

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedra

Pauliaus Vaičiulaičio

V kurso, viešosios teisės šakos

studento

Magistro darbas

Vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų problematika

Internal administration and internal administrative acts problems

Vadovė: Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Recenzentė: Doc. Dr. Indrė Žvaigždinienė

Vilnius

2023

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Magistriniame darbe analizuojama vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų problematika. Pagrindinis tikslas – išsiaiškinti dabartinę vidaus administravimo ir jo metu priimamų vidaus administravimo aktų vietą administracinėje teisėje. Atsižvelgiant į tai, visų pirma, siekiama išanalizuoti, kaip keitėsi vidaus administravimo reglamentavimas Lietuvos Respublikos teisės sistemoje nuo 1999 m., kai buvo priimtas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, galiausiai pereinant prie vidaus administravimo suvokimo dabartiniu laikotarpiu. Toliau darbe vidaus administravimas yra lyginamas su viešuoju administravimu, taip atskleidžiant ne tik šių dviejų institutų pagrindinius požymius, bet ir įtaką vienas kitam. Antroje magistrinio darbo dalyje dėmesys kreipiamas į vidaus administravimo aktų sampratą. Siekiant kiek įmanoma labiau individualizuoti vidaus administravimo aktus, pastarieji yra lyginami su norminiais ir individualiais administraciniais aktais. Galiausiai taip pat nagrinėja Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, kuri susijusi su išskylančiomis problemomis vertinant/kvalifikuojant atitinkamus vidaus administravimo aktus.

Pagrindiniai žodžiai: vidaus administravimas, vidaus administravimo aktai, viešasis administravimas, norminiai administraciniai aktai, individualūs administraciniai aktai.

The master thesis analyzes the problems of internal administration and internal administration acts. The main goal is to find out the current place of internal administration and internal administration acts adopted during it in administrative law. Taking this into account, first, the aim is to analyze how the regulation of internal administration changed in the legal system of the Republic of Lithuania since the restoration of independence, finally moving to the perception of internal administration in the current period. Next, internal administration is compared with public administration, thus revealing not only the main features of these two institutions, but also the influence on each other. The second part of the master's thesis focuses on the concept of internal administration acts. To individualize internal administrative acts as much as possible, the latter are compared with normative and individual administrative acts. Finally, it also examines the practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania, which is related to the problems that arise when evaluating the relevant acts of internal administration.

Key words: internal administration, internal administration acts, public administration, normative administrative acts, individual administrative acts.

TURINYS

IŽANGA

1. VIDAUS ADMINISTRAVIMO SAMPRATA.....	6
1.1. Vidaus administravimo reglamentavimo raida Lietuvos teisės sistemoje	7
1.2. Vidaus administravimo sąvoka ir turinys.....	14
2. VIDAUS ADMINISTRAVIMO SANTYKIS SU VIEŠUOJU ADMINISTRAVIMU..	19
3. VIDAUS ADMINISTRAVIMO AKTŲ SAMPRATA	23
3.1. Valdymo (administracinio) akto raida lyginamojoje ir Lietuvos teisės sistemoje ...	23
3.2. Vidaus administravimo aktai, požymiai, klasifikavimas ir teisėtumo reikalavimai	27
4. VIDAUS ADMINISTRAVIMO AKTŲ SANTYKIS SU KITAIS ADMINISTRACINIAIS AKTAIS	38
4.1. Vidaus administravimo aktų santykis su norminiais administraciniais aktais	38
4.2. Vidaus administravimo aktų santykis su individualiais administraciniais aktais	41
5. VIDAUS ADMINISTRAVIMO IR VIDAUS ADMINISTRAVIMO AKTŲ VERTINIMO PROBLEMOS PASITAIKANČIOS TEISMŲ PRAKTIKOJE.....	47

IŠVADOS

PASIŪLYMAI

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

SANTRAUKA

SUMMARY

IŽANGA

Temos aktualumas. Galima būtų drąsiai teigti, kad kiekvienos modernios demokratinės valstybės siekiamybė ir tuo pačiu galutinis tikslas yra visuomeninių santykių sureguliuojimas tuo aspektu, jog susiklosčiusiuose santykiuose neliktų jokių teisinio reguliavimo spragų arba jų būtų kuo įmanoma mažiau. Antai teisės mokslininkas E. Spruogis yra pasakęs, kad teisės reguliavimas persmelkia visus visuomenės santykius, kuriuos turi reguliuoti teisė, todėl teisėje nėra ir negali būti spragų (Baublys *et al*, 2012, p. 226). Būtent tokio tikslo pasiekimą užtikrina valstybėje funkcionuojantis viešosios administracijos aparatas, kuris atlieka viešojo valdymo funkciją, į kurią patenka viešojo administravimo subjekto valdymas, veiklos organizavimas, planavimas, kontrolė ir koordinavimas. Atsižvelgiant į tai, valstybei vykdant viešąjį valdymą ir siekiant paminėto tikslo, ji privalo turėti tam tikrus įrankius, kurių pagalba tas tikslas galėtų būtų pasiektas. Šiuo konkrečiu atveju išskirti reikėtų administracinius aktus, kaip pagrindinę priemonę šiam tikslui pasiekti. Administraciniais aktais laikomi būtent tokio pobūdžio aktai, kurie vienu ar kitu atveju daro įtaką fizinių, juridinių asmenų teisėms ir laisvėms, nustato vienokias ar kitokias pareigas ar patiems viešojo administravimo subjektams suteikia teisinius įgaliojimus ir nustato teisinius įpareigojimus (Andriuškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 93). Kitaip tariant, jie detalizuoja įstatymų leidžiamosios valdžios priimtus įstatymus ar kitus teisės aktus, taip žmonėms padedant aiškiau suvokti priimtų įstatymų turinį. Čia galima išskirti norminius ir individualius administracinius aktus, kurie sudaro viso viešojo administravimo pagrindą. Tačiau pažymėtina, jog šiame magistro darbe nagrinėjamas ir pagrindinis dėmesys kreipiamas ne į viešąjį administravimą ir jo metu priimamus norminius ir individualius administracinius aktus, bet į vidaus administravimą ir jo metu priimamus vidaus administravimo aktus.

Iš tiesų atkreiptinas dėmesys, kad temos aktualumas pasireiškia tuo, jog Lietuvos administracinėje teisėje, tiek administracinės teisės doktrinoje, palyginus su viešuoju administravimu ir jo metu priimamais norminiais ir individualiais administraciniais aktais, vidaus administravimui ir jo metu priimamiems vidaus administravimo aktams nėra skirta pakankamai dėmesio. Pažymėtina, jog nekyla jokių abejonių, kad viešasis administravimas yra valstybės valdymo pagrindas ir svarbiausiais šiuo atveju administraciniais aktais turėtų būti laikomi norminiai ir individualūs administraciniai aktai, kadangi be jų valstybė tiesiog negalėtų funkcionuoti. Tačiau svarbu atkreipti dėmesį, jog be vidaus administravimo ir jo aktų, sistemiškai žiūrint, nebūtų galima įgyventi atitinkamų tikslų, kurių yra siekiama norminių ar

individualių administracinių aktų pagrindu. Būtent vidaus administravimo aktų pagalba yra užtikrinamas viešojo administravimo institucijų (įstaigų) funkcionavimas, darbo funkcijų pasidalinimas ir jų vykdymas, materialinių ir finansinių išteklių valdymas ir kt. Kaip yra pažymėjęs A. Andruškevičius, tokios viešojo valdymo įstaigos kaip Vyriausybė, ministerijos, savivaldybės ar jos įsteigtos atitinkamos įstaigos yra komplikotos hierarchiškai organizuotos struktūros, turinčios departamentus, skyrius, grupes ar kitokių vidinius įstaigų darinius, todėl pavaldumo tvarka jiems turi būti taikomi įvairūs vidaus valdymo aktai (Andruškevičius, 2008, p.149). Šiuo atveju atkreiptinas dėmesys, jog nesant aiškiai sureguliuotų viešojo administravimo institucijų vidaus taisyklių, jos negalėtų užtikrinti teisėtų ir pagrįstų norminių ar individualių administracinių aktų reglamentavimo. Kitaip tariant, vidaus administravimo aktais nesukūrus aiškių viešojo valdymo institucijos tikslų, jos veiklos pobūdį atitinkančio modelio, neužtikrinus kompetentingų darbuotojų priėmimo į institucijas taisyklių ir nenustačius jų teisių ir pareigų ar netinkamai naudojant institucijai skirtus asignavimus, nebūtų galima tikėtis valstybinio lygio teisės reglamentavimo, kuris būtų be spragų.

Darbo tikslas. Magistrinio darbo tikslas – atkleisti dabartinę vidaus administravimo ir jo metu priimamų vidaus administravimo aktų vietą administracinės teisės sistemoje.

Darbo uždaviniai. Magistrinio darbo uždaviniai:

1. Atskleisti vidaus administravimo sampratą;
2. Atskleisti vidaus administravimo santykį su viešuoju administravimu;
3. Atskleisti vidaus administravimo aktų sampratą;
4. Atskleisti vidaus administravimo aktų santykį su kitais viešajame administravime priimamais aktais;
5. Atskleisti vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų vertino/kvalifikavimo problemas, pasitaikančias teismų praktikoje.

Darbo objektas. Magistrinio darbo objektas yra vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų problematika.

Tyrimo metodai. Atsižvelgiant į magistrinio darbo problematiką, jame išsikeltus uždavinius ir siekiant tinkamai išnagrinėti darbo objektą, buvo naudoti istorinis, lyginamasis, sisteminis, analizės ir apibendrinimo metodai. Istorinis metodas buvo taikytas siekiant atskleisti vidaus administravimo raidą nuo 1999 m., kai buvo priimtas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (*toliau – ir Viešojo administravimo*

įstatymas) iki šių dienų ir taip pat analizuojant administracinio akto ištakas ir tolesnę jo raidą. Lyginamasis metodas naudotas analizuojant tiek vidaus administravimo santykį su viešuoju administravimu, tiek vidaus administravimo aktų santykį su kitais viešajame administravime priimamais administraciniais aktais. Sisteminis metodas buvo panaudotas sistemiskai nagrinėjant pagrindinius administracinius aktus ir galiausiai parodant vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų vietą Lietuvos administracinėje teisėje. Analizės metodas naudotas tyrinėjant vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų vietą Lietuvos administracinės teisės sistemoje ir nagrinėjant dažniausiai pasitaikančius teisminius ginčus, susijusius su vidaus administravimo aktų vertinimu. Apibendrinimo metodas buvo taikomas magistrinio darbo išvadose, siekiant apibendrinti viską, kas buvo pasakyta darbe ir tuo pačiu atsakyti į magistriniame darbe išsikeltus uždavinius.

Darbo originalumas. Lietuvos administracinės teisės doktrinoje nemažai yra kalbama apie viešąjį administravimą ir jo metu priimamus administracinius aktus bendrąją prasme - kalbama apie tai, kokia yra šių institutų samprata, t. y. jų paskirtis, turinys ir kt. Šį institutą nagrinėja tokie Lietuvos administracinės teisės tyrinėtojai, kaip A. Bakaveckas, A. Andriulis, L. Paškevičienė, I. Deviatnikovaitė, R. Kalesnykas ir kt. Tačiau nagrinėjant minėtą institutą didžiausias dėmesys yra skiriamas tik pačiam viešajam administravimui ir jo metu priimamiems norminiams ir individualiems administraciniams aktams, detaliau neanalizuojant vidaus administravimo ir jo aktų sampratos, galimų jų kvalifikavimo problemų. Atsižvelgiant į tai, darbo originalumas ir yra grindžiamas tuo faktu, jog iki šiol, vidaus administravimo aktai ir pats vidaus administravimas, nėra detaliai išnagrinėti Lietuvos administracinės teisės teorijoje, t. y. konkrečiai neišanalizuotas vidaus administravimo santykis su viešuoju administravimu, taip nežinant tikslios vidaus administravimo vietos administracinėje teisėje, ganėtinai nedaug informacijos yra kokie konkrečiai aktai gali būti laikytini vidaus administravimo aktais ir kt.

Svarbiausi šaltiniai. Šio magistrinio darbo pagrindas – viešąjį ir tuo pačiu vidaus administravimą reglamentuojantys Lietuvos administracinės teisės aktai, tokie kaip Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas ir jo pakeitimo įstatymai, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, bei kiti teisės aktai. Taip pat svarbiu šaltiniu rašant darbą laikytina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika ir kompetentingų Lietuvos teisės praktikų ir teoretikų doktrininiai šaltiniai. Šiuo atveju kalbant apie doktriną, svarbiausiais doktriniais šaltiniais darbe laikytini keli I.

Deviatnikovaitės parašyti vadovėliai tokie kaip „Administracinė teisė, bendroji dalis“, „Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys“, A. Bakavecko ir kitų parašytas vadovėlis „Lietuvos administracinė teisė, bendroji dalis“ antroji laida, kadangi juose pateikta nemaža dalis aktualios, magistrinio darbo temai, informacijos. Taip pat svarbu paminėti tokius teisės mokslininkus kaip A. Andruskevičius, L. Paškevičienė ir M. Maksimaitis, kurių šaltiniais darbe taip pat buvo remtasi.

1. VIDAUS ADMINISTRAVIMO SAMPRATA

Prieš pradėdant kalbėti apie vidaus administravimą ir jo sampratą, trumpai verta paanalizuoti, kas yra laikytina pačiu administravimu. Žodis „administravimas“ yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio „*administratio*“, kuris reiškia pagalbos teikimą, padėjimą, vadovavimą, valdymą ar aprūpinimą (Jokantas, 1995, p. 23). A. Raipos teigimu, „administravimas suprantamas kaip priemonė organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius bei finansinius išteklius, siekiant įgyvendinti valstybės valią ir politinius sprendimus, įvairių socialinių grupių interesams tenkinti“ (Raipa, 2002, p. 14). Visuotinėje lietuvių enciklopedijoje pateikiamas ganėtinai detalus administravimo apibrėžimas. Joje administravimas aiškinamas, kaip socialinių mokslų kryptis, kuri nagrinėja valdymo dėsningumus, metodus, organizacinį mechanizmą arba kitaip tariant, tai yra tam tikra veikla, kuri reguliuoja visus organizacijose vykstančius socialinius, ekonominius procesus. Pažymėta, jog reguliuojant visus šiuos procesus, reikalinga vadovautis atitinkamais principais, tokiais kaip darbo pasidalijimo principas, kuomet darbas turi būti suskirstytas į dalis ir nustatyti konkretūs jų atlikėjai; valdžios principas, kuriuo vadovaujantis administratoriai turi veikti bendrų įmonės interesų labui; drausmės principas; nurodymų vieningumo principas; vadovavimo vieningumo principas; bendrų įmonės interesų pirmumo prieš asmeninius interesus principas; atlyginimo principas; centralizavimo principas; valdžios linijos principas; tvarkos principas; lygybės principas, kai analogiškas pareigas užimantys darbuotojai yra lygūs ir veiklos prasme; iniciatyvos principas, kuriuo vadovaujantis darbuotojų iniciatyva turi būti skatinama, o ne slopinama; pareigybių pastovumo principas ir kt. (Visuotinė Lietuvių enciklopedija).

Vertinant pateiktus išaiškinimus iš dalies būtų galima teigti, jog teisinėje terminologijoje administravimo sąvoka laikytina valdymo sąvokos sinonimu, tačiau tokia pozicija taip pat gali būti netiksli ir kritikuotina. Štai A. Bakaveckas nurodo, jog analizuojant sąvokų „*valdymas*“ ir „*administravimas*“ santykį, išryškėja, jog administravimas yra valdymo dalis, nes valdymas visų pirma yra siejamas su rezultatų siekimu ir suprantamas daug plačiau nei administravimas, kuris mokslinėje literatūroje dažniausiai siejamas su instrukcijų laikymusi ir paslaugų teikimu (Bakaveckas, 2007, p. 128-131). A. Andruškevičiaus nuomone valdymas, tai ne tik administravimas, kuris gali būti suprantamas kaip administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas ir viešųjų paslaugų teikimo administravimas, bet ir tiesioginio

administracinio poveikio veiksmai – prevenciniai, kardomieji, kontrolės administracinės priežiūros ir kt. (Andiuškevičius, 2001, p. 13).

Atsižvelgiant į tokias administracinės teisės mokslininkų nuomones, visgi pasakytina, jog sąvoka „*valdymas*“ yra gerokai platesnė už administravimo sąvoką ir gali būti suprantama ne tik kaip tam tikrų taisyklių visumą, tačiau kaip ir tiesioginio fizinio poveikio veiksmai. Dėl šios priežasties pats administravimas laikytinas sudėtinė valdymo dalimi ir suprantamas, kaip tam tikra veikla, kurią vykdančiam ir kartu vadovaujantis darbo pasidalijimo, valdžios, atlyginimo, lygybės, iniciatyvos ir kitais principais, yra įgyvendinama atitinkamų institucijų (įstaigų) valia, taip tenkinant ne tik visuomeninius bet ir vidinius interesus.

1.1. Vidaus administravimo reglamentavimo raida Lietuvos teisės sistemoje

Akcentuotina, jog nuo nepriklausomybės atkūrimo iki dabar, Lietuvoje vyksta ne tik viešojo administravimo, tačiau ir vidaus administravimo reglamentavimo kaita. Kurį laiką po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje funkcionavusi sovietinė sistema buvo netinkama siekiant naujai susikūrusią valstybę vesti demokratijos keliu. Atsižvelgiant į tai buvo būtina pertvarkyti valstybės institucijų vidinę sistemą ir jų valdymo metodus iš sovietinės santvarkos į šiuolaikišką demokratinę valstybę, taip integruojantis į vakarų socialinę ir ekonominę sistemą (Šakočius, 2002, p. 256). Daugelis teisės tyrinėtojų viešojo administravimo, o tuo pačiu ir vidaus administravimo reglamentavimo etapus išskiria į tris atskirus laikotarpius: 1) laikotarpis nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 1992 m. spalio 25 d., kuomet buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija (*toliau – ir Konstitucija*); 2) nuo 1993 m. iki 1999 m.; 3) nuo 1999 m. iki šių dienų. Šiuo atveju atkreiptinas dėmesys, jog nagrinėjamos temos kontekste, aktualiausiu etapu laikytinas etapas nuo 1999 m. iki šių dienų, kadangi 1999 m. buvo priimti svarbiausi teisės aktai, kuriuose pirmą kartą buvo sureglamentuotas vidaus administravimo institutas.

Atsižvelgiant į tai pažymėtina, kad 1999 m. buvo priimti tokie teisės aktai kaip Viešojo administravimo įstatymas, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (*toliau – ir Administracinių bylų teisenos įstatymas*), Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (*toliau – ir Valstybės tarnybos įstatymas*), Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijos įstatymas (dabar - *Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas*). Atkreiptinas dėmesys, jog nagrinėjamos temos kontekste

svarbiausiu ir šiuo metu vis dar reglamentuojančiu vidaus administravimo institutą yra Viešojo administravimo įstatymas. Visgi pastebėtina, jog dabartinis vidaus administravimo instituto reglamentavimas minėtame įstatyme nebėra toks detalus, koks jis buvo iki 2020 metų. Atsižvelgiant į tai, toliau darbe nagrinėjama vidaus administravimo instituto raida, nagrinėjant tik Viešojo administravimo įstatymą nuo jo įsigaliojimo, t. y. 1999 m. iki šių dienų.

Taigi, iš 1999 m. birželio 17 d. priimto Viešojo administravimo įstatymo ir jo pirmosios redakcijos 5 straipsnio manyti, jog tarp pagrindinių viešojo administravimo sričių, t. y. administracinio reglamentavimo ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo taip pat buvo priskirtas ir vidaus administravimas. Pagal minėtos įstatymo redakcijos 3 straipsnio 3 dalį, vidaus administravimas buvo reglamentuojamas, kaip tam tikra veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių-finansinių išteklių valdymas ir naudojimas, raštvedybos tvarkymas), kad jos galėtų tinkamai vykdyti joms priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius. Minėto įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje numatytas vidaus administravimo tikslas buvo užtikrinti, kad institucijoje būtų laiku parengiami, priimami ir įgyvendinami administraciniai sprendimai. Pažymėtina ir tai, jog pagal minėto straipsnio 2 dalį, vidaus administravimo turinį tuo metu sudarė administravimo institucijos veiklos ir jai skirtų asignavimų administravimas, remiantis strateginiais ir einamųjų metų planais, o pagal 12 straipsnį viso to pagrindas buvo įstatymai arba jų pagrindu priimti teisės aktai (nuostatai, statutai, veiklos reglamentai, pareiginės instrukcijos, vidaus tvarkos taisyklės) (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999).

Atkreiptinas dėmesys, jog vidaus administravimo veikla ir visi vidaus administravimo tikslai turėjo būti kontroliuojami, todėl 13 straipsnyje buvo nurodyta, kad vidaus administravimo kontrolės formą ir tvarką pasirenka pati administravimo institucija, jei kitaip nenustato šis įstatymas ar jo pagrindu priimtas kitas teisės aktas. Pirmoje straipsnio dalyje buvo reglamentuojama, kad vidaus administravimo kontrolė, vykdoma pagal administracines pareigas ir vidaus reglamentavimo dokumentus. Antroje dalyje buvo nustatyta, kad vidaus auditas, atliekamas administravimo institucijos auditoriaus ar audito įmonės jų nuostatuose nustatyta tvarka, turint tikslą patikrinti, ar viskas institucijoje vyksta taip, kaip buvo numatyta; ar yra pakankamai garantijų, kad turtas yra saugomas ir kontroliuojamas; ar sandorius vykdo atitinkamus įgaliojimus turintys asmenys; ar ištekliai tvarkomi ekonomiškai, o atliekamos

finansinės ir organizacinės operacijos yra efektyvios; teikti vadovybei rekomendacijas administravimo kontrolei gerinti. Galiausiai trečioje dalyje buvo nurodyta, kad išorės auditas, atliekamas nepriklausomų auditorių arba audito įmonių, siekiant įvertinti administracinės veiklos kokybę bei efektyvumą, taip pat vidaus audito sistemos patikimumą ir teikti rekomendacijas jai gerinti (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999).

2002 m. priėmus Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymą, 2003 m. spalio 14 d. Viešojo administravimo įstatymo 13 straipsnio pakeitimo įstatymu buvo pakeisti ir Viešojo administravimo įstatymo 13 straipsnio 2 ir 3 punktai, reguliuojantys minėtą vidaus administravimo kontrolę. Šiuo pakeitimo įstatymu buvo numatyta, kad nuo 2004 m. sausio 1 d. finansų kontrolė ir auditas bus atliekamas vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo nustatyta tvarka ir kad išorės auditas, atliekamas valstybės kontrolės pareigūnų ar savivaldybių kontrolierių (savivaldybių kontrolierių tarnybų) ir audito įmonių, siekiant įvertinti administracinės veiklos kokybę bei efektyvumą, taip pat vidaus kontrolės ir vidaus audito sistemos patikimumą ir įstatymų nustatyta tvarka teikti rekomendacijas jai gerinti (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo 13 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2003). Šiuo atveju galima teigti, kad įstatymų leidėjas, pačiuose pirmuosiuose pakeitimuose, siekdamas tobulinti viešąjį administravimą ir didinti visuomenės pasitikėjimą viešojo subjekto vykdoma veikla, didelį dėmesį skyrė būtent viešojo subjekto vykdomam vidaus administravimui ir jo kontrolei. Iš šio pakeitimo matyti, jog sumažinti galimus pavojus dėl skaidrumo nebuvimo arba kitų neteisėtų veikų, įstatymų leidėjas vidaus administravimo išorės auditą pavedė atlikti jau ne nepriklausomiems auditoriams ar audito įmonėms, kaip buvo ankstesnėje redakcijoje, o Valstybės kontrolės pareigūnams, savivaldybių kontrolieriams (savivaldybių kontrolierių tarnyboms) arba audito įmonėms.

Tačiau 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje naujoje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje, jau nebuvo numatyta, jog vidaus administravimo kontrolės formą ir tvarką pasirenka pati administravimo institucija. Nuo tada, pakeitus 13 straipsnio reglamentavimą, buvo nustatyta imperatyvi taisyklė, kad tokia kontrolė atliekama būtent įstatymų nustatyta tvarka (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2006). Taip pat minėtos naujosios Viešojo administravimo įstatymo redakcijos 11 straipsnis buvo papildytas, nustatant viešojo administravimo subjekto struktūras, ko prieš tai buvusioje redakcijoje nebuvo. Tokiu būdu buvo siekiama suvienodinti viešojo administravimo institucijų vidaus struktūras. Nuo to laiko įstatyme buvo tiesiogiai įtvirtinta, kad viešojo administravimo

subjekto administracijos struktūrą nustato viešojo administravimo subjekto vadovas ar viešojo administravimo subjekto steigėjai, vadovaudamiesi įstatymais ar jų pagrindu priimtais teisės aktais ir atsižvelgdami į nustatytus subjekto tikslus ir uždavinius, strateginius veiklos planus ir patvirtintą valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (toliau – darbuotojai), skaičių (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2006).

11 straipsnio 4 dalyje buvo numatyta, kad viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniu laikomas departamentas (valdyba), kuris steigiamas, jeigu administruojant pavestą sritį būtina spręsti sudėtingus uždavinius, atlikti įvairias funkcijas ir dėl to atsiranda poreikis koordinuoti jų įgyvendinimą, o pagal to paties straipsnio 5 dalį nustatyta, kad departamento padaliniu laikomas skyrius (biuras), kurį sudaro ne mažiau kaip 5 pareigybės. 6 dalyje taip pat numatyta galimybė, kad kai administruoti pavestose srityse nepakankama uždavinių ir funkcijų įvairovės arba kai to reikalauja įstatymas ar jo pagrindu priimtas kitas teisės aktas, skyrius (biuras) gali nebūti departamento (valdybos) struktūrinė dalis. Galiausiai 7 dalyje buvo numatyta, kad uždaviniams ir funkcijoms, nepriskirtiems viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniams, įgyvendinti gali būti steigiama atskira pareigybė, nepriklausanti skyriui (biurui) ar departamentui (valdybai) (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2006). Tačiau šiuo atveju atkreiptinas dėmesys, jog 2006 m. lapkričio 21 d. buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, kuriuo Viešojo administravimo įstatymo, reglamentuoto nauja redakcija, 1 straipsnio 3, 4, 5, 6 ir 7 dalių įsigaliojimas iš 2007 m. sausio 1 d. buvo nukeltas į 2007 m. liepos 1 d. (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2006). Tačiau jau 2007 m. sausio 18 d. buvo priimtas kitas Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas, kuriuo Viešojo administravimo įstatymo, reglamentuoto nauja redakcija, 11 straipsnio 3, 4, 5, 6 ir 7 dalys buvo pripažintos netekusiomis galios (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2007) ir tą pačią dieną, t. y. 2007 m. sausio 18 d. buvo priimtas naujas Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, kuriuo buvo nustatyta nauja viešojo administravimo subjekto struktūra. Šis naujas pakeitimo ir papildymo įstatymas įtvirtino, kad viešojo administravimo subjekto padaliniai gali būti jau ne tik departamentas (valdyba) ir skyrius (biuras), tačiau departamentas

(valdyba), skyrius (biuras, tarnyba) ir poskyris (grupė) (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2007).

Pagal minėta pakeitimo ir papildomo įstatymą, nauja Viešojo administravimo įstatymo redakcija, o tiksliau pagal jo 11 straipsnio 4 dalį, departamentą galėjo sudaryti ne mažiau kaip du skyriai. Pagal 5 dalį, skyrius buvo laikomas departamento struktūrine dalimi, tačiau tam tikrais atvejais jis galėjo ir nebūti departamento struktūrine dalimi. Taip pat toje pačioje dalyje buvo nurodyta, kad skyrių, kuris yra departamento struktūrinė dalis, sudaro ne mažiau kaip 4 pareigybės, o skyrių, kuris nėra departamento struktūrinė dalis – ne mažiau kaip 2 pareigybės. Pagal 6 dalį, skyrių galėjo sudaryti poskyriai, kuriuos sudaro ne mažiau kaip 3 pareigybės. Ir galiausiai pagal 7 dalį uždaviniams ir funkcijoms, kurie nepriskirti atskiriems viešojo administravimo subjekto administracijos padaliniais, įgyvendinti galėjo būti steigiamos pareigybės, nepriklausančios skyriui ar departamentui (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2007). Šis įstatymas įsigaliojo 2008 m. sausio 1 d.

Tačiau ties tuo, šio straipsnio pasikeitimai nesibaigė. Štai 2018 m. birželio 29 d. buvo priimtas naujas Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymas, kurio pagrindu Viešojo administravimo įstatymas pasipildė viena dalimi. Naujame pakeitimo įstatyme buvo numatyta, kad viešojo administravimo įstaigos administracijos padaliniais gali būti grupė, departamentas (valdyba), skyrius (biuras, tarnyba), o savivaldybės viešojo administravimo įstaigoje – ir poskyris. Šiuo atveju pažymėtina, jog buvo įteisintas naujas padalinys – grupė. Buvo nurodyta, jog grupė steigiama sudėtingiems, kompleksiniams, su politikos formavimu susijusiems viešojo administravimo įstaigos uždaviniams spręsti. Grupei vadovauja grupės vadovas. Grupės veiklą reglamentuojančius teisės aktus (nuostatus, pareigybių aprašymus ir kt.) tvirtina viešojo administravimo įstaigos vadovas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2018).

Pabrėžtina, jog pirminiu pakeitimo įstatymo projektu buvo siekiama panaikinti poskyrius kaip atitinkamus padalinius, tačiau Lietuvos Respublikos Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2018 m. birželio 13 d. išvadoje buvo nepritarta tokiai iniciatyvai. Komiteto nuomone poskyrių veikla savivaldybėse pasiteisino, todėl buvo nesuprantama idėja, kodėl juos reikėtų naikinti (Pagrindinio komiteto išvada dėl Viešojo ..., 2018). Tačiau minėtu įstatymo pakeitimu vis tik buvo susiaurintos poskyrio steigimo galimybės. Naujame pakeitimo

įstatyme buvo numatyta, kad poskyriai, skirtingai negu buvo prieš tai, gali būti sudaromi tik savivaldybės viešojo administravimo įstaigoje. (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2018). Pažymėtina, kad pagal senesniąją redakciją, poskyrius galėjo sudaryti apilai visos viešojo administravimo įstaigos, t. y. įsteigtos tiek valstybės, tiek savivaldybės.

Visgi didžiausi pakeitimai įvykę Viešojo administravimo įstatyme ir susiję su vidaus administravimu, įvyko 2020 m., kai 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo nauja Viešojo administravimo įstatymo redakcija, iš pagrindų pakeitusi vidaus administravimo reglamentavimą. Šiuo atveju lyginant su ankstesnėmis Viešojo administravimo įstatymo redakcijomis, galiojusiomis iki 2020 m. lapkričio 1 d., iš reglamentuojamų viešojo administravimo sričių buvo panaikintas vidaus administravimas, kaip viešojo administravimo sritis, bei vidaus administravimui pavaldžių subjektų kontrolė. Tai reiškia, jog vidaus administravimas, nuo minėtos redakcijos įsigaliojimo, jau nebelaikomas viešuoju administravimu ir todėl atitinkami subjektai, kurie ateityje vykdys išskirtinai tik vidaus administravimą, nebus laikomi viešojo administravimo subjektais. Aiškinamajame rašte, kuriame pateikti įstatymo pakeitimo motyvai, nurodyta, jog atsižvelgus į Valstybės kontrolės auditų metu nustatytus viešojo administravimo sričių apibrėžtumo trūkumus, buvo reikalinga koreguoti viešojo administravimo sritis. Pažymėta, kad nepakanka atlikti funkcijas tik vidaus administravimo srityje tam, kad tam tikras subjektas būtų pripažintas viešojo administravimo subjektu t. y. tam turi būti numatytas funkcijų atlikimas taip pat ir kitose viešojo administravimo srityse, ir siekiant teisinio aiškumo, yra reikalinga atsisakyti vidaus administravimo, kaip viešojo administravimo srities (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ..., 2019) Taip pat aiškinamajame rašte nurodyta, jog siekiant išgryninti viešojo administravimo sritis ir veiklas, Viešojo administravimo įstatymą yra reikalinga papildyti nauju straipsniu apie veiklą, kuri privalomai vykdoma visuose viešojo administravimo subjektuose, tačiau kurios vykdymas vienas pats savaime neleidžia tam tikro subjekto priskirti viešojo administravimo subjektų grupei (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ..., 2019). Omenyje turimas Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnis, kurio pirmoje dalyje nurodytos veiklos, kurios privalomai turi atlikti visi viešojo administravimo subjektai: teikia asmenims įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją (1 punktą); konsultuoja asmenis viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais (2 punktą); vykdo administracinę procedūrą (3 punktą); atlieka

viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą (kai viešojo administravimo subjektas yra viešasis juridinis asmuo) (4 punktas) (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Atitinkamai pažymėta, kad minėtas funkcijas sėkmingai gali vykdyti net ir privataus sektoriaus subjektai, todėl atsižvelgiant į tai, jei atitinkamas subjektas vykdo tik Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnyje nurodytas veiklas ir nevykdo kitų, išskirtinai tik viešajam administravimui būdingų funkcijų, jis nėra laikytinas viešojo administravimo subjektu.

Akcentuotina, jog minėtas pakeitimas buvo reikalingas dėl jo, jog praktikoje kildavo daug nesusipratimų vertinant, ar tam tikros teisinės formos subjektas pagal savo veiklos pobūdį yra laikytinas viešojo administravimo subjektu. Jeigu vykdoma veikla apsiribodavo tik minėtų funkcijų vykdymu, bet nepatekdavo į kitas viešojo administravimo sritis, pavyzdžiui kai informaciją asmenims teikiantis subjektas kartu neišduodavo licencijų ar juridinį faktą patvirtinančių dokumentų, toks subjektas tiesiog nebuvo priskiriamas viešojo administravimo subjektų kategorijai. Atsižvelgiant į tai ir siekiant išspręsti kylančius neaiškumus, viešojo administravimo sritys buvo išgrynintos, atsisakant vidaus administravimo (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ..., 2019). Atkreiptinas dėmesys į tai, jog kartu tai reiškė, kad nuo 2020 m. lapkričio 1 d. asmenys, priimami į pareigas atlikti vidaus administravimo, jau nebeturės valstybės tarnautojo statuso, nebent jiems, pagal pareigybės aprašymą, bus priskirti ir viešojo administravimo įgaliojimai (Deviatnikovaitė, 2020, p. 99). Aiškinamajame rašte taip pat buvo numatyta svarbi aplinkybė, jog siekiant užtikrinti teisėtų lūkesčių principą asmenims, kurie dar prieš pakeitimą atliko vidaus administravimo funkcijas, kurios dar buvo priskirtos viešajam administravimui ir todėl užėmė valstybės tarnautojų pareigybes, buvo numatytos šio pakeitimo įgyvendinimo pereinamosios nuostatos. Buvo numatyta, kad valstybės tarnautojų pareigybės, į kurias asmenys, iki pakeitimas įsigaliojo, priimti vykdyti funkcijas, kurios po pakeitimų įsigaliojimo nebėra laikomos viešuoju administravimu, lieka nepanaikintos, kol tarnybos santykiai su tokias pareigas atliekančiu asmeniu nenutrūksta kitais Valstybės tarnybos įstatyme nustatytais pagrindais (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ..., 2019)

Atsižvelgiant į visą tai kas pasakyta, darytina išvada, jog vidaus administravimo reglamentavimas nuo 1999 m. iki šių dienų, Viešojo administravimo įstatymo kontekste, pasikeitė ganėtinai stipriai. Nuo reglamentavimo, kuriuo įstatymo leidėjas siekė kuo labiau sukurti detalią, su aiškiais užduotimis ir sistemingai funkcionuojančią vidinę sistemą, kuri

didintų asmenų pasitikėjimą viešojo administravimo subjektų veikla, galiausiai buvo prieita prie to, jog neužteko viešojo administravimo subjektams atlikti tik vidaus administravimo funkcijas tam, kad jie būtų pripažinti viešojo administravimo subjektais, dėl ko vidaus administravimas buvo išbrauktas iš viešojo administravimo sričių. Reikėtų atkreipti dėmesį, jog ateityje, būtent dėl vidaus administravimo išbraukimo iš viešojo administravimo sričių sąrašo, mažės asmenų, turinčių valstybės tarnautojų statusą, kadangi asmenys, kurie vykdo vidaus administravimo funkcijas, tokias kaip informacijos teikimas, administracinių procedūrų vykdymas, nebebus laikomi asmenimis, kurie turi viešojo administravimo įgaliojimus. Manytina, jog šis pakeitimas nors ir suteiks teismams teisinio aiškumo vertinant ar tam tikra veikla laikytina viešuoju administravimu, tačiau reikšminga paminėti, jog tai gali pabloginti valstybės tarnautojo profesijos populiarumą, kuri ir taip pastaruoju metu išgyvena sunkų laikotarpį. Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog po 2020 m. lapkričio 1 d. pakeitimo, vidaus administravimo nebelaikant viešojo administravimo sritimi, kartelė tapti valstybės tarnautoju taipogi pakilo. Taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad dabar galiojančioje Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje, skirtingai nei senesnėse redakcijose, galiojusiose iki minėtų 2020 m. pakeitimų, nebėra atskirai išskirta vidaus administravimo tikslų ir vidaus administravimo turinio, dėl ko šis institutas teisiškai nebėra toks aiškus, koks buvo anksčiau.

1.2. Vidaus administravimo sąvoka ir turinys

Pagal dabartiniu metu galiojančio Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 17 dalį, vidaus administravimas laikytinas 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 administravimą (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje taip pat yra nurodoma, kad vidaus administravimo veiklos forma konkrečiai yra tik atitinkamo viešojo administravimo subjekto struktūros tvarkymas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1053-662/2017), t. y. šia veikla tenkinami viešojo administravimo subjekto vidiniai interesai, taip įgyvendinat jo veiklos uždavinius. Atsižvelgiant į tai, darytina prielaida, kad vidaus administravimas yra veikla, kuri išskirtinai

susijusi atitinkamo subjekto vidaus organizavimu, kuriuo užtikrinamas struktūros tvarkymas, dokumentų valdymas, personalo valdymas, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas (Deviatnikovaitė, 2021, p. 38). Tačiau vadovaujantis tokia normos formuluote ir tokia teismų praktika, galima preziumuoti, kad vidaus administravimas yra aiškinamas gana siaurai, t. y. tik kaip santykiai, susiklostantys atitinkamo viešojo administravimo subjekto viduje, atliekant struktūros, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių tvarkymą. Šiuo atveju vidaus administravimą reikėtų suvokti plačiau, priskiriant jam ne tik minėtų funkcijų atlikimą, tačiau visus administracinius santykius, susiklostančius organizuojant visą viešojo administravimo subjektų sistemą. Kaip pavyzdys, prie vidaus administravimo taip pat galėtų būti priskiriami ir įvairių institucijų steigimo, jų tarpusavio bendradarbiavimo, valstybės tarnybos santykiai (Glebové, 2013, p. 95). Taip pat dar gali būti priskiriama ir informacijos technologijų valdymo funkcija, kurią vykdant yra įgyvendinamas valstybės institucijų informacinių technologijų infrastruktūros ir programų valdymas, įskaitant saugumą ir duomenų apsaugą, kuri dabartiniu technologijų amžiuje tapo ypatingai svarbi. Štai A. Bakaveckas vidaus administravimą taip pat apibrėžia plačiau, nurodydamas, kad vidaus administravimo veikla yra apskritai bet kokios valstybinės veiklos, taip pat ir viešojo administravimo, įgyvendinimo privalomas atributas, nepriklausomai nuo to, ar tai būtų būtent vykdomojo tvarkomojo pobūdžio veikla, įstatymų leidžiamoji, teisminė, prokurorinė ar kitos veiklos rūšys. Autorius taip pat pažymi, kad vidaus administravimas yra pagalbinė, atitinkamos institucijos vykdomos pagrindinės veiklos atžvilgiu, veikla, bet be jos pagrindinės veiklos įgyvendinimas būtų neįmanomas, nes būtent vidaus administravimo pagrindu yra sudaromos sąlygos sėkmingam pagrindinių funkcijų vykdymui, o tai sudaro sąlygas normaliam viešojo administravimo institucijos ar kito subjekto funkcionavimui. Priduria ir tai, kad praktiškai kiekviena valstybės ar savivaldybės institucija įgyvendina vidaus administravimo funkcijas (Bakaveckas, 2012, p. 151). Pastarajai pozicijai antrina ir I. Deviatnikovaitė, tačiau praplėsdama subjektų ratą ir nurodydama, kad be valstybės ar savivaldybės institucijų, vidaus administravimą taip pat atlieka ir uždarnosios akcinės bendrovės, akcinės bendrovės, individualios įmonės, įvairūs fondai ar kitos įstaigos (Deviatnikovaitė, 2009, p. 36).

Atsižvelgus į tai kas pasakyta, galima būtų teigti, kad kiekviena valstybės ar savivaldybės institucija ar privati įstaiga, atitinkamai atlieka vidaus administravimo funkciją, siekiant ne tik sudaryti racionalias sąlygas savo veiklos funkcionavimui, tačiau ir užtikrinti efektyvų ir atvirą viešųjų paslaugų teikimą bei valstybės veiklos kokybę, siekiant įvykdyti užsibrėžtus tikslus.

Pažymėtina, jog tam įgyvendinti viešojo administravimo subjektui yra suteiktos plačios diskrecijos teisės. Štai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra pažymėjęs, kad „kiekvienas viešojo administravimo subjektas, spręsdamas įstatymų leidėjo pavestus uždavinius, turi diskrecijos teisę, nepažeisdamas imperatyvių teisės aktų reikalavimų, veikti (*inter alia*) tvarkyti savo struktūrą, tokiu būdu, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku ir tinkamai, laikantis efektyvumo, objektyvumo bei kitų viešojo administravimo principų“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-3085/12). Atsižvelgiant į tai svarbu akcentuoti, kad minėtas viešojo administravimo subjekto struktūros tvarkymas, tinkamu gali būti laikomas tik tuomet, kada vidaus administravimo aktų pagalba yra aiškiai apibrėžta viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) struktūrą, tarnautojų ir darbuotojų pagal darbo sutartį pareigybės, jų teisės ir pareigos, jų atsakomybė už atliekamą veiklą, kontrolė, materialinių ir finansinių išteklių paskirstymas ir kt. Nesant aiškiai ir tinkamai sureguliuotų minėtų aspektų, viešojo administravimo subjekto ar kitos institucijos (įstaigos) viduje, nebus galima pasiekti reikiamo tikslo, kuriuo šiuo atveju ir būtų laikytinas sklandus, efektyvus ir kokybiškas atitinkamų sprendimų priėmimas, kurių pagrindu viešojo administravimo subjektas gali tinkamai vykdyti viešojo administravimo funkcijas.

Verta taip pat pažymėti, jog vidaus administravimo funkcijas vykdo ne tik atitinkamos valstybės ar savivaldybės institucijos (įstaigos) vadovas ar jo pavaduotojas (-ai), tačiau ir kiti administracijos darbuotojai. Tiek įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijose (įstaigose) yra formuojamos administracijos, kurias sudaro valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, kurie taip pat vykdo vidaus administravimo funkcijas (Bakaveckas, 2012, p. 151). Tačiau šiuo klausimu taip pat svarbu akcentuoti, jog dabartiniu reguliavimu, asmeniui, dirbančiam valstybės ar savivaldybės institucijoje, nebeužtenka atlikti tik vidaus administravimą, tam, jog jis būtų laikomas valstybės tarnautoju. Jau buvo minėta, jog po 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusių pakeitimų, vidaus administravimas buvo išbrauktas iš viešojo administravimo sričių, todėl asmenys, kurie darbinami į atitinkamą instituciją (įstaigą) po 2020 m. lapkričio 1 d. atlikti išskirtinai tik vidaus administravimo, pavyzdžiui teikti informaciją, konsultuoti su darbuotojo kompetencija susijusiais klausimais, tačiau papildomai neatlikti kitų Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnyje nurodytų viešojo administravimo sričių, dabartine įstatymo redakcija yra laikomi tik darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartis, o nebe valstybės tarnautojais.

Kalbant apie vidaus administravimo turinį, reikia akcentuoti, jog buvo minėta, kad vidaus administravimas turėtų būti suprantamas plačiau, negu šiuo metu jis yra pateikiamas Viešojo administravimo įstatyme. Tačiau visgi žiūrint formaliai, vidaus administravimo turinys pasireiškia per Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 17 dalyje numatytas struktūros tvarkymo, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymo, funkcijas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Sistemiskai nagrinėjant kiekvieną turinio elementą, pažymėtina, kad **struktūros tvarkymas** pasireiškia valstybės ar savivaldybės institucijų vadovams įgyvendinat veiklos organizavimo funkcijas, tokias kaip vadovavimo kompetencijos tarp vadovo, jo pavaduotojo (-ų), taip pat tarp įvairių tam tikros institucijos struktūrinių padalinių paskirstymą (Bakaveckas, 2012, p. 151). **Dokumentų valdymas** pasireiškia laiku ir kokybiškai parengtais dokumentais; kokybiškai sutvarkytais dokumentais, jog būtų užtikrintas greitas priėjimas prie visų turimų dokumentų; skaidria ir efektyvia veikla; dokumentų išsaugojimu reikiama laiką, kad būtų užtikrinti atitinkamos įstaigos veiklos įrodymai ir su įstaigos veikla susijusių fizinių bei juridinių asmenų teisės (Grigonienė *et al*, 2014, p. 11). **Personalo valdymas** pasireiškia per valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, priėmimą į tarnybą ar darbą, vidinius valstybės tarnautojų perkėlimus, pareigybių sąrašo ir aprašymų tvirtinimą ir keitimą, taip pat jų atleidimą iš tarnybos ar darbo, skatinimo ir atsakomybės priemonių valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, taikymą. Galiausiai turimų **materialinių ir finansinių išteklių valdymas** pasireiškia per finansinį, materialinį-techninį, informacinį, socialinį-buitinį ir kitokį atitinkamos institucijos valstybės tarnautojų bei darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis aprūpinimą, kontrolės, koordinavimo ir strateginio planavimo funkcijų įgyvendinimą ir pan. (Bakaveckas, 2012, p. 151-152). Šie paminėti vidaus administravimo turinio elementai arba kitaip tariant jo funkcijos, yra pagrindinės ir pasireiškia visose valstybės ar savivaldybių institucijose (įstaigose) vykdant vidaus administravimą, tačiau jos nėra vienintelės. Verta pažymėti, jog minėtos funkcijos neturi tiesioginio poveikio viešiesiems santykiams, tačiau darbo autoriaus nuomone, be jų tinkamo įgyvendinimo, viešojo administravimo institucija, sistemiskai, negalėtų tinkamai vykdyti viešojo administravimo. Dėl šios priežasties darytina išvada, kad vidaus administravimas turi netiesioginę įtaką viešojo administravimo subjektui įgyvendinanti bendruosius viešuosius santykius.

Atsižvelgiant į visą tai kas pasakyta, galima teigti, jog vidaus administravimas yra veikla, kurios metu yra tvarkomi valstybės, savivaldybių ar jų institucijų (įstaigų) ar net privačių

institucijų (įstaigų) vidiniai interesai, t. y. juo užtikrinami pagrindiniai vidaus administravimo elementai - tinkamas struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, materialinių ir finansinių išteklių valdymas ir kt. Vidaus administravimas yra būtinas, kad tokios valstybinės institucijos kaip Vyriausybė, ministerijos, savivaldybės ir kiti viešojo administravimo subjektai, užtikrindami kontrolę ir vadovaudamiesi atitinkamais principais, sėkmingai ir efektyviai atliktų kiekvienai institucijai (įstaigai) priskirtas funkcijas ir kad tose institucijose (įstaigose) būtų laiku parengiami, priimami ir įgyvendinami administraciniai sprendimai. Tai taip pat yra būtina, kad valstybės institucijos (įstaigos) galėtų kokybiškiau patenkinti piliečių poreikius ir užtikrinti valstybės veiklos skaidrumą ir patikimumą. Todėl nesant aiškiai sureguliuotų vidinių organizacinių klausimų, neįmanoma tikėtis efektyvaus, kokybiško, skaidraus ir teigiamą rezultatą nešančio viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) darbo.

2. VIDAUS ADMINISTRAVIMO SANTYKIS SU VIEŠUOJU ADMINISTRAVIMU

Visų pirma prieš pradėdant analizuoti vidaus administravimo ir viešojo administravimo tarpusavio santyki, reikėtų trumpai paanalizuoti, kas yra laikoma viešuoju administravimu. Amerikiečių mokslininkas D. H. Rosenbloom teigia, kad vieni viešąjį administravimą supranta kaip vadybą, kiti pabrėžia jo politinę prigimtį, o treči nurodo, kad tai teisinis procesas, nes jis įgyvendinamas laikantis įstatymo raidės (Rosenbloom, 1986). Pagal tai, galima teigti, jog viešasis administravimas neatsiejamai yra susijęs su valdžių padalijimo principų, pagal kuri egzistuoja trys valdžios – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė. Kiti amerikiečių mokslininkai nurodo, kad viešasis administravimas suvokiamas kaip tikslų įvykdymas kitų organizuotomis pastangomis, kaip veikla apimanti būtinas sutelkti organizacijas ir žmogiškuosius išteklius, kaip politikos perkėlimas į programas ir projektus, kaip idėjų perkėlimas į veiklą, kuri pagerintų žmonių gyvenimą (McKinney *et al*, 1998, p. 62). Atsižvelgus į tai, viešasis administravimas yra neatsiejama politikos, o kartu ir demokratijos dalis, nes juo yra užtikrinamas atitinkamų valstybinių funkcijų pasidalijimas. Ir būtent tai, A. Bakavecko nuomone, viešąjį administravimą daro viešą ir kartu atskiria jį nuo privataus arba verslo administravimo (Bakaveckas, 2007, p. 118).

Žvelgiant į Lietuvos teisės aktus, atkreiptinas dėmesys, jog viešasis administravimas yra dar pakankamai nesena kategorija. Viešojo administravimo sąvoka pirmą kartą Lietuvos teisės sistemoje buvo įtvirtinta 1999 m. birželio 17 d., kai buvo priimtas Viešojo administravimo įstatymas. Pagal tuomet galiojusią Viešojo administravimo įstatymo redakciją, viešasis administravimas buvo suprantamas kaip veikla, kuria įstatymais ir kitais teisės aktais yra reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti. Tuo metu taip pat buvo įtvirtintos trys viešojo administravimo sritys - administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas ir viešųjų paslaugų teikimo administravimas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Su laiku viešojo administravimo reglamentavimas kito, prie jo pridėdant naujas sritis ir nurodant, jog tai yra įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas,

viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999).

Kaip matyti, vidaus administravimas jau nuo pirmosios Viešojo administravimo įstatymo redakcijos sudarė viešojo administravimo dalį. Tačiau toks reglamentavimas ilgą laiką kėlė klausimą ar tikrai vidaus administravimas turėtų būti priskirtas viešajam administravimui. Buvo abejojama, ar pagrindinės viešojo administravimo funkcijos, t. y. struktūros tvarkymas, dokumentų valdymas, personalo valdymas ir turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas, gali būti laikomos viešojo administravimo sudėtine dalimi. Teigta, jog visos šios funkcijos yra svarbios bet kokios teisinės formos juridiniams asmenims, tačiau būtent tai, kad valstybės ir savivaldybių institucijose (įstaigose) vidaus administravimas neturi išskirtinumą lyginant su privataus sektoriaus juridinių asmenų vidaus administravimu, leido daryti išvadą, kad nė viena iš Viešojo administravimo įstatyme nurodytų vidaus administravimo funkcijų nėra sietina su išskirtinėmis viešojo administravimo funkcijomis, kurios yra pavestos atlikti išskirtinai tik valstybės tarnautojams. Buvo nurodyta, kad tuo atveju, kai valstybės ar savivaldybės institucija (įstaiga) kontroliuoja, prižiūri, kaip kiti jiems pavaldūs ar nepavaldūs subjektai valdo jiems tenkančius materialinius ir finansinius išteklius, personalą, dokumentus, tuomet tokias funkcijas vykdančias darbuotojas turėtų įgyti valstybės tarnautojo statusą. Tačiau tada, kai dirbantysis vykdo vidaus administravimo funkcijas, jis turėtų būti laikomas tik darbuotoju, dirbančiu pagal darbo sutartį (Glebové, 2008, p. 51-52). V. Tiažkijus taip pat yra pažymėjęs, kad vidaus administravimas nėra viešasis administravimas, todėl vidaus administravimo funkcijas vykdančias asmenys, neturėtų būti laikomi valstybės tarnautojais (Tiažkijus, 2005, p. 129). Galiausiai atsižvelgiant į tai ir dar kitus aspektus, po darbe jau minėtų 2020 m. lapkričio 1 d. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimų (detaliau 1.1. potemėje), vidaus administravimas buvo išbrauktas iš viešojo administravimo sričių sąrašo. Šiuo atveju reikia akcentuoti, jog minėtas pakeitimas yra logiškas ir suprantamas, kadangi valstybės ir savivaldybių institucijose (įstaigose) vidaus administravimas pats savaime iš tiesų niekuo nesiskiria nuo privačiuose juridiniuose asmenyse užtikrinamo vidaus administravimo, t. y. tiek valstybės ir savivaldybės institucijose (įstaigose), tiek privačiuose juridiniuose asmenyse privaloma užtikrinti vidaus administravimo funkcijų vykdymą, t. y. - dokumentų valdymą, personalo valdymą, struktūros tvarkymą, materialinių ir finansinių išteklių valdymą ir kt., tam, kad subjektas galėtų tinkamai funkcionuoti ir atlikti tai, kam jis buvo įsteigtas. Taip pat pažymėtina, jog po šio įstatymo pakeitimo, palengvėjo darbas tenkantis teismams, kadangi

atsisakius vidaus administravimo srities, tapo lengviau kvalifikuoti subjektus, vykdančius viešąjį administravimą.

Taip pat kalbant apie vidaus administravimo ir viešojo administravimo tarpusavio santykį, svarbu paminėti, jog tiek vidaus administravimo tiek viešojo administravimo sąvokos yra visiškai skirtingos, kurios apibrėžia skirtingus valdymo lygius ir pobūdžius. Štai remiantis dabartiniu metu galiojančios Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 18 dalimi, viešuoju administravimu laikytina teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti, t. y. jo pagalba yra vykdomas administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Praktiškai identišškai nurodo A. Andruskevičius ir L. Paškevičienė teigdami, kad viešasis administravimas yra įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti (Andruskevičius *et al*, 2011, p. 21-22). Kita vertus vidaus administravimas, kaip jau ne kartą buvo minėta, pagrinde yra siejamas su struktūros tvarkymu, personalo, dokumentų ir materialinių ir finansinių išteklių valdymu ir kuris vyksta atitinkamos institucijos (įstaigos) viduje. Atsižvelgiant į tai galima teigti, kad vidaus administravimas yra tam tikras valdymo procesas, kurio metu yra reguliuojami vidiniai, atitinkamų valstybės ar savivaldybės institucijų (įstaigų), pavyzdžiui tokių kaip švietimo įstaigų, teisinių institucijų ir kt., valdymo procesai, tam kad jos veiktų kokybiškai ir efektyviai. Trumpiau tariant, vidaus administravimas apima veiksmus, kuriuos valstybės ar savivaldybės institucijos (įstaigos) turi atlikti, norint užtikrinti sklandų institucijos (įstaigos) veikimą. Šiuo atveju skirtingai nei viešasis administravimas, vidaus administravimas tiesiogiai nėra susijęs su viešosios politikos formavimu ir nėra orientuotas į visą visuomenę. Vidaus administravimu dėmesys sutelkiamas į vidinę institucijos (įstaigos) darną ir apsiriboja tik tarnybiniais ir darbo santykiais su atitinkamu viešojo administravimo subjektu ar jo institucijomis (įstaigomis), susijusių subjektų ratu.

Kaip bebūtų, svarbu pažymėti tai, jog nors vidaus administravimas ir nebėra laikomas viešojo administravimo sritimi teisine prasme, nors ir skiriasi šių dviejų institutų taikymo sritis, tačiau būtų netikslinga teigti, jog vidaus administravimas nėra laikytinas viešojo administravimo dalimi bendrąją prasme. Darbo autoriaus nuomone, vidaus administravimu visgi netiesiogiai yra daromas poveikis viešajam administravimui. Šiuo atveju vidaus

administravimo poveikis viešajam administravimui pasireiškia tuo aspektu, jog jis padeda viešojo administravimo subjektui ar jo institucijoms (įstaigoms) pasiekti savo tikslus, skatinti atliekamo darbo efektyvumą, gerinti personalo valdymą ir stebėti finansinių išteklių rodiklius. Priešingu atveju, vidaus administravimu neužtikrinus minėtų aspektų, viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) atliekamas viešasis administravimas nebūtų kokybiškas ir viešasis interesas nebūtų tenkinamas tokiu lygiu, koku turėtų. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog užtikrinus tinkamą vidaus administravimo funkcijų vykdymą, tinkamai bus vykdomas ir viešasis administravimas.

Apibendrinus tai kas pasakyta, galima daryti išvadą, kad viešasis administravimas yra platesnis institutas, apimantis visas viešojo sektoriaus veiklas, susijusias su valdymu, teisėkūra, politika, paslaugų teikimu ir kt., skirtingai nei vidaus administravimas, kuris apsiriboja tik atitinkamos institucijos (įstaigos) veiklos ribomis. Taip pat pažymėtina, kad vidaus administravimas po 2020 m. lapkričio 1 d. pakeitimų nebėra laikomas viešojo administravimo sritimi, tačiau dėl to manyti, jog vidaus administravimas nebėra niekaip susijęs su viešuoju administravimo ir nedaro pastarajam jokios įtakos, būtų klaidinga. Vidaus administravimas, kaip bebūtų, netiesiogiai daro ženklų poveikį viešajam administravimui, nes būtent vidaus administravimo pagalba yra užtikrinama, kad viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) vykdomas viešasis administravimas būtų kokybiškas, efektyvus ir svarbiausia tenkinantis viešąjį interesą.

3. VIDAUS ADMINISTRAVIMO AKTŲ SAMPRATA

3.1. Valdymo (administracinio) akto raida lyginamojoje ir Lietuvos teisės sistemoje

Valdymo arba kitaip tariant administracinio akto pavyzdžių galima rasti net pačiose seniausiose civilizacijose. Vienu ryškiausiu pavyzdžiu galima nurodyti dar V amžiuje prieš Kristų, Senovės Romoje sudarytą Dvylikos lentelių rinkinį. Štai X lentelės 1 straipsnyje buvo įtvirtinta sanitarinė taisyklė, kurioje nurodyta, kad „*mirusiojo mieste niekas tenelaidoja ir tenedgina*“ (Vėlyvis, Jonaitis, 2007, p. 113). Šiuo atveju kaip analogiška dabartinių laikų pavyzdį galima nurodyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 19 d. nutarimu Nr. 1207 patvirtintas kapinių tvarkymo taisyklės¹ (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2008). M. Maksimaitis taip pat pažymi, kad Romos Respublikos laikais įstatymų buvo leista nemažai, kurių daugumą sudarė valstybės santvarkos, žemės valdymo, administravimo ir kiti įstatymai (Maksimaitis, 2002, p. 42). Tačiau po barbarų atakų, visa senovės Romos civilizacija, o kartu ir teisės sistema buvo sugriauta. Primityvus barbarų gyvenimo būdas, natūrinis ūkis, regioninis ekonomikos pobūdis, didelių miestų nebuvimas ir menki prekybiniai ryšiai lėmė žemą teisinio reguliavimo lygį, savotišką teisinio reguliavimo regresą, kuris tarsi sustabdė Vakarų teisės raidą. Pažymėtina, kad teisės, kaip griežtos socialinio reguliavimo sistemos, vakarų Europos tautų gyvenime iki pat XI a. tebuvo tik užuomazgos (Maksimaitis, 2002, p. 42). Pažymėtina, jog ir viduramžių laikotarpiu administracinio akto institutas nežengė didelių žingsnių į priekį. Absoliučioje daugumoje Europos valstybių įsitvirtinusioms monarchijoms, o vėliau dar ir absoliutinėms monarchijoms, kuomet visą valdžia buvo sutelkta vieno asmens rankose, nebuvo galima tikėtis, jog administracinis aparatas funkcionuos taip, jog jo pagrindu būtų tenkinami viešieji interesai. O atsižvelgiant į tai, jog viešojo intereso egzistavimas buvo lygus nuliui, lygiai taip pat negalima teigti, jog egzistavo ir administraciniai aktai.

¹ Pavyzdžiui taisyklių pirmame punkte yra nurodyta, kad šios taisyklės nustato „kapinių priskyrimo neveikiančioms, riboto laidojimo ar veikiančioms kapinėms, kapinių perdavimo juridinio asmens teises turinčiai religinei bendruomenei ar bendrijai, leidimo laidoti išdavimo, kapaviečių ar kolumbariumo nišų skyrimo ir laidojimo jose, kapinių priežiūros ir kitų su kapinių tvarkymu susijusių darbų ir paslaugų atlikimo tvarką. Šios taisyklės yra privalomos tvarkant visas kapines, kuriose palaidoti ir (ar) laidojami žmonių palaikai, įskaitant balzamuotus ir kremuotus žmonių palaikus“.

Tačiau esminių istorinių įvykiu, paskatinusiu administracinio akto atsiradimą, laikytina 1789 m. Prancūzijoje įvykusi Didžioji Prancūzijos revoliucija, kuri lėmė pokyčius visuomenėje, kuriems vykstant teisė buvo gerokai atnaujinta, adaptuota naujiems poreikiams arba net iš esmės atsisakyta senosios tvarkos ir sukurta, galima teigti, nauja teisė (Maksimaitis, 2002, p. 253). Visą tai lėmusia pagrindine priežastimi laikytina to metų švietėjų idėjos, kurių pačioje viršūnėje buvo Š. Monteskjė išskirtas valdžių padalinimo principas, kuris ir padėjo pamatus administravimo akto įsitvirtinimui. Feodalizmą keitė kapitalizmas, absoliutines monarchijas – konstitucinės monarchijos, buvo atsigręžta į žmogų ir jo teises, pripažinta žmogaus laisvė, o vietoj totalinės policinės valstybės atsirado nauja, teisinė valstybė (Maksimaitis, 2002, p. 254). Teisiniai santykiai tapo vis sudėtingesni, todėl didėjo valstybės aktyvumas įvairiose gyvenimo srityse (Maksimaitis, 2002, p. 260-261). Visa tai padidino dėmesį valstybės vaidmeniui visuomenėje. Dėl visų šių priežasčių imtasi priemonių valstybės ir piliečių santykiams reguliuoti, valstybės galios riboms apibrėžti ir efektyviai valstybės institucijų sistemai sukurti. Naujų teisinių sistemų kūrimą žemyne labiausiai palengvino centrinės valstybės valdžios institucijos, kurios tam intensyviai naudojo teisės aktus. Tai įvairūs poįstatyminiai aktai, kurių priėmimas dažniausiai siejamas su įstatymų vykdymu (Maksimaitis, 2002, p. 256-257). Kitaip tariant, pradėjo plisti administracinių aktų taikymas, kurių pagrindu buvo detalizuojamos hierarchiškai aukščiausiuose teisės aktuose sureglamentuotos normos, taip tinkamai ir efektyviai vykdant valstybės valdymą.

Daugelis Europos šalių pasekė Prancūzijos pavyzdžiu ir taip pat įdiegė valdžių padalijimo teoriją. Valstybės palaipsniui didino savo administracines struktūras, kad pagerintų valdymą. Kartu padaugėjo įstatymų, kuriuos priima vykdomoji valdžia, siekdama įgyvendinti valstybės valią. Dėl tokios įstatymų gausos tapo sunku sureguliuoti administracinių institucijų teisinius santykius. Siekiant apsaugoti visuomeninių santykių stabilumą ir jau priimtų administracinių aktų galiojimą, reikėjo susisteminti administracinius aktus į vieną visumą – administracinę teisę. A. Vaišvila yra nurodęs, kad savarankiškos teisės šakos atsiradimui yra būtinas visuomeninių santykių savitumo laipsnis, jų socialinė svarba, būtinybė taikyti šiai santykių grupei specialų teisinio reguliavimo metodą ir nebuvimas galimybės tuos santykius sureguliuoti jau turimų teisė šakų normomis (Vaišvila, 2004, p. 337). Atsižvelgiant į visą tai galima teigti, kad pačių administracinių aktų atsiradimas paskatino ir naujos teisės šakos, t. y. administracinės teisės atsiradimą, kadangi minėti aktai savo turiniu ir reguliavimo sritimi, negalėjo būti priskirti prie jau esamų teisės šakų.

Kalbant nacionaliniu aspektu galima teigti, jog administracinės teisės normų ir jų pagrindu priimtų administracinių aktų, įgyvendinančių viešąjį interesą, buvo jau Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės teisės šaltiniuose. Pavyzdžiui remiantis 1529 m. I Lietuvos Statuto normomis buvo saugomi kunigaikščio ir žemvaldžių žemėse gyvenantys laukiniai žvėrys ir paukščiai, ežerai, bitynai ir kiti gamtos turtai. Reguluodamas bebrų apsaugą Statuto 9 straipsnis draudė savininkams, kurių žemėje buvo kunigaikščio ar bajoro bebravietės, arti aplink jas žemę, šienauti pievas, kirsti krūmus (Marcijonas, 1978, cituota Andruškevičius, 2004, p. 20). Tačiau kaip pažymi M. Maksimaitis, Lietuvos istorinės teisės raida ir tuo pačiu likimas buvo nulemtas agresyvių kaimyninių valstybių, joms atėmus Lietuvos valstybingumą. Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė, kaip valstybė, buvo panaikinta XVIII a. pabaigoje, ją kartu su Lenkija pasidalijus trims to meto galingoms ir agresyvioms kaimynėms – Rusijai, Prūsijai ir Austrijai. Tuo pačiu ir teisei, kuri tuo metu buvo pasiekusi aukštą išsivystymo lygį ir ypač garsėjo pagrindiniu savo šaltiniu – Lietuvos Statutu, buvo nukirstos gyvybingumą teikusios šaknys, iš jos atimta galimybė plėtotis, tobulėti ir žengti drauge su gyvenimu (Maksimaitis, 2001, p. 15). Iki pat 1918 m. valdymo teisėje vyravo didžiulė sumaištis. Įsigalėdavo vis kitos administracijos – Napoleono administracija, carinės Rusijos (Deviatnikovaitė, 2009, p. 195).

Tačiau 1918 m. vasario 16 d. Lietuvai paskelbus nepriklausomybę ir pradėjus kurtis moderniai valstybei, kartu su tuo pradėjo vystytis ir administracinis aparatas, kurio priešakyje buvo administracinių aktų leidyba. Iki 1921 m. buvo skelbiami įvairūs teisės aktai, tokie kaip cirkuliarai, deklaracijos, darbo sutvarkymai, dėsniai, dekretai, aplinkraščiai ir kt. Tačiau nuo 1921 m. įstatymų leidyba perėjo į Seimo ir Prezidento kompetenciją, Ministrų kabinetas arba atskiri ministrai leido taisykles, instrukcijas įstatymams vykdyti. Statutais, regulaminais buvo nustatoma įstaigų, komisijų, organizacijų santvarka ir veiklos kompetencija. Įsakymus tam tikriems veiksams ar pavedimams atlikti leido šalies Prezidentas, ministrai, atskirų įstaigų vadovai (Deviatnikovaitė, 2009, p. 199). M. Romeris savo monografijoje „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“ siekė sugrupuoti minėtus aktus, išskirdamas administracijos „reglamentinius aktus“ ir „žemesnės rūšies įstatymus“, taip pat „administracinius individualius aktus“ arba „administracijos įsakymus“. M. Romeris išskyrė dviejų tipų norminius administracinius aktus – tokius, kuriais įgyvendinami įstatymai, ir tokius, kuriais atliekamas vidaus administravimas - „autonominis reglamentus“ (Romeris, 1931, cituota Deviatnikovaitė, 2021). Šiuo atveju galima pastebėti, jog tuo metu jau pradėjo formuotis

atskirų institucijų (įstaigų) ir jų struktūros ir darbo tvarkos administravimas, t. y. vidaus administravimas.

Visgi 1940 m. Sovietų Sąjungai okupavus ir vėliau aneksavus Lietuvą, administracinio akto svarba ir suvokimas vėl keitėsi. Kadangi sovietmečiu pagrindiniu ideologiniu objektu buvo laikoma valstybė ir jos interesai, viešoji teisė ėmė dominuoti ir reguliuoti praktiškai visas gyvenimo sritis, net ir privatų gyvenimą. Atsižvelgiant į tai, administracinei teisei buvo skiriamas išskirtinis dėmesys. Ji apėmė visuomeninius santykius, kurie dabartiniu metu būtų traktuojami kaip privatinės teisės objektai, t. y. nekilnojamojo turto, transporto ir kt. santykiai. Automatiškai didėjant administracinės teisės taikymo sričiai, didėjo ir administracinių aktų svarba. Administraciniais aktais valdymo organai nustatė tam tikras teisės normas ir taikė jas, reguliavo visuomeninius santykius valstybiniame valdyme, tiesiogiai, nenutrūkstamai ir operatyviai vadovavo ūkinei, socialinei – kultūrinei ir administracinei – politinei veiklai (Lapinskas, Petkevičius, 1980, p. 166). Atkreiptinas dėmesys, jog administraciniai aktai tuo metu buvo visiškai paveikti tuometinio režimo ir egzistavusios politikos, kadangi jie buvo skirti ne tik įstatymų, bet ir įvairių partinių direktyvų įgyvendinimui (Andriulis, 2002, p. 467). Atsižvelgiant į tai, savo turiniu, administraciniai aktai labiau priminė neribotų valdžios galių užtikrinimo priemones, nei demokratinius ir viešąjį interesą tenkinančius teisės aktus. Tai patvirtina ir tų laikų šaltiniai, kuriuose nurodoma, kad „administraciniais aktais vienašališkai išreiškiama valstybės valia, kuriai turi paklusti visi nurodytieji valdymo objektai, valdymo aktai sukuria teisinius rezultatus, kurie yra atitinkamų valstybinio valdymo organų vienašališkų sprendimų išvada“ (Lapinskas, Petkevičius, 1980, p. 166).

Galiausiai Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, nors ir egzistuojant sovietiniam palikimui, visgi pasikeitė ne tik valstybės sistema, tačiau ir bendras požiūris į teisę. Nebe valstybė, o piliečiai, jų teisės ir laisvės pradėtos laikyti didžiausia vertybe. Tuo remiantis buvo pakeista ir administracinių aktų samprata. Atribojus valstybinį valdymą nuo privatinų teisinių santykių, automatiškai sumažėjo administracinių aktų taikymo sritis, prioritetą teikiant piliečiams tenkančių teisių įgyvendinimui, o ne valstybės interesų realizavimui. Nuo tada administraciniais aktais siekiama užtikrinti įstatymų vykdymą, taiką ir saugumą valstybėje, padėti įgyvendinti jos piliečių teises, o ne priešingai – jas riboti.

Atsižvelgiant į tai kas pasakytina, darytina išvada, jog administracinių aktų atsiradimas gali būti siejamas dar su senovės Roma ar kitomis senosiomis civilizacijomis, tačiau taip, kaip

mes administracinius aktus suvokiame dabar ir taip kaip juos taikome, galime sieti su švietėjų idėjų skleidimu, ypatingai išskiriant valdžių padalijimo principą ir Prancūzijoje įvykusiais skambiais istoriniais įvykiais. Pažymėtina, jog administraciniai aktai yra laikytini aktais, kuriais visgi yra įgyvendinama valstybės valdžia. Tačiau čia atkreiptinas dėmesys, jog valstybės valdžios įgyvendinimas turi būti abipusis, t. y. tarp valstybės ir piliečio, taip tenkinant viešąjį interesą. Priešingu atveju, ką rodo ir Lietuvos istorija aptariamu aspektu, administraciniais aktais bus tenkinami vienašališkai tik valstybės interesai, jos piliečius paliekant nuošalyje. Todėl galima drąsiai teigti, kad administracinė teisė ir jos pagrindu priimami administraciniai aktai, gali būti tinkami ir tenkinti visuomeninius interesus, tik funkcionuojant demokratinei sistemai.

3.2. Vidaus administravimo aktai, požymiai, klasifikavimas ir teisėtumo reikalavimai

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje ne kartą yra akcentavęs, kad „viešojo administravimo subjekto tvarkymas – tai vidaus administravimo veiklos forma, kuria užtikrinamas ne tik viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas, bet ir jam priskirtų viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimas“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1836-14). Šiuo atveju akcentuotina, jog minėtas viešojo administravimo subjekto tvarkymas pasireiškia per vidaus administravimo aktus, kurių pagrindu viešojo administravimo subjektas gali užtikrinti institucijų (įstaigų) darbo, vidaus organizacinę, bendravimo su išorės subjektais tvarką (Deviatnikovaitė, 2021, p. 114).

Lietuvos vyriausiasis teismas taip pat yra nurodęs, kad „vidaus administravimo aktais laikytini tokie aktai, kurie neturi visuotinio privalomumo aspekto, t. y. jie nenustato visiems privalomų elgesio taisyklių ir dėl šios priežasties nėra laikytini norminiais administraciniais aktais“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-226/13). Vidiniai aktai viešosios teisės srityje yra privalomi ribotai – tik asmenims arba organams, susijusiems tarnybiniu pavaldumu. Kaip pastebi I. Deviatnikovaitė, administraciniai teismai vidaus administravimo aktus taip pat yra pavadinę bendro pobūdžio organizacinėmis tvarkomosiomis taisyklėmis, tačiau nurodo, kad tas taisyklės taip pat galima įvardinti kaip vidines normines instrukcijas, nes jos yra privalomos

atitinkamos organizacijos tarnautojams ar darbuotojams (Deviatnikovaitė, 2021, p. 113). Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys, jog ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje taip pat yra pažymėta, kad „vidaus administravimas visada yra nukreiptas į vidinį viešojo administravimo subjekto veiklos organizavimą, todėl aktai, priimami vidaus administravimo metu, visada yra adresuojami subjektams, tam tikrais sisteminiiais, struktūriniais ir (ar) organizaciniais ryšiais susijusiems su šį aktą priėmusiu subjektu. Atitinkamai vidaus administravimo aktų privalomumą asmenims, kuriems jie adresuojami, lemia ne šiuose aktuose įtvirtinta valstybės valia, išreikšta per viešojo administravimo subjektams suteikiamus įgaliojimus, o šių asmenų organizacinis ir (ar) struktūrinis pavaldumas jį priėmusiam subjektui bei būtinybė paklusti atitinkamos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos vidaus darbo tvarkai“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-444-1/2007). Atsižvelgiant į tai, vidaus administravimo aktais laikytini daugiausia abstraktaus pobūdžio aktai, kurių pagrindu yra nustatoma viešojo administravimo subjekto institucijos ar įstaigos vidaus tvarka.

Kalbant apie vidaus administravimo aktų požymius, tai administracinės teisės teorijoje yra išskiriami tokie: abstraktumas; privalomumas ribotam asmenų skaičiui; šių aktų išleidimas grindžiamas pavaldumo ryšiu tarp vadovo ir pavaldinio (nereikalingas įstatymais nustatytas įgaliojimas); išleidžiami neoficialiai, t. y. šie aktai neskelbiami teisės aktų registro sistemoje, o pati tokių aktų išleidimo tvarka gali būti nustatyta taip pat vidiniame akte arba visai nenustatyta (Sladeček, 2019 cituota Deviatnikovaitė, 2021, p. 114). Tačiau pažymėtina, jog iš išvardintų požymių, svarbiausiu yra laikytinas tas, kad vidaus administravimo aktais nustatytos užduotys bei pareigos yra privalomos tiesiogiai tik tiems subjektams, kurie pavaldumo santykiais yra susiję su atitinkamu viešojo administravimo subjektu ar jo institucija (įstaiga). Kaip minėta, pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką „vidaus administravimo aktų privalomumą asmenims <...> lemia <...> šių asmenų organizacinis ir (ar) struktūrinis pavaldumas jį priėmusiam subjektui bei būtinybė paklusti atitinkamos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos vidaus darbo tvarkai“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje I-444-1/2007). Atsižvelgiant į tai, vidaus administracinių aktų taikymo riba prasideda ir baigiasi atitinkamą aktą priėmusios institucijos (įstaigos) ribose, t. y. tokie aktai taikomi tik su viešojo administravimo subjektu ar jo institucija (įstaiga) pavaldumo santykiais surištiems valstybės tarnautojams arba joje pagal darbo sutartį dirbantiems darbuotojams.

Akcentuotina, kad ir privačios įmonės turi vidinius aktus. Tačiau lyginant viešojo administravimo subjekto ir privačios įmonės vidinius aktus, pasakytina, kad pavaldumo santykis viešojo administravimo subjekte paprastai numatytas įstatymais, o privačioje įmonėje šis santykis išplaukia iš darbo teisinių santykių (Deviatnikovaitė, 2021, p. 114). Kalbant konkrečiau, pažymėtina, kad vidaus administravimas dažniausiai yra reglamentuojamas poįstatyminiais teisės aktais, kurie nustato viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) veiklos tvarką, sąlygas, svarbiausias administracines procedūras (Deviatnikovaitė, 2009, p. 36). Minėti poįstatyminiai aktai yra priimami tiek centrinių, tiek teritorinių ir tiek vietos savivaldos administravimo subjektų. Atsižvelgiant į tai, galimas vidaus administravimo aktų klasifikavimas į tuos, kuriuos priima centriniai, teritoriniai ir vietos savivaldos viešojo administravimo subjektai, atliekant jiems įstatymo pavestas vidaus administravimo funkcijas. Pažymėtina, jog šiuo atveju bus nagrinėjami ne visi, tačiau darbo autoriaus nuomone ryškiausi subjektai, esantys Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje, kurie atlieka vidaus administravimą ir priima atitinkamus vidaus administravimo aktus. Taip pat atkreiptinas dėmesys, jog teritorinių viešojo administravimo subjektų atliekamas vidaus administravimas darbe atskirai nėra nagrinėjamas.

Visų pirma kalbant apie centrinių viešojo administravimo subjektų priimamus vidaus administravimo aktus, galima išskirti Respublikos Prezidento priimamus potvarkius. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 9 straipsnio 3 dalyje yra nurodyta, kad Respublikos Prezidento kanceliarijos vidaus darbo organizavimo klausimais ir kitais teisės aktuose nustatytais atvejais Respublikos Prezidentas leidžia potvarkius. To paties įstatymo 13 straipsnis nurodo, kad Respublikos Prezidento kanceliarija yra valstybės įstaiga, padedanti Respublikos Prezidentui įgyvendinti jo funkcijas ir atliekanti Respublikos Prezidento rezidencijos finansinį, ūkinį ir materialinį aptarnavimą (1 dalis); Respublikos Prezidento kanceliarija yra viešasis juridinis asmuo, turintis atsiskaitomąją sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir pavadinimu „Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija“ (2 dalis); Respublikos Prezidento kanceliarijai vadovauja Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleris. Respublikos Prezidento kanceliarijos kancleris yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, kurį priima į pareigas ir iš pareigų atleidžia Respublikos Prezidentas (3 dalis); Respublikos Prezidento kanceliarijos nuostatus ir struktūrą tvirtina Respublikos Prezidentas (4 dalis) (Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas, 1993). Šiuo atveju reiktų pažymėti, kad pagal Lietuvos teisę, dėl savo ypatingo statuso, Respublikos

Prezidentas nėra laikytinas viešojo administravimo subjektu, todėl jo priimami aktai, pavyzdžiui dekretai, nėra administracinės teisės objektu ir dėl šios priežasties administraciniams teismams jie neskundžiami. Tačiau šiuo atveju atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas viename iš savo nutarimų yra pasakęs, kad „valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų veikloje, be joms pavestų valstybės funkcijų vykdymo, esama ir kitokios veiklos, *inter alia* susijusios su vidinio administravimo funkcijų vykdymu“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2010 m. gegužės 13 nutarimas). Atsižvelgiant į tai, ką pastebi ir I. Deviatnikovaitė, pats Konstitucinis teismas pripažįsta, kad valstybės vadovo sprendimai vidaus administravimo srityje, laikytini ne konstituciniais, bet administraciniais įgaliojimais (Deviatnikovaitė, 2021, p. 149). Būtent analizuojamu atveju, remiantis minėtu įstatymu, pažymėtina, kad tarp Respublikos Prezidento ir jo kanceliarijos susiklosto tarnybiniai teisiniai santykiai ir jų metu priimami aktai, šiuo atveju potvarkiai, kuriais yra nustatoma vidinė Prezidento institucijos, o kartu ir jo kanceliarijos tvarka ir kiti esminiai dalykai, dėl kurių Prezidento institucija *in corpore* gali funkcionuoti. Todėl dėl to, jog minėtais aktais yra tvarkoma vidinė institucijos tvarka ir kad tarp Respublikos Prezidento ir jo kanceliarijos susiklosto tarnybiniai teisiniai santykiai, Respublikos Prezidento potvarkiai laikytini vidaus administraciniais aktais ir todėl jie gali būti nagrinėjami administraciniuose teismuose. Galima išskirti tokius Prezidento potvarkius: potvarkiai dėl Prezidento kanceliarijos nuostatų, struktūros patvirtinimo, kanclerio skyrimo, Prezidento politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus, Kanceliarijos valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų skaičiaus, Pilietybės reikalų komisijos narių skyrimo, savo ir Respublikos Prezidentą lydinių asmenų vizitų į užsienio šalis, dėl darbo vizitų į Europos Vadovų Tarybą ir t. t. (Deviatnikovaitė, 2021, p. 150).

Taip pat prie centrinių subjektu priimamų vidaus administravimo aktų taip pat galima išskirti ministro pirmininko priimamus potvarkius. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 43 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta, kad Ministras Pirmininkas pagal savo kompetenciją organizaciniais, personaliniais ir kitais klausimais priima potvarkius arba operatyvinius sprendimus – pavedimus, įforminamus rezoliucija. Pagal to paties įstatymo 24 straipsnio 3 dalį, ministras pirmininkas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų ministro pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, kitus įstatymų nustatytus valstybės tarnautojus ir pareigūnus; Vyriausybės kancleriui gali pavesti priimti į pareigas ir atleisti iš jų ministro pirmininko politinio

(asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, tvirtinti jų pareigybių aprašymus. O pagal 4 dalį, ministras pirmininkas jo priimtiems į pareigas valstybės tarnautojams skiria tarnybines nuobaudas, skatina jo priimtus į pareigas valstybės tarnautojus ir pareigūnus, skiria jiems pašalpas, suteikia jiems atostogas ir siunčia juos į komandiruotes, jeigu įstatymai nenustato kitaip; gali pavesti Vyriausybės kancleriui skatinti ministro pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, skirti jiems tarnybines nuobaudas ir pašalpas, suteikti jiems atostogas ir siųsti juos į komandiruotes (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994). Šiuo atveju skirtingai nei Vyriausybės nutarimai, kurie yra norminiai ir individualūs viešojo valdymo aktai, šie potvarkiai visais atvejais skiriami individualizuotam teisės subjektui ar jų grupei ir taikomi vieną kartą (Andruškevičius, 2008, p. 167).

Pažymėtina, jog ir atskiri ministrai, savo kompetencijos ribose, tvarkydami savo ministerijos vidaus reikalus, taip pat priima vidaus administravimo aktus. Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas, viename iš savo nutarimų yra pažymėjęs, kad „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta ministro kompetencija vadovauti ministerijai apima *inter alia* tam tikrus vidaus administravimo įgaliojimus ministerijos, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų (įstaigų prie ministerijos) atžvilgiu, įskaitant teisę įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka pasirinkti ministerijos darbuotojus, ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vadovus, priimti juos į darbą ir atleisti iš darbo, teisę taikyti jiems drausminio poveikio priemones, juos skatinti“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2018 m. kovo 8 d. nutarimas). Taip pat tame pačiame nutarime Konstitucinis teismas pažymėjo, kad „pagal Konstituciją negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuriuo apskritai būtų užkirstas kelias ministrui vykdyti iš Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies nuostatos „ministras vadovauja ministerijai“ kylančius jo įgaliojimus, *inter alia* susijusius su ministerijos ir ministerijai pavestai sričiai priskirtų įstaigų vidaus administravimu, taip pat juo negali būti apribotos ministro, įgyvendinančio jam suteiktus konstitucinius įgaliojimus, galimybės veiksmingai kontroliuoti, kaip vykdomos ministerijai, kuriai jis vadovauja ir už kurios veiklą atsako, pavestos funkcijos, taip pat kitokia veikla, susijusi su pavestomis funkcijomis, *inter alia* vidaus administravimas“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2018 m. kovo 8 d. nutarimas). Galima išskirti tokius ministrų priimamus vidaus

administravimo aktus: darbo reglamentai², vidaus tvarkos taisyklės³, ministrų patvirtinti ministerijų administracijos struktūros ir pareigybių sąrašai⁴ ir kt.

Taip pat kaip ir Prezidento kanceliarija, dar galima išskirti ir vyriausybės kanceliariją, kuri taip pat priiminėja vidaus administravimo aktus. Remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 45 straipsnio 7 ir 8 dalimis, vyriausybės kancleris pritarus Ministrui Pirmininkui, vidaus administravimo aktais tvirtina vyriausybės kanceliarijos struktūrą ir vyriausybės kanceliarijos padalinių nuostatus, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių sąrašą, neviršydamas darbo užmokesčiui nustatytą lėšų ir vyriausybės kanceliarijai vyriausybės patvirtinto didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus (7 dalis); įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų vyriausybės kanceliarijos karjeros valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis ir gaunančius darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, juos skatina, skiria jiems pašalpas, skiria valstybės tarnautojams tarnybines nuobaudas ar priima sprendimus dėl darbo pareigų pažeidimo, tvirtina jų pareigybių aprašymus; Ministro Pirmininko pavedimu priima į pareigas ir atleidžia iš jų Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, juos skatina, skiria jiems tarnybines nuobaudas ir pašalpas, tvirtina jų pareigybių aprašymus, suteikia jiems atostogas ir siunčia į komandiruotes (8 dalis) (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994). Šiuo atveju vyriausybės kanceliarijos vidaus administravimas išskirtinai pavestas vyriausybės kancleriui. Būtent jo priimami aktai daugiausiai pasireiškia vykdant vyriausybės kanceliarijos vidaus administravimo funkciją.

Kalbant apie vietos savivaldos subjektus, priimančius vidaus administravimo aktus, tai šiuo atveju didžiausias dėmesys būtų kreipiamas į mero ir savivaldybės tarybos institucijas. Štai Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (*toliau – ir Vietos savivaldos įstatymas*)

² Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2015 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. IV-487 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“.

³ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. rugpjūčio 18 d. įsakymas Nr. V-1863 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2014 m. gruodžio 19 d. įsakymo Nr. V-1383 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

⁴ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2019 m. liepos 24 d. įsakymas Nr. 1R-230 „Dėl Teisingumo ministerijos administracijos struktūros ir pareigybių sąrašo patvirtinimo“.

20 straipsnyje yra reglamentuojami mero įgaliojimai, kuriuos jis įgyvendina priimdamas atitinkamus vidaus administravimo aktus. Pagal minėto straipsnio 2 dalį, meras nustato mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sritis (5 punktas); teikia savivaldybės tarybai siūlymą dėl savivaldybės tarybos kolegijos sudarymo (6 punktas); teikia savivaldybės tarybai siūlymus dėl sekretoriato sudarymo ir jo pareigybių skaičiaus nustatymo arba mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus nustatymo (jeigu sekretoriatas nesudaromas) (7 punktas); vadovauja sekretoriato darbui (jeigu jis sudaromas), tvirtina sekretoriato nuostatus, Valstybės tarnybos įstatymo ir Darbo kodekso nustatyta tvarka skiria į pareigas ir atleidžia iš jų sekretoriato darbuotojus, mero politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus (8 punktas). Taip pat pagal 5 straipsnį meras savo kompetencijos klausimais gali sudaryti darbo grupes iš savivaldybės tarybos narių šiuo sutikimu, savivaldybės administracijos direktoriaus deleguotų savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, kitų savivaldybės teritorijoje veikiančių asmenų ir visuomenės atstovų. Galiausiai 4 straipsnyje yra įtvirtinta, jog visi mero sprendimai yra įforminami potvarkiais. (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Pažymėtina, kad minėtos mero funkcijos yra laikytinos pagrindinėmis, kurios pasireiškia vidaus administravime ir kurios yra vykdomos priimant atitinkamus vidaus administravimo aktus. Galima išskirti tokius vidaus administravimo aktus, šiuo atveju potvarkius, kurie priimami merui įgyvendinant vidaus administravimą: potvarkiai dėl darbo grupių sudarymo⁵; potvarkiai dėl pareigybių aprašymo⁶; potvarkiai dėl konkurso pareigoms eiti⁷ ir kt. (Deviatnikovaitė, 2021, p. 259).

Kalbant apie savivaldybės tarybas, tai vėlgi akcentuotinas Vietos savivaldos įstatymas ir jo 16 straipsnio 2 dalis, kurioje įtvirtinta ne viena vidaus administravimo funkcija, kurią savivaldybės taryba įgyvendina priimdama vidaus administravimo aktus. Štai 16 straipsnio 2 dalies 1 punkte numatyta, kad savivaldybės taryba tvirtina reglamentą, 2 punkte numatyta savivaldybės tarybos galimybė atleisti merą iš pareigų prieš terminą, nustatyti mero ar laikinai einančio mero pavaduotojo ar savivaldybės tarybos nario darbo užmokestį, 3 punkte

⁵ Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. birželio 5 d. potvarkis Nr. 22-134/19 „Dėl darbo grupės Vilniaus miesto savivaldybės seniūnaitijų riboms ir pavadinimams tikslinti sudarymo“.

⁶ Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. birželio 13 d. potvarkis Nr. 22-143/19 „Dėl Tarybos ir mero sekretoriato darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių aprašymų tvirtinimo“.

⁷ Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybės mero 2019 m. birželio 21 d. potvarkis Nr. 22-149/19 „Dėl konkurso Vilniaus miesto savivaldybės viešosios įstaigos Antakalnio poliklinikos direktoriaus pareigoms eiti paskelbimo“.

reglamentuojamas mero pavaduotojų skaičiaus nustatymas, mero pavaduotojo (pavaduotojų) skyrimas mero teikimu ir atleidimas iš pareigų prieš terminą, mero pavaduotojo (pavaduotojų) darbo užmokesčio nustatymas įstatymų nustatyta tvarka, 5 punkte numatytas sprendimo dėl savivaldybės tarybos kolegijos sudarymo priėmimas ir savivaldybės tarybos kolegijos sudarymas mero teikimu, 6 punkte reglamentuojamas savivaldybės tarybos komitetų, komisijų, kitų savivaldybės darbui organizuoti reikalingų darinių ir įstatymuose numatytų kitų komisijų sudarymas ir jų nuostatų tvirtinimas, 10 punkte numatytas savivaldybės administracijos struktūros, nuostatų ir darbo užmokesčio fondo tvirtinimas, didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičiaus savivaldybės administracijoje nustatymas, seniūnijos – biudžetinės įstaigos – nuostatų ir darbo užmokesčio fondo tvirtinimas, didžiausio leistino valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, skaičiaus seniūnijoje – biudžetinėje įstaigoje – nustatymas savivaldybės administracijos direktoriaus siūlymu mero teikimu ir dar daugelis kitų funkcijų. (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994). Atsižvelgiant į reglamentavimą, savivaldybės taryba vidaus administravimo aktų pagrindu gali tvirtinti savivaldybių tarybų veiklos reglamentus⁸, savivaldybių administracijos veiklos nuostatus⁹ ir kitus tokio tipo vidaus aktus, kuriuose gali būti numatyta įvairi vidinė savivaldybės ir jos tarybos veikla, tokia kaip pavyzdžiui pirmininkaujančio posėdžiams asmens paskyrimas, tvarkos posėdžiuose nustatymas, tarnybinių automobilių ar tarnybinių telefonų naudojimas, atostogų suteikimo tvarka ir pan.

Akcentuotina, jog egzistuoja ženkliai daugiau tiek centrinių, tiek vietos savivaldos viešojo administravimo subjektų ir jų institucijų (įstaigų), kuriuose yra vykdomas vidaus administravimas ir kuriose priimami vidaus administravimo aktai. Tačiau paminėtos centrinės ir vietos savivaldos institucijos laikytinos svarbiausiomis šalies institucijomis, kurios priima atitinkamus vidaus administravimo aktus, todėl į jas ir buvo kreipiamas didžiausias dėmesys. Taip pat pabrėžtina, jog egzistuoja ir daugiau vidaus administravimo aktų, reglamentuojančių detalesnius vidinius viešojo administravimo subjekto vidaus tvarką. Čia taip pat galima paminėti tokius kaip vyriausybės įstaigų vadovų tvirtinami darbo reglamentai, kuriuose nustatoma struktūrinių padalinių darbo tvarka, gaunamų raštų registravimas, teisės aktų

⁸ Pavyzdžiui, Varėnos rajono savivaldybės tarybos 2015 m. birželio 30 d. sprendimas Nr. T-VIII-89 „Dėl Varėnos rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento“.

⁹ Pavyzdžiui, Varėnos rajono savivaldybės tarybos 2012 m. balandžio 24 d. sprendimas Nr. T-VII-394 „Dėl Varėnos rajono savivaldybės administracijos veiklos nuostatų tvirtinimo“.

rengimas, derinimas, vizavimas, ministro įsakymų skelbimas, piliečių ir kitų asmenų prašymų nagrinėjimo tvarka, tarnybinių komandiruočių, kvalifikacijos kėlimo, atostogų suteikimo tvarka, reikalų perdavimo tvarka, keičiantis tarnautojams ar darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, antspaudo saugojimas ir naudojimas, archyvo tvarkymas, tarnybinių lengvųjų automobilių ir tarnybinių mobiliųjų telefonų naudojimas, archyvo tvarkymas ir panašiai (Deviatnikovaitė, 2009, p. 36).

Taip pat vidaus administravimo aktus galima išskirti į personalinius ir materialinius-finansinius. Pavyzdžiui įsakymai dėl darbo laiko nustato, įsakymai dėl pareigūno dalyvavimo mokymuose, įsakymai dėl pavedimo dirbti virš nustatytos darbo trukmės, įsakymai dėl pareigybės aprašymo ir visi kiti vidaus administravimo aktai, susiję su personalo tvarkymu yra laikytini personaliniais vidaus administravimo aktais. O štai pavyzdžiui įsakymais dėl tarnybinio automobilio naudojimo tvarkos, įsakymais dėl tarnybinio automobilio kuro normų taikymo, įsakymais dėl savivaldybės administracijos reprezentacinių išlaidų naudojimo tvarkos aprašo ir pan. yra laikytini institucijos (įstaigos) materialiniais/finansiniais vidaus administravimo aktais, kadangi jų reguliavimo objektas yra susijęs su viešojo administravimo institucijos (įstaigos) materialiniu turtu (Deviatnikovaitė, 2021, p. 39).

Gali susidaryti įspūdis, jog vidaus administravimo aktai yra svarbūs tik atitinkamos institucijos (įstaigos) tarnautojams ar darbuotojams dirbantiems pagal darbo sutartį, tačiau kaip jau ne kartą buvo minėta, sistemiškai žiūrint, be vidaus administravimo aktų nebūtų įmanoma užtikrinti viešojo intereso tenkinimo, kadangi tik jų pagrindu viešojo administravimo subjekto institucijos (įstaigos) gali efektyviai ir kokybiškai tenkinti viešąjį interesą. Svarbu taip pat nurodyti, ką teisingai pastebi ir I. Deviatnikovaitė, jog viešojo administravimo subjektų institucijų (įstaigų) finansinis pagrindas yra mokesčių mokėtojų pinigai. Todėl vidaus administravimo aktai turi būti viešai ir lengvai prieinami, nebent juose būtų valstybės ar kitų įstatymais draudžiamų atskleisti paslapčių (Deviatnikovaitė, 2021, p. 39).

Be viso to kas jau paminėta, taip pat reikalinga išskirti ir vidaus administravimo aktų teisėtumo aspektą, kadangi jis yra svarbus teisių apsaugos kontekste. Pažymėtina, jog teisėtumo reikalavimas yra pagrindinis reikalavimas visiems administraciniais aktams – tiek norminiams, tiek individualiems ir tiek vidaus administraciniais aktams. Jo nesilaikymas lemtų tai, kad viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) priimami atitinkami sprendimai netenkintų viešojo intereso. Būtent teisėtumo reikalavimo užtikrinimas sudaro

tinkamas vidaus administravimo ir apskritai visų administracinių aktų veikimo ir valdymo tikslų pasiekimo sąlygas (Bakaveckas *et al*, 2005, p. 502). Šiuo atveju kalbant konkrečiai apie vidaus administravimo aktus, galima išskirti tokius jiems keliamus teisėtumo kriterijaus reikalavimus – visų pirma vidaus administravimo aktai turi atitikti įstatyme įtvirtintas ir pagal piliečių, visuomenės ir valstybės interesus priimtas nuostatas. Iš to darytina išvada, kad vidaus administravimo aktai negali prieštarauti hierarchiškai aukštesniems teisės aktams, tokiems kaip pavyzdžiui Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams. Antra, vidaus administravimo aktai turi būti skirti tik tam tikslui, kuris tiesiogiai numatytas įstatyme. Trečia, vidaus administravimo aktai turi būti priimti kompetentingo viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos), neperžengiant jam/jai suteiktų įgaliojimų. Kitaip tariant, teisę priimti vidaus administravimo aktus turi tik tie viešojo administravimo subjektai arba jo institucijos (įstaigos), kuriems/kurioms tokia kompetencija suteikiama įstatymo leidėjo. Ketvirta, vidaus administravimo aktai turi būti priimti įstatymo nustatyta tvarka, t. y. griežtai laikantis visų parengimo, priėmimo, išleidimo ir įsigaliojimo taisyklių. Penkta, vidaus administravimo aktai turi būti priimti laikantis įstatyme nustatytos formos, t. y. turi būti nurodomas skirstymas į skyrius, skirsnius, straipsnius, dalis, punktus. Akto pavadinimas turi atitikti turinį (aiškus ir lakoniškas tekstas, nėra dviprasmiškų terminų, nurodyta priėmimo data, registracijos numeris, pasirašytas kompetentingo pareigūno ir pan.) (Bakaveckas *et al*, 2005, p. 503). Šiuo atveju pažymėtina, jog neužtikrinus bent vieno iš paminėtų reikalavimų ir tokiu būdu priėmus vidaus administravimo aktą, atsiranda pagrįsta priežastis tokį vidaus administravimo aktą skųsti, kadangi juo galimai būtų pažeidžiamos asmenų teisės bei laisvės.

Atsižvelgiant į tokią Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką ir Lietuvos administracinės teisės doktriną, vidaus administravimo aktų klausimu, galima teigti, jog vidaus administravimo aktais laikytini aktai, kurie skirti vidinei viešojo administravimo subjekto institucijų (įstaigų) organizacinei tvarkai nustatyti ir jai palaikyti. Dėl tos priežasties, kad jie skirti vidinei organizacinei tvarkai palaikyti, seka tai, jog jie privalomi ribotai asmenų grupei - asmenims, kurie yra tiesiogiai susiję tarnybiniais ar darbiniais teisiniais santykiais su atitinkama institucija (įstaiga), t. y. valstybės tarnautojams, susijusiems tarnybiniu pavaldumu ar darbuotojams dirbantiems pagal darbo sutartį. Pažymėtina, kad geriau suprasti vidaus administravimo aktų apimtį, subjektus, kurie juos priima ir jų turinį, vidaus administravimo aktus galima klasifikuoti pagal juos priimančius subjektus, t. y. priimamus centrinių, teritorinių ir vietos savivaldos viešojo administravimo subjekto institucijų (įstaigų) ir pagal jų turinį, t. y.

ir į personalinius vidaus administravimo aktus ir materialinius/finansinius vidaus administravimo aktus. Taip pat pažymėtina, kad vidaus administravimo aktai, kaip ir visi kiti administraciniai aktai, privalo atitikti teisėtumo reikalavimą. Todėl atitinkamai neužtikrinus, jog vidaus administravimo aktas yra teisėtas, atsiranda pagrįstą priežastis tokį aktą skusti.

4. VIDAUS ADMINISTRAVIMO AKTŲ SANTYKIS SU KITAIS ADMINISTRACINIAIS AKTAIS

Išanalizavus vidaus administravimo aktų problematiką, toliau reikėtų panagrinėti vidaus administravimo aktų santykį su kitais administraciniais aktais, t. y. norminiais ir individualiais administraciniais aktais. Darbe jau buvo minėta, jog norminiai ir individualūs administraciniai aktai sudaro viso viešojo administravimo pagrindą, tačiau be vidaus administravimo aktų, viešasis administravimas būtų bejėgis tinkamai funkcionuoti, ko pasėkoje viešajame administravime priimami norminiai ir individualūs aktai galimai būtų netinkami ir nekokybiški, turintys spragų. Atsižvelgiant į tai, toliau nagrinėjant pozityviosios teisės, teismų jurisprudencijos, bei mokslinės literatūros autorių darbus, didesnis dėmesys bus skiriamas norminiams ir individualiems administraciniams aktams, aprašant jų požymius, taip atskleidžiant jų santykį su jau aptartais vidaus administravimo aktais.

4.1. Vidaus administravimo aktų santykis su norminiais administraciniais aktais

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 9 dalyje numatyta, kad norminis administracinis aktas – tai viešojo administravimo subjekto priimtas daugkartinio taikymo teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Atkreiptinas dėmesys, jog Administracinių bylų teisenos įstatyme seniau taip pat buvo reglamentuojama norminio teisės akto definicija, tačiau nuo 2016 m. liepos 1 d. buvo atsisakyta didelė dalis sąvokų, dėl jų dubliavimosi su Viešojo administravimo įstatyme esančiomis sąvokomis, tarp kurių pateko ir norminio teisės akto definicija, todėl dabartinėje redakcijoje nerasime šios sąvokos apibrėžimo. Tačiau siekiant kuo detaliau išnagrinėti norminio administracinio akto sąvoką ir jo požymius, reikalinga paminėti, kaipgi šis institutas buvo reglamentuojamas ir Administracinių bylų teisenos įstatyme. Pagal senesnę Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 13 dalį, norminis teisės aktas buvo apibrėžiamas kaip įstatymas, administracinis ar kitas teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, 1999). Remiantis tiek Viešojo administravimo įstatyme dabartiniu metu pateikta sąvoka, tiek

Administracinių bylų teisenos įstatyme buvusia sąvoka, matyti, kad pirmuoju atveju norminis administracinis aktas minimas tiesiogiai, o antruoju, norminis administracinis aktas buvo nurodomas tarp kitų norminių aktų (įstatymų) ir kitų – civilinės teisės, darbo teisės aktų. Tačiau kaip bebūtų, abiem atvejais, esminiai norminio administracinio akto požymiai sutampa. Pirmiausia norminio administracinio akto turinys apima elgesio taisykles – teisės normas, o antra, jo normos yra skirtos individualiais požymiais neapibrėžtai asmenų grupei (Andruškevičius *et al*, 2011, p. 96).

Visuotinėje lietuvių enciklopedijoje norminis administracinis aktas apibrėžiamas kiek detaliau, nurodant, jog tai rašytine forma išreikštas viešojo administravimo subjekto visuotinio privalomumo sprendimas, skelbiamas laikantis nustatytos tvarkos, adresuotas neapibrėžtai asmenų grupei arba grupei asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais, orientuojamas į ateitį ir taikomas daug kartų. Taip pat nurodyta, kad norminiame administraciniame akte yra teisės normų – elgesio taisyklių, įtvirtinančių bendro (abstraktaus) pobūdžio nurodymus, sujungiančius tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius. Norminiu administraciniu aktu yra sukuriama, keičiama ar naikinama elgesio taisyklė (Visuotinė lietuvių enciklopedija).

Dauguma administracinės teisės tyrinėtojų, norminius administracinius aktus laiko pagrindiniu administracinės teisės šaltiniu, nes jie tiesiogiai išreiškia reguliuojamą administracinės teisės funkciją. Jų nuomone, norminiai administraciniai aktai – tai administracinės teisėkūros procese priimti su įstatymais susiję aktai, kuriuose sukonkretinamos įstatymuose įtvirtintos normos ir numatomas jų įgyvendinimo mechanizmas, nustatomos tipinės elgesio taisyklės viešojo administravimo srityje, įtvirtinamas vykdomosios valdžios subjektų administracinis teisinis statusas, įgyvendinamas konstitucinių Lietuvos piliečių, užsieniečių ir asmenų be pilietybės, taip pat nevyriausybinų organizacijų teisių, laisvių ir teisėtų interesų užtikrinimo mechanizmas, nustatomos valdymo santykių dalyvių koordinavimo ir bendradarbiavimo sąlygos, įvairių socialinių programų kūrimo nuostatos. Taip pat išskirtinai pažymima, kad norminiai viešojo administravimo teisės aktai priimami siekiant sureguliuoti vienas kitą visuomeninius santykius ilgesniam laikui ir neturi konkretaus (personifikuoto) adresato, t. y. norminiai administraciniai teisės aktai yra skirti neapibrėžtam teisės subjektų ratui visoje šalies teritorijoje (Bakaveckas *et al*, 2005, p. 497). Žvelgiant lyginamuoju aspektu, pažymėtina, jog ir kaimyninės Lenkijos teisės tyrinėtojai išskiria panašius bruožus, būdingus norminiams administraciniams aktams. Pasak jų, norminiams

administraciniams aktams būdinga tai, kad jie yra priimami kompetentingų institucijų, juose yra išreikštos atitinkamos elgesio taisyklės (teisės normos), adresatai apibrėžti bendrai, aktai nėra skirti vienkartiniam taikymui ir jie privalo atitikti aukštesnės galios teisės aktus (Marcinkowski, 2009, p. 39-40).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, remdamasis teisės doktrina, yra nurodęs, kad norminiai teisės aktai – tai rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų sprendimai (oficialūs rašytiniai dokumentai), kuriuose yra teisės normų. Juose įtvirtinami bendro pobūdžio nurodymai tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams, kurie orientuojami į ateitį ir numatyti taikyti daug kartų. Šie aktai adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba adresuoti ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Jie visada abstraktūs ir apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius, toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose. Teisės aktų priskyrimas prie norminių teisės aktų grupės apibūdina jų taikymo apimtį ir privalomumą (norminiai teisės aktai turi visuotinio privalomumo pobūdį) (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos... 2018, p. 341) Atsižvelgiant į tai pasakytina, kad norminiai administraciniai aktai pasireiškia per tokius požymius: jie sukuria atitinkamas elgesio taisykles; jie yra priimami viešojo administravimo subjekto; jie išdėsto bendro ir abstraktaus pobūdžio taisykles, kurios apjungia visuomeninius santykius; nurodymai visada yra orientuojami į ateitį; jie adresuojami neapibrėžtam subjektų ratui arba tik asmenų ratui, apibūdintam rūšiniais požymiais ir galiausiai jie turi visuotinio privalomumo požymį. Tik atsižvelgus į minėtus požymius, galima daryti išvadą, kad juos atitinkantis aktas yra laikytinas norminiu administraciniu aktu. Tačiau iš visų paminėtų požymių, svarbiausiu požymiu, į kurį turi būti kreipiamas didžiausias dėmesys norminį administracinį aktą lyginant su vidaus administravimo aktu, laikytinas visuotinio privalomumo požymis. Pastarąjį požymį išskiria ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas, savo jurisprudencijoje nurodydamas, kad „prie norminių administracinių aktų priskiriami tie aktai, kuriuose esama visuotinai privalomų bendro pobūdžio taisyklių“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas). Konstitucinis teismas taip pat pažymi, kad šiuo atveju „svarbiausia ne tai, kokia konkrečia žodine forma atitinkama taisyklė yra suformuluota, o tai, kad remiantis jos tekstu būtų galima neabejotinai suprasti, jog kalbama apie tam tikriems subjektams skirtą nuorodą atitinkamomis sąlygomis veikti atitinkamu būdu“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas).

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje taip pat nurodyta, kad vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais Administracinių bylų teisenos įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo prasme. Pažymėtina, kad tokie aktai gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius (pagal juos priėmusį subjektą, asmenų, kuriems skiriamas aktas, ratą ir pan.), tačiau, skirtingai nei norminiams administraciniams aktams, vidaus administravimo aktams nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisykles (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika ..., 2018, p. 347).

Akcentuotina, kad kai buvo nagrinėjami vidaus administravimo aktai ir jų požymiai, buvo nustatyta, kad didžiausias jų skiriamasis bruožas nuo kitų administracinių aktų yra tas, kad vidaus administravimo aktai yra skirti tik atitinkamo viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) vidinei tvarkai nustatyti, t. y. sureguliuoti personalo, struktūros, dokumentų, materialinių ir finansinių išteklių tvarkymą. Kitaip tariant, vidaus administravimo aktai yra skirti tik apibrėžtam subjektų ratui, kuris tarnybiniais ar darbo santykiais yra susijęs su viešojo administravimo subjektu ar jo institucija (įstaiga). Šiuo atveju tai yra visiška priešingybė norminiams administraciniams aktams, kurie kaip jau nustatyta, yra orientuojami į visą visuomenę arba į tam tikrais rūšiniais požymiais apibrėžtą asmenų grupę. Tačiau taip pat pažymėtina, jog norminiai ir vidaus administravimo aktai turi ir bendrų bruožų. Pavyzdžiui tiek vidaus, tiek norminius administracinius aktus priima viešojo administravimo subjektas (tačiau atkreiptinas dėmesys, kad vidaus administravimo aktus gali priimti ir privatūs subjektai), taip pat nurodymai, kurie yra pateikti vidaus ir norminiuose administraciniuose aktuose yra orientuojami į ateitį, tam, kad juos panaikinti ar pakeisti turi būti priimami atitinkamai kiti vidaus ar norminiai administraciniai aktai.

4.2. Vidaus administravimo aktų santykis su individualiais administraciniais aktais

2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojus naujamai Viešojo administravimo įstatymo redakcijai, individualus administracinis aktas įvardijamas kiek kitaip, kaip - administracinis sprendimas. Minėto įstatymo 2 straipsnio 5 dalyje nurodyta, kad administraciniu sprendimu laikoma teisės

aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Lyginant su senesniu reglamentavimu, individualus administracinis aktas buvo reglamentuojamas kaip vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999). Šiuo atveju galima teigti, jog be pasikeitusio pavadinimo, kitų ryškių pokyčių, ypatingai turinio aspektu, čia nebuvo padaryta. Atsižvelgiant į tai ir siekiant išlaikyti darbo nuoseklumą ir aiškumą, toliau bus naudojamas iki pakeitimų galiojęs „individualaus administracinio akto“ terminas.

Taigi, žvelgiant į doktrininę pusę, Lietuvos teisės mokslininkai individualius administracinius aktus apibrėžia kaip tvarkomojo pobūdžio teisės aktus, kurie pasireiškia viešojo administravimo tvarkomosios veiklos praktikoje priimant operatyvius valdymo sprendimus (Bakaveckas *et al*, p. 498). Žvelgiant lyginamuoju aspektu, pavyzdžiui Čekijos teisės mokslininkų, individualus administracinis teisės aktas apibūdinamas kaip konkretus ir vienašališkas aktas, kuriuo viešojo administravimo subjektas konkrečioje situacijoje autoritariškai nagrinėja konkrečių asmenų teisinius klausimus (Sladeček, cituota Deviatnikovaitė, 2017, p. 232). Remiantis Slovakijos administracine teise, vėlgi, individualiais administraciniais aktais yra įvardijami tokie aktai, kurie yra priimami konkrečioms aplinkybėms dėl konkrečių klausimų. Taip pat pažymima, jog ir individualių administracinių aktų adresatai visuomet turi būti konkrečiai nurodyti (Deviatnikovaitė, 2017, p. 300). Kaip matyti, išimtinai yra išskiriamas konkretumo bruožas. Pažymėtina, jog šis bruožas reikšmingas tais aspektais, jog visų pirma, individualiais administraciniais aktais yra sprendžiami individualaus pobūdžio klausimai, antra, jie yra adresuojami konkrečiam fiziniam ar juridiniam asmeniui, trečia, jie yra tam tikra prasme juridiniai faktai, kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia administraciniai teisiniai santykiai (Bakaveckas *et al*, 2005, p. 498).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra pasakęs, kad „individualus administracinis teisės aktas yra įstatymo normų ar kitų hierarchiškai aukštesnės pakopos norminių teisės aktų normų taikymo priemonė tuo atžvilgiu, kad šis aktas turi būti pagrįstas *inter alia* teisės aktų normomis <...>, o norminis administracinis aktas yra įstatymo normų taikymo aktas todėl, kad juo iš esmės nustatomi atitinkamo įstatymo normų įgyvendinimo tvarka ir sąlygos. Skiriamasis jų bruožas yra tas, kad norminiu administraciniu aktu, nepaisant minėto jo taikomojo pobūdžio, yra nustatomos teisės normos, o individualiu administraciniu

aktu teisės normos yra išimtinai tik taikomos“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-155-552/2018). Šiuo atveju reikėtų pažymėti, jog remiantis minėtoje byloje išskirtu hierachijos principu, individualūs administraciniai aktai yra priklausomi nuo norminių administracinių aktų, todėl priimant ir taikant individualų administracinį aktą yra būtina įsitikinti, jog jis visiškai atitiktą norminį administracinį aktą. Kitu atveju gali kilti abejonių, dėl tokio akto teisėtumo. Taip pat akcentuotina, jog individualūs administraciniai aktai laikytini vykdomaisiais aktais, kurių pagrindu yra įgyvendinamos norminiai administraciniais aktais priimtos taisyklės. Atkreiptinas dėmesys į dar vieną požymį, jog skirtingai nei norminiams administraciniams aktams, individualiems administraciniams aktams nėra taikoma teisės akto skelbimo ir įsigaliojimo tvarka, t. y. individualūs administraciniai aktai įsigalioja nuo to momento, kuomet konkretus subjektas ar konkreti subjektų grupė susipažįsta su individualiu administraciniu aktu arba yra preziumuojama, jog minėti subjektai jau susipažino su minėtu aktu.

Atsižvelgiant į nacionalinę ir kitų Europos Sąjungos šalių administracinę doktriną, bei teismų praktika, išskirtini tokie individualių administracinių aktų požymiai:

1) individualūs administraciniai aktai yra priimami viešojo administravimo subjekto, turinčio atitinkamus įgaliojimus viešojo administravimo srityje;

2) individualūs administraciniai aktai yra laikytini juridiniais faktais, kadangi jų pagrindu yra sukuriamos, pakeičiamos arba panaikinamos atitinkamų subjektų teisės ir pareigos;

3) individualūs administraciniai aktai yra adresuojami konkrečiam subjektui arba individualiais požymiais apibrėžtai subjektų grupei, t. y. jie neturi visuotinumą požymio;

4) individualiais administraciniais aktais yra nustatomos konkrečios teisės ir pareigos;

5) individualūs administraciniai aktai yra laikytini vienkartinio pobūdžio teisės aktais;

6) individualus administracinis aktas įsigalioja nuo to momento, kada su juo susipažįsta arba yra preziumuojama, kad jau susipažino, konkretus subjektas ar konkreti subjektų grupė.

Šiuo atveju konkrečiai kalbant apie vidaus administravimo aktų santykį su individualiais administraciniais aktais, tai remiantis išskirtais požymiais, visgi pažymėtina, jog pagrindinis individualių administracinių aktų skirtumas, juos lyginant su vidaus administravimo aktais yra tas, kad vidaus administravimo aktai yra skirti vidinei viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) tvarkai nustatyti ir palaikyti, o individualūs administraciniai aktai skirti

tik konkretiems asmenims ar individualiais požymiais apibūdintai asmenų grupei. Tačiau visgi atkreiptinas dėmesys, jog individualūs administraciniai aktai yra ženkliai artimesni vidaus administravimo aktams nei prieš tai aptarti norminiai administraciniai aktai. Jų artumas pasireiškia tuo aspektu, kad vidaus administravimo aktais yra nustatomos viešojo administravimo subjekto ar institucijos (įstaigos) vidaus tvarkos bendrosios taisyklės, kurios vėliau yra tiesiogiai taikomos priimant individualius administracinius aktus, taikomus konkretiems asmenims ar individualiais požymiais apibūdintai asmenų grupei, t. y. individualių administravimo aktų pagrindu yra įgyvendinama ne maža dalis vidaus administravimo aktais įtvirtintų, vidaus administravimo aspektų. Pavyzdžiui atostogų suteikimo tvarka, numatyta vidaus administravimo akte, yra įgyvendinama priimant konkrečiam asmeniui skirtą individualų administracinį aktą, dėl atostogų suteikimo. Tokiems individualiems administraciniams aktams yra suteikiamas išskirtinis pavadinimas - individualūs tarnybiniai aktai. Darbo autoriaus manymu, minėti aktai turėtų būti priskiriami prie vidaus administravimo aktų ir įvardijami, kaip specialūs vidaus administravimo aktai, kadangi jų pagrindu yra įgyvendinama didžioji dalis vidaus administravimo aktais nustatytų taisyklių, tačiau oficialioje administracinės teisės doktrinoje, jie yra priskiriami išskirtinai prie individualių administracinių aktų.

Atkreiptinas dėmesys, jog lygiai taip pat, kaip ir vidaus administravimo aktai, individualūs tarnybiniai aktai yra priemonė tvarkyti vidinius viešojo administravimo subjekto reikalus. Jų pagrindas taip pat yra įstatymais įtvirtintas pavaldumo ryšys. Tačiau tarp jų taip pat egzistuoja tam tikri skirtumai. Akcentuotina, jog skirtingai nei vidaus administravimo aktai, individualūs tarnybiniai aktai visuomet yra nukreipti į konkretų asmenį, tarnautoją ar pareigūną ir susiję su konkrečia situacija. Be to, skirtingai nuo vidaus administracinių aktų, individualių tarnybinių aktų, pavyzdžiui, ministerijos departamento vadovo nurodymo pavaldiems darbuotojams atlikti tarnybinės pareigas, priėmimas nereglamentuojamas, ypač žodinių nurodymų atveju. Taip pat individualūs tarnybiniai aktai nėra pateikti teisės aktų registruose, ir jų negalime rasti viešai. Kaip pavyzdį individualių tarnybinių aktų galima įvardinti įsakymus arba nutarimus dėl komandiruotės, delegacijos sudarymo, darbo grupės sudarymo, atostogų, kvalifikacijos kėlimo ir kt. Atskirą individualių tarnybinių aktų rūšį sudaro priėmimo ir atleidimo iš valstybės tarnybos aktai, tarnybinę atsakomybę nustatantys aktai, aktai dėl metinių vertinimų, paaukštinimo ar pažeminimo tarnyboje aktai, tarnautojų apdovanojimo ir kt. (Deviatnikovaitė, 2021, p. 463-464).

Šiuo atveju akcentuotina, jog visais prieš tai paminėtais aktais yra įgyvendinamos vidaus administravimo funkcijos – viešojo administravimo subjekto struktūros, personalo, dokumentų, materialinių ir finansinių išteklių valdymas. Todėl pažymėtina, jog individualūs administraciniai aktai, o tiksliau individualūs tarnybiniai aktai, yra neatsiejamai susiję su vidaus administravimu ir jo metu priimamais vidaus administravimo aktais, kadangi individualiais tarnybiniais aktais yra įgyvendinamos vidaus administravimo aktuose numatytos normos. Pabaigai pateikiama lentelė, geriau iliustruojanti vidaus administravimo aktų santykį su individualiais tarnybiniais aktais, atsižvelgiant į atitinkamus kriterijus.

	Vidaus administravimo aktas	Individualus tarnybinis administravimo aktas
Paskirtis	Užtikrinti viešojo administravimo subjekto ar jo institucijų (įstaigų) vidinę tvarką.	Skirti sureguliuoti konkrečių asmenų ar individualiais požymiais apibūdintų asmenų teises ir pareigas. Šie aktai laikytini juridiniais faktais, kadangi jų pagrindu atsiranda, pasikeičia arba pasibaigia konkretaus ar konkrečių asmenų teisės ir pareigos.
Subjektas	Aktą priima viešojo administravimo subjektas, turintis, jam įstatymo suteiktus, vidaus administravimo įgaliojimus	Aktą priima viešojo administravimo subjektas, turintis įstatymu jam suteiktus valdinius įgaliojimus, jam pavaldžių subjektų atžvilgiu.
Turinys	Šiais aktais yra nustatomas viešojo administravimo subjekto struktūros, personalo, dokumentų, materialinių ir finansinių išteklių, valdymas	Šiais aktais yra nustatomos konkrečių asmenų ar individualiais požymiais apibrėžtų asmenų grupių teisės ir pareigos.
Taikymo pobūdis	Aktas yra daugkartinio naudojimo, orientuojamas į ateitį.	Aktas yra vienkartinio taikymo.

Akto adresatas	Aktas taikomas tik tarnybiniais ar darbiniais teisiniais santykiais, su viešojo administravimo subjektu, susijusiems asmenims.	Aktas skirtas konkrečioms fiziniams asmenims (valstybės tarnautojams, pareigūnams ir darbuotojams), kurie turi sisteminių, struktūrinių ir (arba) organizacinių ryšių su akto priėmėsiu subjektu.
Privalomumas	Privalomas tik viešojo administravimo subjekte ar jo institucijoje (įstaigoje). Nėra visuotinio privalomumo požymio.	Privalomas konkrečiam asmeniui ar individualiais požymiais apibrėžtai asmenų grupei.
Priėmimas	Aktas skelbiamas ir įsigalioja pačiame akte nurodyta tvarka.	Aktui paskelbti ir įsigaliojti nėra taikoma norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka.

(Deviatnikovaitė, 2021, p. 468-469)

5. VIDAUS ADMINISTRAVIMO IR VIDAUS ADMINISTRAVIMO AKTŲ VERTINIMO PROBLEMOS PASITAIKANČIOS TEISMŲ PRAKTIKOJE.

Kaip jau buvo minėta, vidaus administravimas nebėra laikomas viešojo administravimo dalimi teisine prasme. Pagrindinis motyvas, kodėl vidaus administravimas buvo išbrauktas iš viešojo administravimo sričių tas, jog vidaus administravimo funkcijas atlikinėjo ne tik viešojo administravimo subjektai, tačiau net ir privačiam sektoriui priklausantys subjektai. Suprantama, kad dėl tokios situacijos, teismų praktikoje pasitaikydavo problemų vertinant ar tam tikros formos subjektas, kuris vykdo išskirtinai tik vidaus administravimą, t. y. įgyvendina struktūros, personalo, dokumentų, materialinių ir finansinių išteklių valdymą, tačiau neatlieka kitų viešojo administravimų sričių, turi būti laikytinas viešojo administravimo subjektu. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog tai ne vienintelė problema, bendrai vertinant vidaus administravimą ir vidaus administravimo aktus. Atsižvelgiant į tai, toliau darbe ir analizuojama keletas kitų problemų, pasitaikančių teismų praktikoje, vertinant/kvalifikuojant vidaus administravimą ir vidaus administravimo aktus. Pažymėtina, kad dėmesys kreipiamas tik į ginčus, kilusius iš tarnybinių teisinių santykių, kadangi vidaus administravimas ir jo metu priimami vidaus administravimo aktai daugiausiai pasireiškia būtent šiuose santykiuose.

Visų pirmą pažymėtina, jog administracinių teismų nagrinėjamuose ginčiuose kartais kyla klausimai, ar tam tikra viešojo administravimo subjekto veikla apamai yra laikytina vidaus administravimu. Štai pavyzdžiui vienoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimo byloje, ginčas kilo dėl pareiškėjo skundo, kuriame jis nurodė, kad Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamento direktoriaus įsakymas, kuriuo pareiškėjas įpareigotas perduoti tarnybinių automobilį „Kia Sportage“, su specialia aplinkosaugine įranga, yra neteisėtas ir turi būti panaikintas, kadangi prieštarauja kitam teisės aktui. Pirmosios instancijos teismas nurodė, kad atsakovas jam suteiktos diskrecijos ribose gali savarankiškai spręsti klausimus, susijusius su įstaigos veiklai skirtų materialinių išteklių naudojimu, tarp jų ir transporto priemonių naudojimosi tvarkos nustatymu, valstybės tarnautojams atliekant tiesiogines pareigas, o šioje srityje viešojo administravimo subjekto priimti administraciniai aktai yra susiję su vidaus administravimu. Lietuvos vyriausiasis administracinis pritarė tokiai pirmosios instancijos teismo pozicijai ir pabrėžė, kad tarnybinių santykių administravimo prasme toks atsakovo įsakymas (jau reglamentuojamas veiksmas) laikytinas vidaus administravimu, kurio tikslai ir pagrindai yra

reglamentuojami specialiujų Viešojo administravimo įstatymo nuostatų, kurios turi būti taikomos, sprendžiant tarp šalių kilusį ginčą. Atsižvelgiant į tai, minėtas direktoriaus įsakymas, reglamentuojantis tarnybinio automobilio naudojimosi tvarką, laikytinas vidaus administravimu (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, 2015 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015). Kitoje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat pasakė, kad „policijos įstaigų valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo užmokesčio mokėjimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos policijos generalinio komisaro <...> įsakymu <...>, nustato darbo užmokesčio mokėjimo tvarką policijos įstaigų valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir yra skirtas asmenims, skaičiuojantiems bei mokantiems darbo užmokesčių policijos įstaigose. Nors šis aktas atitinka kai kuriuos norminio administracinio akto požymius (tai daugkartinio taikymo aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei), pagal jį priėmusį subjektą, akto pobūdį bei reglamentuojamus santykius toks aktas yra priimtas vidaus administravimu, todėl laikytinas vidaus administravimo aktu“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-444-1/2007).

Atsižvelgiant į paminėtas situacijas, svarbiausias klausimas, vertinant ar atitinkama veikla laikytina vidaus administravimu, turi būti keliamas ties tuo, ar ta veikla yra susijusi tik su viešojo administravimo subjekto vidiniu veiklos organizavimu ar vis dėlto ji peržengia šias ribas. Jau kaip ne kartą minėta, vidaus administravimas yra veikla, kuri išskirtinai susijusi tik su vidiniu viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) veiklos nustatymu. Kitaip tariant, vidaus administravimu, viešojo administravimo subjektas nustato visus galimus organizacinius klausimus, kurie yra būtini ne tik tinkamam jo funkcionavimui, tačiau ir tam, jog būtų užtikrintas jam priskirtų viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimas. Būtent dėl to, viešojo administravimo subjektui yra suteiktos plačios diskrecijos teisės organizuoti savo vidinę tvarką tam, kad būtų įgyvendintos jam priskirtos viešojo administravimo funkcijos, tarp kurių patenka ne tik paminėti materialinių išteklių valdymai, tokie kaip tarnybinio automobilio naudojimo tvarkos nustatymas ar pareiginės algos dydis, tačiau ir kiti vidinei organizacinei klausimai, tokie kaip pareigybių sąrašas, maksimalaus darbuotojų skaičiaus nustatymas, atostogų suteikimo tvarka, komandiruočių paskyrimo tvarka ir kt. Todėl vertinant, ar viešojo administravimo subjekto veikla yra laikytina vidaus administravimu, reikia žiūrėti į tai, ar jo

veikla yra susijusi išskirtai su jo vidinės tvarkos organizavimu ir ar ji neperžengia viešojo administravimo subjekto institucinių ribų.

Kitas svarbus problemiškas aspektas yra tas, jog teismai dažnu atveju klaidingai kvalifikuoja viešojo administravimo subjekto priimtus aktus nurodydami, jog tai yra norminiai, bet ne vidaus administravimo aktai. Šiuo konkrečiu atveju galima išskirti vieną Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtą bylą. Pareiškėjas prašė panaikinti Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministro įsakymą, kuriuo buvo panaikinta Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos įmonių politikos departamento Valstybės valdomų įmonių politikos skyriaus patarėjo pareigybė. Pirmosios instancijos teismas atsisakė priimti pareiškėjo reikalavimą panaikinti skundžiamą įsakymą, motyvuodamas tuo, kad įsakymas yra norminis teisės aktas, o pareiškėjas nėra vienas iš Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalyje nurodytų subjektų, turinčių teisę abstrakčiu pareiškimu inicijuoti bylą dėl Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministro priimto norminio akto teisėtumo ištyrimo. Bylai pasiekus Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, pastarasis pažymėjo, kad vertindamas ministrų teisės aktų, priimtų, atliekant tam tikrus viešojo administravimo institucijų struktūros pakeitimus, pobūdį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, jog tokie teisės aktai yra bendro pobūdžio, adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais, orientuoti į ateitį ir skirti taikyti daug kartų, todėl laikytini norminiais teisės aktais (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. spalio 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-876-662/2017; 2020 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-680-756/2020). Tačiau vis dėlto atkreipė dėmesį, jog įvertinus paminėtose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bylose bei šiuo konkrečiu atveju nagrinėjamoje administracinėje byloje susiklosčiusią faktinę situaciją, matyti, kad skiriasi šių bylų aplinkybės (nesutampa jų *ratio decidendi* (argumentas, kuriuo grindžiamas sprendimas)). Pirma, minėtose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtose administracinėse bylose vertintais ministrų priimtais teisės aktais, be kita ko, buvo keičiami institucijų nuostatai, t. y. ne tik institucijos vidinę struktūrą, bet ir bendrą institucijos veiklos tvarką ir sąlygas (pagrindines veiklos taisykles bei kompetencijos paskirstymą) reglamentuojantys aktai. Antra, minėtais ministrų priimtais teisės aktais buvo atliekami ne su šių ministrų kuruojamos srities ministerijų, o su joms pavaldžių institucijų veikla (struktūra, nuostatais) susiję pakeitimai. Visgi nagrinėjamu atveju pareiškėjas kėlė ginčą dėl Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministro priimto teisės akto,

kuriuo keičiamas tik pačios Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių sąrašas, o ne Ministerijos (ar kokios nors jai pavaldžios institucijos) struktūra ir (ar) nuostatai. Atsižvelgiant į tai, teisėjų kolegija, įvertinusi skundžiamo Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministro įsakymo turinį, nesutiko su pirmosios instancijos teismo išvada, kad šis administracinis aktas yra norminis. Atsižvelgiant į tai teismas nurodė, kad skundžiamas Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministro įsakymas yra vidaus administracinis aktas, nes yra skirtas ministerijos struktūriniais padaliniais bei juose pareigas einantiems valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, t. y. uždaram subjektų ratui, nustatant ministerijos struktūrinių padalinių tarnautojų bei darbuotojų, atliekančių tam tikras funkcijas pagal kompetenciją, pareigybių pavadinimus, lygius, kategorijas, statusą, pareiginės algos koeficientus (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-776-520/2021).

Nagrinėjant vidaus administravimo aktų santykį su norminiais administraciniais aktais buvo akcentuota, kad pagrindinis skirtumas, skiriantis šiuos aktus yra tai, jog vidaus administravimo aktams, skirtingai nei norminiams, nėra būdingas visuotinis privalomumo požymis. Šiuo atveju pažymėtina, ką teisingai nurodė ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, ginčijamame įsakyme nebuvo jokių kitų bendrųjų teisės normų, kurios leistų teigti, kad tai norminis administracinis aktas. Atkreiptinas dėmesys, kad toks aktas, kuriame naikinama tik viena pareigybė, niekaip negali būti susijęs su visuotinio privalomumo požymiu, jame taip pat nėra išreikšta valstybės valia ir nenustatytos visiems privalomos elgesio taisyklės. Todėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išvada, kad tokio pobūdžio įsakymas yra išimtinai vidaus administravimo aktas, skirtas savarankiškai ministerijos struktūrinių padalinių ir pačios ministerijos veiklai, ministerijai pavestų administracinių funkcijų vykdymui ir žmogiškųjų išteklių valdymui yra visiškai teisingas, todėl belieka klausti, kokia priežastis lemia, jog pirmosios instancijos teismas apskritai gali klysti kvalifikuodamas aktą šiuo aspektu?

Pratęsiant mintį, taipogi verta paminėti, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra konstatavęs, jog ir Lietuvos Respublikos prokuratūros ir prokurorų kompetencijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro 2012 m. rugpjūčio 23 d. įsakymu Nr. I-268 (*toliau – ir Kompetencijos nuostatai*), yra laikytini vidaus

administravimo, o ne norminiu administraciniu aktu. Teismas yra nurodęs, kad „Kompetencijos nuostatai nustato Generalinės prokuratūros ir apygardų prokuratūrų prokurorų įgaliojimus ir veikimo ribas (kompetenciją) vykdant Lietuvos Respublikos prokuratūrai nustatytas funkcijas, susijusias su baudžiamuoju persekiojimu ir viešojo intereso gynimu (Kompetencijos nuostatų 1 punktą). Kompetencijos nuostatai yra skirti generalinės prokuratūros, jos struktūrinių padalinių, teritorinių prokuratūrų ir jų struktūrinių padalinių vadovams bei prokurorams. Nors šis ginčijamas aktas atitinka kai kuriuos norminio administracinio akto požymius <...>, tačiau pagal pobūdį bei reglamentuojamus santykius šis aktas yra vidaus administravimo aktas <...>. Kompetencijos nuostatais nesukuriamos naujos teisės normos, o detalizuojamas, konkretizuojamas kitais teisės aktais – Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymais nustatytų prokuratūros ir prokurorų funkcijų įgyvendinimas. Be to, jis skirtas teisės aktą priėmusio subjekto pavaldume esantiems prokurorams ir nėra visuotinai privalomas asmenims, nepriklausantiems prokuratūros sistemai“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-226/2013).

Taip pat teismų praktikoje pasitaiko atvejų, kuomet teismai aktus, priimtus vidaus administravime, vertina gana formaliai, t. y. tik kaip atitinkančius vidaus administravimo aktams keliamus reikalavimus, tačiau nesigilindami į aplinkybes, kurios lėmė tokio akto priėmimą. Štai pavyzdžiui viena tokių bylų buvo susijusi su lygių galimybių kontrolierės priimtu įsakymu. Ginčas byloje kilo dėl įsakymo, kuriuo lygių galimybių kontrolierė atšaukė pareiškėjui paskirtų papildomų darbo užduočių projekte vykdymą teisėtumo ir pagrįstumo. Pirmosios instancijos teismas sprendimu pareiškėjo skundą atmetė kaip nepagrįstą, konstatavęs, kad skundžiamu įsakymu atšaukus papildomas užduotis, pareiškėjas toliau galėjo vykdyti savo pareigybės aprašyme numatytas funkcijas, o skundžiamu įsakymu, priešingai nei teigė pareiškėjas, nebuvo sukelta jokių neigiamų pasekmių pareiškėjo atžvilgiu, nes iš esmės buvo atkurta iki skundžiamo įsakymo galiojusi tvarka, t. y. atstatyta ankstesnė buvusi pareiškėjo padėtis (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3301-629/2020).

Šiuo atveju reiktų pažymėti, kad pagal Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymo (*toliau – ir Lygių galimybių įstatymas*) 16 straipsnio 1 dalies 4 punktą, lygių galimybių kontrolierius sprendamas jo kompetencijai priskirtus klausimus, priima įsakymus ir kontroliuoja, kaip jie vykdomi, pasirašo įgaliojimus, kitus vidaus administravimo dokumentus,

o pagal 5 punktą, tvirtina Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos administracijos padalinių, Komisijos nuostatus ir valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių aprašymus ir kt. (Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas, 2003). Kitaip tariant, lygių galimybių kontrolieriui yra suteikta diskrecijos teisės spręsti, kaip bus įgyvendinama vidinė tvarka lygių galimybių kontrolieriaus tarnyboje. Tačiau būtent minėtos bylos kontekste, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, jog nors lygių galimybių kontrolieriui suteikta didelė diskrecija vidaus administravimo srityje, tačiau tai nereiškia, kad jis gali nepaisyti Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 2 punkte (redakcijose, galiojusiose nuo 2007 m. sausio 30 d. iki 2020 m. lapkričio 1 d.) įtvirtinto objektyvumo principo, reiškiančio, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs, ar VAĮ 8 straipsnio 1 dalyje (redakcijose, galiojusi nuo 2015 m. sausio 1 d. iki 2020 m. lapkričio 1 d.) įtvirtinto reikalavimo, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3301-629/2020). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad „pirmosios instancijos teismas netyrė ir nevertino aplinkybių, buvusių priežastimi skundžiamam įsakymui priimti <...>, o tik formaliai konstatavo apie skundžiamo akto turinio atitikimą Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje įtvirtintiems teisinio reguliavimo ir gero administravimo principų imperatyvams. Padaręs nepagrįstą išvadą, kad skundžiamu įsakymu pareiškėjui nebuvo sukelta jokių neigiamų pasekmių, teismas nesilaikė pareigos tiesiogiai iširti visus byloje esančius įrodymus ir grįsti sprendimą tik tais įrodymais, kurie buvo iširti teismo posėdyje“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3301-629/2020). Akcentuotina, ką pažymėjo ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kad nors atitinkamiems viešojo administravimo subjektams ir yra suteikta plati diskrecijos teisė priimti atitinkamus vidaus administravimo aktus, visgi juos vertinant reiktų atsižvelgti į jų turinį ir į sukeliamas teisines pasekmes, t. y. įvertinti visas aplinkybes, o ne tik formaliai įsitikinti, jog aktas atitinka teisėtumo reikalavimus.

Atsižvelgiant į tokią Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika visgi pasakytina, jog egzistuoja ne viena vidaus administravimo vertinimo problema. Pirma, kyla problemų vertinant, ar tam tikra viešojo administravimo subjekto veikla aplamai yra laikytina

vidaus administravimu. Antra, pasitaiko atveju, kai teismai klaidingai kvalifikuoja viešojo administravimo subjekto priimtus vidaus administravimo aktus, nurodydami, jog tai norminiai aktai. Trečia, teismai dažnu atveju tik formaliai konstatuoja akto atitikimą teisėtumo reikalavimams, nevertinant aplinkybių, kurios turėjo įtakos tokio akto priėmimui. Šiuo atveju manytina, jog tokių aktų kvalifikavimo problemų atsiradimą lemia vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų reglamentavimo ne detalumas. Todėl norint išvengti panašių ar kitokių ginčų, susijusių su vidaus administravimu, reikalinga detalizuoti vidaus administravimo reglamentavimą Viešojo administravimo įstatyme, kadangi šiuo metu jis yra labai siauras, dažnu atveju galintis sukeltis teisinį neaiškumą.

IŠVADOS

1. Vidaus administravimas nuo 1999 m. birželio 17 d., t. y. nuo Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo priėmimo iki 2020 m. lapkričio 1 d., buvo reglamentuojamas gana detalai, tačiau 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojus naujai Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo redakcijai, vidaus administravimas buvo pašalintas iš viešojo administravimo sričių sąrašo, taip pat panaikinant ir kitus svarbius straipsnius, kurie leido labiau individualizuoti vidaus administravimo institutą. Šiuo atveju pažymėtina, jog nors administraciniams teismams, dėl minėto pakeitimo, tapo lengviau kvalifikuoti, ar tam tikras subjektas laikytinas viešojo administravimo subjektu, visgi vidaus administravimo institutas tapo įstatymiškai praktiškai neapibrėžtas, kas šiuo aspektu suteikia didelį teisinį neaiškumą.

2. Vidaus administravimas – veikla, kurios metu yra tvarkomi viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) taip pat ir privačių subjektų vidiniai organizaciniai klausimai, kurių pagrindu yra užtikrinamas atitinkamo viešojo administravimo ar privataus subjekto struktūros, dokumentų, personalo, materialinių ir finansinių išteklių valdymas.

3. Nors dabartiniu reguliavimu vidaus administravimas nebėra laikomas viešojo administravimo dalimi, visgi teigti, jog vidaus administravimas nedaro jokio poveikio viešajam administravimui būtų klaidinga. Pažymėtina, jog vidaus administravimu yra daromas poveikis viešajam administravimui, kadangi atlikus tinkamą viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą, t. y. užtikrinus kvalifikuoto personalo egzistavimą, darbo tvarkos paskirstymą ir kt., galima tikėtis, jog ir išoriniai viešojo administravimo subjekto veiksmai bus kokybiški, efektyvūs ir svarbiausia – tenkinantys viešąjį interesą.

4. Vidaus administravimo aktai – tai aktai, kurie yra privalomi ribotai asmenų grupei, t. y. su viešojo administravimo subjektu ar jo institucija (įstaiga) susijusiems tarnybiniais arba darbiniais teisiniais santykiais asmenims, skirti vidinei viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) organizacinei tvarkai nustatyti ir jai palaikyti. Taip pat, kad geriau suprasti vidaus administravimo aktus, juos galima klasifikuoti pagal juos priimančius subjektus į centrinius, teritorinius ir vietos savivaldos ir pagal jų turinį į personalinius ir materialinius/finansinius.

5. Vertinant vidaus administravimo aktų ir norminių administracinių aktų santykį, didžiausias juos skiriantis bruožas yra tas, jog vidaus administravimo aktai yra skirti tik

atitinkamo viešojo administravimo subjekto ar jo institucijos (įstaigos) vidinei tvarkai nustatyti, o norminiai administraciniai aktai turi visuotinio privalomumo požymį, kuris reiškia, jog jie yra privalomi visai visuomenei. Tačiau kaip bebūtų, šie aktai yra susiję tuo aspektu, jog neužtikrinus tinkamo vidaus administravimo aktų priėmimo, sistemiškai žiūrint nebus užtikrintas tinkamas norminių administracinių aktų reglamentavimas.

6. Vertinant vidaus administravimo aktų ir individualių administracinių (tarnybinių) aktų santykį pažymėtina, kad individualūs administraciniai (tarnybiniai) aktai yra neatsiejamai susiję su vidaus administravimu ir jo metu priimamais vidaus administravimo aktais, kadangi individualiais administraciniais (tarnybiniais) aktais yra įgyvendinamos vidaus administravimo aktuose numatytos normos. Kitaip tariant vidaus administravimo aktai šiuo aspektu yra laikytini aktais, kuriais yra nustatomos bendrosios taisyklės, o individualūs administraciniai (tarnybiniai) aktai yra laikytini aktais, kurių pagrindų tos bendrosios taisyklės yra įgyvendinamos.

7. Atsižvelgus į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką pažymėtina, jog ir be subjektų kvalifikavimo problemų, kurios buvo pašalintos po 2020 m. lapkričio 1 d. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo, kai vidaus administravimas buvo panaikintas iš viešojo administravimo sričių, teismų praktikoje visgi kyla ir kitų vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų vertinimo problemų. Pirma, vis dar kyla problemų vertinant, ar tam tikra viešojo administravimo subjekto veikla apamai yra laikytina vidaus administravimu. Antra, pasitaiko atveju, kai teismai klaidingai kvalifikuoja viešojo administravimo subjekto priimtus vidaus administravimo aktus, nurodydami, jog tai yra norminiai administraciniai aktai. Trečia, teismai dažnu atveju formaliai konstatuoja vidaus administravimo akto atitikimą teisėtumo reikalavimams, nevertinant aplinkybių, kurios turėjo įtakos tokio akto priėmimui.

PASIŪLYMAI

1. Atsižvelgiant į tai, jog nors vidaus administravimas teisine prasme nebėra laikytinas viešojo administravimo sudėtine dalimi, visgi siūlytina į Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą grąžinti detalesnį vidaus administravimo instituto reglamentavimą, kadangi šiuo metu įstatyme esantis tik šio instituto sąvokos apibrėžimas, nesuteikia pakankamo teisinio aiškumo kvalifikuojant vidaus administravimą ir jo metu priimamus administracinius aktus.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas (1993). *Valstybės žinios*, 1993, 5-89.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 1994, 43-772.
3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 1994, 11740.
4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 1999, 60-1945.
5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 1999, 13-308.
6. Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 1999, 13-310.
7. Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymas (2003). *Valstybės žinios*, (2003) 114-5115.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo 13 straipsnio pakeitimo įstatymas (2003). *Valstybės žinios*, 104-4637.
9. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas (2006). *Valstybės žinios*, 77-2975.
10. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas (2006). *Valstybės žinios*, 132-4990.
11. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 ir 3 straipsnių pakeitimo įstatymas (2007). *Valstybės žinios*, 12-497.
12. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas (2007), *Valstybės žinios*. 17-628.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1207 „Dėl Lietuvos Respublikos žmonių palaikų laidojimo įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 137-5411.
14. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 11 straipsnio pakeitimo įstatymas (2018). TAR, 12040.

Specialioji literatūra:

1. Andriulis, V. (2002). *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius: Justitia (Scripta juris; kn. 7).
2. Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
3. Andruškevičius, A. (2008). *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centro Teisinės informacijos departamentas.
4. Andruškevičius, A. ir Paškevičienė, L. (2011). *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Registrų centras.
5. Bakaveckas, A. (2001). *Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos*. Jurisprudencija, 131-137.
6. Bakaveckas, A. ir kt. (2005) Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
7. Bakaveckas, A. (2007). *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas

8. Bakaveckas, A. (2012). *Administracinės teisė: teorija ir praktika*. Vilnius: MES.
9. Baublys, L. ir kt. (2012). *Teisės teorijos įvadas*. Vadovėlis. 2-asis patais. ir papild. leid. Vilnius: Mes.
10. Deviatnikovaitė, I. (2009). *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia.
11. Deviatnikovaitė, I. (2017). *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Registrų centras.
12. Deviatnikovaitė, I. (2021). *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
13. Gailiūnienė, U. (2013). *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
14. Glebovė, N. (2012). *Karjeros valstybės tarnautojo garantijos*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilniaus universitetas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
15. Grigonienė, R. ir Žeminė, A. (2014). *Dokumentų valdymas, veiklos, personalo ir elektroniniai dokumentai*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
16. Jokantas, K. (1995). *Lotynų-lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Aidai.
17. Lapinskas, K. ir Petkevičius, P. (1980). *Tarybinė administracinė teisė*. Vadovėlis. Vilnius: Mintis.
18. Maksimaitis, M. (2001). *Lietuvos teisės šaltiniai 1918-1940 metais*. Monografija. Vilnius: Justitia.
19. Maksimaitis, M. (2002). *Užsienio teisės istorija*. 2-asis patais. ir papild. leid. Vilnius: Justitia (Scripta juris kn. 6).
20. McKinney, J. B. and Howard, L. C. (1998). *Public administration, Balancing Power and Accountability*. Second Edition. Praeger.
21. Mozdzen Marcinkowski, M. (2009). *Introduction to Polish Administrative law*. Warszawa: Wydawn, C. H. BECK.
22. Raipa, A (2002). *Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika*. Viešoji politika ir administravimas. ISSN 1648-2603. Kauno technologijos universitetas, 11-20.
23. Rosenbloom, D. H. (1986). *Public administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Random house.
24. Šakočius, A. (1999). *Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime*. Kaunas, Technologija, 253-273.
25. Tiažkijus, V. (2005). *Darbo teisė: teorija ir praktika*. Monografija. Vilnius: Justitia.
26. Vėlyvis, S. ir Jonaitis, M. (2007). *XII lentelių įstatymai ir jų komentaras: metodinė mokymo priemonė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.

Teismų praktika:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 7-116.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2010 m. gegužės 13 nutarimas. *Valstybės žinios*, 56-2766.

3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2018 m. kovo 8 d. nutarimas. TAR, 3692.
4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-444-1/2007.
5. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-520-3085/12.
6. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-226/13.
7. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-556-226/2013
8. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-261-1836-14.
9. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, 2015 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015.
10. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1053-662/2017.
11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. kovo 20 d. nutartis byloje Nr. eAS-155-552/2018.
12. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3301-629/2020.
13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-776-520/2021.

Kiti šaltiniai:

1. Pagrindinio komiteto išvada dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 11 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto NR. XIIP-1598 (2018). Nr. 113-P- 22.
2. Aiškinamasis raštas (2019). Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo Nr. VIII-1524 12 ir 18 straipsnių pakeitimo, 13, 14 ir 15 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas. TAR, 17762.
3. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis (2018). *Administracinė jurisprudencija. Administracinių teismų praktika. Administracinė doktrina*. Nr. 36.
4. Visuotinė lietuvių enciklopedija. *Administravimas*. [interaktyvus] (modifikuota 2021-06-28). Prieiga per internetą: <https://www.vle.lt/straipsnis/administravimas/> [žiūrėta 2023-02-19].
5. Visuotinė lietuvių enciklopedija. *Administracinis aktas*. [interaktyvus] (modifikuota 2022-02-25). Prieiga per internetą: <https://www.vle.lt/straipsnis/administracinis-aktas/> [žiūrėta 2023-03-10].

SANTRAUKA

Vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų problematika

Paulius Vaičiulaitis

Šiame magistro darbe analizuojama vidaus administravimo ir vidaus administravimo aktų problematikos tema, nagrinėjant šiai temai reikšmingus, dabartiniu metu galiojančius ir senesnės redakcijos teisės aktus, taip išryškinant bendrą vaizdą, kaip keitėsi įstatymo leidėjo požiūris į vidaus administravimą ir jo metu priimamus vidaus administravimo aktus. Be viso to, atsižvelgiant į nagrinėjamą temą, taip pat analizuojama teisės doktrina ir teismų jurisprudencija, kurios padeda geriau suprasti tiek vidaus administravimo, tiek vidaus administravimo akto institutus, kaip atskirus administracinės teisės sistemos elementus.

Šiuo atveju, vienas pagrindinių klausimų, magistriniame darbe, yra keliamas ties vidaus administravimo vieta administracinės teisės sistemoje. Atsižvelgiant į tai, visų pirma yra analizuojama vidaus administravimo samprata ir jo raida, t. y. tyrinėjama ir lyginama, kaip keitėsi šio instituto suvokimas, kokie pagrindiniai veiksniai lėmė vidaus administravimo reglamentavimo kaitą ir kt. Atsižvelgus į vidaus administravimo raidą ir viską susisteminus, toliau darbe nagrinėjama, kaip dabartiniu metu yra suprantamas vidaus administravimas t. y. atskleidžiama vidaus administravimo sąvoka ir šio instituto turinys. Toliau nagrinėjamas vienas problemiškesnių su nagrinėjama tema susijusių klausimų, t. y. vidaus administravimo santykis su viešuoju administravimu. Analizuojama kaip šie du institutai koreliuoja, ar vidaus administravimas laikytinas viešojo administravimo dalimi, ar visgi tai yra atskiras institutas. Taip pat bandoma atsakyti į klausimą ar viešasis administravimas galėtų tinkamai funkcionuoti, be vidaus administravimo ir jeigu ne, tai kodėl. Pažymėtina, jog atsakymas į šį klausimą, galiausiai leidžia suprasti dabartinę vidaus administravimo vietą administracinės teisės sistemoje. Toliau darbe dėmesys kreipiamas į vidaus administravimo instrumentus – vidaus administravimo aktus. Nagrinėjama jų sąvoka, požymiai ir santykis su kitais administracinėje teisėje priimamais administraciniais aktais. Galiausiai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos analizė leidžia išskirti kelias kvalifikavimo problemas, su kuriomis teismai vis dar susiduria vertindami/kvalifikuodami vidaus administravimo aktus.

SUMMARY

Internal administration and internal administrative acts problems

Paulius Vaičiulaitis

In this master's thesis, the topic of internal administration and internal administration acts is analyzed, examining significant legal acts of the current and older editions, thus highlighting the general picture of how the legislator's attitude to internal administration and the internal administration acts adopted at the time changed. In addition to all this, taking into account the topic under consideration, legal doctrine and court jurisprudence are also analyzed, which help to better understand both the institutes of internal administration and the act of internal administration as separate elements of the administrative legal system.

In this case, one of the main questions in the master's thesis is raised about the place of internal administration in the administrative law system. In view of this, first of all, the concept of internal administration and its development are analyzed, i.e. researching and comparing how the perception of this institute has changed, what main factors led to the change in internal administration regulation, etc. Taking into account the development of internal administration and systematizing everything, the work examines how internal administration is currently understood, i.e. the concept of internal administration and the content of this institute are revealed. Next, one of the most problematic issues related to the subject under consideration, i.e. the relationship between internal administration and public administration. It is analyzed how these two institutes correlate, whether internal administration should be considered a part of public administration, or whether it is a separate institute after all. It also tries to answer the question whether public administration could function properly without internal administration and if not, why. It should be noted that the answer to this question ultimately allows us to understand the current place of internal administration in the administrative law system. Further, the work focuses on internal administration instruments - internal administration acts. Their concept, characteristics and relationship with other administrative acts adopted in administrative law are examined. Finally, the analysis of the practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania allows us to distinguish several qualification problems that the courts still face when evaluating/qualifying acts of internal administration.