

# DISKRECIJOS SĄVOKA LIETUVOS VIEŠOJOJE TEISĖJE

## Rūta Bakševičienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedros asistentė  
socialinių mokslų daktarė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva  
Tel. (+370 5) 236 6175  
El. paštas: <rutabakseviciene@hotmail.com>

*Straipsnyje analizuojama nūdienos Lietuvos viešojoje teisėje vartojamos diskrecijos sąvokos variantai, šiam terminiui tenkantis turinys. Kalbant apie viešąją teisę, straipsnyje naudojamosi administracinių teismų praktika, taip pat analizuojama diskrecija teisėkūroje, paliečiamos diskrecijos ribų pareigūnų, teisėjų veikloje, teisėkūros subjektų veikloje problemos, išryškunami naudojami diskrecijos teise aspektai priimant individualius ir norminius teisės aktus.*

*The article analyzes variations of the concept of discretion used in contemporary Lithuanian public law, the content for this term. The article uses the practice of administrative courts as an illustrative part of public law. It also analyzes the discretion in legislation, issues of the limits of discretion of officials, judges, and the activities of law-making subjects. The article also highlights the aspects of the right of discretion when adopting individual and regulatory legal acts.*

## Įvadas

*Diskrecija* – (pranc. *discretion* < lot. *discretio* – svarstymas) – pareigūno ar valstybės instancijos teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra<sup>1</sup>. Ši sąvoka vartojama ir labiau atsiskleidžia turiniu, kalbant apie viešąją teisę, mat privatinėje teisėje naudojamas dispozityvus metodas, šalių pasirinkimo (sutarčių sudarymo laisvės) principas.

Tačiau ir viešojoje teisėje diskrecijos terminas vartojamas kita – specialesne prasme, – kaip teisėjo, tai yra pareigūno, vykdančio teisingumą, diskrecija. Kita vertus, nors diskrecijos terminas apibrėžia ir valstybės institucijos, ne tik pareigūno teisę spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra, tai yra – suteikiant tam tikrą laisvę, diskrecijos terminas gali būti vartojamas ir kalbant apie įstatymų leidėją. Pastaruoju atveju dažniau naudojamosi įstatymų leidybos iniciatyvos teisės žodžių dariniu, turint galvoje įstatymų leidėjo laisvę, inicijuojant įstatymą. Vis dėlto įstatymų leidyba, kuri yra pagrindinė įstatymų leidėjo veikla, taip pat turi diskrecijos turinį, tik šiuo atveju – tai kolektyvinio, tautos renkamo subjekto diskrecija. Taigi, diskrecija gali reikšti ir būti susijusi ir su kolektyviniu subjektu, ir su individualiu asmeniu (pareigūnu). Šis žodis gali būti vartojamas kalbant ir apie aukščiausio lygio teisės aktų (įstatymų) priėmimą ir teisės aktų taikymą.

Teisės moksle Lietuvoje daugiausia dėmesio kalbant apie diskreciją apskritai iki šiol skirta teisėjui ir teismui, diskutuojant apie diskrecijos ribas<sup>2</sup>, pačiai diskrecijos traktavimo galimybei, skiriant dėme-

<sup>1</sup> Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.lkz.lt>.

<sup>2</sup> Pavyzdžiui, MIKELĖNAS, V. Interpretacinis žaismas, arba kaip kurti teisę be parlamento. *Jurisprudencija*, 2009, t. 2(116), p. 79–92; LASTAUSKIENĖ, G. Teismų „interpretacinis žaismas“ ir jo doktrininės prielaidos. *Jurisprudencija*, 2012, t. 19(4), p. 1343–1359.; VAIŠVILA, A. Teisinis aiškinimas kaip teisės atpažinimas įstatymų tekstuose. *Jurisprudencija*, 2006, t. 8(86), p. 7–17.

sio socialiniam poveikiui<sup>3</sup>, yra ir pavienių „specialesnių“ straipsnių, svarstant administracinę diskreciją<sup>4</sup> ir diskreciją teisėkūroje<sup>5</sup>. Apie diskreciją yra kalbų ir vis iš „skirtingų varpinių“. Galiausiai, regis, reikėtų bent pradžia galimo apibendrinimo, kaip ir kada diskrecijos terminas vartojamas teisiniame kontekste, kokių kyla problemų, kokia susiklosčiusi teismų praktika, norminimas, kokios esamų ar kylančių problemų priežastys. Nėra lengva tai padaryti, nes, kaip ir daugelis dalykų (terminijos), ir šis, gali būti susijęs su nevienoda teisės tradicija, teisės samprata. Diskrecijos sąvoką vartoja ir bendrosios kompetencijos teismai, ir ikiteisminės institucijos. Straipsnyje, kalbant apie viešąją teisę, pasirinkta orientuotis į administracinių teismų praktiką, teisėkūrą kaip procesą, priskirtiną taip pat prie viešosios teisės, nurodant kiek įmanoma esamas tendencijas su pavyzdžiais, galimų diskrecijos termino vartojimo variantų spektrą. Straipsnio *tikslas* – diskrecijos sąvokos nūdienos viešojoje teisėje vartojimo atvejų, su jais susijusių pagrindinių problemų atskleidimas bei teismų praktikos, nurodančios / iliustruojančios, kaip minėtas problemas spręsti, ir / ar norminių teisės aktų, tokių esant / nesant, pateikimas. Straipsnio *objektas* – teisinės diskrecijos sąvokos vartojimo daugiabriauniškumas nūdienos Lietuvos viešojoje teisėje. Vis dėlto, nors straipsnyje kalbama apie Lietuvos nūdieną ir apie diskrecijos sąvokos vartojimą, dalykai, naudojami šios sąvokos analizei (teisiniai ir sociologiniai aspektai), negali būti atskiriami, kaip „tai būdinga tik Lietuvai“, tad naudojamosi „nelietuviškomis“ mokslinėmis žiniomis ir tyrimais. Straipsnyje nesiekama identifikuoti diskrecijos sąvokos turinio galimų variantų pasaulyje. Diskrecijos terminu naudojamosi, orientuojantis į jo turinio atskleidimo specifiką Lietuvoje.

Pats terminas straipsnyje vartojamas tiesiogiai vadinant *diskrecija*, vengiant nuolat pridėti žodį *teisinė*. Taip daroma dėl teksto paprastumo, turint galvoje, kad straipsnyje šiaip ar taip yra aišku, jog kalbama apie diskrecijos teisinius aspektus ir tai nereiškia kokio nors pritarimo ar nepritarimo dvejų žodžių dariniui, nereiškia, kad straipsnio turinys apima tik tų atvejų, kai vartojamas vienas žodis, nagrinėjimą, nesitapatinama su sociologiniu požiūriu ir jis nėra specialiai čia siūlomas, nes straipsnyje nesiekama dėl viso to ginčytis.

Straipsnyje naudoti sisteminis, loginės analizės, faktų ir dokumentų kokybinės analizės tyrimo metodai, naudotasi teisės aktais, teismo dokumentais, analizuota ir iliustratyviai pateikta teisinės mokslinės literatūros medžiaga.

## 1. Diskrecija priimant individualius teisės aktus, taikant teisę

Kalbant apie teisės taikymą, diskrecijos terminas vartojamas siekiant apibūdinti pareigūno ar valstybės institucijos laisvę taikant teisės aktą, tuo pat metu turint omenyje, kad tai darydamas pareigūnas ar valstybės institucija priima kitą – individualų teisės aktą. Kitaip tariant, diskrecija nusako tam tikrą pareigūno ar valstybės institucijos laisvę, sprendžiant vieną ar kitą klausimą (dalyką) dėl individualaus asmens ar asmenų grupės. Šis diskrecijos suvokimas, siejamas su individualaus teisės akto priėmimu, yra esminis skirtumas nuo įstatymų leidėjo turimos diskrecijos. Įstatymų leidėjas priima bendrus norminius teisės aktus, daugiausiai – įstatymus, skirtus neindividualizuotiems subjektams. Priimant individualius teisės aktus, asmenys, kuriems jie skiriami, nesvarbu, tai fiziniai ar juridiniai asmenys, ar asmenų grupės, turi apibrėžtus požymius, o priimami teisės aktai jiems yra individualiai (subjektyviai) reikšmingi. Manytina, kad būtent dėl šios priežasties, dėl tokio esminio skirtumo diskrecijos terminas retai vartojamas, kai kalbama ne apie įstatymų leidėją ir įstatymų leidybą. Ši priežastis

<sup>3</sup> GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52. p. 40–51; GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52. p. 40–61.

<sup>4</sup> LINKEVIČIŪTĖ, I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje. *Jurisprudencija*, 2006, t. 5(83), p. 65–72.; URMONAS, A.; PRANEVIČIENĖ, B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, 2002, t. 32(24), p. 54–64.

<sup>5</sup> BAKŠEVIČIENĖ, R. Diskrecija vykdančią teisėkūrą Lietuvoje. *Teisė*, 2014, t. 90, p. 19–31.

labiau įvardytina psichologine nei teisine ir turbūt labiau atspindėtų teisinį-sociologinį požiūrį į teisę bei jos problematiką apskritai. Teisės taikytojų, priimančių individualius aktus ir turinčių diskrecijos teisę, o ir pačių individualių teisės aktų yra tiek daug, specifika, kylančios taikymo problemos yra tokios savitos, kad intuityviai, pasinaudojant tuo, jog kalbant apie įstatymų leidėją yra galimybė vartoti kitą terminiją, diskrecijos terminas dažniau siejamas su individualiais teisės aktais ir juos priimančiais subjektais. Tai, beje, matyti ir iš teisinės mokslinės probleminės analizės, teisės mokslo darbų, pateiktų straipsnio įvade, kur „skaitliškai“ matyti teisės mokslininkų darbų analizės persvara teisės taikymo, priimant individualius teisės aktus, naudai.

### **1.1. Diskrecijos ribos priimant individualius teisės aktus, taikant teisę**

Diskrecijos ribos yra tai, apie ką kalbama ir kas egzistuoja, tačiau niekur nėra apibrėžiama. Jos nėra apibrėžiamos koku nors atskiru teisės aktu, nes tai reikštų loginį prieštaravimą ir kelio užkirtimą pačiai diskrecijai. Taigi pati sąvoka vėlgi yra labiau „jutiminė“ ir teisinio pozityvistinio požiūrio čia niekaip nebūtų galima pasitelkti, nebent apskritai būtų neigiama egzistuojant diskrecijos ribų problemą, tačiau šiame straipsnyje vis dėlto laikysimės požiūrio, jog ji yra, juolab kad ir Lietuvos teismų praktikoje pakankama problemos pripažinimo ir, nesant konkretaus teisinio norminio diskrecijos ribų apibrėžtumo, jis dažnai randamas konkretaus atvejo teismo sprendimuose tyrimuose teikiant vienokį ar kitokį apibūdinimą, reiškiantį, jog diskrecijos ribos tuo atveju buvo peržengtos.

Vis dėlto Lietuvos administracinių teismų praktikoje yra suformuota ir bendra diskrecijos taisyklė, reiškianti savitą *bendrą* reikalavimą visoms valstybės institucijoms ir pareigūnams. Tai nėra taisyklė, taikytina panašiam atvejui spręsti. Savo pobūdžiu ši taisyklė prilygsta teisės principui, įtvirtintam įstatymine nuostata. Taisyklė yra tokia: *viešojoje valdžioje negali būti absoliučios diskrecijos laisvės*. Taisyklę, kartu apibrėždamas ir tai, kas yra *administracinės institucijos diskrecijos teisė* (dar vienas žodžių junginys su žodžiu *diskrecija*), suformulavo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Teismui teko pirmiausia pasisakyti, kaip suprantama diskrecija (administracinės institucijos diskrecija), ir tada – dėl jos ribų. Administracinės institucijos diskrecijos teisė, pasak teismo, – tai galia, suteikianti administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, įgalinanti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias<sup>6</sup>. Nors yra minimi *sprendimai*, jų priėmimo laisvė, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra suformavęs platesnį aiškinimą. Sprendimų pasirinkimo laisvė, svarstant, ar nebuvo peržengtos ribos, apima ir *nesprendimą*, tai yra – sprendimo nepriėmimą. Ši formuluoatė susijusi su Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtinta asmens teise kreiptis dėl teisės pažeidimo, kuris gali būti padarytas ne tik veiksmu, bet ir neveikimu. Bylose dėl administravimo subjekto neveikimo, t. y. pareigų nevykdymo ar vilkinimo spręsti reikalus, administracinis teismas savo sprendimu gali įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą per teismo nustatytą laiką priimti atitinkamą sprendimą arba įvykdyti kitokį teismo patvarkymą. Taigi, kalbant apie ribas (diskrecijos ribų peržengimą) ir sprendimo priėmimą ir neveikimo atveju, ribų peržengimo negalimumas reiškia, jog *„diskrecijos teisė teisinėje valstybėje negali būti absoliuti. Diskrecijos teisė neturi būti aiškinama kaip absoliučiai nemotyvuotas ir niekuo nesaistomas pasirinkimas“*<sup>7</sup>. Kartu teismas pasisakė ir dėl diskrecijos ribų (*ju peržengimo*) – *viešojoje teisėje veikiančys administravimo subjektai diskrecijos teisę realizuoja teisės aktų nustatytose ribose*. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, diskrecijos teise besinaudojantys subjektai yra suvaržyti bendrųjų teisėtumo principo reikalavimų ir kriterijų. Teisėtumo principas reiškia, kad visi teisės subjektai, iš jų – ir valstybės institucijos, vienodai turi laikytis įstatymo

<sup>6</sup> 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006.

<sup>7</sup> Ten pat.

reikalavimų. Viešojo administravimo institucijos turi nepiknaudžiauti joms suteiktais įgaliojimais, laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų, o savo sprendimus, priimamus vadovaujantis diskrecijos teise, turi pagrįsti objektyviais faktais bei bendraisiais teisės principais – įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiknaudžiavimo valdžia, efektyvumo<sup>8</sup>. Suteikta diskrecija galima tik neperžengiant įstatymo nustatytų ribų ir ja naudojantis turi būti atsižvelgiama į įstatymo nustatytus reikalavimus, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji teisės principai, konstitucinės žmogaus teisės<sup>9</sup>.

Šioje vietoje derėtų stabtelėti ir skirti dėmesio teismo vartojamai sąvokai – *administracinė institucija*. Ši sąvoka yra vartojama kaip viešojo administravimo, valstybės, savivaldybės institucijos, valstybės įmonės, atliekančios viešojo administravimo institucijos funkcijas ar teikiančios administracines paslaugas, sinonimas. Spektras toks platus dėl to, kad būtent tokia plati terminija yra Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme bei Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme, norint apibūdinti viešąjį sektorių. Kartu tai reiškia, kad minėti subjektai yra viešosios teisės subjektai ir jie visi gali naudotis diskrecijos teise, priimdami individualius teisės taikymo aktus. Jiems galioja ir pirmiau minėta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuluota taisyklė.

## 1.2. Teisėjo (teismo) diskrecija

Kaip minėta, diskrecijos terminas viešojoje teisėje vartojamas dažnai ir specialesne prasme – suprantant *diskreciją* būtent kaip *teisėjo*, tai yra pareigūno, vykdančio teisingumą, diskreciją. Greta *teisėjo* vartojamas terminas ir *teismo diskrecija*. Tokia terminija suprantama, nes yra sprendimų, kuriuos priima teisėjas vienasmeniškai, ir sprendimų, kurie priimami kelių teisėjų kolegialiai. Teisėjas (teismas) taip pat priima individualius teisės aktus – teisės taikymo aktus (sprendimus, nutarimus, nutartis). Teismas yra teisingumą vykdanči institucija ir teisėjo (teismo) diskrecijos teisė – diskrecijos teisė, priimant sprendimą – individualų teisės taikymo aktą, kuriuo išreiškiamas teisingumo vykdymas valstybės vardu. Nuo kitų pareigūnų ir jų priimamų teisės aktų teisėjai ir teismai, kaip teisminės valdžios dalis bei jos išreiškėjai, skiriasi ir savo nepriklausomumu, vykdydami teisingumą. Teisėjų ir teismo nepriklausomumo principo turinį sudaro keli iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos išplaukiantys pagrindiniai postulatai<sup>10</sup>. Visa tai suponuoja, kad teisėjai, būdami pareigūnai ir turėdami diskrecijos teisę, net ir būdami viešosios (administracinės teisenos) teisės lygmeniu, kuris yra tarsi viena sritis su kitais valstybės pareigūnais, turi kitokį diskrecijos teisės turinį. Teisėjų diskrecijos teisė yra (1) platesnė dėl daugiarūšiųjų sprendimų bylos dalyko požiūriu; (2) visiškai kitokia, žiūrint valdžių padalijimo principo požiūriu, nes sudaro teisminės, o ne vykdomosios valdžios, kurios didžiausia dalis pareigūnų ir priima individualius teisės aktus, dalį; (3) kitokia subjektyviu (subjekto laisvės) požiūriu, nes pareigū-

<sup>8</sup> Šiais aspektais žr., pvz., 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 10, 2006; 2007 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A469-231/2007; 2012 m. gegužės 31 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A492-1570/2012; 2012 m. kovo 29 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I556-1/2012, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 23, 2012, 58–70 p.; 2013 m. kovo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A492-596/2013; 2013 m. gegužės 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A444-878/2013; 2014 m. vasario 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-563/2014; 2015 m. rugpjūčio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2112-520/2015 ir kt.

<sup>9</sup> Šiais aspektais žr. 2013 m. balandžio 15 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A858-889/2013; 2015 m. birželio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-849-858/2015.

<sup>10</sup> Teismai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi nuo kitų valstybės valdžios institucijų, pareigūnų, politinių partijų, politinių ir visuomeninių organizacijų ir kitų asmenų; teisėjai, vykdydami teisingumą, veikia nešališkai ir klauso tik įstatymų; teisėjai, vykdydami teisingumą, yra nepriklausomi nuo proceso dalyvių, teismų administracijos, kitų teisėjų, valstybės valdžios institucijų, pareigūnų bei kitų asmenų; teisėjams negali būti daromas joks politinis, ekonominis, psichologinis, socialinis spaudimas ar kitoks neteisėtas poveikis, kuris galėtų turėti įtakos jų sprendimams; niekas neturi teisės reikalauti, kad teisėjas atsiskaitytų dėl konkrečioje byloje priimto sprendimo.

nai ar valstybės tarnautojai turi apibrėžtas funkcijas ir tarnybinę subordinaciją, o teisėjai neprivalo atsisakyti niekam ir nėra kam nors pavaldūs. Be to, administracinis teismas, naudodamasis savo diskrecija, gali tikrinti kitų valstybės institucijų ir pareigūnų naudojimosi diskrecijos teise teisėtumą, teismas patikrina, ar nebuvo peržengta diskrecijos ribų. Taigi, naudojantis vienos institucijos, atstovaujančios teisminei valdžiai, turima diskrecija, nusprendžiama dėl kitos – vykdomosios valdžios institucijų ar pareigūnų naudojimosi diskrecijos teise teisingumo ir priimamas dėl to teismo sprendimas. Tokiu būdu ne tik viena diskrecija lyg ir „dengia“ kitą, bet ir vienu individualiu teisės taikymo aktu – teismo sprendimu – pasisakoma dėl kito – administracinių institucijų priimto individualaus teisės akto. Toks „dengimas“ ir sprendimas vienu individualiu aktu dėl kito akivaizdus būtent administracinių bylų teisenoje, kurioje administracinis teismas sprendžia dėl viešosios valdžios priimtų individualių teisės aktų teisėtumo. Administraciniai teismai nagrinėja administracinių institucijų priimtų teisės aktų – daugiausia individualių teisės aktų – teisėtumą, tikrina naudojimąsi diskrecijos teise ir ar neperžengta teisinės diskrecijos ribų. Kita vertus, administraciniai teismai – „nevienagrandžiai“, ir aukštesnės instancijos teismas patikrina žemesnės instancijos teismo naudojimąsi diskrecijos teise, tai yra, ar neperžengta diskrecijos ribų. Susidaro procesas, kurio metu diskrecijos teisė, naudojimasis ja tarsi „cirkuliuoja“ vienu lygmeniu, kartu turi išorinį lygmenį, o sąvoką turime iš esmės tą pačią – tai vis ta pati diskrecijos kategorija, kurios turinys kinta taikymo ir „patekimo į procesą“ aspektu.

Kalbant apie teismus, taip pat paminėtinos bendrosios taisyklės, nusistovėjęs Lietuvos administracinių teismų praktikoje. Jos nusako, kokių ribų neperžengdami administraciniai teismai tikrina viešojo administravimo subjekto teisės aktų ir veiksmų (neveikimo), kuriais įgyvendinama diskrecijos teisė, teisėtumą ir pagrįstumą. Teismo atliekama viešojo administravimo subjekto teisės aktų ir veiksmų (neveikimo), kuriais įgyvendinama diskrecijos teisė, kontrolė turi būti atliekama atsižvelgiant į subjekto turimą vertinimo laisvę. Tuo atveju, kai institucijoms yra suteikta gana plati veikimo laisvė (diskrecija), įgyvendinant tam tikras teisės normas arba vykdant politiką tam tikroje srityje, teismai tik nagrinėja, ar viešojo administravimo subjektas, įgyvendindamas savo diskreciją, nepadarė aiškios (aplinkybių vertinimo ir teisės taikymo) klaidos, nepiktnaudžiavo įgaliojimais (valdžia), akivaizdžiai neperžengė diskrecijos ribų, ar laikėsi procedūrinių taisyklių, ar tikslios faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas ginčytinas pasirinkimas, ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus<sup>11</sup>. Taisyklė taip pat yra ta, kad, vertindamas institucijų diskrecijos teisę, teismas atsižvelgia tai, kad diskrecijos teise besinaudojantys subjektai yra suvaržyti bendrųjų teisėtumo principo reikalavimų ir kriterijų, viešojo administravimo institucijos turi nepiktnaudžiauti joms suteiktais įgaliojimais, laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų, diskrecija turi būti grindžiama objektyviais faktais ir bendraisiais teisės principais – įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, numatytais Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje<sup>12</sup>. Įgyvendinant diskreciją, ne-

---

<sup>11</sup> Šiais aspektais žr., pvz., 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 10, 2006; 2012 m. rugsėjo 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A2612286/2012; 2012 m. lapkričio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A525-2952/2012; 2014 m. vasario 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A492-435/2014.

<sup>12</sup> Šiais aspektais žr., pvz., 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 10, 2006; 2007 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A469-231/2007; 2012 m. gegužės 31 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A492-1570/2012; 2012 m. kovo 29 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. 1556-1/2012, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 23, 2012, p. 58–70; 2013 m. kovo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A492-596/2013; 2013 m. gegužės 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A444-878/2013; 2014 m. vasario 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-563/2014; 2015 m. rugpjūčio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2112-520/2015 ir kt.

turi būti paneigiami esminiai teisinės valstybės, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, gero administravimo, atsakingo valdymo (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, asmens dalyvavimo priimant atitinkamus sprendimus, skaidrumo ir kt.) reikalavimai. Suteikta diskrecija galima tik neperžengiant įstatymo nustatytų ribų ir ja naudojantis turi būti atsižvelgiama į įstatymo nustatytus reikalavimus, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji teisės principai, konstitucinės žmogaus teisės. Diskrecija turi būti įgyvendinama siekiant tų tikslų, dėl kurių ji buvo suteikta<sup>13</sup>, o įgyvendindamas diskrecijos teisę, viešojo administravimo subjektas privalo atidžiai iširti, paremti savo vertinimą argumentais, kurie yra reikšmingi ir pagrindžia jais remiantis padarytas išvadas, atspindi faktines aplinkybes tokias, kokios jos yra iš tikrųjų, bei kurių pakanka pagrįsti, ir atsižvelgti į visus svarbius veiksnius<sup>14</sup>.

Kalbant apie pačių *teisėjų diskrecijos teisę* apskritai, visą teismų veiklą galima vadinti diskrecijos ir imperatyvumo kontempliavimu. Ir būtent dėl pirmosios (diskrecijos) bei rezultato (kontempliavimo rezultato), t. y. tam tikros minties, pasirinkimo laisvės, kuri kaskart susijusi su besibylinėjančiu konkrečiu subjektu, teismai patiria labai daug atidaus žvilgsnio. Šia prasme vėlgi, matyt, prie sociologinių, ne tik teisinių aspektų priskirtinas pačių teisėjų nusistatytas reikalavimas, sietinas su kiek įmanomu paaiškinamumu, priimant teismų sprendimus ir taikant diskreciją – pačių teisėjų vidaus institucijų rekomendacijos dėl priimamų sprendimų. Teisėjų taryba yra patvirtinusi Rekomenduojamus teismų procesinių sprendimų kokybės standartus<sup>15</sup>. Juose įvardyta, kas turi būti teismo sprendime, tai yra iš dalies nubrėžtos teismo diskrecijos ribos. Teisėjų taryba, be kitų dalykų, rekomenduoja, kad teismo sprendimas turi būti pagrindžiamas teismo nustatytais teisiškai reikšmingomis faktinėmis bylos aplinkybėmis (toliau – faktinės aplinkybės) ir teise. Teismo sprendime turi būti nurodoma, kokiais teisės šaltiniais remiantis jis priimtas, tiksliai turi būti nurodomas įstatymo ar kito teisės akto straipsnis, straipsnio dalis, punktas ar kita teisės akto struktūrinė dalis, kuria remdamasis teismas priėmė sprendimą. Rekomendacijose taip pat nurodoma, kad teismas vadovaujasi teismų praktika atitinkamų kategorijų bylose, kaip tai numatyta Lietuvos Respublikos teismų įstatyme. Nukrypti nuo vyraujančios teismų praktikos galima tik tada, kai tai yra neišvengiamai, objektyviai būtina, konstituciškai pagrindžiama ir pateisinama. Teisėjų taryba savo nutarimu yra patvirtinusi ir Teisėjų veiklos vertinimo tvarkos aprašą<sup>16</sup>. Jame, be kitų teisėjo darbo vertinimo kriterijų, yra nurodyta ir tai, jog vertinama procesinių sprendimų kokybė, tai yra statistiniai duomenys apie teisėjo priimtus ir aukštesnės pakopos teismų panaikintus ar pakeistus procesinius sprendimus, šių procesinių sprendimų panaikinimo ir pakeitimo bendras priežastis ir jų vertinimą, procesinių sprendimų aiškumą, logiškumą, kalbos raišką. Šiame apraše nurodytas ir asmeninių savybių vertinimas, atspindintis aukštus reikalavimus teisėjo profesijai ir etikai. Teisėjų veiklos vertinimo komisija gali teikti teikimą dėl drausmės bylos teisėjui iškelimo Teisėjų etikos ir drausmės komisijai ar informuoti Teisėjų tarybą ir Respublikos Prezidentą apie pagrindą teisėją atleisti arba pašalinti iš pareigų. Teisėjų veiklos vertinimas būna periodinis arba neeilinis, taigi, pačių teisėjų požiūriu, jų veiklą organizuojant yra „statoma“ kliūčių neribotai diskrecijai, kuri menamai gali kilti dėl teismų nepriklausomumo principo.

Pridurtina, kad apskritai tai, kas turi būti teismo sprendime, įtvirtinta visuose pagrindiniuose įstatymuose (kodeksuose), reglamentuojančiuose teismo procesus. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekse nustatyta, kad teismas pagrindžia sprendimą tik tais įrodymais ir aplinkybėmis,

<sup>13</sup> Šiuo aspektu žr. 2014 m. vasario 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A492-435/2014.

<sup>14</sup> Šiuo aspektu žr. 2014 m. vasario 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A662-563/2014.

<sup>15</sup> Teisėjų tarybos 2016 m. gegužės 27 d. nutarimas Nr. 13P-65-(7.1.2) dėl Rekomenduojamų teismų procesinių sprendimų kokybės standartų patvirtinimo.

<sup>16</sup> Teisėjų veiklos vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Teisėjų tarybos 2014 m. spalio 31 d. nutarimu Nr. 13P-135-(7.1.2).

kurios buvo iširtos teismo posėdyje<sup>17</sup>. Įtvirtinta ir kas sudaro sprendimo turinį<sup>18</sup>. Reikalavimai išdėstyti ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekse ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme. Šiuo požiūriu teisinė sistema yra darni ir administracinių bylų teisena, kaip viešosios teisės dalis, neturi skiriamosios specifikos gretinant su civiline. Kaip minėta, tinkamai naudotis teisėjo diskrecijos teise turi reikšmės pačių teisėjų savivaldos institucijų sprendimai, rekomendacijos.

Baigiant norėtusi pateikti vieną bendrumą ir ypatumą – kai kalbama apie *diskreciją* ir kai ja naudojantis priimamas individualus teisės aktas. Kalbant apie administracinę teisena, yra bendri dalykai, reikalavimai ir teisėjo ar kito valstybės pareigūno diskrecijai. *Diskrecija naudojama tinkamai*, kai: laikomasi nustatytų teisės normų, kai aktas priimamas remiantis nustatytais faktais, argumentuotai ir tuo tikslu bei tiems subjektams, kurie dalyvauja teisiniame santykiyje.

## 2. Diskrecija, priimant norminius teisės aktus

### 2.1. Diskrecijos „rėmai“

Kalbant apie Lietuvos įstatymų leidėją kaip apie diskrecijos teisę turintį subjektą, diskrecijos teisė teisiniu požiūriu tėra ribojama Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir kitų teisės aktų, sietinų su pačiu įstatymo priėmimo procesu bei įstatymų leidėju kaip subjektu. Formaliuoju požiūriu, atmetant moralines vertybines diskusijas, įstatymų leidėjas nėra įpareigotas savo diskrecijos teisę įgyvendinti taip, jog šis įgyvendinimas nepasireikštų teisės aktu (įstatymu), kurio nuostatos prieštarauja teisės tradicijoms, principams ar net kito įstatymo nuostatoms, išskyrus Lietuvos Respublikos Konstituciją, nes tiesioginis reikalavimas, kad įstatymas negalioja, jeigu jai prieštarauja, pačioje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir įtvirtintas. Nuostatos, kad negalioja įstatymas, kuris prieštarauja kitiems įstatymams, nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei kuriame nors įstatyme nėra. Išvengti vieno įstatymo prieštaravimo kitam labiau yra teisinės kultūros, teisinės technikos dalykas, dažnai paliekamas teisininkų, dirbančių teisėkūros aparate, patikrai, kuri nėra niekaip įstatymų leidėjui privaloma. Tad įstatymų leidėjui diskrecijos ribos yra tokios: jis turi nepažeisti Konstitucijos ir procesinių normų, įtvirtintų Lietuvos Respublikos Seimo Statute, kurį pats ir pasitvirtina. Tai yra įstatymų leidėjas turi „tilpti“ į savo nusistatytus procedūrinio elgesio „rėmus“. Kita vertus, nėra jokios nuostatos, kad, praleidus kurį nors etapą, įtvirtintą Lietuvos Respublikos Seimo Statute, įstatymas bus negaliojantis. Kitaip tariant, jei įstatymų leidėjas netikėtai sumanytų „peršokti“ nuo įstatymo projekto pateikimo tiesiai prie jo svarstymo bei balsavimo, nėra jokios nuostatos, teigiančios, jog toks procedūrų, įtvirtintų Lietuvos Respublikos Seimo Statute, pažeidimas daro patį teisės aktą niekinį.

Išties, pačiame Seimo Statute yra nuostatų, „žyminčių“ tam tikrus įstatymo projekto kokybės reikalavimus, pavyzdžiui, Seimo Statuto 135 straipsnis „Teikiamo registruoti projekto reikalavimai“. Tarp šių reikalavimų yra ir nuoroda, kad, teikiant įstatymo projektą, privalu kartu teikti kitų teisės aktų, kuriuos būtina priimti, priėmus teikiamą įstatymo projektą, projektus. Tai reiškia, kad turėtų būti numatyti ir įstatymų, galbūt prieštaraujančių teikiamam įstatymo projektui, pakeitimo projektai. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad šis reikalavimas yra taikomas *teikiant* įstatymo projektą, ir sugalvoti ar numatyti, kokie dar turėtų būti keičiami teisės aktai kartu su teikiamu įstatymo projektu, yra teisinės ar politinės kultūros bei erudicijos dalykas, teisinės technikos išmanymas. Įstatymo projektas, jei jį teikia įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintis asmuo, yra įregistruojamas Seime, net jei minėti būtina keistini teisės aktų projektai neteikiami, nes, registruojant projektą, patikrinimas dėl minėtų dalykų nedaromas. Galimybė pamatyti, kad jų galbūt trūksta, formaliai yra iki pat galutinio svarstymo ir balsavi-

<sup>17</sup> Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 263 straipsnio 2 dalis (*Valstybės žinios*, 2002-04-06, Nr. 36-1340).

<sup>18</sup> Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 270 straipsnis (*Valstybės žinios*, 2002-04-06, Nr. 36-1340).

mo. Seimo nariai tą gali padaryti komitetų klausymų metu ar Seimo plenarinės sesijos diskusijų metu, lygiai kiekvienas iš jų gali teikti pasiūlymus dėl jau pateikto projekto ar alternatyvius įstatymo projektus. Tačiau diskrecijos teisė čia ir yra nusakoma tuo *gali*. Nėra jokio įpareigojimo Seimo nariui būti aktyviam ar domėtis apskritai įstatymų leidyba ar jų kokybe. Pavyzdžiui, per pirmąją 2016–2020 metų Lietuvos Respublikos Seimo sesiją (2016 m. lapkričio 14 d. – 2017 m. kovo 9 d.) 103 Seimo nariai nepateikė individualiai apskritai nė vieno įstatymo projekto. O vienas Seimo narys pateikė net 65 individualius įstatymo projektus<sup>19</sup> (Seimo nariai gali teikti ir registruoti įstatymo projektus ir grupėmis). 59 Seimo nariai neteikė šios sesijos metu nė vieno pasiūlymo kitų teiktam įstatymo projektui<sup>20</sup>. Kita vertus, Lietuvos Respublikos Seimo Statutas numato teisininkų vaidmenį įstatymų leidybos procese, Lietuvos Respublikos Seime. Teisnininkams sudaroma galimybė pastebėti įvairius galimus trūkumus, įstatymų savitarpio prieštaravimus ir tai nurodyti Seimo komitetų svarstymų metu, išvadose. Atskiras vaidmuo yra suteikiamas Lietuvos Respublikos Seimo Teisės departamentui<sup>21</sup>, tačiau įstatymų leidėjo niekaip įpareigoja jokios minėto departamento išvados ar pastabos.

Pirmiau išdėstyti dalykai yra susiję su įstatymų leidybos procedūra Lietuvos Respublikos Seime, bet teikti įstatymų projektus, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucija, turi teisę ir Lietuvos Respublikos Prezidentas bei Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Pastaroji yra ir pati didžiausia (gausiausia) įstatymų projektų iniciatorė. „Vidiniam“ teisinės technikos, procedūriniam reglamentavimui Lietuvos Respublikos Vyriausybėje plačiai aprėpiant (apimant ministerijas, departamentus) teisinio normavimo požiūriu yra skirta daug dėmesio. Tačiau kiek tai susiję su paties teisės akto esmine kokybe – atskiras, diskutuotinas klausimas. Čia jau „įsijungia“ kiti sociologiniai veiksniai – ne tik politiniai sprendimai, bet ir teisininkų, valstybės tarnautojų darbo reglamentavimas, vertinimas<sup>22</sup>. Tas pat pasakytina ir apie kitus vykdomosios valdžios priimamus norminius teisės aktus. Atmintina, kad kalbame ne tik apie įstatymų leidybą, apie norminius teisės aktus, ypač, jei turima galvoje vykdomoji valdžia (Lietuvos Respublikos Vyriausybė), tai daugelis jos priimamų norminių teisės aktų turi nutarimo formą. Kiek-

<sup>19</sup> Lietuvos Respublikos Seimo interneto svetainė [interaktyvus]. Žiūrėta 2017 m. rugsėjo 7 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=15963&p2=&p3=&p1=10](http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15963&p2=&p3=&p1=10)>.

<sup>20</sup> Ten pat.

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Seimo Statute Teisės departamentas minimas daugelį kartų. Tačiau jo veikla ir išvados yra ypač svarbios ar pagarbos klausimas. Teisės departamento išvadų reikšmingumas yra labiau patikėjimo dalykas, taigi – psichologinis-sociologinis. Formaliuoju teisiniu požiūriu, kad ir daug kartų paminimas, Teisės departamentas veikia „turi“ įpareigojančias nuostatas „dirbti“, įtvirtintas Lietuvos Respublikos Seimo Statute, negu Lietuvos Respublikos Seimo nariai į jas atsižvelgti. Sociologiniu požiūriu reikšmingumas matyti iš daugelio Lietuvos Respublikos Seimo Statuto teisės normų, kuriose Teisės departamentas minimas, pradedant beveik nuo pat įstatymų leidybos procedūros Lietuvos Respublikos Seime pradžios. Pavyzdžiui, Seimo Statuto 136 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad dėl užregistruoto įstatymo projekto Seimo kanceliarijos Teisės departamentas ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo gavimo dienos pateikia išvadą, ar tas projektas atitinka Konstituciją, įstatymus, teisėkūros principus ir teisės technikos taisykles, taip pat ar kartu pateikti dokumentai atitinka šio statuto reikalavimus. Jeigu įstatymo projektas didelis, Seimo kanceliarijos Teisės departamento direktorius gali kreiptis į Seniūnų sueigą dėl išvadų pateikimo termino pratęsimo. Statuto 138 straipsnyje nurodyta, jeigu Teisės departamentas pateikia išvadą, kad projektas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Teisės ir teisėtvarkos komitetas privalo preliminariai apsvarstyti šį projektą. Statuto 141 straipsnyje nustatyta, jog įstatymo ar kito Seimo akto projektą Seimo posėdyje pateikia projekto iniciatorius arba jo atstovas (Respublikos Prezidento atstovas, Ministras Pirmininkas, Vyriausybės įgaliotas ministras ar viceministras arba piliečių atstovas), trumpai (iki 10 minučių) apibūdinamas projektą ir atsakydamas į Seimo narių klausimus (iki 10 minučių); po to posėdžio pirmininkas supažindina su Seimo kanceliarijos Teisės departamento, taip pat, jeigu gautos, su Seimo komitetų, Vyriausybės ir Europos teisės departamento prie Teisingumo ministerijos išvadomis ir teikia pasiūlymus balsuoti. Statuto 155 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, kad Seimo posėdžių sekretoriatas užregistruoja pataisas, papildymus ir išbraukimus ir juos paskelbia Seimo interneto svetainėje. Iki įstatymo projekto priėmimo pagrindinis komitetas turi būti įvertinęs gautas pataisas, papildymus, išbraukimus ir Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvadas dėl įstatymo projekto.

<sup>22</sup> Plačiau: BAKŠEVIČIENĖ, R. Nūdienos teisėkūros proceso reglamentavimas Lietuvoje ir jos veiksmingumo santykis. *Teisė*, 2017, t. 103, p. 147–156.



vienas subjektas, dalyvaujantis teisėkūros procese, priimant Lietuvos Vyriausybės nutarimus, pagal savo vaidmenį taip pat turi tam tikrą diskreciją daryti (teikti siūlymus, pastabas, taisyti) arba nedaryti. Vaidmens interpretavimas – socialinės psichologijos, sociologijos dalykas. Daugeliu atvejų tai – diskrecija, tačiau kiek joje teisės, tai yra – teisinės diskrecijos, o kiek – socialinio vaidmens interpretavimo, – atskiros analizės dalykas<sup>23</sup>. Skirtumas, palyginti su individualių teisės aktų priėmimu, priimant norminius teisės aktus yra tas, kad visame procese dalyvauja išties daug „vaidmenų atlikėjų“, kurių kiekvieno diskrecija / suvoktas vaidmuo gali turėti reikšmės galutiniam rezultatui, kuris galiausiai vadinamas *įstatymų leidyba* arba *vyriausybės nutarimas* ar *įstatymų leidėjo valia* ir pan. Diskrecijos „rėmai“ šiame procese – įvairialypiai, sudėtingi, kupini psichosocialinių aspektų. Ir žodis „rėmai“, o ne ribos šiuo atveju pavartotas dėl skirtingumo, ypatingumo pabrėžimo, palyginti su diskrecija, priimant individualius teisės aktus.

## **2.2. Norminių teisės aktų vertinimas teisme ir įvairios „diskrecijos teisės“**

Jei priimtas įstatymas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir, nepaisant to, buvo priimtas, dėl to pasisako Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Jis yra vienintelė įstatymo atitiktens Lietuvos Respublikos Konstitucijai kontrolės instancija. Tačiau pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas dėl minėto atitiktens pasisako tik tuo atveju, jei į jį dėl to yra kreipiamasi. Pats Konstitucinis Teismas savarankiškos kontrolės nevykdo. Taigi, jei įstatymų leidėjas peržengia Konstitucijos leidžiamas ribas (savo diskrecijos ribas), toks peržengimas bus pastebėtas ir konstatuotas tik tuo atveju, jei į Konstitucinį Teismą dėl to bus kreiptasi. Čia reikia atkreipti dėmesį, kad, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 106 straipsniu, teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, ar neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, turi teisę Vyriausybė, ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, taip pat teismai. Dėl Respublikos Prezidento aktų sutikimo su Konstitucija ir įstatymais į Konstitucinį Teismą turi teisę kreiptis ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių ir teismai. Dėl Vyriausybės aktų sutikimo su Konstitucija ir įstatymais į Konstitucinį Teismą gali kreiptis ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, teismai, taip pat Respublikos Prezidentas. Taigi šiuo atveju susiduriame su tuo, kad kreiptis ar nesikreipti į Konstitucinį Teismą yra arba to paties įstatymų leidėjo dalies (1/5), arba Vyriausybės bei Respublikos Prezidento, arba *teisėjo (teismo) diskrecija*. Nei 1/5 dalies Seimo, nei Vyriausybės ar Respublikos Prezidento jokie įsipareigojimai dėl kreipimosi į Konstitucinį Teismą nesaisto. Tai yra jų *diskrecijos teisė*, įgyvendinama paprastai konkrečiu individualiu teisės aktu. Dėl teismo kreipimosi į Konstitucinį Teismą pasakytina tas pats – nagrinėdamas konkrečią bylą teismas sprendžia, ar kreiptis į Konstitucinį Teismą, ir nėra jokių įpareigojančių ar apibrėžiančių kriterijų, ar privalu teismui tą daryti, tai – *teismo diskrecijos teisė*. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nustatant subjektus ir jų turimą diskrecijos teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą, diskrecijos teisė įtvirtinta vienodai paskirstant ją visoms pagrindinėms valdžioms – įstatymų leidžiamajai, vykdomajai ir teisminei. Būtent kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą atveju skirtingų valdžios subjektų turima diskrecijos teisė įgyja vienodą „svorį“ bei gali būti alternatyvi ar gretutinė viena kitai, tai yra: vieno subjekto kreipimasis į Konstitucinį Teismą netrukdo kitam subjektui padaryti tą patį. Kalbant apie diskrecijos teisę ir ją įgyvendinančius subjektus, tai vieningas atvejis, labai aiškiai įtvirtintas konstitucinėmis teisės normomis, kai turima diskrecijos teisė ir jos ribos atsižvelgiant į skirtingų valdžios subjektų jos įgyvendinimo galimybes susilygina. Kita vertus, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, spręsdamas dėl teisės akto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat turi diskrecijos teisę ir ją naudojasi.

<sup>23</sup> Plačiau apie socialinius vaidmenis ir jų interpretavimą, socialinę struktūrą ir ryšius joje: PARSONS, T. *The Social System*, Routledge, 2005; SUSLAVIČIUS, A. *Socialinė psichologija*. Vilnius, 2006; SUSLAVIČIUS, A.; VALICKAS, G. *Socialinė psichologija teisėtvarkos darbuotojams*. Vilnius: LTA, 1999.

Kita situacija, kai kalbame apie žemesnės teisinės galios norminius aktus, kurių teisėtumą ir pagrįstumą tikrina ne Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Kaip ir individualių teisės aktų, priimtų viešosios valdžios subjektų, norminių aktų teisėtumą tikrina administraciniai teismai. Apygardos administracinis teismas yra pirmoji teisminė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė teritoriniai ar savivaldybių administravimo subjektai, teisėtumo. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinė instancija byloms, kurias išnagrinėjo administraciniai teismai kaip pirmosios instancijos teismai dėl administracinių aktų, kuriuos priėmė teritoriniai ar savivaldybių administravimo subjektai teisėtumo bei vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo<sup>24</sup>.

Kad ir kaip žiūrėtume, turime pastebėti, kad teismai ir jų diskrecijos teisė „dalyvauja“ visais lygiais. Jie naudojami savo diskrecijos teise, vertina kitų valdžios institucijų, subjektų naudojimąsi diskrecijos teise ir jos ribų peržengimą ar ne. Aukštesniųjų instancijų teismai vertina žemesniųjų instancijų teismų sprendimus ir diskrecijos ribų peržengimo ar neperžengimo požįriui. Taigi teisėjo (teismo) diskrecijos teisė įgyja tokią dinamišką formą, kad gali tapti, o ir tampa teisės kūrimu, kurio vertybinė išraiška prilygsta teisės normų aktui.

### 2.3. Teisėjo diskrecija kaip teisėkūros prielaida

Teisėjo diskrecijos, kaip teisėkūros prielaidos, supratimas iš esmės susijęs su teismo teise kurti teisę ir su teismo precedento, kaip teisės šaltinio, suvokimu, jo svarba (vieta) teisinėje sistemoje. Kalbant apie anglosaksų teisinę sistemą, klausimų dėl precedento, kaip pagrindinio (pirminio) teisės šaltinio, nekyla. Apie teisėją (teismą), kaip teisės kūrėją, tai yra kaip teisėkūros subjektą, specifiskai kalbama romanų-germanų teisinę tradiciją turinčiose valstybėse, iš jų ir Lietuvoje, svarstant ir turint galvoje tai, kiek teisėjas (teismas) yra tolygus teisėkūros subjektas įstatymų leidėjui, bei ar teismų precedentes galime laikyti vienodo lygio, tai yra pagrindiniu teisės šaltiniu, kaip ir įstatymus, ar ne. Teisėjas, kaip kuriantis teisę subjektas, gali pasireikšti priimdamas sprendimus, atlikdamas *teisės aiškinimą (interpretavimą)* ir sukurdamas tokiu būdu teisės taikymo taisyklę, užrašytą sprendime. Teisėjo laisvė aiškinti teisę, jo diskrecijos teisė tai daryti, sukuriant taisyklę (precedentą), ir yra suprantama kaip teisėjo (teismo) teisės kūrimas / teisėkūra. Pasitelkiant teisės aiškinimą sukuriamas teismo precedentas, kuris gali prilygti įstatyme įtvirtintai normai ir tais atvejais, kai teisės norma, reguliuojanti tam tikrą teisinį santykį, yra norminiame teisės akte, tačiau teismo precedentu sukuriama konkreti atskira taisyklė, teisės normą taikant bei išaiškinant. Problemų, su tuo susijusių ir diskutuojamų, kyla daugiausia būtent dėl teisėjo *diskrecijos ribų* aiškinant ir / ar kuriant teisę, tai yra, kiek teisėjas yra laisvas interpretuoti teisės normą, savo kuriamą taisyklę, kiek ji turi ir gali sutapti ar nesutapti su teisės norma bei koks tokio sutapimo ar nesutapimo matavimo kriterijus<sup>25</sup>. Teisėjo vaidmens aiškinant teisę bei diskrecijos ribų tą darant suvokimas gali skirtis, kaip ir daugelis supratimų teisėje. Monolitiškai suprantant teisę (tokio supratimo pavyzdys gali būti teisinio pozityvizmo samprata), galimas tik vienas aiškus teisėkūros subjektas – įstatymų leidėjas. Tokiu atveju yra aiškus ir pagrindinis teisės šaltinis – įstatymas. Pluralistiškai suvokiant teisę, galimas didesnis teisėkūros subjektų skaičius, tad ir teisėjams (teismui) atsiranda tokio suvokimo pakankamai „vietos“<sup>26</sup> bei susidaro plačiausios galimybės kelti diskrecijos

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308.

<sup>25</sup> Pavyzdžiui, MIKELĖNAS, V. Interpretacinis žaismas, arba Kaip kurti teisę be parlamento. *Jurisprudencija*, 2009, t. 2(116), p. 79–92; LASTAUSKIENĖ, G. Teismų „interpretacinis žaismas“ ir jo doktrininės prielaidos. *Jurisprudencija*, 2012, t. 19(4), p. 1343–1359; VAIŠVILA, A. Teisinis aiškinimas kaip teisės atpažinimas įstatymų tekstuose. *Jurisprudencija*, 2006, t. 8(86), p. 7–17.

<sup>26</sup> Plačiau apie monolitinę ir pliuralistinę sampratas KŪRIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, t. 2(116), p. 131–149.

ribų klausimą, nes, pripažįstant teisėjo vaidmeniui platesnį turinį, atsiranda ir platesnės diskrecijos teisės turinio galimybės.

Vis dėlto, žiūrint į nūdienos situaciją, „teismų kūrybos“ laisvės riboms „drausminti“ galima taikyti taisyklę, kurią 2006 m. kovo 28 d. nutarime suformulavo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas<sup>27</sup> – teismai turi remtis ankstesniais precedentais, o jei taip nedaroma, tokie atvejai turi būti objektyviai pagrįsti. Nukrypimas nuo jau suformuluoto precedento turi būti argumentuotas. Ši taisyklė, nors formuluotėje skirta bendrosios kompetencijos teismams, ko gero, gali būti laikoma bendru principu visiems teismams, jei ne tradicine teisine, tai teisine sociologine prasme, nes šios taisyklės „atgarsių“ yra ir minėtose rekomendacijose teisėjams, priimant sprendimus, ir teisėjų veiklos vertinimo kriterijuose. Ji turi įtakos ir asmenų lūkesčiams dėl teismų sprendimų, šių sprendimų skundimo pagrindams.

## Išvados

1. Priimant individualius teisės aktus, nepaisant to, ar kalbama apie administracinės institucijos (pareigūno) priimtą teisės aktą ir diskreciją, ar teisėjo diskreciją, žvelgiant į nūdienos administracinių bylų praktiką, visais atvejais (ir pareigūno, ir teisėjo) diskrecijos ribos laikomos neperžengtomis, o diskrecija naudojasi tinkamai, kai: *laikomasi nustatytų teisės normų, kai aktas priimamas nustatytais faktais, kai jis priimamas argumentuotai ir tuo tikslu bei tiems subjektams, kurie dalyvauja konkrečiame teisiniame santykiyje.*
2. Teisėjo, kaip valstybės pareigūno, diskrecijos, palyginti su kitų subjektų, priimančių individualius teisės aktus viešojoje teisėje, diskrecija, ypatumas tas, kad teisėjas ja naudodamasis gali tikrinti kitų valstybės institucijų ir pareigūnų naudojimosi diskrecijos teise teisėtumą ir priimant individualius teisės aktus, ir įstatymų nustatytais atvejais – norminius teisės aktus.
3. Teismai savo diskrecijos riboms nustatyti taiko „savireguliacijos“ principu pagrįstas normas, įtvirtintas Teisėjų tarybos Rekomenduojamuose teismų procesinių sprendimų kokybės standartuose, Teisėjų veiklos vertinimo tvarkos apraše. Šiuo požiūriu specifiškumo administracinės ar bendrosios kompetencijos teismuose nėra. Bendra taisyklė abiejų grandžių teismams dėl diskrecijos ribų laikytina Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo suformuluota „teismų kūrybos“ laisvės taisyklė – teismai turi remtis ankstesniais precedentais, o jei taip nedaroma, tokie atvejai turi būti objektyviai pagrįsti.
4. Įstatymų leidėjo ir kitų teisės subjektų, priimančių norminius teisės aktus, veiklos reglamentavimas nūdien yra gausus, jų diskrecijos riboms daro įtaką daugybės „vaidmenų atlikėjų“, dalyvaujančių rengiant, svarstant, priimant teisės aktus, „sueinančių“ į jį iš skirtingų sričių (politikai, valstybės tarnautojai ir kt.) savita diskrecija; tad norminius teisės aktus priimančių subjektų naudojimosi diskrecija procesas yra veikiamas daugybės psichosocialinių veiksnių, o diskrecijos ribos, palyginti su individualių teisės aktų priėmimu, kur kas labiau neapčiuopiamos dėl „diskrecijų sumos“, susidedančios iš proceso dalyvių diskrecijų.

---

<sup>27</sup> „Bendrosios kompetencijos teismų, priimančių sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, susisaistymas savo pačių sukurtais precedentais (sprendimais analogiškose bylose) bei žemesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismų, priimančių sprendimus atitinkamų kategorijų bylose, susaistymas aukštesnės instancijos bendrosios kompetencijos teismų sprendimais (precedentais tų kategorijų bylose) neišvengiamai suponuoja tai, kad minėti teismai turi vadovautis tokia atitinkamų teisės nuostatų (normų, principų) turinio, taip pat šių teisės nuostatų taikymo samprata, kokia buvo suformuota ir kokia buvo vadovaujama taikant tas nuostatas (normas, principus) ankstesnėse bylose, *inter alia*, anksčiau sprendžiant analogiškas bylas. Iš Konstitucijos kylančios maksimos, kad tokios pat (analogiškos) bylos turi būti sprendžiamos taip pat, nepaisymas reikštų ir Konstitucijos nuostatų dėl teisingumo vykdymo, konstitucinių teisinės valstybės, teisingumo, asmenų lygybės teismui principų, kitų konstitucinių principų nepaisymą.“

## LITERATŪRA

### Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Lietuvos aidas*, 1992-11-10, nr. 220-0.
2. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 46-851.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308.
4. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 36-1340.
5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 74-2262.
6. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 15-249.
7. Teisėjų veiklos vertinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Teisėjų tarybos 2014 m. spalio 31 d. nutarimu Nr. 13P-135-(7.1.2). Lietuvos Respublikos nacionalinės teismų administracijos interneto svetainė [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.teismai.lt>.
8. Teisėjų tarybos 2016 m. gegužės 27 d. Nr. 13P-65-(7.1.2) nutarimas dėl Rekomenduojamų teismų procesinių sprendimų kokybės standartų patvirtinimo [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.teismai.lt>.

### Specialioji literatūra

9. BAKŠEVIČIENĖ, R. Diskrecija vykdant teisėkūrą Lietuvoje. *Teisė*, 2014, t. 90, p. 19–31.
10. BAKŠEVIČIENĖ, R. Nūdienos teisėkūros proceso reglamentavimo Lietuvoje ir jos veiksmingumo santykis. *Teisė*, 2017, t. 103, p. 147–156.
11. GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 40–51.
12. GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 52–61.
13. KŪRIS, E. Teismo precedentas kaip teisės šaltinis Lietuvoje: oficiali konstitucinė doktrina, teisinio mąstymo stereotipai ir kontrargumentai. *Jurisprudencija*, 2009, t. 2(116), p. 131–149.
14. LASTAUSKIENĖ, G. Teismų „interpretacinis žaismas“ ir jo doktrininės prielaidos. *Jurisprudencija*, 2012, t.19(4), p. 1343–1359.
15. LINKEVIČIŪTĖ, I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje. *Jurisprudencija*, 2006, t.5(83), p. 65-72.
16. MIKELĖNAS, V. Interpretacinis žaismas, arba Kaip kurti teisę be parlamento. *Jurisprudencija*, 2009, t. 2(116), p. 79–92.
17. PARSONS, T. *The Social System*. Routledge, 2005.
18. SUSLAVIČIUS, A. *Socialinė psichologija*. Vilnius, 2006.
19. SUSLAVIČIUS, A.; VALICKAS, G. *Socialinė psichologija teisėtvarkos darbuotojams*. Vilnius: LTA, 1999.
20. URMONAS, A.; PRANEVIČIENĖ, B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, 2002, t. 32(24), p. 54–64.
21. VAIŠVILA A. Teisinis aiškinimas kaip teisės atpažinimas įstatymų tekstuose. *Jurisprudencija*, 2006, t. 8(86), p. 7–17.

### Praktinė medžiaga

22. 1997 m. birželio 13 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjų senato nutarimas Nr. 5 „Dėl įstatymų, reguliuojančių teismo sprendimo priėmimo ir išdėstymo tvarką, taikymo teismų praktikoje“.
23. 2006 m. gruodžio 18 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 10, 2006.
24. 2007 m. kovo 5 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A469-231/2007.
25. 2012 m. gegužės 31 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-1570/2012.
26. 2012 m. kovo 29 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I556-1/2012, *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 23, 2012, p. 58–70.
27. 2012 m. rugsėjo 17 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A2612286/2012.

28. 2012 m. lapkričio 21 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A525-2952/2012.
29. 2013 m. kovo 21 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A492-596/2013.
30. 2013 m. gegužės 14 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A444-878/2013.
31. 2014 m. vasario 10 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A662-563/2014.
32. 2015 m. rugpjūčio 6 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A-2112-520/2015.
33. 2013 m. balandžio 15 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-889/2013.
34. 2015 m. birželio 15 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A-849-858/2015.
35. 2014 m. vasario 6 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A492-435/2014.
36. 2015 m. rugpjūčio 6 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A-2112-520/2015.

#### **Kiti šaltiniai**

37. Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[www.lkz.lt](http://www.lkz.lt)>.
38. Lietuvos Respublikos Seimo interneto svetainė [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[www.lrs.lt](http://www.lrs.lt)>.

## **DISCRETION CONCEPT IN LITHUANIAN PUBLIC LAW**

### **Rūta Bakševičienė**

#### **S u m m a r y**

In general, discretion is defined as the right of an official or state to decide a matter at his own discretion. The term is used to describe the limits of the judge's decision. The term may also be used in relation to legislation, the application of law, the adoption of individual legislation and the adoption of normative acts. The aim of this article is to reveal the variety of the use of the term of discretion in Lithuanian public law. The practice of administrative courts, the discretion of the judge, the discretion of the legislature are chosen in a purpose to show different aspects of this problem in a public law. The use of the concept and the application of the law through the adoption of individual and regulatory acts are also discussed in the article.

Regarding the application of the law, the discretion defines a certain freedom of an official or public authority in solving one or another issue (subject matter) of an individual or group of individuals. This perception of discretion associated with the adoption of an individual act. This constitutes a fundamental difference from the discretion of the legislator. Regarding the application of the law, the discretion of the Supreme Administrative Court of Lithuania has formulated a rule of discretion common to all state institutions and officials: there is no absolute discretion in public power. This court has also formulated a rule that sets limits on discretion: public entities acting in public law can use their right of discretion within the limits set by legal acts. However, when it comes to the same court, the term of discretion can be used also as has been said. So, in a court one discretion seems to “cover” another. The situation is so, that the discretion of one institution representing the judicial authority, it is a measure to decide on the other – the use of the discretionary power by the executive authorities or officials – and the decision of that court. The discretion of the court in Lithuania has various forms of evaluation. For example, the Judicial Council has approved the Recommended Quality Standards for Court Proceedings. The Judicial Council has also established criteria for assessing the job of judges. These legal acts contain provisions that can be considered as rules for determining the limits of the discretion of judges. However, in general, and when it comes to public officials, and when it comes to judges, discretion is considered to be used properly:

compliance with established legal norms, when an act is adopted by established facts, when it is accepted by reasoned and for this purpose, and for those who are involved in the legal relationship.

As far as the Lithuanian legislator, his discretion in the legal sense is limited to the Constitution of the Republic of Lithuania and other legal acts related to the adoption of the law itself and the legislator as an entity. From the formal point of view, the legislator is not obliged to exercise the right of his discretion in such a way that such realization will not occur through a legal act (law), the provisions of which are in conflict with legal traditions, principles or even other provisions of the law. There are no provisions that the law does not exist, which is in conflict with other laws, neither in the Constitution of the Republic of Lithuania nor in any law. Compared to the adoption of individual legislation, the difference is that there are a large number of “performers” involved in the whole process, each of which has a perceived role and may have an impact on the final result. The limits of the discretion in this process are hard to understand, it is influenced by various psychosocial aspects.

The legislation adopted by the legislator and others participants, involved in the legislative process is evaluated by the Lithuanian Constitutional Court, administrative courts. This evaluation may have meaning of a new rule. Thus, the activity of courts, using their right of discretion, may be a synonym of legislative acts. In this sense, the discretion of the courts, the limits of the discretion, acquires one more content. In view of the present situation, the “discipline” of the limits of freedom of “court creative work” can be considered a rule formulated by the Lithuanian Constitutional Court: courts must rely on previous precedents, and if this is not done, then such cases must be objectively justified. This rule may well be regarded as a general principle for all courts, if not in the traditional legal sense, in the legal and sociological sense, since these rules are also “retaliation” in the abovementioned recommendations to judges, judgments and judiciary assessment criteria. It also has an impact on the expectations of individuals regarding the grounds for judgments, appeals against court decisions.

*Įteikta 2017 m. rugsėjo 14 d.*

*Priimta publikuoti 2017 m. spalio 26 d.*