūno vardo pažeminimo (LKPB ekspertas), o taip pat dėl nepaskyrimo į pareigas (LR TM-1 ekspertas). VVA ekspertas nurodė, kad tarnybinių ginčų įstaigoje nėra, o įstaigos vadovo ginčas su Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija (asmeniu, skyrusiu į pareigas – aut. pastaba) dėl tarnybinės nuobaudos paskyrimo nepatenka į įstaigos kompetenciją. LAGK ekspertas teigė, kad dažniausiai iškilę tarnybiniai ginčai yra išsprendžiami įstaigos viduje susitarimu, todėl jokių teisinių pasekmių nesukeliama. Klaipėdos AVMI ekspertas įstaigoje kylančius tarnybinius ginčus apibūdino kaip išorinius (skundai apie darbuotojų veiksmus) ir vidinius (dėl atleidimo bei vidinės tvarkos pažeidimų). Visi ekspertai nurodė kad tarnybinių ginčų jų įstaigose nėra daug, per metus vos keli

¹⁹⁵ „Svarbiausi interviu tyrimo etikos principai: 1) pripažinti ir gerbti asmens nepriklausomybę, jo laisvę dalyvauti arba atsisakyti dalyvauti tyrime; 2) suteikti (potencialiam) tyrimo dalyviui pakankamai informacijos apie tyrimą; 3) saugoti tyrimo dalyvio anonimiškumą, konfidencialumą ir privatumą; 4) rūpintis tyrimo dalyvių saugumu, apsaugoti nuo moralinės žalos arba kiek įmanoma jos vengti.“ Gaižauskaitė, Valavičienė, supra note, 193: 60.

¹⁹⁶ „Paprastai kokybiniuose tyrimuose atsižvelgiama į šiuos kokybės kriterijus: įtikinamumą, kuris atspindi rezultatų tikroviškumą, perkeliamumą, parodantį tyrimo rezultatų apibendrinimo galimybes, patikimumą kaip tyrimo metu naudotos tyrimo dizaino ir metodikos nuoseklumo užtikrinimą, patvirtinamumą, kai panašūs rezultatai gali būti gaunami atlikus pakartotinį tyrimą.“ Aleknevičienė, Pocienė, Šupa, supra note, 192: 49.

(pvz., 1-2 LAGK, 4-5 LKBP). Apibendrinant interviu metu gautą informaciją, darytina išvada, kad ekspertų įstaigose tarnybinių ginčų paplitimas ir pasiskirstymas pagal kategorijas, lyginant su šalies situacija teismų praktikoje, yra labai panašus – daugiausiai tarnybinių ginčų kyla dėl tarnybinių nuobaudų (dėl darbuotojų veiksmų, žalos įstaigai ir pan.).

2. Kaip vertinate tarnybinių ginčų tyrimo valstybės tarnyboje teisinį reglamentavimą? Kokius išvelgtumėte šios srities teisinio reglamentavimo privalumus ir trūkumus?

Į klausimą kaip ekspertai vertina tarnybinių ginčų tyrimo valstybės tarnyboje teisinį reglamentavimą ir kokius galėtų išvelgti šios srities teisinio reglamentavimo privalumus bei trūkumus, tiek teisėkūros ir teisės taikymo ekspertai (LR TM-1, VVA, LAGK, LVAT), tiek institucijose tarnybinius ginčus nagrinėjantys ekspertai (LR TM-2, STT, Klaipėdos AVMI, Šiaulių r. sav.) kaip privalumą nurodė, kad teisinis reglamentavimas yra pakankamas procedūrai atlikti. LR TM-1 ekspertas kaip tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo privalumą nurodė tai, kad „įtariamo nusižengimo padarymu asmens teisės yra užtikrintos – nusižengimas pirmiausia turi būti įrodytas ir tai atliekama darant išsamų aplinkybių tyrimą.“ Šią dalį puikiai iliustruoja apibendrinamasis LVAT eksperto teiginys, kad „pakankamai aiškiai reglamentuotos procedūros ir terminai, su tuo susijusio reglamentavimo stabilumas, užtikrinantis nuoseklų teismų praktikos tarnybinių ginčų srityje formavimąsi bei vystymąsi“. Tuo tarpu Šiaulių r. sav. ekspertas kaip naujausią privalumą išskiria VTĮ įtvirtintą mažareikšmiškumo institutą (VTĮ 32 str. 2 dalis – aut. pastaba). Atkreiptinas dėmesys, kad dėl mažareikšmio tarnybinio nusižengimo valstybės tarnautojas netraukiamas tarnybinėn atsakomybėn (VTĮ 32 str. 1 dalis), tačiau niekaip nėra sutaupoma įstaigos darbuotojų, atliekančių išsamų aplinkybių tyrimą, laikas, o ir valstybės tarnautojai, kurių atžvilgiu atliekamas toks tyrimas, matydami jų atžvilgiu nesukeliančią teisinių pasekmių tyrimo baigtį, – gali toliau elgtis netinkamai, neperžengiant galimo tarnybinio nusižengimo formalumo pobūdžio.

Pažymėtina, kad dėl teisinio tarnybinių ginčų nagrinėjimo reglamentavimo trūkumų ekspertų pozicijos pasiskirstė pagal kiekvieno iš jų kuruojamą sritį (specifiką) bei įdirbį (tarnybinių ginčų kategoriją bei pasitaikymo dažnumą). Pavyzdžiui, LR TM-2 ekspertas kaip trūkumą nurodo, kad DK, taip pat kituose teisės aktuose minimaliai yra reglamentuojama darbo pažeidimų nagrinėjimo tvarka, kai nusižengimą padarė asmuo, dirbantis pagal darbo sutartį valstybės institucijoje. Tuo tarpu Klaipėdos AVMI ekspertas susiduria su problema, kylančia įrodinėjant, kad darbuotojas, atlikdamas funkcijas, padarė pažeidimą ir paaiškina, kad po VVA pasiūlytos LR Vyriausybei valstybės tarnybos reformos¹⁹⁷ dėl pareigybių aprašymo suvienodinimo, naujose

¹⁹⁷ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo.““, TAR Nr. 26314. – aut. pastaba.

pareigybų aprašymuose yra numatytos bendrosios funkcijos ir teisme kyla problemų, siekiant įrodyti, kad pažeista konkreti funkcija įeina į bendrosios sudėtį. LKPB ekspertas teigia, kad tam tikrose tarnybinių ginčų nagrinėjimo situacijose trūksta teisinio aiškumo skaičiuojant procesinius terminus¹⁹⁸, taip pat kaip trūkumą nurodo komisijos, tiriančios tarnybinių nusižengimą pareigą surinkti visus reikiamus tyrimui atlikti įrodymus ir dokumentus, o asmeniui pareigos pateikti paaiškinimą nenustatyta. Be to, LKPB ekspertas teigia, kad komisijos institucijos viduje sudarymas yra nereikalingas, tai tik formalumas. STT ekspertas įžvelgia, kad komisijoje, nagrinėjančioje tarnybinius ginčus turėtų dalyvauti kompetentingi, nešališki asmenys ir mano, kad tikslinga būtų reglamentuoti komisijų sudarymo tvarką, ypač kai institucija yra labai maža. Dėl komisijų, kaip keliančių tam tikrą problematiką nagrinėjant tarnybinius ginčus, ekspertų nuomones papildė ir LAGK ekspertas, teigdamas, kad pagrindinė problema tiriant tarnybinių ginčą komisijoje yra ta, kad komisija sudaryta iš institucijoje dirbančių asmenų ir mano, kad siekiant didesnio objektyvumo, nešališkumo užtikrinimo, tikslinga tarnybinių ginčų komisiją įstaigoje sudaryti iš skirtingų institucijų. LVAT eksperto pateikti trūkumai dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo – sudėtingiausi. LVAT ekspertas nurodo, kad „keičiantis tam tikrų tarnautojų grupių statusą apibrėžiantiems teisės aktams, ne visada aiškiai sureguliuoti teisiniai santykiai pereinamuoju laikotarpiu, todėl kartais neaiškus teisės taikymas „laike“; įtvirtinant konkrečias už tarnybinius nusižengimus taikomas poveikio priemonės, taip pat tam tikras socialines garantijas, ne visada tinkamai atsižvelgiama į konstitucinius proporcingumo, nediskriminavimo, lygiateisiškumo principus, o tai lemia vėlesnius konstitucinius ginčus bei, atitinkamai, ilgesnius tarnybinio ginčo nagrinėjimo teisme terminus (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 22 d., 2022 m. spalio 20 d., 2022 m. lapkričio 30 d. ir kt. nutarimus)“.

Apibendrinant ekspertų nurodytus privalumus ir trūkumus tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisiniame reglamentavime, darytina išvada, kad įvardyti ekspertų praktikoje sutinkami trūkumai galėtų pasitarnauti tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo tobulinimui kituose VTĮ keitimo etapuose. Tuo labiau, kaip nagrinėta šio darbo antrajame skyriuje, VTĮ tobulinimas yra nuolatinis ir nenutrūkstantis procesas, reikalaujantis pastovios peržiūros. Tačiau labai svarbu, kad visi šie patiriami nesklandumai „nenugultų stalčiuose“, apie juos neiškomunikuojant suinteresuotiesiems teisėkūros subjektams ir, rengiant VTĮ tobulinimo projektus, nebūtų pagarsinami.

3. Ar Jus tenkina dabartinis tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesas (pvz., terminai, teisingumas ir pan.)?

¹⁹⁸ „2021 metais buvo byla, kai žmogus per metus dirbo 17 dienų, per patikrinimo laiką nei dienos nedirbo. Nėra aišku, kaip turėtų būti skaičiuojamas 20 kalendorinių dienų pranešimo apie įtarimą padarius nusižengimą terminas“: LKPB ekspertas.

Nagrinėjant ekspertų nuomones apie dabartinį tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą, t. y. terminus, teisingumą, nustatyta, kad LR TM-1, LR TM-2, SST, Klaipėdos AVMI bei LKPB ekspertus tarnybinių ginčų nagrinėjimo terminai iš esmės tenkina. LKPB ekspertas papildoma nuomone, kad tam tikrais išskirtiniais atvejais (pvz., dėl asmens, kuris turi leidimą dirbti su įslaptinta informacija patikrinimo) būtų tikslingas termino stabdymo procesas. Šiaulių r. sav. ekspertas teigia, kad ne visada užtenka nustatyto termino galimo tarnybinio nusižengimo ištyrimui ir išvados parašymui dėl didelio kitų paskirtų vykdyti funkcijų krūvio. Tuo tarpu tiek VVA, tiek LAGK ekspertai nėra patenkinti ilgu administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo terminu.¹⁹⁹ LAGK ekspertas taip pat siūlo atkreipti dėmesį, kad institucijoje tarnybinių ginčų nagrinėjimui inicijuoti skiriamos 5 darbo dienos²⁰⁰, kurių, ypač mažoje institucijoje ir bandant susitarti gražiau – gali pritrūkti. LVAT ekspertas pastebi, kad teismų praktikoje ginčai dėl procesinių terminų nėra keliami ir informuoja, kad tarnybiniams ginčams, susijusiems su atleidimu iš tarnybos, teikiamas prioritetas, t. y. jie išnagrinėjami greičiau. Be to, apskundimo atveju, tol, kol tarnautojui paskirta nuobauda nėra įsiteisėjusi, jam negali būti skirta griežtesnė nuobauda tuo pagrindu, kad asmuo jau yra baustas tarnybine tvarka. Dėl tarnybinių ginčų teisingumo pasirinkimo aiškumo (ABTĮ 31 straipsnio 2 dalis – aut. pastaba) ekspertai vienbalsiai sutaria.

Apibendrinant galima teigti, kad būtų tikslinga peržiūrėti išskirtinius tarnybinių ginčų procesinių terminų reglamentavimo ypatumus, numatant galimybę juos stabdyti. Taip pat identifikuojamas ilgas tarnybinių ginčų nagrinėjimas teismuose, taip patvirtinant šalyje susiformavusią praktiką.

4. Kokios didžiausios tarnybinių ginčų nagrinėjimo problemos (pvz., komisijos darbas, tarnybinio nusižengimo tyrimo sudėtingas procesas, personalo administravimo specialistų kvalifikacijos spragos ir pan.)

Didžiausiomis tarnybinių ginčų nagrinėjimo problemomis ekspertai įvardija institucines tarnybinių ginčų nagrinėjimo komisijas apskritai. Šiaulių r. sav. ekspertas teigia, kad „galimo tarnybinio nusižengimo išvada geba parašyti tik teisininkai. Kitos srities valstybės tarnautojams kvalifikuoti tarnybinių nusižengimą, aprašyti visas sudedamas nusižengimo dalis yra per sunku. Nors sudaromos komisijos, realiai dirba vienas asmuo – teisininkas.“ Šiai nuomonei paantrina ir Klaipėdos AVMI, LKPB ekspertai, papildydami, kad institucijoje sudarytos tarnybinių ginčų komisijos nėra veiksmingos, nes dažniausiai visą darbą atlieka vienas žmogus, kuriam tenka visa atsakomybė dėl atliekamo tyrimo kokybės bei terminų laikymosi. LR TM-2, VVA bei STT

¹⁹⁹ „Kartais net nuobauda baigia galioti, kol teismas išnagrinėja ginčą“: VVA ekspertas; „Kas iš to, kad po 2 metų atstato pareigas valstybės tarnautojui arba sumoka jam dideles kompensacijas?“: LAGK ekspertas.

²⁰⁰ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 977 „Dėl Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarkos aprašo patvirtinimo.““ Valstybės žinios Nr. 65-2665. – aut. pastaba.

ekspertai teigė, kad problematiškas yra komisijų dėl tarnybinių nusižengimų sudarymas – ypač mažose institucijose sudėtinga paskirti kompetentingus, nešališkus komisijos narius, kurie gebėtų tinkamai atlikti tarnybinių ginčų tyrimus. LAGK ekspertas įsitikinęs, kad komisijoje asmenys, nagrinėjantys tarnybinius ginčus, yra lojalūs institucijos vadovui ir negali objektyviai išnagrinėti ginčo; trūksta nepriklausomumo ir nesuinteresuotumo. LR TM-2 ir STT ekspertai kaip dar vieną kylančių problemų nurodo, kad „sudėtingi kelių tarnybinių nusižengimų tyrimai, kurie atliekami vienu metu tais pačiais terminais ir / ar dėl to paties ar panašaus, ar tarpusavyje susijusio pažeidimo. Tai sukelia daug iššūkių institucijai laikytis terminų ir kitų teisės aktų reikalavimų.“ LKPB ekspertas konkrečiu probleminiu pavyzdžiu įvardija profsąjungos veiksmus, trukdančius tinkamai atlikti tarnybinių tyrimą²⁰¹ ir teigia, kad „sudėtingu tarnybinio ginčo nagrinėjimo procesą daro tarnybinio patikrinimo dalykas (kas tirama) – to suregulamentuoti neįmanoma.“ LVAT ekspertas teigia, kad didžiausios problemos tarnybinių ginčų nagrinėjime yra skirtingas materialiosios teisės vertinimas, procedūrų nesilaikymas ir netinkamas sprendimų motyvavimas, o LR TM-1 ekspertas apibendrina, kad „iš viso kylantys tarnybiniai ginčai apkrauna teismus, eikvoja ginčo šalių bei teismo laiką, lėšas.“

Apibendrinant išdėstytą, darytina išvada, kad praktikoje daugiausiai susiduriama su tarnybinius ginčus nagrinėjančių institucijose komisijų kompetencijos trūkumu, taip pat tokių komisijų sudarymo galimybėmis institucijose, siekiant užtikrinti skaidrų, nešališką tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą. Tokia tendencija stebima ir šalyje, nagrinėjant LVAT nagrinėtų bylų ir panaikintų sprendimų priežastis.

5. Ar Jus tenkina dabartinė tarnybinių nuobaudų sistema (pvz., nuobaudų galiojimas, viešinimas, skirtingos nuobaudos valstybės tarnautojams ir statutiniams pareigūnams ir pan.)?

Atsakydami į klausimą dėl galiojančių tarnybinių nuobaudų sistemos, LR TM-1, VVA, LAGK, LR TM-2 ir Šiaulių r. sav. ekspertai nurodė, kad minėta sistema iš esmės juos tenkina. Klaipėdos AVMI ekspertas teigia, kad sistema nėra tobula; veiksminga poveikio priemonė yra tik atleidimas iš pareigų (VTĮ 33 straipsnio 3 dalies 4 punktą – aut. pastaba), o visų kitų rūšių nuobaudų poveikio darbuotojas nepajunta. LKPB ekspertas teigė, kad labai svarbu, skiriant nuobaudą, įvertinti ar ji galės būti faktiškai įvykdyta²⁰². Manytina, kad skiriant nevykdytiną nuobaudą, galimai gali būti piktnaudžiaujama tarnybine padėtimi. STT ekspertas siūlo numatyti platesnį tarnybinių nuobaudų sąrašą, siekiant apimti kuo platesnį įvairių iškilusių situacijų spektrą (pvz., įspėjimas, pažeminimas pareigose, laikinas nušalinimas nuo tam tikrų funkcijų).

²⁰¹ „Profesinė sąjunga nedavė sutikimo skirti tarnybinių nuobaudų, nes kaltinamas asmuo buvo prof. sąjungos pirmininkas, nebuvo persekiojamas dėl veiklos prof. sąjungoje.“: LKPB ekspertas.

²⁰² „Reikia, kad žemesnės pareigos būtų. Jeigu tokių nėra, tada negali skirti tokios nuobaudos. Atleisti negali, lieka nenubaustas. LKPB nei kartą tokios per 8 metus nebuvo, o Vilniaus AVPK yra buvę, kad taikė tokią nuobaudą, o nebuvo kur perkelti.“: LKPB ekspertas.

LAGK ekspertas dėl skirtingų nuobaudų taikymo statutiniais pareigūnams ir valstybės tarnautojams nurodė, kad „statutiniai pareigūnai yra specifiniai, nereikia vienodinti nei nuobaudų rūšių, nei jų galiojimo. Jų atsakomybė ir funkcija kitokia nei valstybės tarnybos, jų specifika labiau krašto apsaugos, ne valstybės tarnybos. Reikėtų geriau tarp pačių statutinių pareigūnų specializuoti funkcijas – sėdinčius kabinete ir gatvėje dirbančius. Tokiu atveju, neatliekantiems fizinės funkcijos, galima taikyti valstybės tarnautojų statusą.“ LVAT ekspertas paantrino šiai nuomonei, reziumuodamas, kad „tiek, kiek tai susiję su skirtingu valstybės tarnautojų pagal VTĮ ir statutinių pareigūnų pagal Vidaus tarnybos statutą vertinimu, oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje toks atskyrimas atliekamos tarnybos požiūriu yra objektyviai pateisinamas.“

Apibendrinant tai, kas anksčiau išdėstyta, darytina išvada, kad galiojanti nuobaudų sistema už tarnybinius nusižengimus yra tobulintina. Manytina, kad būtų tikslinga peržiūrėti esamas taikytinas nuobaudas ir svarstyti dėl jų sąrašo padidinimo, kad tarnybinės nuobaudos paskyrimas būtų proporcingas tarnybinio nusižengimo sunkumui bei pasitarnautų greitesniam tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesui užtikrinti.

6. Kas Jūsų nuomone pasikeistų tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese, įsteigus kvaziteisminę instituciją (pvz., Tarnybinių ginčų komisiją) arba įvedus privalomą mediaciją? Ar tikslinga steigti kvaziteisminę instituciją?

Šioje interviu dalyje tik Klaipėdos AVMI ekspertas pasisakė, kad netikslinga steigti kvaziteisminę tarnybinių ginčų nagrinėjimo instituciją ir nurodė, kad taip išsities pats procesas. LKPB ekspertas, be to, kad, jo nuomone, kvaziteisminėje institucijoje būtų gaištamasi įstaigos atstovo ir pažeidimą padariusio asmens laikas, įžvelgė kitą riziką (tačiau pačios kvaziteisminės institucijos nagrinėti tarnybinius ginčus prielaidos neginčija) – tokios kvaziteisminės institucijos narių galimybės dirbti su įslaptintais dokumentais, – ir teigė, kad iš principo įslaptintos informacijos negalima atskleisti ir šioje vietoje reikėtų papildomai įvertinti kvaziteisminę instituciją suteiktus įgaliojimus. LR TM-1, LR TM-2, STT ir VVA ekspertai teigia, kad tarnybinius ginčus nagrinėjant kvaziteisminėje institucijoje, tarnybinių ginčų praktika būtų skaidresnė, vienodesnė, nuoseklesnė, taip pat palengvintų mažoms institucijoms tarnybinių ginčų nagrinėjimo funkciją, nes tai atliktų kvalifikuotas, nepriklausomas ir nešališkas subjektas. Taip pat sumažėtų teismų darbo krūvis. Ekspertai, pritariantys tarnybinių ginčų nagrinėjimo galimybei per kvaziteisminę instituciją nurodo, kad nėra tikslinga steigti naują tokią instituciją, procesą priskirti galima jau veikiančiai Lietuvoje LAGK²⁰³. VVA ekspertas kvaziteisminę instituciją tarnybiniams

²⁰³ „Atskiros nereikia, užtektų LAGK. Visų pirma būtų greičiau. Pavyzdžiui, su NMA išnagrinėtais ginčais iš po LAGK į teismą nueina labai mažai bylų. Antra, teismai po LAGK gauna stipriai paruoštą bylą. Nebūtina atskiros kvaziteisminės institucijos, geriau viena, nes, pavyzdžiui, LAGK turi teritorinius padalinius visoje šalyje, rezervo tikrai yra, galima būtų įvesti specializaciją nagrinėtinoms byloms.“: LAGK ekspertas.

ginčams nagrinėti vertina per Darbo ginčų komisijos prizmę, taip pat teigia, kad neteisinga institucijų nesutarimus perkelti nagrinėti teismams. Kaip vieną iš pasiteisinusių priemonių nurodo anksčiau naudotą VVA priežiūros funkciją²⁰⁴, kuomet tarpininkaujant nemažai ginčų buvo išspręsta be teismų.

Pažymėtina, kad mediacijos instituto taikymui tarnybinių nuobaudų nagrinėjimui griežtai nepritaria Šiaulių r. sav. ir LKPB ekspertai, nurodydami, kad tarnybinė nuobauda skiriama dėl teisės aktų ar darbo drausmės pažeidimų (tai būna nustatyta faktinėmis aplinkybėmis) ir yra poveikio priemonė netinkamam elgesiui nevykti ateityje tuo užtikrinant tinkamą institucijos funkcijų vykdymą.²⁰⁵ Tokiai nuomonei oponuoja LR TM-1 ekspertas, teigdamas, kad įvedus privalomą mediaciją, pavyzdžiui, institucijoje, kurioje nagrinėjamas tarnybinis nusižengimas, tai padėtų likviduoti ginčus dar jiems nepasiekus teismo ar kitų ginčus nagrinėjančių institucijų. Be to, manytina, kad mediacija nusižengimą tyrusioje institucijoje būtų efektyvesnis instrumentas, nes užtruktų trumpiau ir būtų pats paprasčiausias, mažiausiai kainuojantis procesas. Šią nuomonę papildė LAGK ekspertas, nurodydamas, kad mediatorius visada tiria ginčo priežastis. Tuo atveju, jeigu yra nustatytas tarnybinis pažeidimas ir asmeniui skirtina nuobauda – gali spręsti dėl kitokios nuobaudos, kurios neriboja griežtas teisinis reglamentavimas, įvertinęs aplinkybes dėl užimamų pareigų, pavojingumo gyvybei, sveikatai, turtui, viešajam interesui ir pan.

Beje, LVAT ekspertas atkreipė dėmesį, kad Vidaus tarnybos statute šiuo metu yra įtvirtinta ikiteisminė tarnybinių ginčų nagrinėjimo tvarka, tačiau ja menkai naudojamosi. LKPB ekspertas pokalbio metu paaiškino, kad praktikoje po atlikto patikrinimo ir priimto sprendimo dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo, asmuo iškart teikia skundą teismui, o ne ikiteisminį tarnybinių ginčų nagrinėjimą vykdančiai komisijai, nes mano, kad teismas nešališkas ir visapusiškai ištirs skundžiamą atvejį. LKPB ekspertas nurodė, kad ikiteisminio tarnybinių ginčų komisijai institucijos darbuotojai teikia skundus dažniausiai dėl priedų skyrimo ar patiriamą mobingo.

Apibendrinant pateiktus ekspertų atsakymus ir jų išvalgas, darytina išvada, kad ikiteisminiam tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesui bei privalomai mediacijai prielaidos Lietuvoje yra, tik būtina tinkamai teisiškai reglamentuoti jų veiklą, suteikti reikiamus įgaliojimus. Mediacijos institutas leistų švelninti griežtą teisinį tarnybinių ginčų reglamentavimą, tik tam taip

²⁰⁴ „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 1V-983 „Dėl valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo.““ TAR Nr. 21998. – aut. pastaba.

²⁰⁵ „Mano nuomone, mediacija čia netinkama. Joks susitaikymas čia negalimas. Juk galimas tarnybinis pažeidimas pradedamas nagrinėti tik esant faktinėms aplinkybėms ir teisės aktų pažeidimui.“: Šiaulių r. sav. ekspertas; „Tarnybinis sprendimas – priversti dirbti. Turi priimti darbo taisykles. Nėra čia ko tartis. Statutinė tarnyba yra specifika. Darbdavys gaunasi silpnesnioji pusė, darbuotojas toliau pažeidinės tvarką, o kaip užtikrinti įstaigos darbo funkcijas su tokiu pažeidėju?“. LKPB ekspertas.

pat reikalingi atitinkami pakeitimai. Pažymėtina, kad daromos įžvalgos ir išvados sutampa su šiame darbe analizuota medžiaga dėl ikiteisminio tarnybinių ginčų nagrinėjimo prielaidų.

7. Kaip manote ar ikiteisminis tarnybinių ginčų nagrinėjimo institutas užtikrintų pakankamas asmens teises ribotos apeliacijos atžvilgiu?

Atsakydami į klausimą dėl ikiteisminio tarnybinių ginčų nagrinėjimo instituto pakankamo asmens teisių užtikrinimo, dalis ekspertų – Klaipėdos AVMI, LR TM-2, LKPB – neturėjo argumentuotos nuomonės. STT, Šiaulių r. sav., VVA, LAGK ir LVAT ekspertai pateikė nuomones, kad toks tarnybinių ginčų nagrinėjimas asmens teises užtikrintų pakankamai ir neapribotų apeliacijos, o tokius ginčus nagrinėjančiai institucijai kvalifikuotai surašius ikiteisminio tarnybinio ginčo nagrinėjimo sprendimus, didžioji jų dalis nebūtų skundžiama teismui. Be to, šalims taip pat numatyta galimybė kreiptis dėl proceso atnaujinimo. Darytina išvada, kad ikiteisminiame tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese asmens teisė į apeliaciją nebūtų ribojama.

8. Kaip manote, kokios kitos teisinės priemonės padėtų užtikrinti tinkamą tarnybinių ginčų nagrinėjimo valstybės tarnyboje reglamentavimą?

Šiaulių r. sav. ekspertas pasidalino įžvalgomis, kad bendrąja prasme valstybės tarnautojo darbas yra sunkus, reikia žinoti ir mokėti skaityti teisės aktus, gebėti juo taikyti praktikoje (nors kartais jie taip painiai parašyti, kad sunku ir suprasti), darbo krūviai dideli, todėl ir pasitaiko „žmogiškojo faktoriaus“ klaidos. Nesinorėtų, kad dėl tokių klaidų būtų skiriamos tarnybinės nuobaudos. Klaipėdos AVMI eksperto išsakyta pasiūlymas, kad galėtų būti išplėtos ir lankstesnės teisinės priemonės taikyti atsakomybę fiziniams ar juridiniams asmenims, pateikusiems melagingus pranešimus apie galimai darbuotojų padarytus pažeidimus, rodo, kad valstybės tarnyboje dirbantiems asmenims būtina užtikrinti saugią darbo aplinką, kurioje jie atlieka savo funkcijas.

Didžioji dalis ekspertų mano (Šiaulių r. sav., LKPB, LVAT, LR TM-1), kad tarnybinių nusižengimų nagrinėjimo reglamentavimas iš esmės yra pakankamas. Visgi ekspertai nurodo, kad dėl interviu metu išsakytų niuansų (pvz., procesinių terminų stabdymo) tikslinga tobulinti kai kuriuos VTĮ aspektus (LKPB ekspertas), taikyti vieningą mokymų praktiką tyrimą atliekantiems institucijose asmenims (komisijoms) dėl sprendimų dėl nuobaudos, taip pat pranešimų, išvadų motyvavimo bei bendrai jų kompetencijos kėlimo, rengti susistemintas rekomendacijas pagal teismų praktiką (LVAT, STT, LR TM-2 ekspertai). VVA ekspertas konkrečiai pasiūlė svarstyti galimybę dėl VVA priežiūros funkcijos atstatymo, LAGK ekspertas mano, kad būtų tikslinga svarstyti daugiau nuobaudų rūšių, klasifikuojant jas pagal užimamas pareigas, nusižengimo reikšmę, poveikį įstaigos ar valstybės reputacijai, pavojingumą, apimtį ir kitus kriterijus. Esamų 4

tarnybinių nuobaudų, LAGK eksperto nuomone, yra mažai, reikia daugiau lankstumo, susitarimo galimybės dar tarnybinio ginčo nagrinėjimo etape. Atkreiptinas dėmesys, kad darbo temos nagrinėjimo metu taip pat buvo identifikuotas poreikis tobulinti teisės aktus, didinti tarnybinių nuobaudų skaičių, pritaikant jas įvykusio tarnybinio nusižengimo sunkumui ir motyvams. Ekspertų nuomonės patvirtino darbe identifikuotas tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo tobulinimo gaires.

Apibendrinant atlikto interviu su ekspertais rezultatus, galima teigti, kad interviu metu gauti rezultatai atspindi realią tarnybinių ginčų teisinio reguliavimo padėtį ir problematiką Lietuvoje bei gali padėti numatyti prielaidas jo tobulinimui. Pagal išsakytą problematiką ir įvardytus lūkesčius, galima išskirti tokias prielaidas tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo tobulinimui:

1. keičiant VTĮ teisės normas, atitinkamai atsakingai suderinti ir kitų susijusių įstatymų teisės normas, taip pat aiškiai sureguliuoti teisinius santykius pereinamuoju laikotarpiu;
2. įtvirtinant konkrečias už tarnybinius nusižengimus taikomas poveikio priemonės, taip pat tam tikras socialines garantijas – atsižvelgti į konstitucinius proporcingumo, nediskriminavimo, lygiateisiškumo principus;
3. tikslinga ir tikėtina efektyvi ikiteisminė tarnybinių ginčų nagrinėjimo tvarka, taip pat mediacijos institutas (galbūt net pačioje institucijoje, kurioje kilo ginčas), kad būtų užtikrintas mažesnis administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų krūvis teismuose, trumpėtų jų nagrinėjimo terminai;
4. siekiant didesnio objektyvumo, nešališkumo užtikrinimo bei tyrimo kokybės, tikslingas tarnybinių ginčų komisijos institucijoje kompetencijos didinimas, taip pat švietimas per formuojamą vieningą teismų praktiką;
5. tikslinga peržiūrėti išskirtinius tarnybinių ginčų procesinių terminų reglamentavimo ypatumus, numatant galimybę juos stabdyti;
6. tikslinga peržiūrėti esamas taikytinas nuobaudas ir svarstyti dėl jų sąrašo padidino, kad tarnybinės nuobaudos paskyrimas būtų proporcingas tarnybinio nusižengimo sunkumui bei pasitarnautų greitesniam tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesui užtikrinti.

Pažymėtina, kad ekspertų įvardytose problemose galima įžvelgti, kad tarnybinių ginčų nagrinėjimo reglamentavimas turi spragų, o tobulintinos sritys daugiausiai susijusios ne tik su teisiniu reglamentavimu, bet ir su teisės taikymo problemomis – nepakankama sprendimus tarnybiniuose ginčiuose priimančių asmenų kompetencija tų sprendimų motyvavimui. Tačiau, kaip ir minėta, tarnybinių ginčų sritį reguliuojantys teisės aktai bei bylų dėl tarnybinių ginčų

jurisprudencija nuolat kinta, skatindama išaiškinimų, teismų praktikos pokyčius, todėl šios srities tobulinimas įmanomas tik per nuoseklų ir pastovų darbą.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Ginamasis teiginys, kad Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas sudaro tinkamas sąlygas užtikrinti objektyvų, savalaikį ir stabilų valstybės tarnybą išlaikantį tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą, nepasitvirtino. Nustatyta, kad tarnybinių ginčų teisinis reglamentavimas turi spragų, sudaro prielaidų išvengti tarnybinės atsakomybės, tarnybinius ginčus nagrinėjančioms komisijoms institucijose trūksta kompetencijos, pats procesas yra neproporcingai ištęstas.

Nagrinėjant magistro baigiamojo darbo tiriamą problemą, nustatyta:

1. Valstybės tarnybos sąvoka svarbi tuo, kaip ji suprantama ir kokių subjektų, vykdančių specifinę funkciją, ratą ši sąvoka apima. Lietuvoje tiek valstybės tarnybos, tiek valstybės tarnautojo sampratos yra įtvirtintos VTĮ, kurio turinys, nuolat tikslinamas ir tobulinamas, įgalina tinkamai organizuoti valstybės tarnybą. Valstybės tarnybos institutas yra konstitucinės, administracinės, iš dalies darbo teisės šakų institutas, apimantis normas, reglamentuojančias valstybės tarnybos principus. Vieningos ir nepertraukiamos valstybės tarnybos sistemos funkcionavimas yra galimas ir tuomet, kai tam tikri valstybės tarnybos santykiai yra reguliuojami skirtingai ir taip įgyvendinama Konstitucijoje įtvirtinta norma užtikrinti veiksmingą valstybės funkcijų vykdymą bei garantuoti viešąjį interesą.

2. Tarnybiniai ginčai kyla tarp valstybės tarnautojo ir valstybės tarnybos institucijos, vykdančios viešojo administravimo funkciją. Vertinant tarnybinių ginčų galimas perspektyvas dėl jų nagrinėjimo ikiteismine tvarka, būtina įvertinti, kad ikiteisminės tokių ginčų nagrinėjimo procedūros nepagrįstai neapribotų ir pernelyg nesuvaržytų asmens konstitucinės teisės kreiptis į teismą teisminės gynybos.

3. Iki 2022 metų atliktos VTĮ reformos, vykdant teisinio reguliavimo stebėseną ir vertinimą, identifikuojant ir taisant teisinio reguliavimo spragas, nuolat peržiūrint ir tikslinant pavestas funkcijas, neleidžia funkcionuoti efektyviai valstybės tarnybai. Tačiau vertinant valstybės tarnybos efektyvumą per administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų prizmę ir stebint tokių ginčų baigtis, daugiau dėmesio reikėtų skirti valstybinio sektoriaus vadovams ir asmenų, kurie teikia išvadas (pasiūlymus) dėl tarnybinių ginčų įstaigose, teisinei kompetencijai didinti. Dabar vykstančios VTĮ reformos įtaką valstybės tarnybai ir tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesui įvertinti būtų galima tik po kelerių metų, tačiau jau dabar perspektyvoje galima įžvelgti tarnybinių ginčų skaičiaus didėjimą bylose dėl valstybės tarnautojo statuso praradimo. Pažymėtina, kad valstybės tarnautojai ypatinga asmenų grupė, turinti aukštąjį išsilavinimą, nemažą darbo patirtį ir kompetenciją bei kurianti didelę vertę valstybės tarnyboje, todėl tokios bylos, kol nėra suformuotos teismų praktikos, yra pakankamai sudėtingos.

4. Nustačius ikiteisminį tarnybinių ginčų nagrinėjimą ir skatinant mediaciją būtų galima gerokai sutrumpinti patį tokių ginčų nagrinėjimo procesą, sumažinti teismams tenkančių bylų krūvius ir padidinti teismų darbo kokybę bei efektyvumą, o taip pat užtikrinti visuomenės (viešojo intereso) lūkesčius. Įvertinus teismų sistemos išlaikymo kaštus, piliečiui tenkančias teismo išlaidas, teismo proceso lėtumą, tokią funkciją galima pavesti šiuo metu tam tikrus administracinius ginčus privaloma ikiteismine tvarka jau nagrinėjančiai LAGK. Neteisminė mediacija tarnybinių ginčų nagrinėjimo atvejais labiausiai pasitarnautų, sprendžiant galimus tarnybinius ginčus dėl patirtų išlaidų, dirbant nuotolinį darbą, kompensavimo, o taip pat prevenciškai ugdant valstybės tarnautojus bei viešojo administravimo įstaigų atstovus. Asmens teisių užtikrinimas ikiteisminiame tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese yra pakankamai užtikrinamas dabar galiojančiomis ABTĮ normomis.

5. Interviu su ekspertais metu gauti rezultatai atspindi realią tarnybinių ginčų teisinio reguliavimo padėtį ir problematiką Lietuvoje bei gali padėti numatyti prielaidas jo tobulinimui. Pagal išsakytą problematiką ir įvardytus lūkesčius, išskirtos tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo tobulinimo prielaidos leidžia daryti išvadą, kad tarnybinių ginčų nagrinėjimo reglamentavimas Lietuvoje turi spragų, tobulintinos sritys daugiausiai susijusios ne tik su teisiniu reglamentavimu, o ir su teisės taikymo problemomis – nepakankama sprendimus tarnybiniuose ginčiuose priimančių asmenų kompetencija tų sprendimų motyvavimui.

PASIŪLYMAI

Vadovaujantis magistro baigiamajame darbe atlikta tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo tobulinimo galimybių analize, įstatymų leidėjui siūlytina:

1. Nustatyti ikiteisminę tarnybinių ginčų nagrinėjimo tvarką, taip pat mediacijos institutą, kad būtų užtikrintas mažesnis administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų krūvis teismuose, trumpėtų jų nagrinėjimo terminai. Šiuo metu tarnybinių ginčų nagrinėjimą ikiteismine bei mediacijos tvarka bei galima pavesti LAGK, kaip privalumą vertinant jos narių aukštą kvalifikaciją ir kompetenciją bei teritorinių padalinių turėjimą regionuose, taip pat pakankamai trumpus, lyginant su teisiniu procesu, ginčų nagrinėjimo terminus. Būtina reglamentuoti, kad tarnybiniai ginčai, kuriuose yra kaip poveikio priemonės yra skiriamos tarnybinės nuobaudos, būtų priskirti nagrinėti ikiteismine ginčų nagrinėjimo tvarka, o kiti, pavyzdžiui, dėl nuotolinio darbo išlaidų kompensavimo, – neteisminės mediacijos pagalba.

2. Siekiant didesnio objektyvumo, nešališkumo užtikrinimo bei tyrimo kokybės, didinti tarnybinių ginčų komisijos institucijoje kompetenciją. Siūlytina reglamentuoti, kad tokios komisijos nariu gali būti asmuo, turintis ne mažiau 5 metų teisinio darbo patirtį bei išklauses nustatytą privalomą valandų skaičių mokymo kursus ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės

nustatyta tvarka gavęs kvalifikaciją patvirtinantį pažymėjimą. Viešojo valdymo agentūrai nurodyti teikti nuolatinės konsultacijas tokiai institucijose veikiančiai ginčų komisijai skubos tvarka, pvz. per 3 darbo dienas nuo paklausimo gavimo, o taip pat ne tik kasmet apžvelgti ir sisteminti tarnybinių ginčų teismuose problematiką, bet šios apžvalgos pagrindu identifikuoti teisinio reglamentavimo spragas, rengti kvalifikacijos kėlimo mokymus bei teikti pasiūlymus teisėkūros institucijoms dėl tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo tobulinimo.

3. Peržiūrėti esamas taikytinas nuobaudas ir svarstyti dėl jų sąrašo padidinimo, kad tarnybinės nuobaudos paskyrimas būtų proporcingas tarnybinio nusižengimo sunkumui bei pasitarnautų greitesniam tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesui užtikrinti. Atsižvelgiant į proporcingumo principą, kuriuo reikalaujama, kad galimų nuobaudų apimtis būtų plati, siekiant skirti nuobaudas, kurios būtų kuo proporcingesnės padarytam pažeidimui ir realiai padarytai žalai, ir kad būtų atsižvelgta į valstybės tarnautojo tyčios laipsnį, siūlytina svarstyti galimybę papildyti tarnybinių nuobaudų sąrašą, pavyzdžiui: a) teisių į karjerą ir paaugštinimą sustabdymu tam tikram laikotarpiui, b) administracine bauda, c) laikinu pašalinimu iš valstybės tarnybos (pavyzdžiui, nuo 1 dienos iki dvejų metų) su visišku arba daliniu teisės į darbo užmokestį sustabdymu, d) galutiniu atleidimu iš valstybės tarnybos, e) alternatyvios drausminės nuobaudos.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. „Lietuvos Respublikos Konstitucija.“ 1992. *Valstybės žinios* Nr. 33-1014.
2. „Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas.“ 2000. *Valstybės žinios* Nr. 89-2741.
3. „Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas.“ 2016. *TAR* Nr. 23709.
4. „Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.“ 1999. *Valstybės žinios* Nr. 66-2130.
5. „Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas.“ 1999. *Valstybės žinios* Nr.60- 1945.
6. „Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymas.“ 1999. *Valstybės žinios* Nr. 13-308.
7. „Lietuvos Respublikos Mokesčių administravimo įstatymas.“ 2004. *Valstybės žinios* Nr. 63-2243.
8. „Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas.“ 1997. *Valstybės žinios* Nr. 67-1659.
9. „Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymas.“ 1991. *Lietuvos aidas* Nr. 240-0.
10. „Lietuvos Respublikos mediacijos įstatymo Nr. X-1702 pakeitimo įstatymas.“ 2020. *TAR* Nr. 13616.
11. „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas.“ 2020. *TAR* Nr. 13618.
12. „Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės programos.““ *TAR* Nr. 28737.
13. „Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos.““ *TAR* Nr. 27121.
14. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1396 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo ir jos nuostatų patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr. 108-2967.
15. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 977 „Dėl Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarkos aprašo patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr. 65-2665.
16. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas Nr. 1119 „Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr.: 136 -4946.

17. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 715 „Dėl Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo.““ *Valstybės žinios* Nr. 69-3440.

18. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1296 „Dėl valstybės tarnautojų ir diplomatų nuotolinio darbo tvarkos aprašo patvirtinimo.““, *TAR* Nr. 20795.

19. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. lapkričio 28 d. nutarimo Nr. 1176 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo įgyvendinimo.““, *TAR* Nr. 26314.

20. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 1115 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-2066(2) ir su juo susijusių teisės aktų projektų atšaukimo ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių teisės aktų projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui.““ *TAR* Nr. 2022-22887.

21. „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 1V-983 „Dėl valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo.““ *TAR* Nr. 21998.

22. „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2023-2025 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas Lietuvos administracinių ginčų komisijos pirmininko 2022 m. gruodžio 16 d. įsakymu Nr. 1VE-42.“ Lietuvos administracinių ginčų komisija.
<https://lagk.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>.

Lietuvos Respublikos teismų praktika

23. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.
<https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content>.

24. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008-0-30 nutarimas byloje Nr. 38/06 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta497/content>.

25. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimas byloje Nr. 125/2010-26/2011-21/2012-6/2013-8/2013-10/2013 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta90/content>.

26. „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. KT51-N17/2014 byloje Nr. 6/2014-7/2014-8/2014-9/2014-11/2014-12/2014-18/2014-19/2014-20/2014-21/2014-22/2014-23/2014-24/2014-25/2014-27/2014-28/2014-30/2014-31/2014-

32/2014-33/2014-43/2014 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti prokurorų ir kai kurių kitų valstybės pareigūnų pareiginės algos koeficientai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.““ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta31/content>.

27. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-788-520/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1571023>.

28. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-598-438/2016.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1266808>.

29. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 26 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-728-556/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1598424>.

30. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 29 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-170-756/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1602225>.

31. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-468-756/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1605729>.

32. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-932-552/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1643341>.

33. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4643-556/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1648272>.

34. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1419-968/2018.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1664768>.

35. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. liepos 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-564-756/2019.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1746035>.

36. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1124-552/2019.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1762942>.

37. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1601-1062/2019.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1766636>.

38. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-971-1062/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1852908>.

39. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1846-629/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1873958>.

40. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3098-756/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1905957>.

41. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1607-525/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1904812>.

42. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4509-602/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1921185>.

43. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1349-629/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1941552>.

44. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2397-662/2020.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1945283>.

45. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-22-261/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2051487>.

46. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3033-261/2021.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/1996716>.

47. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-125-756/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2085950>.

48. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-314-662/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2083935>.

49. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2590-968/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2103387>.

50. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-580-463/2022.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2119564>.

51. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2364-815/2021.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2040470>.

52. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2600-438/2021.“ Administracinė jurisprudencija. <https://www.infolex.lt/tp/2043066>.

Specialioji literatūra

53. Aleknevičienė, Jolanta, Aušra Pocienė, ir Maryja Šupa. *Kaip parašyti mokslinį rašto darbą? Mokomoji priemonė Vilniaus universiteto Filosofijos fakulteto kriminologijos ir sociologijos studentams*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020. https://www.fsf.vu.lt/dokumentai/Kaip_parasyti_moksline_darba_2020_EL.pdf.

54. Birutienė, Agnė. „Nuotolinio darbo viešajame administravime teisinio reglamentavimo ypatumai“. *Teisinės minties šventė 2022: studentų mokslinių straipsnių rinkinys* (2022): 314-325. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/18326>.

55. Cardona, Francisco. „Liabilities and discipline of civil servants“. *SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management* (2003): 1-10. <https://www.sigmaweb.org/publications/37890790.pdf>.

56. Česnulevičienė, Birutė, ir Juozas Lakis. „Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos“. *Viešojo politika ir administravimas* Nr. 2 (2002): 85-92. <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/13479/2539-5402-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

57. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: Bendroji Dalis: Vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU01000067401>.

58. Deviatnikovaitė, Ieva. *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė: Vadovėlis*. Vilnius: Registrų Centras, 2017. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU01000064176>.

59. Gaižauskaitė, Inga, ir Natalija Valavičienė. *Socialinių Tyrimų Metodai: Kokybinis Interviu: Vadovėlis*. Vilnius: Registrų Centras, 2016. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRU01000063340>.

60. Gelmanienė, Lionela ir Aistė Jungaitytė. „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* Nr. 25 (2020): 151–171. <https://ojs.mruni.eu/ojs/vsvt/article/view/6271>.
61. Glebovė Neringa. „Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai“. *Teisė* Nr. 76 (2010): 130-148. <https://www.journals.vu.lt/teise/article/view/220/170>.
62. Glebovė, Neringa. „Karjeros valstybės tarnautojo garantijos“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2012. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:1969659/1969659.pdf>.
63. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, ir Vitalis Nakrošis. „Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 27 (2009): 7-15. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12462>.
64. Palidauskaitė, Jolanta. „Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr.16 (2006): 16-26. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12849>.
65. Palidauskaitė, Jolanta. „Motyvacijos unikalumas valstybės tarnyboje“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr.19 (2007): 33-45. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12768>.
66. Palidauskaitė, Jolanta. „Valstybės tarnautojų motyvavimas: lyginamasis aspektas“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 25 (2008): 7-18. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/12600>.
67. Palidauskaitė, Jolanta. „Retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas Lietuvos valstybės tarnyboje: naujos problemos, jų turinys ar raiškos formos?“. *Politologija* Nr. 4 (2011): 39-73. <https://www.zurnalai.vu.lt/politologija/article/view/8260/6132>.
68. Paluckaitė, Agnė. „Kvaziteisminės institucijos Lietuvoje“. *Teisinės minties šventė 2022: studentų mokslinių straipsnių rinkinys* (2022): 300-313. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/18325>.
69. Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“. *Teisė* Nr. 108 (2018): 51–69. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:33459947/>.
70. Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos“. *Teisė* Nr. 108 (2018): 70-83. <https://epublications.vu.lt/object/elaba:33460119/>.
71. Paškevičienė, Laura. „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika“. *Teisė* Nr. 111 (2019): 67-91. <https://etalpykla.lituanistikadb.lt/object/LT-LDB-0001:J.04~2018~1562845677677/>.
72. Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. „Teisės į apeliaciją paradigmė kaita: link ribotos apeliacijos modelio administracinių bylų teisenoje“. *Administracinės teisės novelos: liber*

- amicorum Algimantui Urmonui (2022) 236-256.
<https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/18164>.
73. Pivoras, Saulius. „Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje“. *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 3 (2012): 473-487.
<https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/10765>.
74. Pivoras, Saulius, Remigijus Civinskas, ir Ernesta Visockytė. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2014. <https://www.vdu.lt/cris/entities/publication/c9586826-c27d-4a10-a653-c596cc9fca9f/details>
75. Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
<https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/15425/praneviciene.pdf?sequence=1>.
76. Raižys, Dainius. „Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* Nr.8 (2012): 227-241.
<https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/ELABAPDB3099454>.
77. Statneckytė, Simona, ir Jaroslav Dvorak. „Lietuvos valstybės tarnybos reforma 2004–2018 m. – Europeizacijos aspektas“. *Regional formation and development studies* Nr. 27 (2022): 70-78. <https://e-journals.ku.lt/journal/RFDS/article/609/info>.
78. Striuogienė, Milana. „Teisinių darbo ir valstybės tarnybos santykių atskyrimo problematika“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* Nr.9 (2013): 255-271.
<http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2013~1372625981647/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.
79. Šilvaitė, Eimantė. „Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 22 d.
<https://www.lvat.lt/doclib/szob080n6aqwwcyfgye1134d28hd2qsg>.
80. Tvaronavičienė, Agnė, ir Natalija Kaminskienė. „Teisminės mediacijos taikymas administracinėje justicijoje“. *Lietuvos teisė 2019: esminiai pokyčiai* (2019): 29-33.
<https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/ELABAPDB52258907>.
81. Tvaronavičienė, Agnė, ir Vaidas Milius. „Mediacijos taikymas ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo stadijoje: prielaidos ir sąlygos taikesniam procesui“. *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai* Nr. 2 (2020): 34-44.
<https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/ELABAPDB81067821>.
82. Vilkelis, Gintautas. „Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo aktualūs pokyčiai ir plėtros kryptys 2021.“ *Lietuvos Teisė 2021: Esminiai Pokyčiai* (2021): 20-29.
<https://repository.mruni.eu/handle/007/18023>.

83. Visockytė, Ernesta. „Lietuvos valstybės tarnybos reformos poreikis valstybės tarnautojų požiūriu“. *Viešojo politika ir administravimas* T. 11 (3) (2012): 488-501. <https://vb.mruni.eu/permalink/f/q9ukf4/MRUIR007/10766>.

Kiti šaltiniai

84. „2023-2025 metų strateginis veiklos planas.“ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. <https://www.lvat.lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai/150>.

85. „2022-10-03 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-2066- XIVP-2103“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/f725043042dc11edbf47f0036855e731?jfwid=-5wnpjyke6>.

86. „2022-11-13 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas Reg. Nr. 22-14912(2)“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. kovo 5 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/99bdc00637111edad44ca0eeb008140?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

87. „Administracinių bylų dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teismuose praktikos apibendrinimas“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. sausio 5 d. https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/09_apibendrinimas.pdf.

88. „Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. kovo 5 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/73240522228411eb8c97e01ffe050e1c?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

89. „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIIP-4251(2)- XIIIIP-4257(2)“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/ba0f1b40a0ad11eaa51db668f0092944?jfwid=-thr0u1jaa>.

90. „Ar valstybės tarnybos reformą reikia „reformuoti“?“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/ar-valstybes-tarnybos-reforma-reikia-reformuoti/>.

91. „Atviri valstybės tarnybos duomenys.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://statistika.vtd.lt/index.html>.

92. „Europos teisės į teisingumą vadovas“. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra ir Europos Taryba. Žiūrėta 2023 m. kovo 1 d. https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_LIT.PDF.

93. „Darbo kodekso 52 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-1993(2)“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 24 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/f725043042dc11edbf47f0036855e731?jfwid=-5wnpjyke6>.

seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/121b4050495f11edb7269d52b4d4fd38?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a.

94. „Jau trečią kartą Seimo darbotvarkėje – pakoreguotas Valstybės tarnybos įstatymo projektas“, *Delfi*. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 17 d. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/jau-trecia-karta-seimo-darbotvarkeje-pakogruotas-valstybes-tarnybos-istatymo-projektas.d?id=91770525>.

95. „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2023-2025 metų strateginis veiklos planas“. Lietuvos administracinių ginčų komisija. Žiūrėta 2023 m. kovo 1 d. <https://lagk.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>.

96. „Lietuvos administracinių ginčų komisijos 2021 metų veiklos ataskaita“. Lietuvos administracinių ginčų komisija. Žiūrėta 2023 m. kovo 1 d. <https://lagk.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>

97. „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2021: reikalingas ryžtingesnis viešojo sektoriaus įsitraukimas didinant atsparumą korupcijai“. Vilnius. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. <https://www.stt.lt/naujienos/7464/lietuvos-korupcijos-zemelapis-2021-reikalingas-ryztingesnis-viesojo-sektoriaus-isitraukimas-didinant-atsparuma-korupcijai:3309>.

98. „Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektas“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. kovo 5 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a0effa7099ba11eaa51db668f0092944?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

99. „Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto““. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. Vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalact/lt/tak/6f2138c0485d11edb7269d52b4d4fd38?positioninsearchresults=1&searchmodeluuid=da841089-e529-4eff-aaaa-da27b2faf563>.

100. „Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl preliminarus įvertinimo ar Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-2066 neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. Vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalact/lt/tak/72dd80d0488611edb7269d52b4d4fd38?jfwid=-11rmuoke1j>.

101. „Lietuvos Respublikos Seimo žmogaus teisių komiteto papildoma išvada dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projekto Nr. XIIIp-4254(2)“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/7d9ddc80a0af11eaa51db668f0092944?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

102. „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 5, 18, 32, 34, 51 straipsnių, X skyriaus pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo 56 straipsniu įstatymo projektas.“ Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/ab64423099bb11eaa51db668f0092944?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=26dd4957-5ef6-4f8a-b81d-0822f89c1c1a>.

103. „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija: valstybės tarnyba“. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/valstybes-tarnyba>.

104. „Lietuvos teismai: veiklos rezultatai 2021 m.“ Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://www.teismai.lt/lt/visuomenei-ir-ziniasklaidai/statistika/4641>.

105. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas dėl tarnybinių ginčų, apibendrinimas (I dalis)“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. vasario 1 d. https://lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d1_24_apibendrinimas.pdf.

106. „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis)“. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žiūrėta 2023 m. sausio 20 d. https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/19_apibendrinimas.pdf.

107. „Pagrindinio komiteto išvada dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projekto“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/e8f10870228411eb8c97e01ffe050e1c?jfwid=-thr0u1ive>.

108. „Su nuotoliniu darbu susijusių darbuotojo išlaidų kompensavimas Europos Sąjungos valstybėse ir JAV“. Lietuvos Respublikos Seimas. Žiūrėta 2023 m. vasario 5 d. https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=39530.

109. „Tarnautojų atstovė kritikuoja pertvarką: keista, kad visos galios atiduodamos vadovui“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/tarnautoju-atstove-kritikuoja-pertvarka-keista-kad-visos-galios-atiduodamos-vadovui/>.

110. „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2020 m.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://vtd.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teismine-praktika>.

111. „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2021 m.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2022 m. lapkričio 20 d. <https://vtd.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teismine-praktika>.

112. „Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalga 2022 m.“ Viešojo valdymo agentūra. Žiūrėta 2023 m. sausio 20 d. <https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/Teismu%20praktika%202022%2012%2019.pdf>.

113. „Teisininkų kritika privertė valdančiuosius atidėti valstybės tarnybos reformos pristatymą Seimui“, *Verslo žinios*. Žiūrėta 2022 m. spalio 10 d. <https://www.vz.lt/2022/10/10/seimo-teisininkai-be-maksimaliu-koeficientu-tarnybos-pertvarka-priestarauja-konstitucijai>.

114. „Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio lydimoji medžiaga“. Infollex. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://www.infollex.lt/ta/LM.aspx?AktoId=17188&strnr=2>.

115. „Valstybės tarnybos įstatymo klystkeliai“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/valstybes-tarnybos-istatymo-klystkeliai/>.

116. „Valstybės tarnybos įstatymo projektas – prieštarauja konstitucijai“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/valstybes-tarnybos-istatymo-projektas-priestarauja-konstitucijai/>.

117. „Valstybės reforma: lūžis ar tik pudra“, *diena.lt*. Žiūrėta 2022 m. rugsėjo 10 d. <https://m.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/valstybes-reforma-luzis-ar-tik-pudra-1094611>.

118. „Valstybės tarnybos pertvarkos koncepcija“. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. Žiūrėta 2023 m. vasario 20 d. https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/VTI_koncepcija_2022_02_28.pdf.

119. „Valstybės tarnybos reforma klimpsta: opozicija negaili kritikos – vadovai praktiškai patys save kontroliuotų“, *LRT.lt*. Žiūrėta 2022 m. spalio 10 d. <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1798158/valstybes-tarnybos-reforma-klimpsta-opozicija-negaili-kritikos-vadovai-praktiskai-patys-save-kontroliuotu>.

120. „Valstybės tarnybos reforma – tai nepagrįsti ir neargumentuoti siūlymai pabloginti dabartinės „sutarties“ tarp valstybės ir valstybės tarnautojų sąlygas“, Lietuvos valstybės tarnautojų, biudžetinių ir viešųjų įstaigų darbuotojų profesinė sąjunga. Žiūrėta 2023 m. sausio 15 d. <https://vtarnautojai.lt/valstybes-tarnybos-reforma-tai-nepagristi-ir-neargumentuoti-siulymai-pabloginti-dabartines-sutarties-tarp-valstybes-ir-valstybes-tarnautoju-salygas/>.

ANOTACIJA

Agnė Birutienė. „Tarnybinių ginčų teisinis reglamentavimas ir problemos“ / Administracinės teisės studijų programos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. G. Vilkelis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas, 2023. – 86 p.

Magistro baigiamasis darbas buvo parengtas siekiant įvertinti ar esamas Lietuvos teisinis reglamentavimas sudaro tinkamas sąlygas užtikrinti objektyvų, savalaikį ir stabilią valstybės tarnybą išlaikantį tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą. Tyrimo metu buvo išanalizuota valstybės tarnybos reikšmė ir valstybės tarnautojo padėtis teisinio reguliavimo aspektais, valstybės tarnybos santykių teisinis reglamentavimas bei tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo ypatumai. Taip pat buvo nustatyti valstybės tarnybos reformų įtakos tarnybiniais ginčams probleminiai aspektai bei plėtros kryptys ir įvertintos prielaidos ikiteisminiam tarnybinių ginčų nagrinėjimui. Tyrimo metu atliktos ekspertų interviu analizės pagrindu nustatytos tarnybinių ginčų nagrinėjimo sistemos ir veiklos proceso reglamentavimo tobulinimo įžvalgos.

Atlikus specialiosios literatūros, teisės aktų ir teismų praktikos tyrimą bei ekspertų interviu analizę, padaryta išvada, kad Lietuvos teisinis reglamentavimas yra ydingas ir nesudaro sąlygų užtikrinti tinkamą tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą, o suformuoti siūlymai dėl tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo tobulinimo leis šį procesą vykdyti efektyviau ir greičiau.

Reikšminiai žodžiai – valstybės tarnyba, tarnybiniai ginčai, kvaziteisminė institucija, mediacija.

ANNOTATION

Agnė Birutienė. “Legal regulation and problems of civil service disputes” / Master's thesis of the Administrative Law study program. Head Assoc. Dr. G. Vilkelis. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Institute of Public Law of Law School, 2023. – 86 p.

The Master's thesis was prepared in order to assess whether the existing Lithuanian legal regulation provides adequate conditions for ensuring an objective, timely and stable civil service dispute resolution process. The study analyzed the meaning of the civil service and the position of the civil servant in terms of legal regulation, the legal regulation of civil service relations and the peculiarities of the legal regulation of civil service disputes. It also identified problematic aspects of the impact of the reforms of the civil service on civil service disputes and directions for development, and assessed the background to the pre-trial handling of civil service disputes. The study identified trends and insights for improving the regulation of the system and process of handling service disputes based on an analysis of expert interviews.

The analysis of specific literature, legal acts and case law, as well as expert interviews, led to the conclusion that Lithuania's legal regulation is defective and does not provide conditions for ensuring a proper process of handling civil service disputes, and that the proposals for improvement of the legal regulation of the handling of civil service disputes will make the process more efficient and faster.

Key words – civil service, service disputes, quasi-judicial institution, mediation.

SANTRAUKA

Agnė Birutienė. „Tarnybinių ginčų teisinis reglamentavimas ir problemos“ / Administracinės teisės studijų programos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. G. Vilkelis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas, 2023. – 86 p.

Magistro baigiamasis darbas buvo parengtas siekiant įvertinti ar esamas Lietuvos teisinis reglamentavimas sudaro tinkamas sąlygas užtikrinti objektyvų, savalaikį ir stabilią valstybės tarnybą išlaikantį tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesą. Tyrimo metu buvo išanalizuota valstybės tarnybos reikšmė ir valstybės tarnautojo padėtis teisinio reguliavimo aspektais, valstybės tarnybos santykių teisinis reglamentavimas bei tarnybinių ginčų nagrinėjimo teisinio reglamentavimo ypatumai. Taip pat buvo nustatyti valstybės tarnybos reformų įtakos tarnybiniams ginčams probleminiai aspektai bei plėtros kryptys ir įvertintos prielaidos ikiteisminiam tarnybinių ginčų nagrinėjimui. Tyrimo metu atliktos ekspertų interviu analizės pagrindu nustatytos tarnybinių ginčų nagrinėjimo sistemos ir veiklos proceso reglamentavimo tobulinimo įžvalgos.

Tarnybiniai ginčai kyla tarp valstybės tarnautojo ir valstybės tarnybos institucijos, vykdančios viešojo administravimo funkciją. Tarnybinius ginčus nagrinėja administraciniai teismai; ikiteisminis tarnybinių ginčų nagrinėjimas (kvaziteismuose ar mediacijos pagalba) nėra vykdomas. Iki šiol vykusios valstybės tarnybos reformos, vykdančios teisinio reguliavimo stebėseną ir vertinimą, identifikuojant ir taisant teisinio reguliavimo spragas, nuolat peržiūrint ir tikslinant pavestas funkcijas, iš principo leistų funkcionuoti efektyviai valstybės tarnybai. Nustatant ikiteisminį tarnybinių ginčų nagrinėjimą ir skatinant mediaciją būtų galima gerokai sumažinti teismams tenkančių bylų krūvius ir padidinti teismų darbo kokybę, efektyvumą, greitį. Įvertinus teismų sistemos išlaikymo kaštus, piliečiui tenkančias teismo išlaidas, teismo proceso lėtumą, tokią funkciją galima pavesti šiuo metu tam tikrus administracinius ginčus privaloma ikiteismine tvarka jau nagrinėjančiai LAGK. Neteisminė mediacija tarnybinių ginčų nagrinėjimo atvejais labiausiai pasitarnautų, sprendžiant galimus tarnybinius ginčus dėl patirtų išlaidų, dirbant nuotolinį darbą, kompensavimo, o taip pat prevenciškai ugdant valstybės tarnautojus bei viešojo administravimo įstaigų atstovus. Asmens teisių užtikrinimas ikiteisminiame tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese yra pakankamai užtikrinamas dabar galiojančiomis ABTĮ normomis.

Interviu su ekspertais metu gauti rezultatai atspindi realią tarnybinių ginčų teisinio reguliavimo padėtį ir problematiką Lietuvoje bei gali padėti numatyti prielaidas jo tobulinimui. Pagal išsakytą problematiką ir įvardytus lūkesčius, išskirtos tarnybinių ginčų teisinio reglamentavimo tobulinimo prielaidos leidžia daryti išvadą, kad tarnybinių ginčų nagrinėjimo reglamentavimas Lietuvoje yra ydingas, tobulintinos sritys daugiausiai susijusios ne tik su teisiniu

reglamentavimu, o ir su teisės taikymo problemomis – nepakankama sprendimus tarnybiniuose ginčiuose priimančių asmenų kompetencija tų sprendimų motyvavimui.

SUMMARY

Agnė Birutienė. “Legal regulation and problems of civil service disputes” / Master's thesis of the Administrative Law study program. Head Assoc. Dr. G. Vilkelis. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Institute of Public Law of Law School, 2023. – 86 p.

The Master's thesis was prepared in order to assess whether the existing Lithuanian legal regulation provides adequate conditions for ensuring an objective, timely and stable civil service dispute resolution process. The study analyzed the meaning of the civil service and the position of the civil servant in terms of legal regulation, the legal regulation of civil service relations and the peculiarities of the legal regulation of civil service disputes. It also identified problematic aspects of the impact of civil service reforms on service disputes and directions for development, and assessed the preconditions for the pre-trial handling of service disputes. The study identified insights for improving the regulation of the system and the process of regulating service disputes because of an analysis of expert interviews.

Civil service disputes arise between a civil servant and a civil service body performing a public administration function. Civil service disputes are dealt with by administrative courts; there is no pre-trial handling of civil service disputes (quasi-courts or mediation). The civil service reforms that have been carried out so far, through monitoring and evaluation of the legal framework, identification, and correction of gaps in the legal framework, and continuous review and revision of the functions entrusted to the civil service, would, in principle, lead to the functioning of an effective civil service. Introducing pre-trial handling of civil service disputes and promoting mediation could significantly reduce the caseloads of the courts and increase the quality, efficiency, and speed of court work. Considering the cost of maintaining the judiciary, the court costs per citizen, and the slowness of the court process, such a function could be entrusted to the LAGK, which currently already handles certain administrative disputes in a mandatory pre-trial procedure. Non-judicial mediation in cases of service disputes would be most useful in resolving potential service disputes concerning the reimbursement of expenses incurred in teleworking, as well as in the preventive education of civil servants and representatives of public administration bodies. The current provisions of the Law on Administrative Disputes are sufficient to ensure the protection of the rights of the individual in the pre-litigation procedure.

The results of the interviews with the experts reflect the actual situation and problems of the legal regulation of service disputes in Lithuania and may help to foresee the preconditions for its improvement. According to the problems and expectations identified, the preconditions for improvement of the legal regulation of service disputes identified allow to conclude that the regulation of service disputes in Lithuania is defective, the areas for improvement are mainly related not only to the legal regulation, but also to the problems of application of the law – the lack

of competence of the persons who take the decisions in the service disputes to give the motivation for those decisions.

PRIEDAI

Priedas Nr. 1. Tarnybinių ginčų nagrinėjamų administraciniuose teismuose apžvalgos 2018-2022 m. statistinė analizė (sudaryta autorės pagal duomenis <https://vtd.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teismine-praktika>)

LVAT nagrinėta tarnybinių ginčų bylų	2018 m.				2019 m.				2020 m.				2021 m.				2022 m.			
	Iš viso, vnt.	Dalis visų tarnybinių ginčų, proc.	Istaiga pralaimėtojų bylų, vnt.	Istaigos pralaimėtojų bylų dalis, proc.	Iš viso, vnt.	Dalis visų tarnybinių ginčų, proc.	Istaiga pralaimėtojų bylų, vnt.	Istaigos pralaimėtojų bylų dalis, proc.	Iš viso, vnt.	Dalis visų tarnybinių ginčų, proc.	Istaiga pralaimėtojų bylų, vnt.	Istaigos pralaimėtojų bylų dalis, proc.	Iš viso, vnt.	Dalis visų tarnybinių ginčų, proc.	Istaiga pralaimėtojų bylų, vnt.	Istaigos pralaimėtojų bylų dalis, proc.	Iš viso, vnt.	Dalis visų tarnybinių ginčų, proc.	Istaiga pralaimėtojų bylų, vnt.	Istaigos pralaimėtojų bylų dalis, proc.
Valstybės tarnautojų priėmimas į valstybės tarnybą	12	4	2	17	5	2	0	0	6	4	2	33	5	3	0	0	8	5	1	13
Valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimas	7	2	5	71	12	4	4	33	12	8	4	33	7	4	2	29	6	4	4	67
Tarnybinės nuobaudos	60	19	35	58	108	37	48	44	51	35	38	75	48	25	20	42	27	16	15	56
Valstybės tarnautojų socialinės ir kitos garantijos	125	39	24	19	9	3	1	11	20	14	9	45	19	10	11	58	14	8	3	21
Valstybės tarnautojų atleidimas iš pareigų	42	13	10	24	64	22	17	27	24	16	9	38	41	21	10	24	38	23	9	24
Kiti tarnybiniai ginčai (nušalinimas, materialinė atsakomybė, pareigybių keitimas, ginčai su profesinėmis sąjungomis dėl nuobaudų skyrimo)	20	6	5	25	20	7	4	20	3	2	1	33	17	9	4	24	14	8	3	21
Bylos atnaujinimo, teisingumo ir kt. procesiniai klausimai	55	17	-	-	71	25	-	-	31	21	-	-	57	29	-	-	60	36	-	-
Iš viso	321	100	81	25	289	100	74	26	147	100	63	43	194	100	47	24	167	100	35	21

Priedas Nr. 2. LAGK priimtų, apskųstų ir apygardų administracinių teismų panaikintų sprendimų skaičius 2018-2021 metais (sudaryta autorės pagal <https://lagk.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai>)

Veiksmai	2018 m.		2019 m.		2020 m.		2021 m.	
	vnt.	proc.	vnt.	proc.	vnt.	proc.	vnt.	proc.
LAGK priimta sprendimų iš viso	1167		1307		1496		1619	
Apskūsta sprendimų apygardų administraciniam teismams	143	12,3	200	15,3	192	12,8	219	13,5
Neskūsta sprendimų apygardų administraciniam teismams	1024	87,7	1107	84,7	1304	87,2	1400	86,5
Panaikinta LAGK priimtų sprendimų apygardų administraciniuose teismuose	12	1,0	16	1,2	7	0,5	59	3,6

Priedas Nr. 3**APKLAUSA DĖL TARNYBINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO**
Data

Nr.	Klausimas	Atsakymas
1.	Kokie dažniausi tarnybinių ginčai kyla Jūsų institucijoje? Dėl kokių priežasčių?	
2.	Kaip vertinate tarnybinių ginčų tyrimo valstybės tarnyboje teisinį reglamentavimą? Kokius išvelgtumėte šios srities teisinio reglamentavimo privalumus ir trūkumus?	
3.	Ar Jus tenkina dabartinis tarnybinių ginčų nagrinėjimo procesas (pvz., terminai, teisingumas ir pan.)?	
4.	Kokios didžiausios tarnybinių ginčų nagrinėjimo problemos (pvz., komisijos darbas, tarnybinio nusižengimo tyrimo sudėtingas procesas, personalo administravimo specialistų kvalifikacijos spragos ir pan.)	
5.	Ar Jus tenkina dabartinė tarnybinių nuobaudų sistema (pvz., nuobaudų galiojimas, viešinimas, skirtingos nuobaudos valstybės tarnautojams ir statutiniams pareigūnams ir pan.)?	
6.	Kas Jūsų nuomone pasikeistų tarnybinių ginčų nagrinėjimo procese, įsteigus kvaziteisminę instituciją (pvz., Tarnybinių ginčų komisiją) arba įvedus privalomą mediaciją? Ar tikslinga steigti kvaziteisminę instituciją?	
7.	Kaip manote, ar ikiteisminis tarnybinių ginčų nagrinėjimo institutas užtikrintų pakankamas asmens teises ribotos apeliacijos atžvilgiu?	
8.	Kaip manote, kokios kitos teisinės priemonės padėtų užtikrinti tinkamą tarnybinių nusižengimų nagrinėjimo valstybės tarnyboje reglamentavimą?	

Dėkoju Jums už skirtą laiką ir Jūsų išvalgas!

Parengė: MRU magistrantė Agnė Birutienė