

VILNIAUS UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS
TEISĖS KATEDRA

Vilniaus universiteto
Teisės fakulteto
Neakivaizdinio skyriaus
V KURSO
studento **Dmitrij Kolomejec**

MAGISTRO
BAIGIAMASIS DARBAS

“Aplinkos ministerijos kompetencija ir veiklos praktika”

Darbo vadovas prof. dr. A. Marcijonas

Vilnius, 2008

TURINYS

IVADAS	4
1. APLINKOS MINISTERIJOS KOMPETENCIJOS SAMPRATA, SANTYKIS SU KITOMIS TEISINĖMIS KATEGORIJOMIS IR REGLAMENTAVIMAS	6
1.1. Aplinkos ministerijos kompetencijos, kaip teisinės kategorijos, samprata bei santykis su kitomis teisinėmis kategorijomis.....	6
1.2. Aplinkos ministerijos kompetencijos samprata organizaciniu - struktūriniu (vertikaliuoju) bei uždavinių ir funkcijų (horizontaliuoju) lygmenimis.....	8
1.3. Aplinkos ministerijos kompetencijos reglamentavimas.....	12
1.4. Aplinkos ministerijos kompetencija strategijose ir strateginiuose veiklos planuose.....	16
2. APLINKOS MINISTERIJOS INSTITUCIJOS UŽUOMAZGOS IR JOS KOMPETENCIJOS REGLAMENTAVIMAS JOS NUOSTATUOSE	21
2.1. Reformos centrinėje valstybės valdymo institucijų sistemoje, Aplinkos ministerijos užuomazgos ir raida.....	21
2.2. Aplinkos ministerijos kompetencijos reglamentavimas Aplinkos ministerijos nuostatuose ir jo kaita.....	24
3. APLINKOS MINISTERIJOS KOMPETENCIJA IR VEIKLOS PRAKTIKOS PROBLEMOS VERTIKALIUOJU IR HORIZONTALIUOJU LYGMENIMIS	30
3.1. Aplinkos ministerijos vieta ir kompetencija valstybės valdžių ir aplinkos apsaugos valdymo sistemoje.....	30
3.2. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Seimo kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje.....	34
3.3. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Seimo Aplinkos apsaugos komiteto kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje.....	35
3.4. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Vyriausybės kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje.....	36
3.5. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Apskričių viršininkų kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje.....	37
3.6. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir vietos savivaldos institucijų kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje.....	38

3.7. Aplinkos ministerijos organizacinė struktūra ir Aplinkos ministerijos kompetencijos išskaidymas Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų mastu.....	37
3.8. Aplinkos ministerijos kompetencija įgyvendinant Europos Sąjungos aplinkos politiką.....	51
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	54
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	56
SANTRAUKA.....	61
SUMMARY.....	62

IVADAS

Valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistema, būdama viena svarbiausių ir opiausių šių dienų valstybės valdymo sistemų, reikalauja išsamesnės faktinės ir priežastinės analizės. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos (toliau darbe vadinama – Aplinkos ministerija), kuri be kita ko yra pagrindinė šios sistemos vykdomosios valdžios ir kontrolės bei priežiūros institucija, kompetencija nuolat kinta, nes yra įtakojama besikeičiančių aplinkos sąlygų, globalinio masto reikšmės institucijų ir struktūrų poveikio bei nurodymų reaguoti į neigiamus aplinkoje vykstančius pokyčius. Aplinkos ministerijos kompetencijos ribų neapibrėžtumas, tų pačių funkcijų, tikslų ar užduočių priskyrimas keliems vienetams Aplinkos ministerijos sistemoje bei kitoks nepakankamai tikslus Aplinkos ministerijos kompetencijos reglamentavimas sukelia daugybę problemų taikant ją reglamentuojančius teisės aktus Aplinkos ministerijos veiklos praktikoje. Tai ir galima laikyti šiame darbe nagrinėjama **problema**. Nuolatiniai pokyčiai aplinkosaugos srityje, auganti šios srities svarba šiuolaikinėje visuomenėje nulemia ryškų šios temos **aktualumą ir naujumą** atsižvelgiant į tai, jog Aplinkos ministerija yra vienintelė ir svarbiausia kontrolės ir priežiūros institucija aplinkosaugos srityje, kuriai be kita ko suteikti įgaliojimai dalyvauti užtikrinant Europos Sąjungos teisės aktų aplinkos apsaugos srityje tinkamą taikymą nacionalinėje teisės sistemoje. Todėl svarbu tinkamai iširti tiek tai, kaip turėtų būti suprantama šios institucijos kompetencijos samprata, tiek tai, kaip jos kompetencija įgyvendinama jos veiklos praktikoje ir kokios problemos iškyla ją įgyvendinant. Temos originalumą nulemia šaltinių šia tema trūkumas – mokslinės literatūros ekologinės, arba aplinkos teisės, tema stygius nėra toks ryškus, tačiau šioje mokslinėje literatūroje Aplinkos ministerijos kompetencija bei veiklos praktika nagrinėjama tik pačiu bendriausiu požiūriu, aplenkiant problemas, kylančias Aplinkos ministerijai įgyvendinant jos kompetenciją, apskritai neanalizuojant disfunkcijų ir vengiant kritinio požiūrio į Aplinkos ministerijos veiklą. Tyrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją ir veiklos praktiką pravertė svarbiausi literatūros šaltiniai - A. Marcijono ir B. Sudavičiaus „Ekologinė teisė“ bei A. Bakavecko daktaro disertacija „Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai“ bei kitų autorių mokslinė literatūra. Dokumentų analizės bei lyginamosios analizės **metodai** padeda pasiekti pagrindinį darbo **tikslą** – iširti Aplinkos ministerijos, kaip vienos iš vykdomosios valdžios institucijų, reikšmę valstybiniam valdymui, apibrėžti jos kompetenciją ir veiklos ribas jos veikloje atsižvelgiant į jos santykį su kitomis valstybės institucijomis bei jos įgyvendinamus uždavinius,

funkcijas. Be to, kontentanalizės tikslu ir stengiantis sistemiskai traktuoti magistrinio darbo problematiką bus trumpai apžvelgti Aplinkos ministerijos, kaip valstybinio valdymo institucijos, atsiradimas, raida bei potencialios šios raidos tendencijos ateityje.

Darbe tyrinėjant **objektą** – Aplinkos ministerijos kompetenciją bei jos veiklos praktiką – keliama **hipotezė**: Aplinkos ministerijos kompetencijos ir jos ribų reglamentavimas nėra pakankamai tikslus ir sukelia ar gali sukelti disfunkcijų bei problemų Aplinkos ministerijos praktinėje veikloje.

Tyrimo procese iškelti **uždaviniai**:

- Atskleisti Aplinkos ministerijos kompetencijos sampratą, požiūrius į ją bei į pačią Aplinkos ministerijos kompetenciją bei teisės aktus, reglamentuojančius Aplinkos ministerijos kompetenciją
- Ištirti Aplinkos ministerijos institucijos bei kompetencijos raidą ir tendencijas
- Išanalizuoti Aplinkos ministerijos kompetenciją bei veiklos praktiką Aplinkos ministerijos kompetencijos ir kitų valstybės valdžių bei kitų valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemą sudarančių institucijų kompetencijų santykį
- Ištirti Aplinkos ministerijos kompetencijos paskirstymą Aplinkos ministerijos sistemoje

Darbą sudaro 3 skyriai. Pirmajame pateikiama kompetencijos sampratos analizė, keli požiūrio į kompetenciją lygmenys bei analizuojami teisės aktai, reglamentuojantys Aplinkos ministerijos kompetenciją. Antrasis skyrius skirtas Aplinkos ministerijos institucijos ir kompetencijos raidai bei jos kompetencijos vystymosi tendencijoms. Trečiuoju skyriumi Aplinkos ministerijos kompetencija ir jos veiklos praktika nagrinėjama vertikaliojo požiūriu, apžvelgiant Aplinkos ministerijos kompetenciją kitų valstybės valdžių atžvilgiu, kitų valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemų institucijų kompetencijos požiūriu. Taip pat šiame skyriuje nagrinėjamas Aplinkos ministerijos kompetencijos išskaidymas pačios Aplinkos ministerijos sistemos viduje.

1. APLINKOS MINISTERIJOS KOMPETENCIJOS SAMPRATA, SANTYKIS SU KITOMIS TEISINĖMIS KATEGORIJOMIS IR REGLAMENTAVIMAS

1.1. Aplinkos ministerijos kompetencijos, kaip teisinės kategorijos, samprata bei santykis su kitomis teisinėmis kategorijomis

Pradedant nagrinėti Aplinkos ministerijos kompetenciją ir veiklos praktikoje kylančias problemas, susijusias su Aplinkos ministerijos kompetencija, būtina įvardinti, kaip suprantama kompetencija kaip teisinė kategorija.

Tarptautinių žodžių žodynas pateikia tokią kompetencijos sampratą: „Kompetencija [lot. *competentia* – priklausomybė pagal teisę]: <...> 2. visuma kurio nors organo arba pareigūno teisių ir pareigų, nustatytų to organo statuto ar nuostatų.“¹ Šiuolaikinio teisinės kalbos vartojimo žodyne pažymima, kad paprastai kompetencija suprantama kaip įprastinė ar mažiausia galimybė kažką daryti; kitais atvejais kompetencijos sąvoka vartojama kaip galimybė suprasti problemas ir daryti sprendimus².

Kompetencija, kaip teigiama kai kurių autorių³, yra svarbiausia vykdomosios valdžios institucijos administracinio teisinio statuso sudėtinė dalis ir apibrėžiama įstatymuose, nuostatuose ir kituose norminiuose dokumentuose. Nors ir tai, kaip turėtų būti suprantama kompetencijos sąvoka teisėje, nėra išsamiai nagrinėta teisinėje literatūroje, tačiau vis dėlto galima išskirti kelis požiūrius į kompetencijos sąvoką:

1) Teisės teoretikai D. M. Bakrachas ir J. M. Kozlovas kompetenciją įvardija kaip teisės aktais nustatytų teisių ir pareigų visumą. Tokiu požiūriu remiamasi ir doc. dr. A. Bakavecko daktaro disertacijoje „Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai“⁴. Kompetencija šiuo požiūriu įeina į vykdomosios valdžios institucijų administracinį – teisinį statusą, kurį, be kompetencijos bloko, sudaro dar du blokai: tikslinis, apimantis vykdomosios valdžios institucijų veiklos tikslus, uždavinius ir funkcijas ir organizacinis – struktūrinis, kuris apima teisinius nurodymus, reglamentuojančius jų sudarymo, reorganizavimo ir likvidavimo tvarką,

¹ Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Alma litera, 2004. P. 792.

² A dictionary of modern legal usage. - Oxford university press, 1987. P. 131.

³ Bakaveckas A., Dziegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 259.

⁴ Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 136.

vidinę struktūrą, linijinį, funkcinį pavaldumą, pagrindines jų veiklos formas. Šią kompetencijos sampratą galima laikyti siaurąja.

2) Kompetencija gali būti suprantama ir platesne prasme: „Įstatymais ir kitais teisės aktais apibrėžiama vykdomosios valdžios institucijų kompetencija apima: institucijos uždavinius, jos funkcijas, teises ir pareigas, atsakomybę, veiklos formas ir metodus, taip pat institucijos struktūrą.“⁵.

Nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją ir veiklos praktikos problemas pirmasis požiūris į kompetenciją yra pernelyg siauras – juo remiantis tema būtų analizuojama pernelyg ribotai, nes atsieti šios institucijos teises ir pareigas nuo funkcijų, uždavinių, kitų plačiuoju aspektu įvardytų elementų tiesiog neįmanoma, o ir nenaudinga. Viena iš šių elementų tarpusavio sąsajų apraiškų galima laikyti ir teisinėje literatūroje pateikiamus kai kurių iš šių kompetencijos elementų apibūdinimus, kaip kad „Teisės ir pareigos nustato vykdomosios valdžios institucijų funkcijų įgyvendinimo ribas.“⁶

Tuo tarpu remiantis plačiuoju požiūriu į kompetencijos sąvoką Aplinkos ministerijos kompetencijos ir veiklos praktikos problemos analizuojamos visapusiškai, nes visi šiuo požiūriu suprantamos kompetencijos elementai nagrinėjami kartu, atsižvelgiant į jų tarpusavio nenutrūkstamą ryšį, jų visumą ir suprantant kaip kompetenciją. Būtent todėl toliau ir bus remiamasi platesniaja kompetencijos samprata. Tiesa, daugiausia dėmesio skiriama Aplinkos ministerijos funkcijų ir uždavinių, kaip jos teisių ir pareigų kryptį ir tikslą nusakančių elementų, nagrinėjimui.

Svarbu nusakyti ir kompetencijos bei veiklos praktikos santykį. Taigi, veiklos praktika yra procesas, kurio metu, institucijai atliekant tam tikrus veiksmus, įgyvendinama jos kompetencija. Institucijos veiklos praktika ir institucijos kompetencija yra du neatsiejami elementai, kurie gali būti suvokiami kaip pavidalas ir turinys: institucijos veiklos praktiką suvokiant kaip procesą ar jų visumą, veiklos praktikos turinys, o kartu ir ribos, bus institucijos kompetencija. Kompetencija ir vienas jos elementų – teisės ir pareigos – institucijai perduodamos tikintis tinkamo jų įgyvendinimo. Taigi, institucijos veikla, o ir jos praktika, turi neperžengti institucijos kompetencijos ribų. Kituose skyriuose ir bus nagrinėjama Aplinkos ministerijos veiklos praktika tiek, kiek ji susijusi su Aplinkos ministerijos kompetencijos įgyvendinimu.

⁵ Bakaveckas A., Dzegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 260.

⁶ Bakaveckas A., Dzegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 260.

1.2. Aplinkos ministerijos kompetencijos samprata organizaciniu - struktūriniu (vertikaliuoju) bei jos uždavinių ir funkcijų įgyvendinimo (horizontaliuoju) lygmenimis

Toliau nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetencijos sampratą, reikėtų paminėti, kad ji gali būti analizuojama keliais – horizontaliuoju ir vertikaliuoju - lygmenimis.

Visų pirma, Aplinkos ministerijos kompetencija ir veiklos praktika gali būti nagrinėjama išskaidant ir įvardijant kompetenciją atsižvelgiant į Aplinkos ministerijos ir kitų institucijų kompetencijų santykį bei į Aplinkos ministerijos kompetenciją Aplinkos ministerijos organizaciniu – struktūriniu mastu. Vėlgi, šis, vertikalus, lygmuo gali būti suprantamas keliais aspektais. Plačiausiai šiuo lygmeniu Aplinkos ministerijos kompetencija gali būti nagrinėjama atsižvelgiant į jos kompetencijos ir į kitų institucijų, atstovaujančių vykdomajai, įstatymų leidžiamajai bei teisminei valdžioms, kompetencijos santykį (1 pav.). Kiek siauriau Aplinkos ministerijos kompetencija gali būti suprantama ją analizuojant pagal jos ir kitų institucijų, veikiančių valstybinėje aplinkos apsaugos valdymo sistemoje, kompetencijos santykį (2 pav.). Siauriausiai vertikaliuoju lygmeniu Aplinkos ministerijos kompetencija gali būti suprantama nagrinėjant ją kaip visumą, išskaidytą Aplinkos ministerijos sistemoje (į ją įeina tiek Aplinkos ministerijos organizaciniai – struktūriniai vienetai, tiek institucijos prie Aplinkos ministerijos) (3 pav.).

Kitas - horizontalusis - lygmuo, kuriuo taip pat galėtų būti analizuojama Aplinkos ministerijos kompetencija ir veiklos praktika, yra uždavinių ir funkcijų lygmuo (4 pav.). Būdami vienais svarbiausių kompetencijos elementų, uždaviniai ir funkcijos nukreipia į tikslą, rezultatą, kurio turi siekti vykdomosios valdžios institucija, vykdydama jai priskirtą veiklą. Remiantis Aplinkos ministerijos nuostatų 5 punktu, pagrindiniai Aplinkos ministerijos uždaviniai yra: 1) formuoti aplinkos apsaugos, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės apsaugos, racionalaus gamtos ir rekreacinių išteklių naudojimo, geologijos, miškų ūkio, teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros, statybos, būsto ir komunalinio ūkio, valstybės administracinių ir kitų negyvenamųjų patalpų bei pastatų naudojimo, standartizacijos ir metrologijos valstybės politiką; 2) užtikrinti aplinkos formavimą pagal darnaus vystymosi principus; 3) rūpintis sveika ir švaria aplinka, išsaugoti Lietuvos Respublikai būdingą kraštovaizdį, ekosistemas, gamtos vertybes, biologinę įvairovę, genofondus, klimata; 4) siekti užtikrinti racionalų gamtos išteklių (įskaitant miškus ir žemės gelmes) Lietuvos Respublikoje, jos teritoriniuose vandenyse, kontinentiniame šelfe ir ekonominėje zonoje naudojimą, apsaugą, gausinimą ir atkūrimą; 5) užtikrinti miškų tvarkymą, remiantis subalansuotos miškų ūkio plėtros principais, didinti Lietuvos miškingumą ir miškų produktyvumą; 6) skatinti

teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros bei statybos pažangą; 7) sudaryti palankias sąlygas šalies gyventojams apsirūpinti būstu, jį atnaujinti ar apšiltinti mažesnėmis energijos sąnaudomis; 8) koordinuoti valstybės nekilnojamojo turto paskirstymą, taip pat jo perdavimą savivaldybėms.

Darbe Aplinkos ministerijos kompetencija nagrinėjama išskaidant ją vertikaliuoju lygmeniu, t.y. apžvelgiant ją trimis aukščiau minėtais požiūriais į šį lygmenį. Tai atsispindi trečiojo skyriaus struktūroje. Toks išskaidymas pasirinktas, nes taip lengviau atskleidžiama Aplinkos kompetencijos nustatymo problematika. Bet kokiu atveju požiūris į Aplinkos ministeriją, kaip į vieną iš valstybės institucijų, padeda išvelgti daugiau problemų, kylančių jai įgyvendinant savo kompetenciją. Horizontaliojo lygmens elemento taip pat nevengiama – Aplinkos ministerijos kompetencijos analizė vertikaliuoju lygmeniu neišvengiamai papildoma kartu ją analizuojant ir pagrindinių uždavinių bei funkcijų įgyvendinimo aspektu.

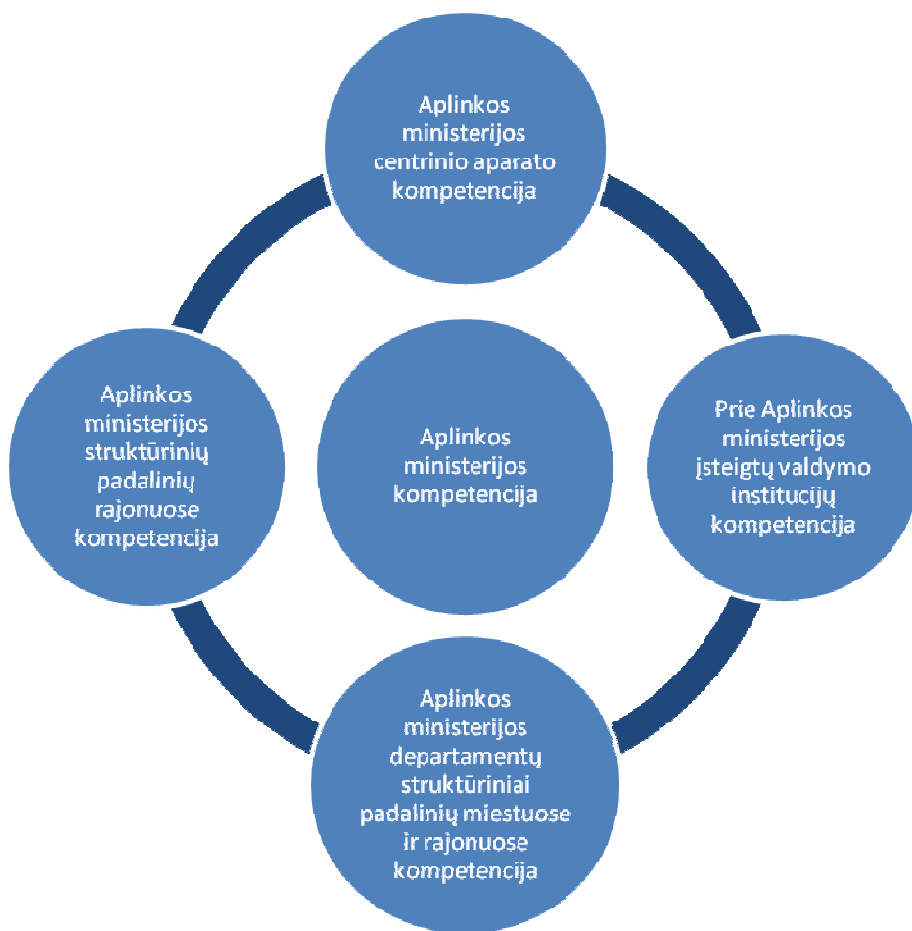
Toks požiūris į Aplinkos ministerijos kompetenciją dualumas yra neišvengiamas, tačiau šie abu požiūriai bet kokiu atveju papildo vienas kitą. Tai reiškia, kad šių dviejų požiūrių visiškai atriboti tiesiog neįmanoma, o kompetencijos išskaidymas vertikaliuoju požiūriu tėra sąlyginis, nes, kaip minėta, nagrinėjant šiuo požiūriu, neapsieinama ir be analizės kompetenciją išskaidant pagal pagrindinius Aplinkos ministerijos uždavinius ir funkcijas. Todėl galima teigti, kad toliau tema nagrinėjama remiantis abiem šiais požiūriais.



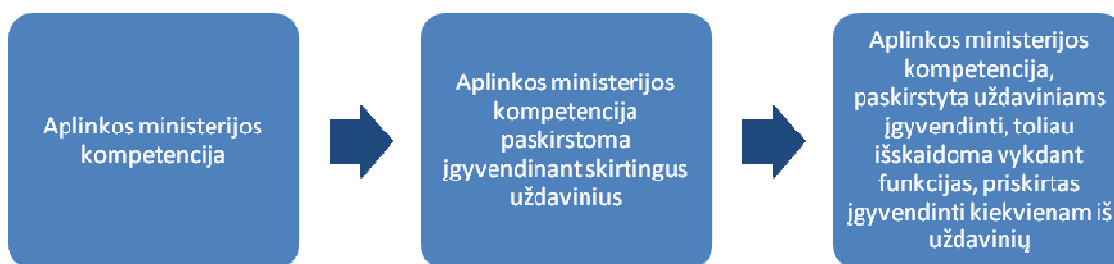
1 pav. Aplinkos ministerijos kompetencija vertikaliuoju lygmeniu, santykiyje su kitų valstybės valdžių institucijomis



2 pav. Aplinkos ministerijos kompetencija vertikalioju lygmeniu, santykiyje su kitomis institucijomis, veikiančiomis valstybinėje aplinkos apsaugos valdymo sistemoje



3 pav. Aplinkos ministerijos kompetencija vertikaliuoju lygmeniu: jos paskirstymas Aplinkos ministerijos sistemoje



4 pav. Aplinkos ministerijos kompetencija horizontaliuoju lygmeniu: jos įgyvendinimas per funkcijas siekiant Aplinkos ministerijai priskirtų uždavinių

1.3. Aplinkos ministerijos kompetencijos reglamentavimas

Visų pirma, vertėtų paminėti, kad Aplinkos ministerijos kompetencija yra reglamentuojama ne vieno teisės akto normų. Aplinkos ministerijos teisinio statuso (kompetencijos) pagrindus įtvirtina Lietuvos Respublikos Konstitucija⁷ (toliau – Konstitucija). Nors Aplinkos ministerija Konstitucijoje tiesiogiai neminima, Konstitucijoje galima rasti užuominų į Aplinkos ministerijai priskirtas funkcijas. 54 Konstitucijos straipsnyje įtvirtinta: „Valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos išteklių.“.

Kaip pažymima teisinėje literatūroje⁸, „Ministerijų teisinės padėties pagrindai labai siaurai reglamentuoti 1994 m. gegužės 12 d. priimtame Vyriausybės įstatyme, o jų uždavinius, funkcijas, teises ir pareigas detalizuoja konkrečios ministerijos nuostatai, kuriuos tvirtina Vyriausybė.“. Taigi, aštuntajame Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo⁹ skirsnyje „Ministerijos, vyriausybės įstaigos ir apskričių viršinininkų administracijos“ esančiame 29 str. pateikiamas ministerijų sąrašas, kuriame nurodyta ir Aplinkos ministerija. 3 šio straipsnio dalis nustato, kad ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestos sritys valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką. Tačiau kokias jai pavestos sritys valdymo funkcijas įgyvendinti turi konkreči ministerija, nenurodoma. Tai paprastai reglamentuoja ministerijų nuostatai, tvirtinami Vyriausybės. Aplinkos ministerijos nuostatų (toliau tekste – „Nuostatai“) ¹⁰ 6 ir 7 punktuose pateikiamas nebaigtinis jos funkcijų sąrašas, o iš viso nurodyta 69 Aplinkos ministerijai priskirtos funkcijos. Vykdydama šias funkcijas Aplinkos ministerija įgyvendina Nuostatų 5 punkte nurodytus 9 uždavinius. Nuostatų 8 bei 9 punktai numato teises, kuriomis Aplinkos ministerija naudojasi vykdydama jai pavestus uždavinius, tačiau šis teisių sąrašas nėra baigtinis. Aplinkos ministerijos pareigų šie Nuostatai nenumato, nors jos ir yra vienas iš būtinų kompetencijos elementų. Teisės teoretikas Alfonsas Vaišvila pabrėžia teisių ir pareigų vienovę – „subjektinė teisė, atskirta nuo pareigos, virstų privilegija“¹¹. Kita vertus, pareigos pobūdį turi nuostatų 5 punkte nurodytų funkcijų įvardijimas – daugeliu atveju funkcijos turi būti įgyvendinamos „pagal kompetenciją“. Taigi, viena

⁷ Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁸ Bakaveckas A., Džiegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 318.

⁹ Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

¹⁰ Valstybės žinios. 1998, Nr. 84-2353, 2008, Nr. 46-1725 (2008-04-22).

¹¹ Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 110

pagrindinių Aplinkos ministerijos pareigų galima laikyti reikalavimo veikti pagal jai priskirtą kompetenciją vykdymą.

Vienas iš administracinės teisės mokslininkų¹² pastebi, kad Vyriausybės įstatymas nepakankamai detalai reglamentuoja vykdomųjų institucijų teisinio statuso klausimus. Kaip pastebi šis mokslininkas, „tai vienintelis įstatymas, kuris nustato jų steigimo tvarką, nes visi teisinės padėties klausimai įtvirtinti vykdomosios valdžios institucijų nuostatuose, todėl kyla jų juridinio pagrindo problema“. Dar viena problema, taip pat pastebima A.Bakavecko, yra ta, kad „vienodų organizacinių – teisinių formų vykdomosios valdžios institucijų nuostatai skiriasi ne tik vykdomų uždavinių, funkcijų ir suteiktų teisių įvairove ir mastu, bet ir savo struktūra, todėl tikslinga parengti ir patvirtinti tipinius arba pavyzdinius nuostatus.“.

Aplinkos ministerijos kompetenciją vykdant aplinkos apsaugos valdymą ir valstybinį gamtos išteklių naudojimą detalizuoja Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas¹³, kurio 6 straipsnis numato, kad Aplinkos ministerija, vykdydama šias funkcijas: 1) organizuoja ir koordinuoja valstybės strategijos įgyvendinimą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje, rengia valstybines ilgalaikes ir tikslines aplinkos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo programas, numato jų įgyvendinimo tvarką ir kontroliuoja, kaip jos vykdomos; 2) organizuoja ir koordinuoja valstybinės svarbos aplinkos apsaugos schemų, kitų aplinkos apsaugos priemonių rengimą, taip pat rengia šias schemas ir priemones, numato jų įgyvendinimo (taikymo) mechanizmą, kontroliuoja, kaip jos vykdomos (taikomos); 3) rengia įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo klausimais projektus, organizuoja bendrųjų, specialiųjų bei detaliųjų teritorinio planavimo dokumentų aplinkos apsaugos klausimais rengimą, pagal savo kompetenciją derina ministerijų, kitų Vyriausybės įstaigų, apskrities, vietos savivaldos, kitų institucijų teisės aktų, reguliuojančių ūkinę ir kitokią veiklą, galinčią turėti poveikio aplinkai, projektus bei teritorinio planavimo dokumentus, kad jie atitiktų aplinkos apsaugos įstatymus ir kitus teisės aktus; 4) pagal savo kompetenciją rengia ir tvirtina aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo normas, normatyvus, standartus bei taisykles; 5) pagal savo kompetenciją nustato gamtos išteklių naudojimo limitus ir sąlygas, leidimų išdavimo tvarką, reglamentuoja ir kontroliuoja gamtos išteklių apskaitą, organizuoja valstybinių kadastrų bei registrų, priskirtų ministerijos kompetencijai, sudarymą bei tvarkymą; 6) teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei saugomų teritorijų steigimo projektus; 7) reglamentuoja ir kontroliuoja veiklą saugomose

¹² Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 136.

¹³ Valstybės žinios. 1992, Nr. 5 – 75.

teritorijose, organizuoja valstybinių rezervatų, nacionalinių ir regioninių parkų valdymą, sudaro ir tikslina Raudonąją knygą, organizuoja ir atlieka darbus, susijusius su retų bei nykstančių augalų, grybų ir gyvūnų išsaugojimu bei gausinimu, reglamentuoja augalų, gyvūnų medžioklės ir žūklės trofėjų įvežimo, išvežimo, tranzito, tarptautinės prekybos retomis ir nykstančiomis augalų ir gyvūnų rūšimis, taip pat gyvūnų laikymo nelaisvėje tvarką. Taip pat šiame straipsnyje nurodytos ir kitos Aplinkos ministerijos funkcijos, funkcijų sąrašė iš viso 19 funkcijų, o pats funkcijų sąrašas nėra baigtinis. Nors kai kurios funkcijos labiau detalizuojamos šiame įstatyme, galima daryti išvadą, kad vis dėlto Nuostatai – detaliausiai Aplinkos ministerijos funkcijas vykdant aplinkos apsaugos valdymą ir valstybinį gamtos išteklių naudojimą reglamentuojantis teisės aktas.

Taip pat Aplinkos ministerijos kompetencija, kiek į ją įeina aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė, reglamentuoja LR aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas¹⁴. Šio įstatymo 5 straipsnis numato, kad aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikoje organizuoja Aplinkos ministerija. Įstatymo 6 straipsnio 1 dalimi aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės, išskyrus aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę cheminių medžiagų ir preparatų tvarkymo srityje, funkcijos Lietuvos Respublikoje vykdymas pavestas Aplinkos ministerijai pavaldiems teritoriniams valstybinio administravimo subjektams – regionų aplinkos apsaugos departamentams, o aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės funkcijos vykdymas cheminių medžiagų ir preparatų tvarkymo srityje - Aplinkos ministerijos įgaliotai institucijai. Įstatymo 10 straipsnis sukonkretina 6 straipsnio 1 dalį – čia numatyta, kad Aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę Lietuvos Respublikoje vykdo Aplinkos ministerijos sistemos pareigūnai. Taip pat į Aplinkos ministerijos kompetenciją įeina ir šiame įstatyme reglamentuojama aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūra. Numatyta, kad ją, išskyrus aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą cheminių medžiagų ir preparatų tvarkymo srityje, atlieka Aplinkos ministerija arba jos įgaliota institucija, o aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą cheminių medžiagų ir preparatų tvarkymo srityje atlieka Aplinkos ministerija. Taigi, LR aplinkos apsaugos įstatymas detalizuoja Aplinkos ministerijos kompetenciją vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę ir jos priežiūrą, detaliau reglamentuodamas Aplinkos ministerijos pareigūnų teises ir pareigas šiose srityse.

Analizuojant minėtus teisės aktus akivaizdu, kad juose detalizuojama Aplinkos ministerijos kompetencija, tačiau, savaime suprantama, ją detalizuojant dar labiau kiltų rizika, kad šie teisės aktai būtų pernelyg didelės apimties. Todėl manytina, kad rengiant šiuos įstatymus pagrįstai nuspręsta

¹⁴ Valstybės žinios. 2002, Nr. 72 – 3017.

palikti kompetenciją apibūdinančių funkcijų sąrašus nebaigtinius, kartu pateikiant nuorodas į kitus teisės aktus, kuriuose Aplinkos ministerijos kompetencija detalizuojama dar labiau.

Kita vertus, negalima nepastebėti ir kai kurių problemų Aplinkos ministerijos teisinį statusą ir kompetenciją nustatančiuose teisės aktuose. Kaip pažymi doc. dr. A. Bakaveckas¹⁵, silpnoji vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso vieta yra atsakomybės už jų veiklos neigiamus padarinius nebuvimas. Aplinkos ministerija priskiriama prie centrinių vykdomosios valdžios institucijų, o būtent šių vykdomosios valdžios institucijų administracinio – teisinio statuso nustatymas, anot autoriaus, ir kelia daugiausia problemų. Svarbiausiu vykdomosios valdžios institucijų teisinio statuso trūkumu įvardijamas neišsamus funkcijų ir įgaliojimų apibrėžimas. Be to, kaip nurodo teisės mokslininkas, terminologijai trūksta bendrumo: „vienuose teisės aktuose vykdomosios valdžios institucijų pagrindinėms veiklos kryptims apibūdinti vartojama „funkcijų“ sąvoka (pavyzdžiui, ministerijų nuostatai ir t.t.), kituose – terminas „įgaliojimai“ (pavyzdžiui, Vyriausybės, Apskritis valdymo ir kiti įstatymai)“¹⁶. Įgaliojimus siūloma laikyti institucijos elgesio priemone, jos uždavinių ir funkcijų vykdymo savarankiškumo, konkrečių sprendimų rūšių ir kitų valdymo veiksmų išraiška, tačiau, kaip pažymima, įgaliojimai „yra funkcijų sudėtinės dalys, kurių visuma sudaro atitinkamos funkcijos turinį“¹⁷.

Aplinkos ministerijos darbo organizavimo tvarką vykdant jai pavestas funkcijas bei uždavinius nustato Aplinkos ministerijos darbo reglamentas, patvirtintas Aplinkos ministro 2006 m. birželio 1 d. įsakymu Nr. D1-275¹⁸. Šis dokumentas toliau funkcijų ir uždavinių nebekonkretizuoja, bet nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją gali būti aktualus tuo, kad jame yra dar keletas nuostatų – nuorodų į Aplinkos ministeriją atstovaujančių pareigūnų pareigas. 5 šio darbo reglamento punktas numato, kad „atstovaudami Ministerijai, asmenys negali viršyti savo kompetencijos, pažeisti teisės aktų, susijusių su privačių ir viešųjų interesų derinimu valstybinėje tarnyboje, tarnybine etika, bei kitų teisės aktų reikalavimų“, o 3 punktas numato, kad „ministerija savo veiklą grindžia teisėtumo, teisingumo, įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo ir kitais demokratinio administravimo principais“.

¹⁵ Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 136.

¹⁶ Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 137.

¹⁷ Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 137.

¹⁸ Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2408.

Taip pat vertėtų paminėti, kad Vyriausybė aprobuoja ir viešai skelbia strateginius veiklos planus, kuriuose apibūdinami pagrindiniai ministerijos tikslai, uždaviniai ir būdai jiems įgyvendinti ir kuriais vadovaujantis organizuojama ministerijų veikla. Toliau ir nagrinėjama strateginių veiklos planų bei kitų strateginio pobūdžio dokumentų įtaka Aplinkos ministerijos kompetencijai.

1.4. Aplinkos ministerijos kompetencija strategijose ir strateginiuose veiklos planuose

Pokyčius Aplinkos ministerijos kompetencijoje ir jos kaitos tendencijas atspindi strateginiai veiklos planai bei kiti strateginio pobūdžio dokumentai. Remiantis Vyriausybės įstatymo 29 str. 10 d., strateginiai veiklos planai rengiami remiantis Vyriausybės programa ir turi būti derinami su Valstybės ilgalaikės raidos strategija, patvirtinta 2002 m. lapkričio 12 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“¹⁹, o pats strateginis planavimas turi būti vykdomas pagal Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 patvirtintą Strateginio planavimo metodiką²⁰, kuri nustato strateginio planavimo sistemą, strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principus, institucijos strateginio veiklos plano rengimo tvarką bei strateginių planų struktūrą. Valstybės ilgalaikės raidos strategija nustato mūsų ekonominės, socialinės ir aplinkos apsaugos bei kitų sričių politikos gaires iki 2015 m. ir yra įgyvendinama peržiūrint nacionalinės strategijas ir programas, parengiant naujas strategijai realizuoti reikalingas koncepcijas ir programas, kurios turi būti suderintos tarpusavyje įvertinant Europos Sąjungos Lisabonos viršūnių tarybos išvadas. Koncepcijos ir programos Valstybės ilgalaikės raidos programoje minimos kaip neatsiejami priedai, papildantys strategiją ir padedantys organizuoti ir užtikrinti jos įgyvendinimą.

Viena pirmųjų strategijų, glaudžiai susijusių su Aplinkos ministerija, yra 1996 m. rugsėjo 25 d. Seimo nutarimu Nr. I-1550 Dėl valstybinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo patvirtinta Valstybinė aplinkos apsaugos strategija²¹. Šiame dokumente nurodyti pagrindiniai strategijos, kuri savo apimtimi yra žymiai platesnė, teiginiai, nusakantys tikslus, prioritetus ir principus vykdant politiką aplinkos apsaugos srityje. Glaudžiausiai su Aplinkos ministerijos kompetencija susijusios yra dokumento dalies, pavadintos „Strategijos įgyvendinimo priemonės“, nuostatos. Prioritetiniu ir neatidėliotinu uždaviniu čia laikomas aplinkos apsaugos įstatyminės

¹⁹ Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

²⁰ Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2312.

²¹ Valstybinė aplinkos apsaugos strategija // www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=30110&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas 2008-03-22.

bazės tobulinimas. Dalis aspektų įgyvendinant šį uždavinį, kaip kad aplinkos būklės vertinimo įteisinimas, buvo įgyvendinta, tačiau ypatingai svarbiais lieka minėtame šaltinyje numatyti prioritetai:

- (i) ruošiant naujus reikalavimus, būtina atsižvelgti, kokio lygmens teisės aktas turėtų juos įtvirtinti; kaip pažymima, turėtų būti orientuojamasi į žemiausią galimą (pakankamą) sprendimo priėmimo lygį (pvz., kur užtenka ministro įsakymo, nereikia Vyriausybės nutarimo ar įstatymo); tai leistų paruošti konkretesnius dokumentus, sumažintų deklaratyvų įstatymų pobūdį ir reikalingų poįstatyminių aktų skaičių;
- (ii) rengiant įstatymus ir kitus teisės aktus, daugiau dėmesio turi būti skiriama jų įgyvendinimo mechanizmui - nustatant naujus reikalavimus, turi būti atsižvelgta į jų įgyvendinimo ir kontrolės realumą, įgyvendinimui skiriamą laiko periodą;
- (iii) priimti reikalavimai turėtų būti kuo rečiau keičiami, orientuojamasi į ilgalaikius tikslus;
- (iv) būtina tobulinti aplinkos apsaugos įstatymų vykdymo kontrolės sistemą bei aiškiau nustatyti valstybės ir savivaldos institucijų teises ir pareigas aplinkos apsaugos srityje.

Taip pat būtina pažymėti, kad kai kurios strategijos, planai nėra tokio bendro pobūdžio - juose detalizuojami konkrečių strateginių tikslų įgyvendinimo klausimai:

i) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. rugpjūčio 27 d. nutarimu Nr. 832 „Dėl Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo 2008 - 2015 metų plėtros strategijos patvirtinimo“ patvirtinta Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo 2008 - 2015 metų plėtros strategija, kurioje konkretizuojamas strateginio tikslo - nustatyti geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikimo valstybinio reguliavimo veiklos kryptis – įgyvendinimas²²;

ii) Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. gegužės 12 dienos įsakymu Nr. D1-247 „Dėl Želdynų apsaugos, tvarkymo ir atkūrimo strategijos veiksmų ir priemonių plano 2005-2008 metams bei Želdynų apsaugos ir tvarkymo tarybos sudėties ir jos nuostatų patvirtinimo“ patvirtintas Želdynų apsaugos, tvarkymo ir atkūrimo strategijos veiksmų ir priemonių planas 2005–2008 metams²³;

iii) Lietuvos respublikos aplinkos ministro 2002 m. sausio 25 dienos įsakymu Nr. 107 „Dėl Požeminio vandens naudojimo ir apsaugos 2002-2010 metų strategijos“ patvirtinta Požeminio vandens naudojimo ir apsaugos 2002–2010 metų strategija²⁴;

²² Valstybės žinios. 2008-09-11, Nr. 104-3975.

²³ Valstybės žinios. 2005-05-14, Nr. 61-2175.

²⁴ Valstybės žinios. 2002-01-30, Nr. 10-362.

iv) Lietuvos Vyriausybės aplinkos ministro 2002 m. rugsėjo 17 d. įsakymu Nr.484“Dėl Lietuvos miškų ūkio politikos ir jos įgyvendinimo strategijos patvirtinimo“ patvirtinta Lietuvos miškų ūkio politika ir jos įgyvendinimo strategija²⁵;

v) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 dienos nutarimu Nr. 215 “Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“ patvirtintas Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo planas²⁶;

vi) kitos strategijos ir planai.

Vertėtų atkreipti dėmesį į tai, kad žiniasklaidoje buvo analizuojamos problemos, kilusios dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano įgyvendinimo projekto, čia išsakyta nuomonė, jog minėtame projekte – tik šūkiei, kad reikia perdirbti atliekas, tačiau neaišku, kur bus panaudojamos jau perdirbtosios, kas sertifikuos iš atliekų pagamintus produktus²⁷. Akivaizdu, kad tokia nuomonės apie tam tikroje srityje ketinant priimti strateginio pobūdžio teisės aktą pareiškimo forma yra skatintina, Aplinkos ministerija, rengdama strateginio pobūdžio teisės aktus, turėtų atsižvelgti į šiuo ir kitais būdais reiškiamas nuomones dėl rengiamų teisės aktų projektų tobulinimo ir, jei tam yra pagrindo, tobulinti teisės aktus atsižvelgiant į išreikštus pasiūlymus.

Kitas strateginės reikšmės dokumentas, svarbus Aplinkos ministerijos kompetencijos atžvilgiu – 2004 balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488 Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija²⁸. Šioje strategijoje pažymima, kad viena iš viešojo administravimo sektoriaus problemų yra tai, kad viešojo administravimo institucijos nestandartizuotos, kai kurios jų funkcijos dubliuojamos. Taip pat nurodoma, kad tobulinant viešojo administravimo sistemą turi būti siekiama įtvirtinti optimalų institucinės sandaros modelį centriniu lygiu, kuris aiškiai atspindėtų valdymo ryšius tarp institucijų, jų pavaldumo klausimus ir funkcijų pasiskirstymą. Vienas iš tikslų, nurodytų Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje, yra regioninio valdymo institucijų vidinės sandaros ir jų veiklos tobulinimas. Šio tikslo bus siekiama atskiriant ir optimizuojant skirtingų valdymo lygių valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų funkcijas, padalijant jų įgaliojimus ir atsakomybę, remiantis subsidiarumo, nacionalinių interesų ir savivaldos principų derinimu, tobulinant regioninio valdymo institucijų veiklą ir vidinę struktūrą. Šiame punkte nurodytam tikslui

²⁵ Lietuvos miškų ūkio politika ir jos įgyvendinimo strategija <http://www.am.lt/VI/files/0.389957001106226456.doc>; prisijungimo laikas 2008-11-15.

²⁶ Valstybės žinios. 2002, Nr. 40-1499.

²⁷ <http://www.balsas.lt/naujiena/20216/atlieku-tvarkymo-strategija-tik-sukiu-rinkinys/rubrika:naujienos-verslas>; prisijungimo laikas 2008-11-15.

²⁸ Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

pasiekti numatytas vienas iš uždavinių yra tobulinti valdymą: jį dekoncentruoti ir decentralizuoti. Šiam uždaviniui įgyvendinti numatomas funkcijų perskirstymas centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais, kuris nustatys geresnius centrinio valdymo, apskričių ir savivaldybių institucijų ryšius. Taigi, ši strategija netiesiogiai numato įvairių institucijų, o tarp jų ir Aplinkos ministerijos, kompetencijos perskirstymo centriniu, teritoriniu ir vietos lygiais galimybę.

Šios strategijos įgyvendinimui labai svarbus Europos Bendrijos steigimo sutartyje numatytas sprendimų priėmimo, kitaip – subsidiarumo, principas. Jo esmė yra ta, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi. Kaip pažymi kai kurie tiesės mokslininkai²⁹, „subsidiarumo principas yra geras tuo, kad jis, viena vertus, leidžia išvengti pernelyg didelio centrinės valdžios sustiprėjimo“, kita vertus, jis leidžia „užkirsti kelią sprendimų priėmimo painiavai, dubliavimuisi tų pačių funkcijų skirtingais lygmenimis“. Šis principas įtvirtintas ne tik Europos Sąjungos teisės aktuose, bet ir Lietuvos Respublikos teisės aktų lygyje. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo³⁰ 4 straipsnio 2 dalis numato, kad „Viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu, t.y. reikalavimu, kad aukštesnėms institucijoms nebūtų priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesnės institucijos ar kiti asmenys“. Lietuvos Respublika, būdama Europos Sąjungos valstybe nare, įsipareigojimą savo veikloje taikyti subsidiarumo principą, prisiėmė kaip vieną iš privalomųjų įsipareigojimų socialiniame narystės Europos Sąjungos pakete. Europos Sąjungos valdžios institucijos Protokolo dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 1 straipsnyje nustatė, kad kiekviena valstybė narė privalo užtikrinti, kad nuolat būtų laikomasi Konstitucijos I-11 straipsnyje nustatytų subsidiarumo ir proporcingumo principų³¹. Nepaisant siekio įdiegti kiek įmanomą veiksmingesnį valstybinio aplinkos apsaugos valdymo veikimą subsidiarumo principo pagrindu, subsidiarumo principo taikymas praktikoje sukelia ir nemažai keblumų. Pavyzdžiu laikytina dilema, su kuria Lietuvos Respublikos Vyriausybė susidūrė bylose dėl tariamai neteisėtų statybų Kuršių nerijoje: subsidiarumo principo pagrindu Kuršių nerijos teritoriją leidus administruoti vietos valdžios institucijai – Neringos miesto savivaldybei ir prokurorams, ginant viešąjį interesą, pradėjus nemažai bylų dėl tariamai neteisėtų administracinių teisės aktų (detaliųjų planų, statybos leidimų, etc.) – šiuo metu susidurta su opia problema – kas vis tik turėtų prisiimti atsakomybę už Neringos miesto savivaldybės institucijų tarnautojų tariamai neteisėtus veiksmus? 2000 m. liepos 18 d. įstatymu Nr.

²⁹ Bakaveckas A., Dziegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 244.

³⁰ Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

³¹ Europos Sąjungos oficialusis leidinys. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. C 310/207.

VIII-1864 patvirtinto Lietuvos Respublikos civilinio kodekso³² 6.271 straipsnio 1 dalis numato, jog žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Teisinė atsakomybė valstybės valdžios institucijoms dėl jų patvirtintų ar išduotų neteisėtų aktų atsiranda esant trimis sąlygoms: neteisėtiems veiksams ar neveikimui, žalai ir priežastiniam neteisėtų veiksmų (neveikimo) ir žalos ryšiui. Tuo atveju, jei teismai savo sprendimais nuspręstų panaikinti Neringos miesto savivaldybės institucijų patvirtintus aktus ir įpareigotų jau pastatytus statinius nugriauti, tikėtina, jog atsakovai, būdami sąžiningais kreditoriais ir investuotojais, kreiptųsi į kompetentingas valdžios institucijas kaip tai numato Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 6.271 straipsnis, prašydami jiems visiškai atlyginti padarytą žalą iš valstybės biudžeto, t.y. tiek tiesioginius nuostolius, tiek negautas pajamas. Šios idėjos užuomazgos jau matyti iš atsakovų pateiktų prašymų teismams įtraukti Lietuvos Respublikos Vyriausybę proceso dalyviu. Šis praktinis pavyzdys puikiai iliustruoja tai, jog be subsidiarumo principo privalumų jis taip pat neabejotinai turi ir trūkumų kuomet atsakomybę už vietos savivaldos institucijų tarnautojų veiksmus turi prisiimti centrinės valdžios institucijos. Pateiktas pavyzdys taip pat yra įrodymas to, jog Aplinkos ministerijos veiklos, kaip pagrindinės aplinkosaugos kontrolės ir priežiūros institucijos, praktikoje tikrai yra spręstinių problemų.

Aplinkos ministerijos mastu, atsižvelgiant į aukščiau paminėtus strateginio pobūdžio dokumentus, priimami Aplinkos ministerijos strateginiai veiklos planai, kuriuose konkretizuojami minėtuose dokumentuose įvardyti tikslai ir uždaviniai ir tokiu būdu formuojamos prioritetingos kryptys. Strateginiai veiklos planai rengiami ministerijos strateginio planavimo grupės arba vieno ar kelių ministerijos administracijos atitinkamų struktūrinių padalinių.

Vyriausybės įstatymo 29 str. 11 dalis numato, kad „ministerijos strateginiai veiklos planai rengiami vieneriems, trejiems, penkeriems ir dešimčiai metų atsižvelgiant į Vyriausybės ilgalaikį strateginį veiklos planą“. Tačiau ši nuostata nėra tinkamai įgyvendinta, nes šiuo metu nėra rengiami strateginiai veiklos planai penkeriems ir dešimčiai metų. Šių planų rengimas padėtų aiškiau numatyti Aplinkos ministerijos veiklos gaires, kryptį, jais remiantis Aplinkos ministerija galėtų laiku pasiruošti naujų tikslų įgyvendinimui, numatyti su tuo susijusias galinčias kilti problemas ir jų išvengti. Todėl šių strateginių planų priėmimas ateityje yra būtinas, norint kuo tiksliau, sklandžiau ir efektyviau, atsižvelgiant į kintančias prioritetingas veiklos kryptis, keisti Aplinkos ministerijos kompetenciją.

³² Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

Be to, rengiant strateginius veiklos planus, būtina atsižvelgti į tai, kad, numatant strategines veiklos kryptis, turėtų būti sprendžiama ir dėl to, kaip konkrečiai strateginius tikslus Aplinkos ministerija bei jos sistemoje esančios institucijos galėtų efektyviau įgyvendinti. Taip pat turėtų būti apgalvojama, kaip, jei ateityje gali iškilti toks poreikis, turi būti keičiama jau esanti teisinė bazė, kad nebūtų apsunkinamas ir vilkinamas strateginių tikslų įgyvendinimas, o strateginiai veiklos planai nevirstų deklaracinio pobūdžio dokumentais.

2. APLINKOS MINISTERIJOS INSTITUCIJOS UŽUOMAZGOS, JOS KOMPETENCIJOS RAIDA IR TOLESNIO VYSTYMO SI TENDENCIJOS

2.1. Reformos centrinėje valstybės valdymo institucijų sistemoje, Aplinkos ministerijos institucijos užuomazgos ir kompetencijos raida

Teisinėje literatūroje pažymima, kad „pirmąja oficialia gamtosaugine pokario Lietuvos institucija tenka laikyti 1947 m. įsteigtą Medžioklės ūkio valdybą“³³. Taip pat čia pripažįstama, kad pradžioje veikusi kaip žinybinė (Žemės ūkio ministerijos, vėliau Vyriausiosios miškų ūkio valdybos padalinys), ilgainiui ji įgijo naują statusą – tapo Medžioklės ūkio valdyba prie Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos (toliau – LTSR) Ministrų Tarybos. Ši valdyba planavo, organizavo ir tvarkė klausimus susijusius su gyvūnų, paukščių apsauga, o taip pat sprendė klausimus, susijusius su mėgėjiška ir versline medžiokle.

Aplinkos ministerijos užuomazga galima laikyti 1957 metais įsteigtą Gamtos apsaugos komitetą. Komitetas buvo įsteigtas po pirmosios respublikinės konferencijos gamtos apsaugos klausimais 1957 metais, kurioje buvo nuspręsta imtis priemonių gamtos apsaugos kokybei gerinti. 1957 m. liepos 26 dieną įsteigtas Gamtos apsaugos komitetas prie LTSR Ministrų Tarybos, kuris tapo pirmąja specializuota gamtosaugine institucija Lietuvoje. Gamtos apsaugos komitetui buvo pavesta saugoti augaliją ir gyvūniją, tvarkyti klausimus, susijusius su vandenų tarša, spręsti kitus su aplinkos apsauga susijusius uždavinius. 1988 metais sujungus kelias ministerijas, Gamtos apsaugos komitetui buvo perleistos atmosferos apsaugos, miškų naudojimo, žemės apsaugos funkcijos.

1990 metų balandžio 5 dieną įsteigtas Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos departamentas prie Lietuvos Respublikos Atkuriamojo Seimo. Kaip pažymi K.Balevičius ir K.Jankevičius, „Šis departamentas buvo Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai atskaitingas

³³ Balevičius K., Jankevičius K. ir kiti. Valstybinis aplinkosaugos valdymas Lietuvoje. – Vilnius, 2000. P. 16.

valstybinis gamtos išteklių naudojimo reguliavimo ir aplinkos apsaugos kontrolės organas.“³⁴ Kiek vėliau, 1990 metų liepos 13 dieną, Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė Aplinkos apsaugos departamento įstatymą³⁵, kuriame buvo numatyta jo valdymo struktūra, uždaviniai, funkcijos ir kompetencija.

Vertėtų pastebėti, kad reformai ministerijų sistemoje, vykdytai nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atgavimo, labiausiai buvo būdinga nuolatinio ministerijų sąrašo ir kompetencijų keitimo tendencija. Taip pat buvo keičiami ministerijų, bei tam tikrų institucijų pavadinimai, plečiamos joms priskirtos vykdyti funkcijos. Tačiau pagrindinės reformos aplinkosaugos valdymo srityje pradėtos vykdyti kiek vėliau.

Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos pagrindinės reformos pradžia galima laikyti 1992 sausio 21 dieną, kuomet buvo priimtas Aplinkos apsaugos įstatymas³⁶. Tokia šio teisės akto priėmimo reikšmė pripažįstama ir teisės mokslininkų: „priėmus Aplinkos apsaugos įstatymą buvo imta atnaujinti visus aplinkos apsaugą ir įvairių gamtos išteklių naudojimą reguliuojančius teisės aktus. Tai buvo sudedamoji Lietuvoje vykdomos teisinės reformos dalis.“³⁷ Šio įstatymo paskirtis įvardyta jo 2 straipsnyje – juo siekiama reguliuoti visuomeninius santykius aplinkosaugos srityje, saugoti Lietuvai būdingą biologinę įvairovę, ekologines sistemas, kraštovaizdį bei racionaliai naudoti gamtos išteklius.

Reformos, vykusios 1994 m. gegužės 19 d. Seimui parengus ir priėmus naują Vyriausybės įstatymą³⁸ bei 1994 m. gegužės 31 d. įstatymą Nr. I-486 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo“³⁹, pasireiškė tuo, kad svarbiausi pertvarkymai numatyti atlikti centrinėje vykdomosios valdžios sistemoje. Remiantis pastaruoju įstatymu iki 1994 m. liepos 1 d. Vyriausybei pasiūlyta pertvarkyti ministerijas ir Vyriausybės įstaigas pagal Vyriausybės įstatymo nuostatas. Taigi, pokyčiai aplinkosaugos srityje nesibaigė - 1994 metais buvo nuspręsta aplinkosaugos sritį perduoti Lietuvos Respublikos vykdomajai valdžiai ir vietoj tuometinio Aplinkos apsaugos departamento buvo įsteigta Aplinkos apsaugos ministerija, kuri veikė kartu su kitomis tuo metu egzistavusiomis ministerijomis, tarp kurių buvo Statybos ir urbanistikos ministerija. Įdomumo dėlei galima pastebėti, kad tuo metu centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionavo daugiausiai – 19 ministerijų.

³⁴ Balevičius K., Jankevičius K. ir kiti. Valstybinis aplinkosaugos valdymas Lietuvoje. – Vilnius, 2000. P. 22.

³⁵ Valstybės žinios. 1990, Nr. 21-526.

³⁶ Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.

³⁷ Marcijonas A., Sudavičius B. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų apsaugos režimas teisinės reformos kontekste//Teisė, 1993, Nr. 27. P. 48.

³⁸ Valstybės žinios. 1994, Nr. 11-330.

³⁹ Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-773.

1996 m. gruodį bei 1997 rudenį vėl įvykus pertvarkymams vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, išryškėjo nauja tendencija – siekis šioje sistemoje išvengti funkcijų dubliavimo. Toliau sekė ministerijų skaičiaus mažinimas nuo septyniolikos iki dvylikos. Vyriausybės struktūros pokyčiai tęsėsi iki 1998 m. pradžios, o pradėta ji įgyvendinti reorganizuojant Žemės ir miškų ūkio bei Aplinkos apsaugos ministerijas. 1998 m. kovo 30 d. Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“⁴⁰. Šiuo nutarimu Aplinkos apsaugos ministerijai perduotas miškų valstybinio valdymo koordinavimas bei įsteigtas Miškų ir saugomų teritorijų departamentas prie Aplinkos apsaugos ministerijos. Reorganizavus Žemės ir miškų ministeriją į Žemės ūkio ministeriją, prie Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos prie Aplinkos apsaugos ministerijos prijungta Valstybinė miškų inspekcija prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos. Taip pat šiuo nutarimu Aplinkos apsaugos ministerijos pavadinimas pakeistas į Aplinkos ministeriją. Neilgai trukus – 1998 m. balandžio 28 d. – Seimui priėmus Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymą⁴¹, panaikinta Statybos ir urbanistikos ministerija, o jos funkcijos išskaidytos Aplinkos, finansų, Kultūros, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijoms.

1998 metų rugsėjo 22 dieną Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo nutarimu Nr. 1138⁴² patvirtino Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatus, kuriuose nustatė jos uždavinius, funkcijas, teises ir darbo organizavimo pagrindus.

2000 m. rudenį – Vyriausybės 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimu Nr. 1388⁴³ patvirtintas planas, kuriuo dauguma Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos funkcijų perduotos Vidaus reikalų ministerijai. Kai kurios funkcijos pavestos vykdyti Aplinkos ministerijai. Pagrindinės iš jų: Lietuvos standartizacijos departamento, Valstybinės metrologijos tarnybos ir Nacionalinio akreditacijos biuro steigėjo, valstybės ir savivaldybių turto efektyvaus naudojimo politikos vykdymo, butų ir komunalinio ūkio paslaugų valstybinio reguliavimo.

Kaip pastebi A. Bakaveckas⁴⁴, „stabilios politikos nebuvimą ministerijų skaičiaus ir paskirties atžvilgiu patvirtina dažnos jų sistemos reformos“. Taigi, stabilios politikos nebuvimas lėmė nuolatinę ministerijų, o tarp jų ir Aplinkos ministerijos kompetencijos kaitą. Bet kokiu atveju

⁴⁰ Valstybės žinios. 1998, Nr. 35-939.

⁴¹ Valstybės žinios. 1998, Nr. 41-1132.

⁴² Valstybės žinios. 1998, Nr. 84-2353.

⁴³ Valstybės žinios. 2000, Nr. 98-3119.

⁴⁴ Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 49.

negalima nepastebėti ir teigiamo poslinkio Aplinkos ministerijos kompetencijos atžvilgiu – nuolatinės ir ilgai trukusios reformos aplinkos apsaugos srityje padėjo funkcijas šioje srityje sutelkti į vieną visumą, o valdymo struktūros tobulinimas pagerino valstybės valdymą. Nors šiuo metu esančiame aplinkos apsaugos srities valdyme kyla nemažai problemų, padėtis, lyginant su padėtimi, buvusia įsteigiant Aplinkos ministeriją, žymiai pagerėjusi. Bet kokių atveju aplinkos apsaugos srities valstybinis valdymas ateityje turi būti tobulinamas, šioje srityje veikiančių institucijų, tarp jų ir Aplinkos ministerijos sistemos institucijų, kompetenciją apibrėžiant kaip įmanoma tiksliau, kad funkcijos aplinkos apsaugos srityje būtų įgyvendinamos kuo efektyviau, o tai reiškia tame lygmenyje, kuriame jos įgyvendinamos efektyviausiai.

2.2. Aplinkos ministerijos kompetencijos reglamentavimas Aplinkos ministerijos nuostatuose ir jo kaita

Taip pat būtina apžvelgti, kaip kito Aplinkos ministerijos kompetencija nuo jos įsteigimo ir jos nuostatų priėmimo. Kompetencijos pagrindiniai elementai išdėstyti jau minėtuose Aplinkos ministerijos nuostatuose, todėl jų pakeitimais ir bus remiamasi siekiant apžvelgti Aplinkos ministerijos kompetencijos pokyčius.

2002 m. vasario 20 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 260 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ dalinio pakeitimo“⁴⁵ išplėstas Aplinkos ministerijos uždavinių ir funkcijų sąrašas. Šalies tvarkymo regioninės politikos principų bei nuostatų formavimo ir jų taikymo uždavinio atsisakyta, tačiau įtrauktas rekreacinių gamtos išteklių saugojimo uždavinys, racionalaus gamtos išteklių (įskaitant miškus ir žemės gelmes) Lietuvos Respublikoje, jos teritoriniuose vandenyse, kontinentiniame šelfe ir ekonominėje zonoje gausinimo uždavinys, siekimo išsaugoti Lietuvos Respublikai būdingą klimatą uždavinys, detaliau išdėstyti uždaviniai miškotvarkos srityje, įtrauktas teritorijų planavimo pažangos skatinimo uždavinys. Praplėstas ir funkcijų sąrašas – jų skaičius padidėjo nuo 45 iki 68. Nežymiai padidėjo ir Aplinkos ministerijos teisių sąrašas. Kadangi uždaviniai įgyvendinami per funkcijas ir teises, apsiribojama pokyčių uždavinių sąrašė įvardijimu – bet kokių atveju šie pokyčiai atitinkamai pakeitė funkcijų ir teisių sąrašus.

2003 m. sausio 28 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 106 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos

⁴⁵ Valstybės žinios. 2002, Nr. 20-766.

ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“⁴⁶ Aplinkos ministerijos kompetencija sąlyginai praplėsta 4 naujomis funkcijomis. Nauja yra tai, kad Aplinkos ministerija: 1) tikrina, ar aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos ir pareigūnai laikosi jų veiklą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų aplinkos apsaugos valdymo srityje, tinkamai atlieka savo funkcijas ir pareigas, tikrina, analizuoja ir vertina, ar aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijos efektyviai vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę; 2) aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančių institucijų ir pareigūnų veiklos efektyvumui įvertinti tikrina, ar fiziniai ir juridiniai asmenys laikosi aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų; 3) įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais atvejais nagrinėja ginčus dėl aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės institucijų ar pareigūnų priimtų sprendimų; 4) vykdo aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės valdymą ir metodiškai vadovauja aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančioms institucijoms.

2003 m. rugpjūčio 28 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1093 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“⁴⁷ padaryti keli neesminiai nuostatų pakeitimai, kaip kad nuostatų 5.2. p. nurodytas Aplinkos ministerijos uždavinys - užtikrinti aplinkos formavimą pagal subalansuotos plėtros principus – pakeistas į „užtikrinti aplinkos formavimą pagal darnaus vystymosi principus“. Dauguma šiuo nutarimu padarytų pakeitimų nuostatuose buvo nulemti sąvokų pokyčių.

2004 m. rugpjūčio 11 d. Vyriausybei priėmus nutarimą Nr. 938 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“⁴⁸, Aplinkos ministerijos nuostatų 6.11. p. nurodyta funkcija, didesne dalimi susijusi su radiacine apsauga bei branduoline energetika kiek pakeista, atsižvelgiant daugiausia į Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymo⁴⁹ bei Radiacinės saugos įstatymo⁵⁰ pakeitimus, susijusius su dalies Aplinkos ministerijos funkcijų perdavimu Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo agentūrai, Radiacinės saugos centrui bei Aplinkos apsaugos agentūrai. Taip pat 6.11. p. praplėstas paminint ir tai, kad Aplinkos ministerijos funkcijų šioje srityje sąrašas nėra baigtinis – Aplinkos ministerija vykdo kitas įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas šiose srityse. Viena vertus, tokia nuostata yra logiška – Aplinkos ministerijos kitos

⁴⁶ Valstybės žinios. 2003, Nr. 11-403.

⁴⁷ Valstybės žinios. 2003, Nr. 84-3834.

⁴⁸ Valstybės žinios. 2004, Nr. 127-4564.

⁴⁹ Valstybės žinios. 1999, Nr. 50-1600.

⁵⁰ Valstybės žinios. 1999, Nr. 11-239.

funkcijos detalizuojamos kituose teisės aktuose, kita vertus, ji įnešė ir neapibrėžtumo į Aplinkos ministerijos funkcijų sąrašą.

2008 m. balandžio 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ patvirtinta nauja Aplinkos ministerijos nuostatų redakcija⁵¹. Būtina išskirti tokius esminius nuostatų pakeitimus lyginant su iki šio nutarimo priėmimo galiojusiais nuostatais: i) koreguotas 1 punkte nurodytas bendras Aplinkos ministerijos funkcijų sąrašas į pirmą vietą iškeliant aplinkos formavimo pagal darnaus vystymosi principus funkciją, papildant funkcijų sąrašą klimato kaitos, atliekų tvarkymo, hidrometeorologijos, genetiškai modifikuotų organizmų tvarkymo, cheminių medžiagų ir preparatų valdymo, saugomų teritorijų, žuvininkystės vidaus vandenyse, akreditacijos ir triukšmo valdymo sričių valstybės valdymo ir valstybės politikos šiose srityse įgyvendinimo funkcijomis; ii) 5.9. punkte nurodytas naujas uždavinys - pagal kompetenciją dalyvauti formuojant ir įgyvendinant Lietuvos Europos Sąjungos politiką, kartu Nuostatuose detalizuotos funkcijos, susijusios su šio uždavinio įgyvendinimu; iii) Taip pat šiek tiek koreguotas 6.1.3. punktas dėl Aplinkos ministerijos funkcijos formuojant saugomų teritorijų sistemą, be kita ko įterpiančią nuostatą, kad Aplinkos ministerija organizuoja Europos ekologinio tinklo „Natura 2000“ teritorijų atranką, pagal kompetenciją yra atsakinga už apsaugos, priežiūros ir tvarkymo organizavimą saugomose teritorijose; iv) 6.1.6. punkte nurodytas funkcijas poveikio aplinkai srityje praplečiant poveikio aplinkai vertinimo procesą reglamentuojančių teisės aktų rengimo organizavimo funkcija; v) 6.3.3. punktu funkcijų sąrašas papildytas nauja funkcija - gamtinės aplinkos elementų būklės vertinimo kriterijų nustatymo funkcija; vi) 6.3.6. punkte nurodyta funkcija, susijusi su cheminių medžiagų ir preparatų valdymu papildyta cheminių medžiagų ir preparatų subalansuoto ir saugaus tvarkymo reikalavimų nustatymu, jų įgyvendinimo koordinavimu; vii) su veikla genetiškai modifikuotų organizmų srityje susijusios funkcijos papildytos 6.3.12. punkte nurodant valstybinės genetiškai modifikuotų organizmų išleidimo į aplinką stebėsenos (monitoringo) pagal Aplinkos ministerijos ar jos įgaliotos institucijos nustatytą tvarką organizavimą bei 6.3.13. punkte nurodant genetiškai modifikuotų organizmų valdymo priežiūros komiteto ir genetiškai modifikuotų organizmų ekspertų komiteto sudarymo ir jų darbo koordinavimo funkcijas; viii) Nuostatai papildyti 6.3.20. punkte nurodant geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo valstybinio valdymo ir reguliavimo vykdymo funkcija; ix) Nuostatai papildyti 6.3.24. punkte nurodant valstybinį triukšmo valdymo įgyvendinimo funkcija; x) 6.6.6. punkte išskiriant statybos produktų atitikties vertinimo ir pastatų energinio naudingumo

⁵¹ Valstybės žinios. 2008-04-22, Nr. 46-1725.

sertifikavimo reglamentavimo funkcija; xi) detalizuotos funkcijos, susijusios su valstybės nekilnojamųjų daiktų panaudojimu, taip pat jų perdavimu savivaldybėms bei valstybės nekilnojamųjų daiktų perdavimu panaudos pagrindais laikinai neatlygintinai valdyti ir naudotis valstybines ar savivaldybių funkcijas įgyvendinantiems subjektams, kitos funkcijos šiose srityse; xii) išskirtas bendras sąrašas funkcijų, kurios įgyvendinamos ne konkrečioje srityje ir negali būti priskiriamos konkrečiai sričiai.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, matyti, jog per ketverius metus kilo poreikis priimti naują Nuostatų redakciją, kuria būtų papildytas Aplinkos ministerijos uždavinių ir funkcijų sąrašas naujais uždaviniais ir funkcijomis (pagrindiniu pokyčiu šiuo aspektu laikytinas Nuostatų papildymas nauju uždaviniu pagal kompetenciją dalyvauti formuojant ir įgyvendinant Lietuvos Europos Sąjungos politiką). Didesnioji dalis pokyčių nulemta keičiantis visuomeniniams santykiams atsiradusių naujų funkcijų, uždavinių Aplinkos ministerijos kompetencijai priskyrimu (šios funkcijos jau vykdytos kurį laiką ir iki Nuostatų naujos redakcijos priėmimo). Taip pat, analizuojant naują Nuostatų redakciją galima pastebėti, jog juose uždavinius ir funkcijas bandoma dėti prioritetine tvarka (tiesiog keičiama kai kurių uždavinių ir funkcijų vieta sąrašuose, pavyzdžiui, darnaus vystymosi principų įgyvendinimo uždavinys ir funkcija vardinant kitus uždavinius ir funkcijas tiesiog nekeičiant jų turinio perkelti į pradžia). Be to, galima pastebėti tendenciją, jog funkcijų sąrašas tam tikrų uždavinių įgyvendinimo srityje tiesiog praplėstas, kai ankstesnėje redakcijoje buvo reglamentuojamas pakankamai bendrai. Be tokių pakeitimų, naujoje Nuostatų redakcijoje funkcijos dėliojamos nebe pateikiant bendrą jų sąrašą, o skirstomos struktūriškai – kaip funkcijų, vykdomų įgyvendinant konkretų uždavinį, grupės. Toks dėstymas yra tikslingas, nes suteikia aiškumo ir dėl tokios struktūros gali būti lengviau analizuojamas.

Pažymėtina, kad Nuostatų ir jų pakeitimų analizė leidžia daryti išvadą, jog Nuostatai atspindi Aplinkos ministerijos kompetencijos kaitą, tačiau būtina nepamiršti, jog kuo detalesnis funkcijų juose reglamentavimas, tuo didesnis kyla poreikis juos nuolat koreguoti. Atsižvelgiant į tai, nuostatus ir jų pakeitimus rengiančios institucijos turėtų ieškoti teisingo balanso tarp detalaus ir apibendrinto pobūdžio funkcijų reglamentavimo.

Apžvelgus Nuostatus bei jų pakeitimus būtina paminėti ir darnaus vystymosi strategiją, kaip vieną iš veiksnių, įtakančių Aplinkos ministerijos kompetencijos tolesnį vystymąsi. Teisinėje literatūroje darnus vystymasis įvardijamas kaip „toks vystymasis, kuris leidžia tenkinti dabartinius visuomenės poreikius, nemažinant ateinančių kartų galimybių tenkinti savo poreikius“⁵². 2003 m.

⁵² Venckus Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. – Vilnius: Technika, 2007. P. 186.

rugsėjo 11 d. nutarimu „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ Nr. 1160 Vyriausybė patvirtino Nacionalinę darnaus vystymosi strategiją⁵³. Įgyvendinant šią strategiją remiamasi 13 principų, iš kurių nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją ir jos plėtros tendencijas svarbiausias – subsidiarumo principas. 123 šios strategijos punkte numatyta, kad siekiant geriau valdyti darnaus vystymosi procesą pagal subsidiarumo principą, regionų vystymosi srityje numatytos priemonės, skatinančios decentralizuoti sprendimų priėmimą, daugiau teisių suteikti regionams ir savivaldybėms. Taigi, remiantis šia nuostata, ateityje Aplinkos ministerijos kompetencija turėtų būti perskirstoma siekiant, kad sprendimai būtų priimami tuo lygmeniu, kuriame jie veiksmingiausi. Praktinis subsidiarumo principo veikimo probleminis pavyzdys pateiktas pirmame šio magistro baigiamojo darbo skyriuje, siekiant užakcentuoti probleminius subsidiarumo principo veikimo aspektus dar sykį pabrėžtina tai, jog perskirstant kompetenciją regioniniu ir savivaldybių mastu iškyla neaiškumų, kas vienu ar kitu atveju atsakingas už atliktus veiksmus. Jau minėtas pavyzdys tokiai situacijai savivaldybės įgaliojimų vykdymas tvirtinant detaliuosius planus. Pastaruoju metu ypač padaugėjo bylų, iškeltų dėl Neringos miesto savivaldybės neteisėtų veiksmų – neteisėto detaliųjų planų tvirtinimo. Tačiau tokių bylų iškėlimo atvejais į bylos nagrinėjimą įtraukiama ne tik savivaldybė, bet ir Aplinkos ministerija bei Vyriausybė. Atsakomybės paskirstymo problema ir Aplinkos apsaugos bei savivaldos institucijų kompetencijos santykis nagrinėjamas tolesniame skyriuje.

Remiantis šia analize galima teigti, kad Aplinkos ministerijos kompetencija, atsižvelgiant į jos uždavinių, funkcijų bei teisių sąrašų ilgėjimą, linkusi plėstis. Tą patvirtina ir šių sąrašų nebaigtinis pobūdis – 7.11 nuostatų punktas nurodo, kad Aplinkos ministerija „atlieka kitas įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų numatytas funkcijas“. Atsižvelgiant į reformas, vykdytas centrinėje vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, galima teigti, kad ši kompetencijos plėtėjimą didesne dalimi nulėmė šios sistemos kaitos tendencijos, o tiksliau – ministerijų skaičiaus mažinimas, kiekvienai iš likusiųjų pavedant vykdyti vis daugiau uždavinių ir funkcijų.

Kita vertus, kaip pastebi A.Bakaveckas⁵⁴, „laipsniškai daugėjo įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų“. Taigi, kartu plėtėsi ir Aplinkos ministerijos pavaldžių įstaigų sąrašas, o tokiu būdu Aplinkos ministerijos kompetencija siaurinama perduodant dalį jos naujai įsteigta įstaigai. Tačiau Aplinkos ministerijos kompetenciją suvokiant plačiąja prasme, jai pavaldžios institucijai

⁵³ Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.

⁵⁴ Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002. P. 52.

perduotos kompetencijos įgyvendinimo kokybė, dėl institucijos pavaldumo ir atskaitomybės Aplinkos ministerijai, lieka Aplinkos ministerijos rūpesčiu. Tuo tarpu atsižvelgiant į darnaus vystymosi koncepciją, ateityje turi būti imamasi priemonių, kad daugiau teisių būtų suteikiama regionams ir savivaldybėms, decentralizuojant funkcijas aplinkos apsaugos srityje. Tačiau tokiu atveju turi būti neužmirštama ir atsakomybės paskirstymo problema – perskirstant kompetenciją minėtu būdu ir atsakomybė turi būti taikoma tiems subjektams, kurie neteisėtai atliko atitinkamus veiksmus. Kitu atveju, jei Aplinkos ministerijai bus užkrauta atsakomybė už visas jai pavaldžias institucijas ir subjektus, kartu su ja įgyvendinančius funkcijas aplinkos apsaugos srityje, bus komplikuojama jos padėtis.

Bet kokių atveju, siekiant kuo efektyvesnio valstybinio valdymo aplinkosaugos srityje svarbu išlaikyti pusiausvyrą visos kompetencijos nesutelkiant tik Aplinkos ministerijos, kaip institucijos, lygyje, bet išskaidant atskirų sričių kompetenciją jai pavaldžioms institucijoms atsižvelgiant į subsidiarumo principą, tačiau tuo pačiu svarbu kompetenciją perskirstant atsižvelgti į jos įgyvendinimo kontrolės efektyvumą bei pasirinkti jos įgyvendinimo optimaliausią variantą Aplinkos ministerijos organizacijos struktūriniu lygiu.

Galiausiai kaip viena iš Aplinkos ministerijos kompetencijos sričių pabrėžtina jos atsakomybė perkeliant ir įgyvendinant Europos Sąjungos aplinkos teisę nacionalinėje teisės sistemoje. Abejonių nekyla, jog Lietuvai rengiantis narystei į Europos Sąjungą ir prisijungus prie Europos Sąjungos Lietuvos aplinkos teisė buvo, yra ir neabejotinai ir toliau bus veikiama Europos Sąjungos teisės. Šiuo atveju didelė atsakomybė tenka Aplinkos ministerijai, nes didelė dalis Europos Sąjungos direktyvas įgyvendinančių teisės aktų yra Aplinkos ministro įsakymai. (Nepaisant ganėtinai skurdžios literatūros analizuojant Europos Sąjungos teisės poveikį Lietuvos aplinkos teisei, bandymų nustatyti direktyvų perkėlimo dėsninumus, išanalizuoti egzistuojančias problemas ir netinkamai įgyvendintų direktyvų pavyzdžius tikrai būta.). Atlikus Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių įvairias aplinkos apsaugos teisės sritis, išsamumo ir skaidrumo teistą, ypač pažvelgus į Lietuvos Respublikos teisės aktus per tinkamo Europos Sąjungos teisės aktų perkėlimo prizmę, pastebėtina, jog ir spragų, ir klaidų esama kone visose srityse <...>⁵⁵. Atsižvelgiant į tai darytina išvada, jog netgi įgyvendinant Europos Sąjungos keliamus reikalavimus ir juos perkeliant į nacionalinius teisės aktus, Aplinkos ministerijos tarnautojų administraciniai gebėjimai vis dar tobulintini siekiant tinkamai įgyvendinti Europos Sąjungos teisės aktų normas įvairiose aplinkosaugos srityse.

⁵⁵ Inčerauskaitė R. Europos Sąjungos aplinkos teisės aktų perkėlimo į nacionalinę teisės sistemą technologijos//Jurisprudencija, 2007 6(96). P. 53.

3. APLINKOS MINISTERIJOS KOMPETENCIJA IR VEIKLOS PRAKTIKOS PROBLEMAS VERTIKALIUOJU IR HORIZONTALIUOJU LYGMENIMIS

3.1. Aplinkos ministerijos vieta ir kompetencija valstybės valdžių ir aplinkos apsaugos valdymo sistemoje

Kiekviena valstybė, nepriklausomai nuo to, ar ji yra demokratinio, ar autoritarinio režimo, yra vienaip ar kitaip valdoma. „Pagrindinis valstybės valdymo tikslas yra žmogaus teisių ir laisvių apsauga ir pripažinimas bei teisingumo užtikrinimas”⁵⁶. Pagal klasikinį valdžių padalijimo principą yra priimta valstybės valdžią skirstyti į tris dalis. Tai įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia. Visos šios sistemos dalys turi veikti lygiomis teisėmis ir vieningai, kad būtų užtikrintas efektyvus valstybės valdymas.

Nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją, visų pirma vertėtų paminėti, kad Aplinkos apsaugos ministerija yra vykdomosios valdžios dalis. Vykdomąją valdžią Lietuvos Respublikoje sudaro Prezidentas, Vyriausybė ir vyriausybinės įstaigos. Vyriausybę sudaro ministras pirmininkas, vadovaujantis Vyriausybės veiklai ir 13 ministerijų, tarp jų – ir Aplinkos ministerijai – vadovaujantys ministrai. Ministerijos, būdamos centrinėmis vykdomosios valdžios institucijomis, sudaro pagrindinį vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį. Ministerijos įgyvendina vykdomąją, tvarkomąją ir organizacinę veiklą, nukreiptą į teisės aktų vykdymą. Teisinėje literatūroje pažymima, kad ministerijos – tai pagrindinė centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandis po Vyriausybės, kuri sudaroma, kad organizuotų viešąjį valdymą (administravimą) svarbiausiose viešojo gyvenimo srityse; ministerijos vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų joms pavestų sričių valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina šioje srityje valstybės politiką, taip pat koordinuoja bei kontroliuoja kitų šios srities vykdomosios valdžios institucijų veiklą⁵⁷. Taigi, pagrindinė Aplinkos ministerijos veiklos sritis, kuri įeina į jos kompetenciją – jai pavestos srities viešojo valdymo organizavimas, valstybės politikos įgyvendinimas, kitų šioje srityje veikiančių institucijų veiklos koordinavimas ir kontroliavimas. Tai funkcijos, būdingos kone visoms

⁵⁶ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P. 67.

⁵⁷ Bakaveckas A., Dziegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 315-316.

vykdomosios valdžios institucijoms. Tačiau siekiant Aplinkos ministerijos kompetenciją atriboti nuo kitų vykdomosios valdžios institucijų, būtina aptarti Aplinkos ministerijos santykį su kitų valstybės valdžių institucijomis.

Nagrinėjant Aplinkos ministerijos santykį su įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendinančiu Seimu, reikėtų paminėti, kad Aplinkos ministerija neapsiriboja aukščiau paminėtomis funkcijomis, nors jos ir yra jos kompetencijos įgyvendinimo pagrindas. Aplinkos ministerijos veikloje galima pastebėti ir tai, kad ji pratešia įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijas pati leisdamas teisės aktus savo kompetencijos ribose. Teisės mokslininkas A. Bakaveckas pastebi, kad įstatymus priima Seimas, o poįstatyminius teisės aktus leidžia vykdomosios valdžios institucijos, tokiu būdu vykdomosios valdžios institucijos savo kompetencijos ribose pratešia įstatymų leidžiamosios valdžios veiklą. Taigi, nors ir savo kompetencijos ribose, Aplinkos ministerija įgyvendina ir poįstatyminių teisės aktų leidimo funkciją. Dar viena Seimui priskiriama funkcija, kurią taip pat savo kompetencijos ribose įgyvendina ir Aplinkos ministerija – tarptautinių sutarčių sudarymo funkcija. Abiejų šių funkcijų atlikimą detalizuoja jau minėtas Aplinkos ministerijos darbo reglamentas.

Dar vienos, trečiosios, teisminės valdžios, atžvilgiu Aplinkos ministerijos padėtis yra dvilypė. Viena vertus, Aplinkos ministerijos sistemos kompetentingiems darbuotojams pastebėjus aplinkosaugos srityje kilusį pažeidimą ir tinkamai jį užfiksavus, tai gali būti pagrindas iškelti pažeidimą padariusio asmens atžvilgiu bylą teisme. Kita vertus, Aplinkos ministerijos veikloje priimti teisės aktai ir veiksmai, šią veiklą vykdančių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirti veiksmai ar vilkinimas atlikti tokius veiksmus, o tiksliau, jų teisėtumas, gali būti skundžiami administraciniam teismui. Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo⁵⁸ 15 str. numato, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus.

Kaip jau minėta, Aplinkos ministerijos sistemos darbuotojams pastebėjus aplinkosaugos srityje kilusį pažeidimą ir jį užfiksavus, tai gali būti pagrindas iškelti pažeidimą padariusio asmens atžvilgiu bylą teisme. Tokius Aplinkos ministerijos sistemos darbuotojų veiksmus galima laikyti Aplinkos ministerijos kompetencijos įgyvendinimu. Kita vertus, kompetencija turi būti įgyvendinama ne bet kaip, o tinkamai, tai yra laikantis nustatytų taisyklių - pagrindas bylai iškelti gali atsirasti tik tuomet, kai pažeidimo faktas užfiksuotas tinkamai, tai yra pagal tam tikrus keliamus

⁵⁸ Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.

reikalavimus. Praktikoje taip pat iškilo tinkamo duomenų užfiksavimo protokole ir protokolo apskundimo problema. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso⁵⁹ (toliau – ATPK) 280 straipsnio 2 punktą numato, kad ruošdamasis nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą organas (pareigūnas) išaiškina, ar teisingai surašytas protokolas ir kita administracinio teisės pažeidimo bylos medžiaga. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo konsultacijoje⁶⁰ nustatyta, kad „nustačius minėtus pažeidimus turi būti gražinama pažeidimo medžiaga protokolą surašiusiai institucijai papildyti (pataisyti) protokolą ir kitą medžiagą“. Kita vertus, čia taip pat nurodoma, kad pagal ATPK 256 straipsnio 3 dalį „įrodymų rinkimo administracinio teisės pažeidimo byloje pareiga nustatyta ne tik protokolą surašiusiam pareigūnui, bet ir bylą nagrinėjančiam organui (pareigūnui)“.

Kyla klausimas – kokiais atvejais bylą nagrinėjantis organas (pareigūnas) administracinio teisės pažeidimo medžiagą turėtų gražinti institucijai, surašiusiai protokolą? Čia pat, minėtoje konsultacijoje pateikiamas ir atsakymas – „kai pateiktoji administracinio teisės pažeidimo medžiaga turi akivaizdžių trūkumų, dėl kurių negalima nustatyti pažeidimo esmės: pažeidimo padarymo vietos, laiko, būdo, pažeidimą padariusio subjekto, pažeidimo sudėtį kvalifikuojančių aplinkybių“.

Taip pat Aplinkos ministerijos sistemos darbuotojai įgyvendina jiems priskirtą kompetenciją pasinaudodami jiems suteikta teise kreiptis į teismą gindami viešąjį interesą. Tokiu būdu inicijuojamas teismo procesas. Tokią teisę kreiptis į teismą numato minėto Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 5 str. 3 d. 3 p.

Aplinkos ministerija ne tik yra vykdomosios valdžios dalis, bet ir užima svarbią vietą valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemoje. Todėl ir vertėtų panagrinėti Aplinkos ministerijos bei jos kompetencijos vietą valstybinio aplinkos valdymo sistemoje. Visų pirma, vertėtų paminėti, kad valstybiniu aplinkos apsaugos valdymu vadinama valstybės ir vietos savivaldos institucijų veikla, užtikrinanti aplinkos apsaugą ir racionalų gamtos išteklių naudojimą reguliuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą⁶¹. Teisinėje literatūroje minima, ir iš kur kyla valstybinio aplinkos apsaugos valdymo poreikis: „Ekologinių poreikių susiformavimą lemia materialinių gyvenimo sąlygų pokyčiai: dėl gamybinių jėgų plėtotės, nekontroliuojamo gamtos išteklių naudojimo blogėja aplinkos kokybė, pažeidžiama natūrali medžiagų apykaita gamtoje, dėl aplinkos teršimo kenksmingomis medžiagomis sutrinka visuotinis gamtos reiškinių sąryšio dėsnio veikimas“.⁶²

⁵⁹ Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.

⁶⁰ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo konsultacija. 2002, Nr. 5–K, Biuletėnis Nr. 3. P. 253.

⁶¹ Venckus Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. – Vilnius: Technika, 2007. P. 82.

⁶² Marcijonas A., Sudavičius B. Ekologinė teisė. – Vilnius: Eugrimas, 1996. P. 15-16.

Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymo ⁶³ (toliau – Aplinkos apsaugos įstatymas) 6 straipsnis numato, kad valstybinį aplinkos apsaugos valdymą Lietuvos Respublikoje vykdo Vyriausybė, Aplinkos ministerija, kitos įgaliotos valstybės institucijos. Taigi, Aplinkos ministerija yra pagrindinė, bet tikrai ne vienintelė aplinkos apsaugos valdymo institucija. Be Aplinkos ministerijos paminėtini šie aplinkos apsaugos valdymą vykdytys pagrindiniai subjektai: i) Seimo Aplinkos apsaugos komitetas; ii) Vyriausybė; iii) Apskričių viršininkai; iv) Vietos savivaldos institucijos.

Aplinkos apsaugos ministerijos šioje sistemoje įgyvendinamas funkcijas galima suskirstyti į kelias dalis: 1) funkcijas, susijusias su bendruoju aplinkos apsaugos valdymu; 2) funkcijas, susijusias su aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės organizavimu. Remiantis Aplinkos apsaugos įstatymo 6 str., Aplinkos ministerija bendriausiąja prasme vykdo aplinkos apsaugos valdymą ir valstybinį gamtos išteklių naudojimo reguliavimą. Gamtos išteklių apsaugai ir racionaliam jų naudojimui užtikrinti arba valdymo funkcijoms vykdyti prie Aplinkos ministerijos yra įsteigtos valdymo institucijos – Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, Generalinė miškų urėdija, Lietuvos geologijos tarnyba, Aplinkos apsaugos agentūra, Jūrinių tyrimų centras. Tuo tarpu aplinkos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo kontrolę pagal savo kompetenciją organizuoja ir vykdo regionų aplinkos apsaugos departamentai, kurių struktūriniai padaliniai rajonuose ir miestuose yra rajonų ir miestų aplinkos apsaugos agentūros.

Kita Aplinkos apsaugos ministerijos įgyvendinamų funkcijų dalis – susijusi su aplinkos apsaugos valdymo kontrole – yra ne kas kita, kaip veiklos, kuria siekiama užtikrinti gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos teisėtumą ir teisėtvarką, organizavimas. Šios kontrolės vykdymas pavedamas regionų apsaugos departamentams bei Aplinkos ministerijos sistemos pareigūnams.

Kaip vieną reikšmingiausių Aplinkos ministerijos funkcijų reikėtų išskirti teisinės aplinkos apsaugos bazės kūrimą – Aplinkos ministerija rengia teisės aktus, įstatymų ir kitų teisės aktų aplinkos apsaugos klausimais projektus. Tačiau teisės aktų kūrimo funkcija Aplinkos ministerijos mastu nėra absoliuti – ji teisės aktus, įstatymų ir kitų teisės aktų projektus rengia tik savo kompetencijos ribose. Aplinkos ministerijos nuostatai šių ribų aiškiai nenurodo, tačiau jų 6.2. punkte nustatyta, kad Aplinkos ministerija „pagal kompetenciją rengia įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus arba dalyvauja juos rengiant“.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad Aplinkos ministerija yra pagrindinio vykdomosios valstybės valdžios lygmens dalis, kurios kompetencija apima vykdomosios, tvarkomosios ir

⁶³ Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.

organizacinės veiklos įgyvendinimą, nukreiptą į teisės aktų vykdymą. Aplinkos ministerija, nors ir būdama vykdomosios valdžios institucija, kartu nėra atsieta nuo valstybės teisminės ir įstatymų leidžiamosios valdžių institucijų. Kita vertus, Aplinkos ministerija yra pagrindinė, nors ir ne vienintelė, aplinkos apsaugos valdymo institucija, įgyvendinanti savo kompetenciją bendrajame aplinkos apsaugos valdymo procese bei aplinkos apsaugos valdymo kontrolės procese.

Siekiant aiškiau nurodyti Aplinkos apsaugos ministerijos vietą aplinkos apsaugos valdymo sistemoje, vertėtų aptarti šios institucijos ir kitų institucijų, taip pat veikiančių aplinkos apsaugos valdymo sistemoje, tarpusavio santyki. Tai įvykdyti padeda visų institucijų, veikiančių aplinkos apsaugos valdymo sistemoje, funkcijų, nurodytų Aplinkos apsaugos įstatymo 6 str., analizė.

3.2. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Seimo kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje

Visų pirma, LR Aplinkos apsaugos įstatymas numato, kad Seimas, formuodamas mūsų valstybės aplinkos apsaugos politiką, nustato pagrindines aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politikos kryptis, tvirtina aplinkos apsaugos strategiją, valstybės biudžeto asignavimus aplinkos apsaugos priemonėms finansuoti bei ratifikuoja ir denonsuoja svarbiausias Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo tarptautines sutartis. Tuo tarpu Aplinkos ministerija organizuoja ir koordinuoja aplinkos apsaugos įgyvendinimą taip, kad ji atitiktų Seimo nustatytas pagrindines aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo kryptis bei Seimo patvirtintą aplinkos apsaugos strategiją. Seimui tvirtinant valstybės biudžeto asignavimus aplinkos apsaugos priemonėms finansuoti Aplinkos ministerija, pagal Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų 6.2.2 p., vykdo savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiosios programos lėšų tikslinio naudojimo priežiūrą, pagal kompetenciją valdo valstybės biudžeto lėšas, skirtas specialioms programoms vykdyti, tvirtina finansuojamų iš valstybės biudžeto įstaigų priemonių išlaidų sąmatas, teikia valstybės išdui mokėjimo paraiškas finansuoti pavaldžias įstaigas ir specialias programas, kontroliuoja jų ir – pagal kompetenciją – investicinės programos lėšų naudojimą. Tvirtindama strateginius planus, Aplinkos ministerija numato lėšas, kurių reikia įgyvendinti šiuose planuose nurodytiems tikslams, taigi, kartu ir „pataria“ formuojant ir tvirtinant valstybinio biudžeto išlaidas aplinkos apsaugai. Tuo tarpu kitos Seimo įgyvendinamos funkcijos atžvilgiu Aplinkos ministerijos vaidmuo vėlgi svarbus tuo, kad ji turi veikti, organizuoti ir

koordinuoti jai pavaldžių institucijų veiklą taip, kad būtų atsižvelgiama į Seimo ratifikuotas ir denonsuojamas svarbiausias Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo tarptautines sutartis ir joms neprieštarujama.

Iš to, kas paminėta, galima daryti išvadą, kad, būdama įstatymų leidžiamoji institucija, Seimas nustato politikos aplinkos apsaugos srityje kryptis, tvirtindamas asignavimus didesne dalimi nulemia Aplinkos ministerijos finansavimą, tuo tarpu Aplinkos ministerija, savo prigimtimi būdama vykdomąja valdžios institucija, rūpinasi šių kryptių įgyvendinimu vykdydama vykdomąją, tvarkomąją ir organizacinę veiklą.

3.3. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Seimo Aplinkos apsaugos komiteto kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje

Analizuojant Aplinkos ministerijos ir Seimo Aplinkos apsaugos komiteto funkcijų santykį, reikėtų paminėti, kad šis komitetas turi įgaliojimus savo iniciatyva ar Seimo pavedimu rengti įstatymų projektus, svarstyti pateiktų įstatymų projektus, svarstyti Vyriausybės programą. Be šių, su aplinkos apsaugos reglamentavimu susijusių, funkcijų Aplinkos apsaugos komitetas taip pat turi įgaliojimus atlikti visų institucijų veiklos aplinkosaugos parlamentinę kontrolę, teikti siūlymus ir rekomendacijas dėl šių institucijų veiklos gerinimo bei atlieka koordinacinę funkciją – koordinuoja suinteresuotų valstybės institucijų ir kitų organizacijų darbą rengiant įstatymų projektus komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais. Taigi, rengiant bei tobulinant aplinkos apsaugos teisinę bazę Aplinkos ministerija bei Seimo Aplinkos apsaugos komitetas papildo vienas kito veiklą bei pagal kompetenciją tvirtina teisės aktus aplinkosaugos srityje. Kita vertus, aplinkos apsaugos teisinės bazės kūrimo procese Aplinkos apsaugos komitetas, koordinuodamas Aplinkos ministerijos darbą rengiant įstatymų projektus komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais, atsiduria kiek kitame lygmenyje nei Aplinkos ministerija ir tai seka iš anksčiau minėtos politikos aplinkos apsaugos srityje nustatymo Seimo funkcijos aplinkos apsaugos srityje. Kita Seimo Aplinkos apsaugos komiteto funkcija leidžia jam atlikti visų institucijų veiklos aplinkosaugos srityje parlamentinę kontrolę, teikti siūlymus ir rekomendacijas dėl šių institucijų veiklos gerinimo, o tai yra aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės veikla, taip pat, tik kitu lygiu, vykdoma ir Aplinkos ministerijos. Skiriasi tik institucijos, į kurias nukreipta Aplinkos apsaugos komiteto ir Aplinkos ministerijos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės veikla.

Taigi, kaip matyti iš šių dviejų institucijų įgaliojimų palyginimo, Aplinkos apsaugos komiteto pagrindine funkcija vis dėlto išlieka įstatymų aplinkos apsaugos srityje projektų rengimas, svarstymas, ir toks kompetencijos pobūdis nulemtas Aplinkos apsaugos komiteto, kaip Seimo dalies, vaidmuo. Tuo tarpu Aplinkos ministerijos funkcijos šioje srityje apsiriboja teisės aktų rengimu, didesne dalimi dėmesį sutelkiant į įvairių poįstatyminių teisės aktų rengimą – tai nulemia Aplinkos ministerijos buvimas vykdomosios valdžios dalimi.

3.4. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Vyriausybės kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje

Kita aplinkos apsaugos valdymo sistemoje veikianti institucija – Vyriausybė – dalį aplinkos apsaugos funkcijų vykdo pati, o dalį jų paveda atlikti Aplinkos ministerijai bei kitoms vykdomosios valdžios institucijoms. Vyriausybė, vykdydama aplinkos apsaugos politiką, Aplinkos ministerijos teikimu tvirtina aplinkos apsaugos strategijos veiksmų programą, valstybines gamtos išteklių naudojimo ir aplinkos apsaugos programas bei schemas; įstatymų nustatyta tvarka formuoja valstybės institucijų, įgyvendinančių aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politiką, sistemą; koordinuoja valstybės ir vietos savivaldos valdymo institucijų veiklą aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje bei sudaro ir įgyvendina Lietuvos Respublikos tarpvalstybines sutartis aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje. Vyriausybė santykiuje su Aplinkos ministerija atlieka aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo politikos, ją įgyvendinančios sistemos „formuotojos“ bei institucijų, veikiančių šioje srityje, „koordinatorės“ vaidmenį. Seimas ratifikuoja bei denonsuoja svarbiausias tarptautines sutartis aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje, tuo tarpu Vyriausybė sudaro tarpvalstybines sutartis šioje srityje. Tačiau skirtumas tas, kad prie Vyriausybės, kaip ir Aplinkos ministerijos funkcijų priskiriamas ir šių sutarčių įgyvendinimas.

Vyriausybės ir Aplinkos ministerijos santykis taip pat atsiskleidžia analizuojant LR Vyriausybės įstatymą per kai kurias jame numatytas Vyriausybės funkcijas⁶⁴:

- (i) Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir Vyriausybės įstaigų veiklą, svarsto ir pritaria sutrumpintiems ministerijų strateginiams veiklos planams;
- (ii) Vyriausybė rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus;

⁶⁴ Valstybės žinios. 1994, Nr. 43 – 772.

(iii) Vyriausybė steigia įstaigas prie ministerijų ir paveda ministerijoms vykdyti dalį įstaigų prie ministerijų steigėjo funkcijų, taip pat Vyriausybė gali pavesti atitinkamai ministerijai vykdyti dalį Vyriausybės įstaigos steigėjo funkcijų;

(iv) Vyriausybė tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų nuostatus.

Vis dėlto reikšmingiausia Vyriausybės funkcija, glaudžiai susijusi ir besiribojanti su Aplinkos ministerijos kompetencija, - jos veiklos aplinkos apsaugos bei gamtos išteklių naudojimo srityje politikos formavimas bei jos įgyvendinimo koordinavimas. Pastarosios funkcijos įgyvendinimo vienas iš pavyzdžių – Vyriausybės įgyvendinamas Aplinkos ministerijos nuostatų tvirtinimas. Kita vertus, geriausiai Aplinkos ministerijos ir Vyriausybės santykį nusako visuotinai priimtas požiūris, kad ministerijos – tai pagrindinė centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens grandis po Vyriausybės.

3.5. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir Apskričių viršininkų kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje

Apskrities viršininko įgaliojimai gamtos išteklių ir aplinkos apsaugos klausimais nurodyti Lietuvos Respublikos Apskrities valdymo įstatymo⁶⁵ 11 straipsnyje. Čia nurodoma, kad apskrities viršininkas: 1) organizuoja veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauja valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus); 2) pagal savo kompetenciją teikia pasiūlymus gamtos išteklių naudojimo limitams nustatyti; 3) rengia apskrities aplinkos apsaugos valstybines programas, investicijų projektus, organizuoja, koordinuoja jų įgyvendinimą; 4) pagal savo kompetenciją organizuoja vandens telkinių apsaugos zonų ir pakrantės apsaugos juostų tvarkymą bei vandens telkinių valdymą; 5) pagal savo kompetenciją atlieka valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę; 6) organizuoja ekologinį švietimą.

Svarbu pastebėti, kad 1994 m. gruodžio 15 d., priėmus Apskrities valdymo įstatymą, jame apskrities viršininkui pagal savo kompetenciją buvo priskirta nustatyti gamtos išteklių naudojimo limitus ir kontroliuoti, kaip jų laikomasi, kai pagal šiuo metu galiojančią įstatymo redakciją apskrities viršininkas nustatant šiuos limitus tik teikia pasiūlymus. Dar viena funkcija, kurią, remiantis ankstesne įstatymo redakcija, turėjęs įgyvendinti apskrities viršininkas ir kurios dabartinėje įstatymo redakcijoje atsisakyta – neviršijant savo įgaliojimų vertinti ūkinės veiklos poveikį aplinkai.

⁶⁵ Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

To paties įstatymo 5 straipsnyje nurodyti apskrities viršininko uždaviniai valstybinio aplinkos valdymo sistemoje bendriausiąja prasme yra valstybės politikos aplinkos apsaugos srityje įgyvendinimas bei apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklos koordinavimas. Ir nors remiantis apskrities viršininko kompetencijos pokyčiais jo kompetencija valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemoje buvo kiek susiaurinta, remiantis darnaus vystymosi strategija bei strateginiais veiklos planais, ateityje ji gali plėstis, apskrities viršininkui suteikiant daugiau galių priimant sprendimus, kurie veiksmingiausiai gali būti įgyvendinti apskrities viršininko lygmeniu. Todėl nors šiuo metu apskrities viršininko ir Aplinkos ministerijos santykiuose Aplinkos ministerijai patikėta daugiau ir svarbesnių funkcijų, tikėtina, kad ateityje apskrities viršininko kompetencija bus platesnė.

3.6. Aplinkos ministerijos kompetencijos ir vietos savivaldos institucijų kompetencijos santykis valstybinio aplinkos valdymo sistemoje

Vietos savivaldos institucijų (tai yra savivaldybių ir jų struktūrinių teritorinių padalinių – seniūnijų) funkcijas, kurios didesne dalimi ir atspindi jų kompetenciją valstybinio aplinkos valdymo sistemoje, numato Aplinkos apsaugos įstatymo 6 straipsnis. Jame nurodoma, kad vietos savivaldos institucijos, valdo, naudoja ir saugo joms priskirtus gamtos išteklius ir aplinkosaugos objektus, paskirsto pagal savivaldybėms nustatytus limitus valstybinius gamtos išteklius ir atlieka kitas su aplinkos valdymu susijusias funkcijas. Apskritai vietos savivaldos institucijų funkcijų sąrašas, pateiktas minėtame Aplinkos apsaugos įstatyme, nėra baigtinis, todėl šių institucijų funkcijos, o ir kompetencija, gali būti numatyta kituose teisės aktuose. Vykdydamos šią veiklą vietos savivaldos institucijos pagal savo kompetenciją priima teisės aktus – rengia, tvirtina ir įgyvendina savivaldybių aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo programas, schemas ir kitas aplinkos apsaugos priemones, rengia ir tvirtina želdinių apsaugos taisykles.

Taigi, Aplinkos apsaugos įstatymo 6 str. įtvirtinta, kad „aplinkos apsaugos valdymą savivaldybių teritorijose įstatymų nustatyta tvarka vykdo vietos savivaldos atitinkamos institucijos.“. Savivaldos institucijų veiklą šioje srityje konkretizuoja Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas⁶⁶. Tarp jame numatytų ir savivaldos institucijoms – savivaldybėms – priskirtų funkcijų valstybinio aplinkos apsaugos valdymo srityje svarbiausiomis galima laikyti: 1) savivaldybės saugomų teritorijų steigimą, vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektų paskelbimą

⁶⁶ Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.

savivaldybės saugomais objektais; 2) aplinkos kokybės gerinimą ir apsaugą; 3) kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių bei savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymą ir apsaugą, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsaugą, tvarkymą ir kūrimą, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimą, stebėsenos vykdymą; 4) teritorijų planavimą, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimą ir kitas funkcijas. Šio įstatymo 38 straipsnio 2 dalis numato, kad savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms. Taigi, savivaldybės nėra pavaldžios jokiai valstybės institucijai, tai yra ir Aplinkos ministerijai. Tuo tarpu to paties įstatymo 41 straipsnio 1 dalis numato: „Kaip savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, kaip vykdo Vyriausybės sprendimus, Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka prižiūri Vyriausybės skiriami pareigūnai – Vyriausybės atstovai.“. Tačiau atsižvelgiant į šių dienų aktualijas būtina pastebėti, kad kyla problemų sprendžiant dėl to, kuri institucija atsakinga už sprendimus, priimtus įgyvendinant aukščiau nurodytą 4-ąją funkciją.

Kaip nurodyta aukščiau, viena iš vietos savivaldos institucijų funkcijų yra teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas. Pastaruoju metu žiniasklaidoje nuolat pateikiama informacija apie bylas, iškeltas dėl Neringos miesto savivaldybės neteisėtų veiksmų – neteisėto detaliųjų planų tvirtinimo. Tokių bylų iškėlimo atvejais į bylos nagrinėjimą įtraukiama ne tik savivaldybė, bet ir Aplinkos ministerija bei Vyriausybė. Tačiau aukščiau nurodyta Vietos savivaldos įstatymo 38 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata leidžia manyti, kad savivaldybės neturėtų būti pavaldžios jokiai valstybės institucijai – nei Aplinkos ministerijai, nei Vyriausybei, kurios visgi įtraukiamos nagrinėjant minėtas bylas. Remiantis subsidiarumo principu detaliųjų planų tvirtinimo funkcija pavesta savivaldybėms ir būtent jos įgyvendina šią funkciją. Iškilus pagrįstų abejonių, ar detalusis planas patvirtintas teisėtai, atsakomybė turėtų tekti būtent tam subjektui, kuris ir neteisėtai patvirtino detalių planą. Todėl būtina tiksliai apibrėžti savivaldybių atsakomybę už neteisėtai atliktus veiksmus. Šiuo metu savivaldybės darbuotojams atsakomybė taikoma pagal Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymą⁶⁷. Šio įstatymo 33 straipsnio 1 d. numato, kad žala, atsiradusi dėl valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos neteisėtų veiksmų, atlyginama Civilinio kodekso nustatyta tvarka, o 2 d. numato, kad valstybės tarnautojo padarytą žalą atlyginusi valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga turi regreso teisę reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo tokio dydžio žalos

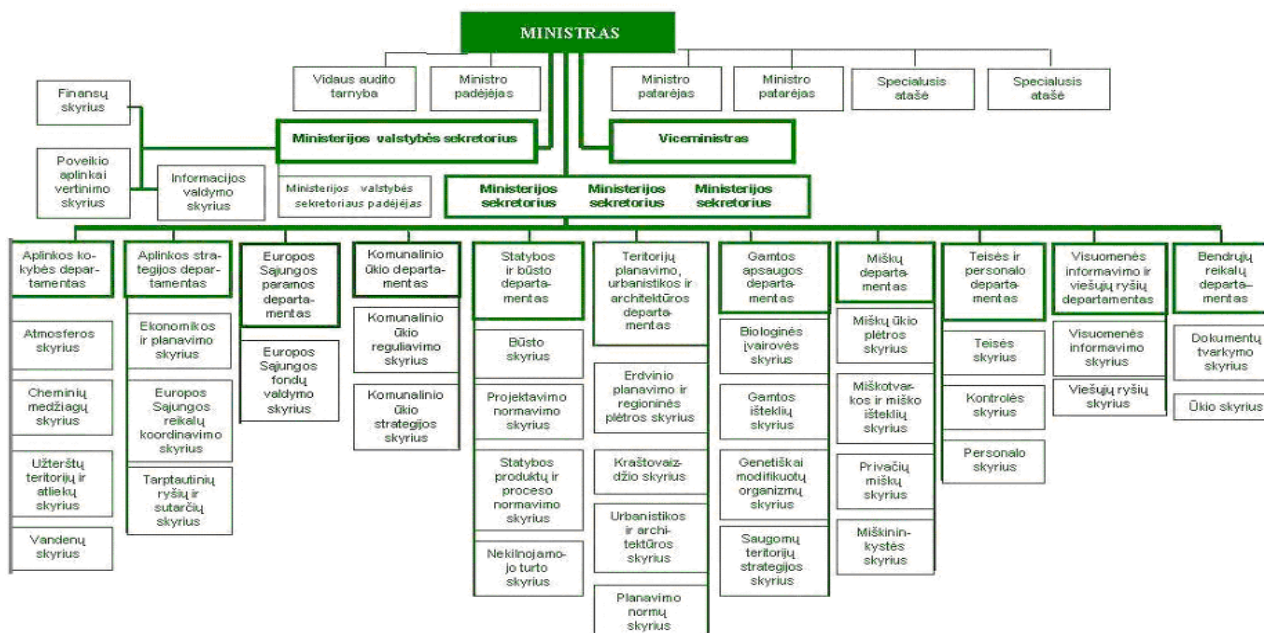
⁶⁷ Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130.

atlyginimo, kiek ji sumokėjo, bet ne daugiau kaip 9 vidutinių valstybės tarnautojo darbo užmokesčių. Tačiau žala, padaryta neteisėtai įgyvendinant savo kompetenciją tvirtinant detaliuosius planus, neretai viršija 9 vidutinių valstybės tarnautojo darbo užmokesčių dydį. Todėl teisės aktų bazė, reglamentuojanti savivaldybių darbuotojų atsakomybę už savo neteisėtais veiksmais padarytą žalą ir jos atlyginimą turi būti koreguojami siekiant, kad mokesčių mokėtojų sumokėti mokesčiai nebūtų naudojami atlyginti tokiai žalai bei kad savivaldybių tarnautojai nedarytų neteisėtų veiksmų.

Kaip matyti iš to, kas nurodyta aukščiau, viena vertus savivaldybių funkcijos valstybinio aplinkos apsaugos valdymo srityje aiškiai reglamentuojamos, kita vertus, problemų kyla sprendžiant savivaldybių atsakomybės už jų darbuotojų neteisėtus veiksmus klausimą. Bet koku atveju ši problema turi būti sprendžiama svarstant ją ir keičiant teisės aktus taip, kad juose įtvirtintas problemos sprendimo variantas padėtų apskritai jos išvengti, o jai kilus - kuo efektyviau ją išspręsti.

3.7. Aplinkos ministerijos organizacinė struktūra ir Aplinkos ministerijos kompetencijos išskaidymas Aplinkos ministerijos ir jai pavaldžių institucijų mastu

Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerija yra pagrindinė aplinkosaugos valdymo institucija, kuriai vadovauja Aplinkos ministras. Jį skiria pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Kad būtų lengviau ir efektyviau įgyvendinama Aplinkos ministerijai priskirta kompetencija bei funkcijos, Aplinkos ministerijos sistema yra sudaryta iš centrinio aparato (5 pav.), prie Aplinkos ministerijos įsteigtų valdymo institucijų (inspekcijų, tarnybų, kt.), Aplinkos ministerijos departamentų struktūrinių padalinių miestuose bei rajonuose ir Aplinkos ministerijos struktūrinių padalinių rajonuose.



5 pav. Aplinkos ministerijos centrinio aparato struktūra

Lentelės autorius – Aplinkos ministerija

Pačios Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos centrinis aparatas susideda iš Vadovybės, Kolegijos, Patarėjų tarybos, Valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių tarybos, 11 struktūrinių padalinių - departamentų, ir 4 nepriklausomų skyrių. Kompetencija valstybinio aplinkos apsaugos valdymo srityje ir yra paskirstoma tarp visų šių Aplinkos ministerijos sistemos elementų. **Vadovybės** – Aplinkos ministro – kompetencija nustatyta Vyriausybės įstatyme, Aplinkos ministerijos nuostatuose bei darbo reglamente. Aplinkos ministerijos **Kolegijos**, kurią paprastai sudaro Aplinkos ministras, viceministras, ministerijos valstybės sekretoriai ir ministerijos sekretoriai, kompetencija reglamentuojama Lietuvos Respublikos aplinkos ministro patvirtintame Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos kolegijos darbo reglamente ⁶⁸. **Viceministras** yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, turintis teisę pavaduoti ministrą, dalyvaujantis rengiant teisės aktų ar programų projektus su kitomis institucijomis, koordinuojantis kitų ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų veiklą. Tuo tarpu **Ministerijos valstybės sekretorius** kontroliuoja ministerijos administraciją ir jos padalinius, prižiūri, kad ištekliai įgyvendinant projektus ir programas būtų naudojami kuo efektyviau, saugo ministerijos

⁶⁸ // <http://www.am.lt/VI/index.php#r/600>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

antspaudą ir atsako už antspaudo naudojimą. **Ministerijos sekretoriai** yra karjeros valstybės tarnautojai, atsakingi ministru ir tiesiogiai pavaldūs ministerijos valstybės sekretoriui. Jie organizuoja ir kontroliuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Aplinkos ministro ir ministerijos valstybės sekretoriaus pavedimų vykdymą. Minėto reglamento 6 punkte numatyta, kad Kolegijoje svarstomi svarbiausi ministerijos veiklos klausimai, aptariamos pagrindinės ministerijos veiklos kryptys, ministerijos uždavinių ir funkcijų įgyvendinimas, išklausomi ministerijos administracijos struktūrinių padalinių, departamentų, tarnybų ir inspekcijų prie ministerijos, kitų jos įsteigtų arba ministerijai pavaldžių bei jos reguliavimo sričiai priklausančių įstaigų, organizacijų ir įmonių vadovų pranešimai bei ataskaitos jų darbo organizavimo ir kiti klausimai.

Patarėjų tarybos sudėtį bei nuostatus tvirtina Aplinkos ministras. Šiuo metu galiojančioje Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Patarėjų tarybos nuostatų⁶⁹ redakcijoje numatyta, kad Patarėjų tarnyba : 1) nagrinėja strategijas, programas, svarbiausių teisės aktų projektus, kitus Aplinkos ministerijai aktualius klausimus, ypač tuos, kai dėl priimamo sprendimo nesutampa įvairių visuomenės grupių interesai ar nuomonės; 2) teikia aplinkos ministru rekomendacijas ir patarimus dėl priimamų sprendimų prieš tai nurodytame punkte išvardintais klausimais.

Valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių tarybos kompetencija numatyta Lietuvos Respublikos Aplinkos ministro patvirtintuose Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių tarybos nuostatuose⁷⁰. Šios tarybos pagrindinės funkcijos yra: 1) nagrinėti strategijas, programas ir teisės aktus bei jų projektus, reglamentuojančius aplinkos apsaugą ir racionalų gamtos išteklių naudojimą, o taip pat aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės valdymą ir aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę; 2) teikti aplinkos ministru pasiūlymus ir rekomendacijas dėl aplinkos apsaugos ir racionalaus gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės valdymo tobulinimo ir aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės efektyvumo didinimo; 3) bendradarbiauti su Aplinkos ministerijos centrinio aparato struktūriniais padaliniais, pavaldžios bei reguliavimo sričiai priskirtomis ir aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę vykdančiomis institucijomis ir teikti pasiūlymus Aplinkos ministerijos vadovybei kontrolės efektyvumui didinti.

Į Aplinkos ministerijos centrinį aparatą taip pat įeina 11 departamentų: 1) Aplinkos kokybės departamentas; 2) Aplinkos strategijos departamentas; 3) Europos Sąjungos paramos administravimo departamentas; 4) Gamtos apsaugos departamentas; 5) Komunalinio ūkio departamentas; 6) Miškų departamentas; 7) Statybos ir būsto departamentas; 8) Teisės ir personalo

⁶⁹ Valstybės žinios. 2001, Nr. 80-2799.

⁷⁰ <http://www.am.lt/VI/index.php#a/2182>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

departamentas; 9) Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamentas; 10) Visuomenės informavimo ir viešųjų ryšių departamentas; 11) Bendrųjų reikalų departamentas. Šie departamentai dar skirstomi į smulkesnius struktūrinius elementus – skyrius. Jų veiklos sritis apibūdina jų pavadinimai, pagrindiniai jų tikslai, uždaviniai bei funkcijos. Toliau per šiuos kompetencijos elementus ir apžvelgiama šių struktūrinių padalinių kompetencija.

Aplinkos kokybės departamento pagrindinis tikslas yra užtikrinti tinkamą aplinkos kokybę Lietuvos gyventojams. **Aplinkos strategijos departamento** kompetenciją geriausiai nusako jo nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ⁷¹, nurodyti šio departamento pagrindiniai uždaviniai: 1) formuoti gamtos išteklių naudojimo ir darnios plėtros valdymo strategiją ir ekonominę sistemą; 2) formuoti Lietuvos politiką Europos Sąjungos klausimais aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, miškų ūkio, teritorijų planavimo ir statybos srityse. **Europos Sąjungos paramos administravimo departamento** pagrindinis tikslas ir yra Europos Sąjungos paramos administravimas, kuris įgyvendinamas vykdant tokias funkcijas: 1) rengiant strateginius dokumentus, susijusius su Europos Sąjungos paramos panaudojimu; 2) planuojant Europos Sąjungos paramos apimtį, Europos Sąjungos ir bendrojo finansavimo lėšų poreikį, rengia ataskaitas apie paramos panaudojimą; 3) organizuojant projektų dokumentų Europos Sąjungos paramai gauti parengimą; 4) vykdant projektų įgyvendinimo ir lėšų panaudojimo priežiūrą; 5) rengiant siūlymus bei teisės aktų pakeitimus, skirtus efektyvinti Europos Sąjungos paramos valdymą bei įsisavinimą, taip pat siūlo mechanizmus aplinkosaugos projektų įgyvendinimo sistemų sukūrimui bei valdymui; 6) analizuojant problemas, susijusias su paramos planavimu ir įsisavinimu, ieško jų sprendimo būdų. **Gamtos apsaugos departamentas** įgyvendina tokius pagrindinius uždavinius: 1) formuoti ir įgyvendinti biologinės įvairovės apsaugos, gamtos, žemės gelmių išteklių, augalų nacionalinių genetinių išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos bei pažeistų žemių atstatymo, renatūralizavimo, saugaus genetiškai modifikuotų organizmų ar jų produktų naudojimo, saugomų teritorijų politiką ir strategiją; 2) organizuoti ir koordinuoti biologinės įvairovės, gamtos išteklių apsaugos, genetiškai modifikuotų organizmų ar jų produktų naudojimo reguliavimo planų, kitų apsaugos programų ir priemonių rengimą, taip pat jas rengti bei numatyti jų taikymą ir koordinuoti jų įgyvendinimą, koordinuoti Europos ekologinio tinklo „Natura 2000“ steigimą ir tvarkymą. **Komunalinio ūkio departamento** pagrindiniai uždaviniai įvardinti Lietuvos Respublikos Aplinkos ministro patvirtintuose Lietuvos Respublikos Komunalinio ūkio departamento nuostatuose ⁷²: 1) Dalyvauti rengiant komunalinio ūkio sektoriaus plėtros strategiją bei koordinuoti jos įgyvendinimą; 2) Pagal

⁷¹ <http://www.am.lt/VI/index.php#a/6777>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

⁷² <http://www.am.lt/VI/index.php#a/6235>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

kompetenciją rengti Lietuvos Respublikos įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus; 3) Reglamentuoti komunalinio ūkio paslaugų teikimo organizavimą, paslaugų kokybę, apmokėjimo tvarką bei santykius tarp tiekėjo ir vartotojo; 4) Koordinuoti komunalinio ūkio sektoriaus investicijų plėtrai poreikio nustatymą bei dalyvauti investicijų projektų įgyvendinime. **Miškų departamento** nuostatai numato tokius pagrindinius uždavinius: 1) formuoti miškų ūkio politiką ir strategiją, organizuoti ir koordinuoti jos įgyvendinimą; 2) siekti, kad miškai būtų tvarkomi pagal tvaraus ir subalansuoto miškų ūkio principus, būtų racionaliai naudojami miško ištekliai, išsaugotos miškų ekosistemos, biologinė įvairovė miškuose, kraštovaizdžio stabilumas, stiprinamos miškų apsauginės savybės, didinamas Lietuvos teritorijos miškingumas ir miškų produktyvumas. **Statybos ir būsto departamento** nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos aplinkos ministro⁷³, numatyti šio departamento pagrindiniai uždaviniai ir funkcijos, kurių pagrindiniai: 1) Pagal kompetenciją užtikrinti Vyriausybės programos priemonių ir ministerijos vadovybės pavedimų vykdymą; 2) Organizuoti, rengti, papildyti, atnaujinti nacionalinę statybos techninio normavimo sistemą, atitinkančią ES teisę ir praktiką; 3) Organizuoti ir vykdyti pagrindinėse statybos techninės veiklos srityse dirbančių specialistų, projektavimo ir statybos įmonių, projektuojančių ir statančių ypatingus statinius, statinių projektų ekspertizės ir statinių ekspertizės įmonių, atliekančių ypatingų statinių projektų ir ypatingų statinių ekspertizę, atestavimą; 4) Formuoti būsto strategijas ir programas integracijos į Europos Sąjungą kontekste ir jas įgyvendinti. **Teisės ir personalo departamento** uždaviniai reglamentuojami šio departamento nuostatuose ir yra įgyvendinami 4 šio departamento struktūrinių vienetų – skyrių: Kontrolės skyrius tikrina, ar aplinkos valstybinės kontrolės institucijos ir pareigūnai laikosi jų veiklą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų aplinkos apsaugos valdymo srityje, tinkamai atlieka savo funkcijas ir pareigas; Personalo skyrius analizuoja klausimus susijusius su kvalifikacijos kėlimu, tobulinimusi, analizuoja personalo kaitą ir darbo drausmę ministerijoje, teikia savo pasiūlymus tam tikrais klausimais, bei sprendžia kitus klausimus susijusius su ministerijos personalu; Teisės taikymo skyrius atstovauja ministerijai visų instancijų teismuose ir kitose institucijose, teikia teisės normų išaiškinimus; Teisėkūros skyrius atsakingas už teisės aktų projektų keliamų reikalavimų kokybę, analizuoja galiojančius teisės aktus ir teikia pasiūlymus ministerijai dėl teisės aktų tobulinimo. **Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento** nuostatuose, patvirtintuose Lietuvos Respublikos aplinkos ministro⁷⁴, numatyti šio departamento uždaviniai, iš kurių pagrindiniai yra 1) pagal kompetenciją formuoti ir įgyvendinti Vyriausybės politiką teritorijų

⁷³ // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/5927>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

⁷⁴ // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/5923>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

planavimo, urbanistikos ir architektūros, kraštovaizdžio formavimo srityse; 2) organizuoti Lietuvos Respublikos bendrojo plano rengimą, derinimą, tvirtinimą, operatyvų planavimą; 3) vykdyti užsakovo funkcijas tarpvalstybiniais, tarpregioniniais teritorijų planavimo dokumentams, pasienių teritorijų plėtros projektams rengti; 4) kontroliuoti ir koordinuoti darbų eigą, dalyvauti rengimo procese ir procedūrose; 5) užtikrinti kraštovaizdžio struktūros optimalumą bei stabilumą, teritoriškai reguliuojant ūkinę, rekreacinę ir urbanistinę veiklą. **Visuomenės informavimo ir viešųjų ryšių departamento** pagrindiniai uždaviniai yra: 1) pagal kompetenciją dalyvauti rengiant ir įgyvendinti tarptautinius susitarimus, Bendrijos ir nacionalinius teisės aktus visuomenės informavimo ir aplinkosauginio švietimo srityje; 2) pagal kompetenciją dalyvauti formuojant visuomenės informavimo, švietimo ir viešųjų ryšių politiką Aplinkos ministerijos kompetencijai priskirtais klausimais; 3) organizuoti informacijos teikimą visuomenei per žiniasklaidos priemones, internetą, spaudos konferencijas; 4) koordinuoti bei įgyvendinti darbo su žiniasklaida ir viešųjų ryšių projektus. Lietuvos respublikos Aplinkos ministerijos ministro patvirtintuose **Bendrujų reikalų departamento** nuostatuose⁷⁵ numatyti šio departamento uždaviniai ir funkcijos, kurie didesniąja dalimi susiję su dalyvavimu rengiant teisės aktus, reglamentuojančius viešųjų pirkimų klausimus, viešųjų pirkimų koordinavimu ir organizavimu, raštvedybos organizavimu, duomenų kaupimu, administravimo veikla.

Nagrinėjant visų Aplinkos ministerijos departamentų kompetenciją kaip visumą kaip vieną svarbiausių jų funkcijų galima išskirti vienokį ar kitokį indėlį į teisės aktų, reglamentuojančių į šių departamentų kompetenciją įeinančias veiklos sritis, rengimą. Tokios veiklos pavyzdžiu galėtų būti Statybos ir būsto departamento veikla prisidedant prie statybą mūsų šalyje reglamentuojančių teisės aktų papildymų ir tobulinimų. Lietuvos Respublikos Statybos įstatymo pakeitimo įstatymas, priimtas 2006-10-17,⁷⁶ užkirto kelią savavališkos statybos įteisinimo galimybei, kai pastatyto statinio su nukrypimais projektą galima būdavo vėliau įteisinti. Taip pat, prisidedant šiam departamentui, atsirado teisinis pagrindas nugriauti savavališkai pastatytą statinį ir išieškoti su tuo susijusias išlaidas, jeigu statinio savininkas atsisako pats nugriauti neteisėtai pastatytą statinį. Pagal Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2007 spalio 31 dienos įsakymą Nr. 133 „Dėl savavališkai pastatyto statinio nugriovimo pagal teismo sprendimą organizavimo metodikos patvirtinimo“⁷⁷ patvirtintoje Savavališkai pastatyto statinio nugriovimo pagal teismo sprendimą organizavimo metodikoje yra numatytos priemonės nugriovimo

⁷⁵ <http://www.am.lt/VI/index.php#a/6578>; prisijungimo laikas 2008-03-22.

⁷⁶ Valstybės žinios. 2006, Nr. 116-4402.

⁷⁷ Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4675.

organizavimo tokiu atveju procedūros. Pagal šis metodikos 5.1. punktą galima pareikalauti nugriauti savavališkai pastatytą statinį, jo dalį, arba jei statyba vykdoma turint galiojantį statybos leidimą, tačiau pažeidžiant esminius statinio projekto sprendimus, galima reikalauti pertvarkyti savavališkai pastatytą statinį pagal statinio, ar jo dalies projekto sprendimus. To neatlikus, pagal šios metodikos 5.2 punktą, galima kreiptis į teismą, kad teismas įpareigotų nugriauti, ar pertvarkyti savavališkai pastatytą statinį ar jo dalį.

Toliau nagrinėjant Aplinkos ministerijos struktūrą ir kompetenciją struktūros atžvilgiu, reikia paminėti, kad į Aplinkos ministerijos struktūrą įeina ir 4 nepriklausomi skyriai: 1) Informacijos valdymo skyrius; 2) Poveikio aplinkai vertinimo skyrius; 3) Finansų skyrius; 4) Vidaus audito tarnyba. Jų kompetencija, tikslai, funkcijos, uždaviniai įvardyti jų nuostatuose, kuriuos tvirtina Aplinkos ministras savo įsakymais. **Informacijos valdymo skyrius** analizuoja, kuria ir tvarko informacines sistemas ir teikia ataskaitas, atstovauja ministerijai informacijos valdymo klausimais, tvarko informaciją esančią Aplinkos ministerijos interneto tinklapyje, bei sprendžia kitus klausimus susijusius su Aplinkos ministerijos informacijos valdymo strategijos formavimu ir vystymu. **Poveikio aplinkai vertinimo skyrius** teikia pasiūlymus ministerijai dėl prisijungimo prie tarptautinių sutarčių, nagrinėja visuomenės pasiūlymus, poveikio aplinkai vertinimo ataskaitas, išvadas dėl poveikio aplinkai vertinimo programų, taip pat pagal savo kompetenciją koordinuoja ir vadovauja planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procesui, rengia pasitarimus, seminarus, konferencijas poveikio aplinkai vertinimo klausimais. **Finansų skyrius** tvarko reikalus, susijusius su finansų, skirtų Aplinkos ministerijos sistemai, paskirstymu. **Vidaus audito taryba** – savarankiškas Aplinkos ministerijos padalinys, pavaldus aplinkos ministrui, kurio tikslas didinti ministerijai pavaldžių institucijų veiklos efektyvumą. Ji taip pat sprendžia, ar veikianti vidaus kontrolės sistema yra veiksminga, ar jos veikla neprieštarauja teisės aktams, vertina, ar informacija apie finansinę ir ūkinę veiklą yra išsami bei patikima, teikia vadovybei surinktą informaciją, išvadas ir rekomendacijas.

Taip pat Aplinkos ministerijos struktūroje veikia jai pavaldžios institucijos: 1) Aplinkos apsaugos agentūra; 2) Aplinkos projektų valdymo agentūra; 3) Augalų genų bankas; 4) Lietuvos standartizacijos departamentas; 5) Jūrinių tyrimų centras; 6) Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija; 7) Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija; 8) 8 tarnybos; 9) 4 nacionalinių parkų direkcijos; 10) 4 rezervatai; 11) Generalinė miškų urėdija; 12) 2 valstybės įmonės; 13) 4 viešosios įstaigos; 14) 2 muziejai; 15) Žinybinis archyvas. Kaip matyti iš šio sąrašo, Aplinkos ministerijos sistema pakankamai plati ją sudarančių vienetų skaičiumi. Būtina bent šiek tiek

apžvelgti pačių svarbiausių iš šių vienetų kompetenciją. **Aplinkos apsaugos agentūra** veikia pagal Aplinkos ministro 2004 m. liepos 14 d. įsakymu Nr. D1 – 385 (Pakeitimai patvirtinti Lietuvos Respublikos Aplinkos ministro 2007 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. D1- 400) patvirtintus Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos agentūros nuostatus⁷⁸ ir yra biudžetinė įstaiga, tiesiogiai pavaldi Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijai, kurios paskirtis yra rinkti, analizuoti ir teikti patikimą informaciją apie aplinkos būklę, cheminių medžiagų srautus ir taršos prevencijos priemonės bei užtikrinti vandens apsaugos ir valdymo organizavimą vandensaugos tikslams pasiekti. Įgyvendindama 2006 metų užsibrėžtą veiklos programą Aplinkos apsaugos agentūra parengė Lietuvos Respublikos aplinkos monitoringo įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriuo pagerino monitoringo vykdymo efektyvumą ir sudarė palankias sąlygas suinteresuotiems asmenims gauti kokybišką informaciją dėl aplinkos būklės. **Aplinkos projektų valdymo agentūra** veikia pagal Aplinkos ministro 2005 m. gegužės 10 d. įsakymu Nr. D1-239 patvirtintus Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatus⁷⁹. Pagrindiniai čia nurodyti jos uždaviniai yra: 1) įgyvendinti ISPA, Sanglaudos ir Struktūrinių fondų lėšomis finansuojamus projektus, atliekant kasdieninį remiamų projektų administravimą ir priežiūrą; 2) užtikrinti tinkamą ISPA, Sanglaudos ir Struktūrinių fondų bei bendrojo finansavimo lėšų panaudojimą ir apskaitą, vykdant ISPA, Sanglaudos ir Struktūrinių fondų bei bendrojo finansavimo lėšų mokėjimus. Augalų genų bankas veikia pagal 2003 m. lapkričio 18 d. Aplinkos ministro įsakymu Nr. 567 (Pakeitimai patvirtinti Aplinkos ministro 2004 m. rugsėjo 17 d. įsakymu Nr. D1-492) patvirtintus nuostatus⁸⁰, kuriuose ir numatyti svarbiausieji šios institucijos uždaviniai: 1) užtikrinti ilgalaikį augalų nacionalinių genetinių išteklių išsaugojimą bei jų tausojantį naudojimą; 2) garantuoti informacijos apie augalų nacionalinius genetinius išteklius išsamumą, prieinamumą ir saugumą; 3) dalyvauti rengiant ir formuojant šalies mastu augalų nacionalinių genetinių išteklių strategiją ir politiką.

Aplinkos apsaugos valstybinį valdymą bei kontrolę vykdo ir **Aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentai** (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Marijampolės, Alytaus, Utenos) bei jiems pavaldžios **rajonų ir miestų aplinkos apsaugos agentūros**. Pagrindiniai aplinkos apsaugos regionų departamentų atliekami uždaviniai yra vykdyti valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę ir monitoringą. Taip pat jie išduoda taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimus, nustato taršos normatyvus ir vykdo jų laikymosi kontrolę, prižiūri kaip yra laikomasi teisės aktų, reglamentuojančių gamtos išteklių naudojimą, kontroliuoja

⁷⁸ Valstybės žinios. 2004, Nr. 115-4310.

⁷⁹ Valstybės žinios. 2005, Nr. 64-2315.

⁸⁰ Valstybės žinios. 2003, Nr. 111-4959.

išgaunamų gamtos išteklių teisingą apskaitos vedimą bei vykdo kitas jai pavestas funkcijas užtikrindama visuomenės teisę į sveiką ir švarią aplinką. Remiantis LR Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 6 straipsnio nuostatomis, regionų aplinkos apsaugos departamentai vykdo aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę, išskyrus aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę cheminių medžiagų ir preparatų tvarkymo srityje. Regionų aplinkos apsaugos departamentų nuostatus tvirtina Vyriausybė arba jos įgaliotas ministras. Toliau bendrai apžvelgiami kiekvieno iš šių departamentų ir kitų aukščiau paminėtų struktūrinių vienetų pagrindiniai uždaviniai.

Lietuvos standartizacijos departamento pagrindiniai uždaviniai reglamentuojami Lietuvos Respublikos Standartizacijos įstatymo⁸¹, priimto 2000 balandžio 11 d., Nr. VIII-1618, 12 straipsnio 1 punkte: 1) dalyvauti formuojant ir įgyvendinant kartu su suinteresuotomis šalimis valstybės politiką standartizacijos srityje; 2) vykdyti ir plėtoti standartizaciją Lietuvos Respublikoje; 3) atstovauti Lietuvos interesams Europos ir tarptautinių standartizacijos organizacijų veikloje. Lietuvos standartizacijos departamento prie Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos direktoriaus 2007 m. spalio 15 d. įsakymu Nr. V- 88 patvirtintas Lietuvos standartizacijos departamento prie Aplinkos ministerijos darbo reglamentas⁸² detalizuoja jo kompetencijos įgyvendinimo tvarką. **Jūrinių tyrimų centras** veikia pagal Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. lapkričio 17 d. įsakymu Nr. D1-553 patvirtintus nuostatus⁸³, kuriuose vienu Jūrinių tyrimų centro pagrindinių uždavinių įvardijamas nepertraukiamo, kompleksiško Baltijos jūros, Kuršių marių, Klaipėdos regiono gėlujų paviršinių vandenių aplinkos būklės, oro bei kitų aplinkos komponentų kokybės cheminių ir biologinių tyrimų užtikrinimas, gautų duomenų objektyvus vertinimas, prognozavimas bei informacijos pateikimas valstybės institucijoms aplinkos apsaugos politikai formuoti, aplinkos apsaugos priemonėms pagrįsti ir jų efektyvumui vertinti. Kita Aplinkos ministerijai pavaldi institucija - **Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija** užtikrina valstybinę aplinkos apsaugos kontrolę ir priežiūrą, organizuoja regioninių aplinkos apsaugos departamentų veiklos patikrinimus, teikia jiems pavedimus, nurodymus, sistemina veiklos rezultatus, teikia pasiūlymus Aplinkos ministerijai dėl veiklos tobulinimo ir vykdo kitas jai pavestas funkcijas. **Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija** taip pat savo kompetenciją įgyvendina pagal Aplinkos ministro 2003 m. liepos 9 d. įsakymu Nr. 349 (2004 m. lapkričio 18 d. įsakymu Nr. D1-595 juose daryti pakeitimai) patvirtintus nuostatus⁸⁴. Čia nurodomi pagrindiniai Valstybinės teritorijų planavimo ir

⁸¹ Valstybės žinios. 2000, Nr. 35-972.

⁸² [//www.lsd.lt/typo_new/fileadmin/Failai/LST-darbo-reglamentas_2007-10-15.pdf](http://www.lsd.lt/typo_new/fileadmin/Failai/LST-darbo-reglamentas_2007-10-15.pdf); prisijungimo laikas 2008-03-22.

⁸³ Valstybės žinios. 2005, Nr. 151-5567.

⁸⁴ Valstybės žinios. 1997, Nr. 34-851.

statybos inspekcijos uždaviniai yra vykdyti teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą, kontroliuoti statinių projektavimą, vykdyti ir koordinuoti statybos valstybinę priežiūrą, metodiškai vadovauti statinių naudojimo priežiūrą atliekančioms institucijoms, analizuoti ir rengti statybos valstybinės priežiūros norminių dokumentų projektus ir įgyvendinti jų reikalavimus. **Generalinė miškų urėdija** pagal Lietuvos Respublikos Miškų įstatymo⁸⁵ 2 straipsnį organizuoja ir koordinuoja miškų atkūrimą, priežiūrą, apsaugą ir miško išteklių naudojimą. Taip pat ši institucija steigia urėdijas, organizuoja bendrą valstybinę priešgaisrinės ir sanitarinės miško apsaugos sistemą, koordinuoja miškų atkūrimo, apsaugos, tvarkymo ir miško išteklių naudojimo pažangių technologijų įgyvendinimą. **Lietuvos hidrometeorologijos tarnybos** kompetencija įgyvendinama stebint atmosferos ir paviršinių vandenių būklę, gautus duomenis bei vertinant, analizuojant ir teikiant visuomenei informaciją (ši skirstoma į orų prognozę, hidrologinę ir palydovinę informaciją). Dar viena - **Lietuvos geologijos tarnyba** - kaupia ir analizuoja visus šalies žemės gelmių išteklių apskaitos duomenis, saugo ir valdo nacionalinę geologinę informacijos sistemą, stebi pokyčius bei užtikrina racionalų žemės gelmių išteklių naudojimą. Pagal kompetenciją ši tarnyba teikia pasiūlymus Aplinkos ministerijai, atlieka žemės gelmių tyrimus, rengia metodines rekomendacijas, išduoda, panaikina leidimus naudoti žemės gelmių išteklius ir vykdo kitas jai pagal kompetenciją priskirtas funkcijas. **Valstybinė metrologijos tarnyba** kaip savarankiška institucija įsteigta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimu Nr. 105 reorganizavus Lietuvos standartizacijos departamentą į tris institucijas. Ši institucija užtikrina matavimų vienovę Lietuvoje ir siekia tarptautinio matavimo rezultatų pripažinimo, vykdo mokslinę, teisinę veiklą metrologijos klausimais. Išduoda leidimus juridiniams asmenims, kurie prašo patvirtinti matavimo priemonės tipą ir įrašyti ją į matavimo priemonių registrą. Juridiniams ir fiziniams asmenims išduoda pažymėjimus liudijančius apie produkto kiekio pakuotėje kontrolės atitiktį techninio reglamento nuostatomis. **Valstybinė miškotvarkos tarnyba** tvarko Lietuvos miškų valstybės kadastrą ir nuolat jį atnaujina, prižiūri miškų duomenų bazių sistemas, atrankos metodu vykdo miškų nacionalinę inventorizaciją, stebi miškų būklę, apdoroja ir skelbia surinktą informaciją. **Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba** įgyvendina valstybės politiką saugomų teritorijų apsaugos srityje. Taip pat ji siekia užtikrinti kraštovaizdžio stabilumą ir biologinės įvairovės išsaugojimą, racionaliai naudoti Europos Sąjungos paramą teritorijų apsaugai ir tvarkymui, sudaryti sąlygas pažintiniam turizmui saugomose teritorijose, Aplinkos ministerijos pavedimu nagrinėja teisės aktų projektus dėl saugomų teritorijų ir vykdo kitus Aplinkos ministerijos pavedimus. Šiai tarnybai pavaldžios rezervatų ir valstybinių parkų

⁸⁵ Valstybės žinios. 1994, Nr. 96-1872.

direkcijos. **Miško sanitarinės apsaugos tarnyba** vykdo augalų apsaugą naudodama visas žinomas kenkėjų ar ligų sukėlėjų mažinimo priemones (t.y. profilaktinės priemonės, kenkėjų ar ligų sukėlėjų apskaita, žalingumo nustatymas, mažinimas ir panaudotų priemonių vertinimas).

Visų institucijų, pavaldžių Apsaugos ministerijai, kompetenciją aptarti yra sudėtinga, o ir nenaudinga. Apžvelgus didesnę dalį šių institucijų kompetencijos, galima pastebėti keletą ryškesnių problemų. Pirmą, institucijų, pavaldžių Aplinkos ministerijai, tinklas yra ypač platus ir apkrautas. Nuo pat reformos ministerijų lygmenyje įgyvendinimo pradžios mažintas ministerijų skaičius, vis daugiau ministerijų buvo naikinama, jų veiklos sritis perskirstant likusioms ministerijoms. Tuo pačiu augo ir institucijų prie ministerijų ir Vyriausybės skaičius. Kaip matyti iš dabartinės situacijos, tai daugeliu atvejų apkrauna ministerijos sistemos struktūrą ir įneša į ją painiavos. Esamos institucijos ir mažesnes turėtų būti skaidomos nepamirštant ir vieningumo principo, esant būtinybei bei garantijai, kad taip išskaidžius vieną ar kitą instituciją bus efektyviau ir kokybiškiau įgyvendinama jai priskirta kompetencija. Valstybės metrologijos tarnyba kaip savarankiška institucija įsteigta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimu Nr. 105 ⁸⁶, reorganizavus Lietuvos standartizacijos departamentą į tris institucijas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 20 d. nutarimu Nr. 321 ⁸⁷ Valstybinei metrologijos tarnybai pavesta įgyvendinti metrologijos politiką Lietuvoje, koordinuoti matavimų vienovę, organizuoti ir vykdyti mokslinę, teisinę ir administracinę veiklą metrologijos klausimais. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 05 27 nutarimu Nr. 518 "Dėl valstybės etalonų tvirtinimo, saugojimo ir naudojimo tvarkos bei matavimo vienetų valstybės etalonų ir valstybės laboratorijų, įgaliojamų kurti ir išlaikyti valstybės etalonus, sąrašų patvirtinimo" ⁸⁸ Lietuvos standartizacijos departamentui (nuo 1998 m. sausio 27 d. - Valstybinei metrologijos tarnybai) pavesta koordinuoti valstybės etalonų kūrimo, saugojimo ir naudojimo darbus, nustatyti etalonų kūrimo eiliškumą ir lygmenį, atsižvelgiant į Lietuvos poreikius bei ekonomines galimybes. Šiuo metu Lietuvos standartizacijos departamentas dalyvauja formuojant ir įgyvendinant kartu su suinteresuotomis šalimis valstybės politiką standartizacijos srityje, vykdo ir plėtoja standartizaciją Lietuvos Respublikoje, atstovauja Lietuvos interesams Europos ir tarptautinių standartizacijos organizacijų veikloje. Šios visos funkcijos yra pakankamai susijusios viena su kita, todėl vargu ar buvo tikslinga jas visas skaidyti sukuriant kelias naujas institucijas. Ko gero, Aplinkos ministerijos sistemoje galima rasti ir daugiau panašių pavyzdžių, kuomet kompetencija nesant pakankamo pagrindo paskirstoma steigiant naujas institucijas. Tuo tarpu panašiais atvejais mažiau problemų

⁸⁶ Valstybės žinios. 1998, Nr. 12-276.

⁸⁷ Valstybės žinios. 1998, Nr. 29-767.

⁸⁸ Valstybės žinios. 1997, Nr. 48-1164.

sukeltų vienos institucijos kompetencijos praplėtimas, esant reikalui pakeičiant jos pavadinimą ir išskaidant ją į struktūrinius vienetus pagal besiskiriančias veiklos sritis.

Antroji problema yra ta, kad, nors ir daugumos paminėtų institucijų kompetencija apibrėžta specialiai joms sukurtais ir Aplinkos ministro patvirtintais nuostatais, dažnai nuostatuose vartojama nesuderinta terminija – vienur numatomi tik uždaviniai ir funkcijos, kitur – tikslai, uždaviniai ir funkcijos. Esant tokiai situacijai šių institucijų kompetencijos suvokimas darosi painus ir keblus. Todėl būtina vienodinti nuostatuose naudojamą terminiją, taip pat praverstų ir pavydinių nuostatų patvirtinimas, apie kurį teisinėje literatūroje ne kartą užsiminta. Problemiška šioje situacijoje ir tai, kad kai kurie Aplinkos ministerijos struktūriniai vienetai nuostatų apskritai neturi. Jų kompetencijos ir veiklos kryptingumo aiškumo dėlei juos būtina patvirtinti.

Nuolat vykstant pokyčiams Aplinkos ministerijos sistemoje, susijusiems su joje esančių struktūrinių vienetų pertvarkymu, panaikinimu ir steigimu, kyla pavojus, kad šie procesai bus įgyvendinami be pakankamo pagrindo bei nepakankamai kruopščiai ištyrus situaciją. Todėl būtina kuo geriau užtikrinti šių procesų pagrįstumą bei jų vykdymo efektyvumą kuriant instituciją, kuri spręstų klausimus, susijusius su Aplinkos ministerijos struktūrinių vienetų pertvarkymu, panaikinimu bei steigimu. Prie šios institucijos veiklos reikėtų priskirti ir nuolatinį tyrimą, ar Aplinkos ministerijos sistemoje esančių struktūrinių vienetų kompetencija nesikartoja, tai yra, ar nėra disfunkcijos. Pasireiškiant disfunkcijai be reikalo eikvojamos lėšos bei kiti ištekliai ir tokiu būdu netiesiogiai daromi nuostoliai valstybei. Lėšos, „sutaupytos“ panaikinus disfunkcijas, pagal poreikį galėtų būti nukreiptos į veiklos kitose srityse įgyvendinimą.

Be to, galima pastebėti, kad ne visi Aplinkos ministerijos struktūriniai vienetai pateikia savo veiklos ataskaitas. Vertėtų rasti būdą, kad tokios ataskaitos būtų pateikiamos visų struktūrinių vienetų, nes būtent jos galėtų būti viena patikimiausių priemonių padedančių nustatyti struktūrinio vieneto veiklos efektyvumą bei numatyti pakeitimus vieneto veikloje, jos reglamentavime.

3.8. Aplinkos ministerijos kompetencija įgyvendinant Europos Sąjungos aplinkos politiką

Vienas iš veiksnių, įtakančių Aplinkos ministerijos kompetenciją, yra Lietuvos narystė Europos Sąjungoje. Nuo įstojimo į Europos Sąjungą (toliau tekste – „ES“) Lietuva įsipareigojo derinti nacionalinius teisės aktus su Europos Sąjungos teisės aktais. Kaip pažymi R. Ragulskytė – Markovienė⁸⁹, teisės derinimas yra tarsi priemonė suderintai nacionalinei teisei ES mastu kurti, bet

⁸⁹ Ragulskytė – Markovienė R. – Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 336-337.

negali būti tapatinamas su teisės vienodinimu (unifikavimu). Šis uždavinys didžiąja dalimi yra vykdomas Seimo. Kita vertus, kitas žingsnis po teisės aktų derinimo yra jau suderintų teisės aktų įgyvendinimas. Šis uždavinys, kiek tai susiję su ES aplinkos politika, Lietuvoje iš esmės yra patikėtas Aplinkos ministerijai. Tuo tarpu analizuojant pačią ES aplinkos politiką ko gero vienas svarbiausių aspektų yra tai, kad ES aplinkos politikoje keliama integruotos aplinkos apsaugos idėja, kuria remiantis į aplinkos apsaugą žiūrima kaip į vientisą sistemą ir siekiama apsaugoti ne pavienius aplinkos objektus, o aplinką kaip vieną ekosistemą.

Nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją įgyvendinant ES aplinkos politiką, vertėtų paminėti, kad pagrindinės Aplinkos ministerijos veiklos kryptys šiuo aspektu išvardintos jau minėtuose Aplinkos ministerijos nuostatuose. 5.9 Nuostatų punktas numato, kad vienas iš Aplinkos ministerijos uždavinių yra pagal kompetenciją dalyvauti formuojant ir įgyvendinant Lietuvos Europos Sąjungos politiką. Nuostatuose taip pat nustatyta, kad, įgyvendindama šį uždavinį, Aplinkos ministerija pagal kompetenciją: 1) rengia ir derina Lietuvos Respublikos poziciją Europos Sąjungos institucijose ir jų darbo organuose nagrinėjamais klausimais, koordinuoja ministerijos valdymo sričiai priskirtų valstybės institucijų ir įstaigų pozicijų rengimą ir derinimą Europos Sąjungos institucijose ir jų darbo organuose nagrinėjamais klausimais, taip pat dalyvauja, kai pozicijas rengia kitos valstybės institucijos; 2) užtikrina efektyvų atstovavimą Lietuvos interesams Europos Sąjungos institucijose ir jų darbo organuose; 3) perkelia į nacionalinę teisę ir įgyvendina Europos Sąjungos teisę (acquis communautaire) ir vykdo kitus Lietuvos narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimus, Europos Sąjungos teisės aktų nustatyta tvarka apie tai informuoja Europos Sąjungos institucijas.

Aplinkos ministerijos veikla šioje sferoje yra pakankamai problemiška, pagrindines problemas galima įvardinti remiantis R. Ragulskytės – Markovienės pastebėjimais jos knygoje „Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais“:

- 1) **institucinių gebėjimų problema:** ją lemia nevienodas poveikio aplinkai vertinimo dalyvių institucinių gebėjimų lygis, neaiškus vietos savivaldos institucijų vaidmuo poveikio aplinkai vertinimo procese, nepakankamas institucijų bendradarbiavimas, neefektyvi teisės aktų taikymo kontrolė bei nepakankama atsakingų pareigūnų motyvacija;
- 2) **teisės aktų gausos ir aiškumo problema:** ji pasireiškia aplinkos teisės reglamentavimu daugybėje teisės aktų, jų dažnu keitimu, neaiškių ir sudėtingų sąvokų juose naudojimu;
- 3) **ūkio subjektų aplinkosauginio sąmoningumo problema:** ją lemia finansinių investicijų aplinkosaugos priemonėms įgyvendinti būtinybė, visuomenės nuomonės nepagrįstumas;

- 4) **visuomenės aplinkosauginio sąmoningumo problema:** tai dažniausiai netinkamo ar nepakankamo visuomenės informavimo pasekmė; problemos sprendimas galėtų būti visuomenės informavimas apie aplinkosaugos problemas, jos įtraukimas į sprendimų priėmimo veiklą, žiniasklaidos bei mokslininkų skatinimas domėtis aplinkosauga;
- 5) **planavimo ir poveikio aplinkai vertinimo procesų santykio problema:** ji kyla dėl teritorijų planavimo, planų ir programų strateginio pasekmių aplinkai vertinimo, planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo procesų glaudžios sąsajos; sprendimas šiai problemai galėtų būti procesų integravimas į vieną.

Akivaizdu, kad turi būti siekiama šių problemų išvengti, o imantis visų įmanomų veiksmų joms pašalinti ES aplinkos politikos įgyvendinimo efektyvumas turėtų išaugti iki maksimalaus.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Aplinkos ministerijos kompetencija turėtų būti suvokiama kaip jos uždavinių, funkcijų, teisių ir pareigų, atsakomybės, veiklos formų ir metodų, taip pat institucijos struktūros apibūdinimas. Toks požiūris, skirtingai nei požiūris į Aplinkos ministerijos kompetenciją kaip Aplinkos ministerijos teisių ir pareigų visumą, padeda plačiau ir giliau suvokti Aplinkos ministerijos kompetenciją ir identifikuoti problemas, kylančias nustatant jos ribas.
2. Su kompetencijos sąvoka susijusios sąvokos, tokios kaip funkcija, tikslas, uždavinys, tiesės aktuose įtvirtinant nuostatas, reglamentuojančias Aplinkos ministerijos kompetenciją, turėtų būti aiškiai atribojamos tam, kad Aplinkos ministerijos kompetencija būtų suvokiama kuo aiškiau ir kuo tiksliau paskirstoma tarp Aplinkos ministerijos sistemą sudarančių elementų.
3. Santykyje su kitų valstybės valdžių – teisiminės ir įstatymų leidžiamosios – institucijomis Aplinkos ministerija pratęsia įstatymų leidžiamosios valdžios funkciją – savo kompetencijos ribose leidžia įstatymų leidžiamosios institucijos priimtus teisės aktus detalizuojančius poįstatyminius teisės aktus bei prižiūri jų įgyvendinimą. Valstybės valdžių sistemoje Aplinkos ministerija nėra atskira institucija – savo kompetenciją ji įgyvendina daugiau ar mažiau bendradarbiaudama su visomis kitomis institucijomis.
4. Įgyvendinant valstybinį aplinkos apsaugos valdymą Aplinkos ministerija veikia kaip pagrindinė šią veiklą įgyvendinanti institucija, tačiau bendradarbiaudama su kitomis šioje sistemoje veikiančiomis institucijomis. Ypatingai reikšmingas yra kompetencijos valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemoje aiškus paskirstymas – aiškumo dėlei šiuo metu teisės aktuose pakankamai bendrai reglamentuojama šioje sistemoje veikiančių kai kurių institucijų kompetencija turėtų būti konkretizuojama.
5. Aplinkos ministerijos kompetenciją reglamentuojant jos sistemos mastu atskirų jos struktūros elementų nuostatai, kurie ir detalizuoja šių elementų kompetenciją Aplinkos ministerijos sistemos viduje, skiriasi ne tik juose detalizuojamos kompetencijos įvairove ir mastu, bet ir savo struktūra, todėl būtina parengti ir patvirtinti visų Aplinkos ministerijos sistemą sudarančių elementų bendrus pavyzdinius nuostatus.
6. Aplinkos ministerijos kompetencijos santykio su kitų valstybės valdžių kompetencija bei kitų valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemoje veikiančių institucijų kompetencija apibūdinimą apsunkina tiek Aplinkos ministerijos, tiek kitų valstybės institucijų kompetencijos nepakankamai aiškus teisinis reglamentavimas, kartais nulemiantis kelių valstybės institucijų kompetencijos,

dažniausiai funkcijų, dubliavimąsi ir tokiu būdu sudaro sąlygas atsirasti disfunkcijai.

7. Atsižvelgiant į teisės aktų, kuriais reglamentuojama Aplinkos ministerijos kompetencija, pakeitimus bei pačios Aplinkos ministerijos, kaip valstybės institucijos užuomazgas bei raidą, Aplinkos ministerijos kompetencijos atžvilgiu galima pastebėti jos nuolatinio plėtimosi tendenciją. Tuo pačiu metu kompetencija Aplinkos ministerijos sistemoje buvo nuolat perskirstoma steigiant naujus Aplinkos ministerijai pavaldžius vienetus – valstybines institucijas.

8. Aplinkos ministerijos kompetenciją jos sistemos viduje sunku apibrėžti dėl daugybės struktūrinių vienetų ir neaiškumų jų kompetenciją reglamentuojančioje teisinėje bazėje. Struktūrinių vienetų skaičius steigiant naujas institucijas bei departamentus Aplinkos ministerijos viduje turėtų būti aiškiai pagrįstas ir būtinas. Kitu atveju tai tik prisidėtų prie Aplinkos ministerijos kompetencijos įgyvendinimo jos veikloje apsunkinimo.

9. Atsižvelgiant į strateginius dokumentus, Aplinkos ministerijos kompetencija ateityje turėtų būti peržiūrima ir koreguojama. Pagrindinis principas, į kurį ir bus atsižvelgiama šio proceso metu – subsidiarumo principas.

10. Aplinkos ministerijos kompetencijos vienas iš elementų – atsakomybė – nėra pakankamai aiškiai reglamentuojama teisės aktais. Kadangi Aplinkos ministerijos sistemą sudaro ne tik centrinis aparatas, bet ir daugybė sąlyginai savarankiškų elementų – valstybės institucijų, pavaldžių Aplinkos ministerijai, atsakomybę už šių institucijų atstovų sprendimus, prieštaraujančius teisės aktams, bei jais padarytą žalą vertėtų perkelti kiekvienai iš šių institucijų pagal jų kompetenciją, neapsunkinant šia atsakomybe Aplinkos ministerijos.

11. Aplinkos ministerijos sistemos institucijų atstovams už padarytą žalą turėtų būti taikomos griežtesnės sankcijos, nes neretai ši žala yra pakankamai ženkli, o atlyginama naudojant ne paties žalą padariusio asmens, bet valstybės biudžeto lėšas.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

TEISĖS AKTAI:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas//Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-
3. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamento įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 21-526.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 11-330.
5. 1990 m. balandžio 5 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo priimtas įstatymas Nr. I – 112 „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo“//Valstybės žinios. 1990, Nr. 11-352.
6. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas //Valstybės žinios. 1992, Nr. 5-75.
7. 1994 m. gegužės 31 d. įstatymas Nr. I-486 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo“//Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-773.
8. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.
10. Lietuvos Respublikos miškų įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 96-1872.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas// Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 41-1132.
13. Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 50-1600.
14. Lietuvos Respublikos radiacinės saugos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 11-239.
15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
16. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.
17. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 66-2130.
18. Lietuvos Respublikos standartizacijos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 35-972.
19. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, patvirtintas 2000 m. liepos 18 d. įstatymu Nr. VIII-1864//Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 05 27 nutarimas Nr. 518 "Dėl valstybės etalonų tvirtinimo, saugojimo ir naudojimo tvarkos bei matavimo vienetų valstybės etalonų ir valstybės laboratorijų, įgaliojamų kurti ir išlaikyti valstybės etalonus, sąrašų patvirtinimo"//Valstybės žinios. 1997, Nr. 48-1164.
21. Lietuvos Respublikos Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos nuostatai//Valstybės žinios. 1997, Nr. 34-851.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 35- 939.
23. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatai//Valstybės žinios. 1998, Nr. 84-2353.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimas Nr. 105 „Dėl Lietuvos standartizacijos departamento prie valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reorganizavimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 12-276.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. 321 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1030 „Dėl Lietuvos Respublikos metrologijos įstatymo įgyvendinimo“ dalinio pakeitimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 29-767.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 1388 „Dėl Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 98-3119.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 260 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ dalinio pakeitimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 20-766.
28. Lietuvos Respublikos Valstybės ilgalaikės raidos strategija//Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
29. Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827// Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2312.
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ Nr. 1160 Vyriausybės patvirtinta Lietuvos Respublikos Nacionalinė darnaus vystymosi strategija//Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.
31. Lietuvos Respublikos augalų genų banko nuostatai//Valstybės žinios. 2003, Nr. 111-4959.

32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 106 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 11-403.
33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1093 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 84-3834.
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 938 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 127-4564.
35. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, patvirtinta 2004 balandžio 28 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.
36. Europos Sąjungos oficialusis leidinys. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. C 310/207.
37. Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos agentūros nuostatai//Valstybės žinios. 2004, Nr. 115-4310.
38. Lietuvos Respublikos Aplinkos projektų valdymo agentūros nuostatai//Valstybės žinios. 2005, Nr. 64-2315.
39. Lietuvos Respublikos Jūrinių tyrimų centro nuostatai//Valstybės žinios. 2005, Nr. 151-5567.
40. Lietuvos respublikos Aplinkos ministerijos darbo reglamentas//Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2408.
41. Lietuvos Respublikos Statybos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2006, Nr. 116-4402.
42. Lietuvos Respublikos Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2007 spalio 31 dienos įsakymas Nr. 133 „Dėl savavališkai pastatyto statinio nugriovimo pagal teismo sprendimą organizavimo metodikos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4675.
43. 2008 m. balandžio 11 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 46-1725.
44. Lietuvos standartizacijos departamento prie Aplinkos ministerijos darbo reglamentas [//www.lsd.lt/typo_new/fileadmin/ Failai/LST-darbo-reglamentas_2007-10-15.pdf](http://www.lsd.lt/typo_new/fileadmin/ Failai/LST-darbo-reglamentas_2007-10-15.pdf); prisijungimo laikas 2008-03-22.

45. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos kolegijos darbo reglamentas// <http://www.am.lt/VI/index.php#r/600>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
46. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Patarėjų tarybos nuostatai//Valstybės žinios. 2001, Nr. 80-2799.
47. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių tarybos nuostatai//<http://www.am.lt/VI/index.php#a/2182>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
48. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Aplinkos strategijos departamento nuostatai // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/6777>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
49. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Komunalinio ūkio departamento nuostatai // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/6235>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
50. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Statybos ir būsto departamento nuostatai // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/5927>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
51. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento nuostatai // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/5923>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
52. Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos Bendrųjų reikalų departamento nuostatai // <http://www.am.lt/VI/index.php#a/6578>; prisijungimo laikas 2008-03-22.
53. Valstybinė aplinkos apsaugos strategija // www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=30110&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas 2008-03-22.

KITA LITERATŪRA:

1. Bakaveckas A. Daktaro disertacija. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai, 2002.
2. Bakaveckas A., Dziegoraitis ir kiti. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005.
3. Balevičius K., Jankevičius K. ir kiti. Valstybinis aplinkosaugos valdymas Lietuvoje. – Vilnius, Eugrimas. 2000.
4. Inčerauskaitė R. Europos Sąjungos aplinkos teisės aktų perkėlimo į nacionalinę teisės sistemą technologijos//Jurisprudencija, 2007 6(96).
5. Marcijonas A., Sudavičius B. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų apsaugos režimas teisinės reformos kontekste//Teisė, 1993, Nr. 27.
6. Marcijonas A., Sudavičius B. Ekologinė teisė. - Vinius: Eugrimas, 1996.

7. Ragulskytė – Markovienė R. – Vilnius: Eugrimas, 2005.
8. Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
9. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
10. Venckus Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. – Vilnius: Technika, 2007.
11. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo konsultacija. 2002, Nr. 5–K, Biuletenis Nr. 3.
12. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Alma litera, 2004.
13. A dictionary of modern legal usage. - Oxford university press, 1987.

SANTRAUKA

APLINKOS MINISTERIJOS KOMPETENCIJA IR VEIKLOS PRAKTIKA

Reikšminiai žodžiai: *Aplinkos ministerijos kompetencija, Aplinkos ministerijos veiklos praktika, Aplinkos ministerijai pavaldžios institucijos, Vyriausybė, tikslas, funkcija, teisės aktai.*

Aplinkos ministerijos kompetencijos ribų nustatymas teisės aktuose nėra lengva užduotis. Tai kelia problemų Aplinkos ministerijai įgyvendinant savo, kaip pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemoje, vaidmenį.

Aplinkos ministerijos kompetencija gali būti analizuojama keliais lygmenimis. Nagrinėjant Aplinkos ministerijos kompetenciją pirmuoju – vertikaliuoju – lygmeniu, Aplinkos ministerijos kompetencija gali būti tyrinėjama ją lyginant su kitų valstybinių institucijų, taip pat įgyvendinančių valstybinį aplinkos apsaugos valdymą, kompetencija bei į Aplinkos ministerijos kompetenciją žvelgiant kaip į jos, kaip valstybinės institucijos, struktūroje, išskaidytą visumą, įskaitant ir Aplinkos ministerijai pavaldžias institucijas. Taip pat Aplinkos ministerijos kompetencija gali būti analizuojama ir vertikaliuoju lygmeniu – išskaidant Aplinkos ministerijos kompetenciją atsižvelgiant į tai, kaip ji panaudojama kiekvieno iš Aplinkos ministerijos funkcijų ir tikslų įgyvendinimo procese. Šiuo atveju Aplinkos ministerijos kompetencija didesne dalimi analizuojama vertikaliuoju lygmeniu, tačiau atsižvelgiama ir į horizontalųjį lygmenį. Aplinkos ministerijos veiklos praktika analizuojama kaip procesas, kurio metu įgyvendinama Aplinkos ministerijos kompetencija. Tačiau negalima neatsižvelgti į tai, kad Aplinkos ministerijos, kaip valstybinės institucijos, sistema sudaro daugybę vienetų – ne tik departamentų, bet ir jai pavaldžių institucijų. Aiškumo apibrėžiant Aplinkos ministerijos kompetenciją problema ypač išryškėja būtent ją analizuojant atkreipus dėmesį į šį faktą.

Kad su Aplinkos ministerijos kompetencijos apibrėžimu susijusios problemos būtų išspręstos, visų pirma būtina kuo aiškiau ją apibrėžti, bei antra, paskirstyta tarp Aplinkos ministerijos sistemą sudarančių elementų taip aiškiai, kad būtų išvengta disfunkcijų ir neaiškumų.

SUMMARY

COMPETENCE AND PRACTICE OF MINISTRY OF ENVIRONMENT

Keywords: *competence of Ministry of Environment, practice of Ministry of Environment, environmental protection, subordinate institutions of Ministry of Environment, Government, goal, legal base.*

It seems difficult to define competence of Ministry of Environment. Ambiguity when defining the idea of competence in legal base brings many questions into the process of implementation of environmental protection, where Ministry of Environment is the main managing Government authority of the Republic of Lithuania.

Idea of competence of Ministry of Environment can be researched in two main levels. The first one is where idea of competence is analysed vertically, it means in proportion with other authorities of the Republic of Lithuania, in proportion with other institutions, also proceeding in process of environmental protection and in view of system of Ministry of Environment, including subordinate institutions of Ministry of Environment. Idea of competence also can be researched horizontally, resolving it into competence which is used during process of each Ministry's of Environment function and goal implementation. Idea of competence is being analysed more in first – vertical level, but horizontal level is also considered. Practice of Ministry of Environment is also analysed as a process, whereas the competence of Ministry of Environment is implemented during this process. It is more importantly that the system of Ministry of Environment as a whole consists of many parts – not only departments, but subordinate institutions also. That is where the problem of allocation of its competence is glaring.

On purpose to solve these problems, the competence in system of Ministry of Environment should be firstly, clearly defined, and secondly, allocated within this system so that the disfunctions and ambiguities would be avoided.