

ASOCIACIJŲ PRISKYRIMO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAMS PROBLEMATIKA

Evelina Agota Vitkutė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel. (+370 5) 236 6175
El. paštas: <evelinavitkute@gmail.com>

Straipsnyje analizuojamas teisinis reguliavimas, numatantis, kad tam tikros specialiaisiais įstatymais įgaliotos asociacijos gali vykdyti viešojo administravimo veiklą, bei teismų praktika, įvardijanti, kada tokios asociacijas laikomos arba, atvirkščiai, nelaikomos viešojo administravimo subjektais; vertinamas tokio teisinio reguliavimo ir teismų praktikos pagrįstumas. Taip pat analizuojama, kiek asociacijų, įgaliotų vykdyti viešąjį administravimą, veikla yra suderinama su asociacijų autonomijos nuo viešosios valdžios doktrina. Daromos išvados, kad minėtų asociacijų priskyrimas viešojo administravimo subjektams turi konstitucinius pagrindus, rekomenduojama teismų praktikoje taikyti bendrą funkcinį testą šių asociacijų veiklai viešojo administravimo srityje vertinti. Taip pat siūloma teisės doktrinoje aiškiai išskirti atskirą asociacijų, kurių steigimą, struktūrą ir funkcijas lemia specialieji įstatymai, kategoriją.

The article analyses legal regulation stipulating that associations, authorized by special laws, may perform public administration functions and case law that defines when such associations are or, on the contrary, are not regarded as public administration subjects; the rationale of such legal regulation and case law is assessed. Also, it is also analysed how activities of associations, authorized to perform public administration functions, are compliant with the doctrine of associations' autonomy from the public government. It is concluded that possibility for the said associations to act in the field of public administration has constitution grounds and it is recommended for the courts to apply unified functional test for assessing the activities of such associations in the field of public administration. Also, it is suggested to clearly distinguish a separate category of associations, establishment, structure and functions thereof, are determined by specific laws.

Įvadas

Jau daugiau kaip dešimt metų galioja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – Viešojo administravimo įstatymas) nuostatos¹, prie viešojo administravimo subjektų priskiriančios ir tokius viešuosius juridinius asmenis², kaip antai asociacijas. Vis dėlto iki šiol palyginti retai Lietuvos teisinėje praktikoje susiduriama su viešojo administravimo srityje veikiančiomis ir savo veikloje Viešojo administravimo įstatymą taikančiomis asociacijomis. Dažniausiai klausimas, ar konkreti asociacija yra viešojo administravimo subjektas, sprendžiamas tik tada, kai skundžiami tos asociacijos veiksmai ar neveikimas. Šiuo metu pagrindinis šaltinis Lietuvoje, pateikiantis teisinį įvertinimą, kad tam tikra asociacija yra arba nėra viešojo administravimo subjektas, yra administracinių teismų

¹ Viešojo administravimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945) 2 straipsnio 4 dalis ir 4 straipsnis, prie viešojo administravimo subjektų priskiriantys ir asociacijas, galioja nuo 2007 m. sausio.

² Civilinio kodekso (*Valstybės žinios*, 2000, nr. 74-2262, nr. 77, nr. 80, nr. 82) 2.34 straipsnio 2 dalis; Asociacijų įstatymo (*Valstybės žinios*, 2004, nr. 25-745) 2 straipsnio 1 dalis.

praktika. Šioje teismų praktikoje pastebimas tam tikras taikomo argumentavimo nenuoseklumas, kuris teikia prielaidų teigti, kad asociacijų vykdoma viešojo administravimo veikla vis dar yra gana neįpras-tas ir ganėtinai problemiškas reiškinys.

Straipsnio tikslas – ištirti, išgryninti ir įvertinti teisinio reglamentavimo, numatančio galimybę tam tikroms asociacijoms suteikti viešojo administravimo įgaliojimus, bei teismo tokio teisinio reglamentavimo taikymo problematiką Lietuvoje. Šiam tikslui pasiekti nustatomi tokie *uždaviniai*: 1) išanalizuoti teisės aktuose įtvirtintos galimybės tam tikroms asociacijoms suteikti viešojo adminis-travimo įgaliojimus pagrįstumą; 2) įvertinti administracinių teismų praktiką sprendžiant dėl konkrečių asociacijų priskyrimo viešojo administravimo subjektams; 3) ištirti asociacijų, įgaliotų vykdyti vie-šąjį administravimą, veiklos suderinamumą su asociacijų autonomijos doktrina. *Tyrimo objektas* – viešojo administravimo subjektų sistemą reglamentuojantys Lietuvos įstatymai, pastarųjų dešimties metų administracinių teismų praktika³, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – LRKT) jurisprudencija bei Lietuvos teisės doktrina, kurioje buvo vertinta viešojo administravimo subjektų sistema bei asociacijų veiklos teisiniai pagrindai. Straipsnyje taip pat remiamasi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT), Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudenci-ja, lyginamuoju aspektu aptariama Vokietijos, Prancūzijos ir Jungtinės Karalystės teisės doktrina⁴ nagrinėjamaiais klausimais. Rengiant straipsnį naudoti loginis, sisteminis, lyginamasis ir kritinis metodai.

Lietuvos teisės doktrinoje viešojo administravimo subjektų sistemą yra nagrinėję A. Andruškevi-čius⁵, A. Bakaveckas⁶, G. Kuncevičius ir V. Kosmačaitė⁷. Šiuose darbuose pateikiamas bendras vie-šojo administravimo subjektų apibūdinimas, be kita ko, konstatuojant, kad viešojo administravimo subjektai gali būti laikomos ir asociacijos. Vis dėlto šiuose darbuose toliau nėra išsamiau plėtojama asociacijų, veikiančių kaip viešojo administravimo subjektai, samprata. Šiame kontekste atskirai pa-minėtina J. Paužaitės-Kulvinskienės⁸ suformuluota pozicija, siūlant tam tikrais atvejais tam tikras

³ Rengiant straipsnį analizuota visa nuo 2007 m. sausio (kai įsigaliojo Viešojo administravimo įstatymo nuostatos, prie viešojo administravimo subjektų priskiriančios ir asociacijos) iki 2017 m. rugpjūčio Lietuvos vyriausiojo adminis-tracinio teismo (toliau – LVAT), Vilniaus apygardos administracinio teismo (toliau – VAAT), Specialiosios teisėjų kolegijos (toliau – Kolegija) bei Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos (toliau – VAGK) praktika bylose, kuriose buvo skundžiami specialiuose įstatymuose įvardytų asociacijų veiksmai ar neveikimas ir pasisakyta dėl asociacijų priskirtinumo ar nepriskirtinumo viešojo administravimo subjektams.

⁴ Lyginamajam tyrimui šios trys valstybės pasirinktos atsižvelgiant į tai, kad jose veikia ganėtinai skirtingos viešojo administravimo teisinės sistemos. Nors šių valstybių viešojo administravimo sistemos nėra visiškai tapačios Lietuvos viešojo administravimo sistemai (pavyzdžiui, yra tam tikrų skirtumų dėl to, ar viešųjų paslaugų teikimas yra priskiriamas prie viešojo administravimo), šių valstybių teisės doktrina straipsnyje remiamasi siekiant parodyti (lyginamuoju aspektu iliustruoti) dvi net ganėtinai skirtingoms viešojo administravimo sistemoms būdingas tendencijas: 1) aiškiai pripažinti, kad viešąjį administravimą gali vykdyti tiek valstybiniai, tiek nevalstybiniai subjektai (plačiau apie tai rašoma straipsnio 1 dalyje); 2) aiškiai skirti visiškai savanoriškas nevyriausybinės asociacijas bei iš esmės įstatymų leidejo valia steigiamas asociacijas (plačiau apie tai rašoma straipsnio 3 dalyje).

⁵ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, 2002, t. 42, p. 7–15; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santy-kių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008.

⁶ BAKAVECKAS, A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*, 2001, t. 21(13), p. 131–137; BAKAVECKAS, A. Bendrieji administracinės teisės subjektų bruožai. Iš *Lietuvos administracinė teisė*. Mokslinis redaktorius A. Dziegoraitis. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005, p. 253–263; BAKAVECKAS, A. Ka-tegorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2007, t. 2(92), p. 46–53; BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012.

⁷ KUNCEVIČIUS, G.; KOSMAČAITĖ, V. Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės regulia-vimo dalykas: kai kurie probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2014, t. 21(1), p. 141–163.

⁸ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 73–75.

asociacijas laikyti viešojo administravimo subjektais. Taip pat reikėtų išskirti U. Gailiūnienės⁹ ir L. Paškevičienės¹⁰ disertacijas, kuriose viešojo administravimo subjektų samprata buvo išsamiau nagrinėta atitinkamai atsakomybės už viešojo administravimo subjektų padarytą žalą bei viešojo administravimo subjektų sudaromų sutarčių kontekste. E. Šileikio¹¹, E. Vaitiekienės¹², R. Šimašiaus¹³ bei A. Urmono¹⁴ darbuose nagrinėti asociacijų teisinio statuso ir veiklos ypatumai.

1. Įstatymuose įtvirtinta galimybė asociacijoms vykdyti viešąjį administravimą ir jos vertinimas

Viešojo administravimo įstatyme numatoma, kad viešojo administravimo subjektais gali būti ne tik valstybės ir savivaldybės subjektai, bet ir asociacijos. Viešojo administravimo subjektais laikomos tik asociacijos, įgaliotos atlikti viešąjį administravimą¹⁵. Viešojo administravimo įgaliojimais asociacijoms suteikiami šia tvarka: 1) tai turi būti padaryta įstatymu, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota tarptautine sutartimi, įstatymų įgaliotos valstybės ar savivaldybės institucijos priimtu teisės aktu; 2) teisės akte turi būti nurodyta konkreti veikianti ar numatoma steigti asociacija – prireikus jos pavadinimas, paskirtis, teisinė forma, santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais ir kt., 3) teisės akte turi būti nurodyti asociacijai suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai¹⁶. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – Administracinių bylų teisenos įstatymas) taip pat įtvirtinama Viešojo administravimo įstatymo nuostatas atitinkanti viešojo administravimo subjektų samprata¹⁷, į kurią patenka ir viešojo administravimo įgaliojimus turinčios asociacijos.

Lietuvos teisės doktrinoje nurodoma¹⁸, kad aptartos Viešojo administravimo įstatymo nuostatos įtvirtina *funkcinę viešojo administravimo subjekto sampratą*. Funkcinė samprata reiškia tai, kad konkretaus asmens priskyrimą viešojo administravimo subjektams lemia ne teisinė forma ar priskirtinumas valstybės ar savivaldybės institucinei sistemai, o būtent faktinis teisės aktų jam nustatytų funkcijų pobūdis. Tam, kad asociacija būtų laikoma viešojo administravimo subjektu, jai nustatyta tvarka turėtų būti pavesta vykdyti bent vieną iš Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintų viešojo administravimo veiklos rūšių¹⁹: 1) priimti administracinius sprendimus, 2) kontroliuoti įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimą, 3) teikti įstatymų nustatytas administracines paslaugas, 4) administruoti viešųjų paslaugų teikimą ar 5) vykdyti viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.

⁹ GAILIŪNIENĖ, U. *Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.

¹⁰ PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014.

¹¹ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.

¹² VAITIEKIENĖ, E. Nevalstybinės organizacijos ir kitos asociacijos. Iš *Lietuvos konstitucinė teisė*. Redakcinė kole-gija: E. Jarašiūnas, V. Sinkevičius, J. Žilys, M. Vainutė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 485–496.

¹³ ŠIMAŠIUS, R. Nevalstybinių organizacijų ir valstybės teisė. *Jurisprudencija*, 2002, t. 27(19), p. 25–32.

¹⁴ URMONAS, A. Nevyriausybių organizacijų sąvoka, esmė ir vieta visuomenėje. Iš *Lietuvos administracinė teisė*. Mokslinis redaktorius A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 465–474.

¹⁵ Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 4 dalis, 4 straipsnio 3 ir 5 dalys.

¹⁶ Viešojo administravimo įstatymo 4¹ straipsnio 1 dalis.

¹⁷ Administracinių bylų teisenos įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308) 2 straipsnio 4, 6 ir 9 dalys.

¹⁸ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija <...>*, p. 75; PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administra-vimo <...>*, p. 56.

¹⁹ Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalis.

Lietuvos teisės mokslininkai (A. Andruškevičius, A. Bakaveckas ir J. Paužaitė-Kulvinskienė)²⁰ laikosi pozicijos, kad Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta galimybė perduoti viešojo administravimo funkcijų vykdymą ir kitiems subjektams yra visiškai pagrįsta ir atitinkanti gerąją užsienio valstybių praktiką. G. Kuncevičius ir V. Kosmačaitė²¹ netgi kritikuoja Viešojo administravimo įstatyme nurodytą viešojo administravimo subjektų sistemą kaip pernelyg siaurinę, nes ji nesudaro galimybių perduoti viešojo administravimo funkcijų vykdymo ir privatiems asmenims. Iš tikrųjų šiame kontekste lyginamoju aspektu vertėtų pažymėti, kad kitų valstybių teisėje nuosekliai pripažįstamos platesnės galimybės ir kitiems, nevalstybiniais subjektams (iš jų – ir įvairioms asociacijoms) dalyvauti vykdant viešąjį administravimą. Tokiu atveju yra pabrėžiami skirtumai tarp valstybinių bei nevalstybinių subjektų ir viešojo administravimo taisyklės jiems gali būti taikomos skirtinga apimtimi.

Pavyzdžiui, Vokietijoje skiriamas tiesioginis (vok. *unmittelbar*) viešasis administravimas, kurį vykdo Federacijos, žemių ir savivaldybių institucijos, bei netiesioginis (vok. *mittelbar*) viešasis administravimas, kurį vykdo teisės korporacijos, viešosios teisės institucijos bei fondai, pavyzdžiui, verslo ir profesinės savivaldos institucijos, viešieji bankai, valstybinis transliuotojas, aukštojo mokslo institucijos, specialiais atvejais – ir privatūs asmenys²². Prancūzijos administracinėje teisėje nurodoma, kad viešojo administravimo funkcijas vykdo viešosios teisės subjektai (pranc. *organes de droit public*) bei privačios teisės subjektai (pranc. *organes de droit privé*). Prie viešosios teisės subjektų priskiriamos centrinės ir teritorinės valstybės institucijos, komunos, departamentai, regionai, įvairiuose sektoriuose veikiančios viešosios įstaigos, o prie privačių – viešąsias paslaugas teikiantys asmenys, valstybės įmonės bei profesinės savivaldos subjektai²³. Jungtinėje Karalystėje yra taikomas viešųjų institucijų skirstymas į centrinės viešąsias institucijas (angl. *core public authorities*), prie kurių priskiriamos valstybės institucijos, bei į hibridines viešąsias institucijas (angl. *hybrid public authorities*), kurių statusą nulemia jų vykdomų funkcijų pobūdis, pavyzdžiui, geležinkelius valdanti įmonė, nacionalinis transliuotojas, privačios apsaugos įmonės, dirbančios įkalinimo įstaigose²⁴.

Tam tikrų klausimų dėl nevalstybinio pobūdžio subjektų priskyrimo viešojo administravimo subjektams taikant būtent funkcinę sampratą kelia konkurencijos teisės bylose ESTT suformuluota praktika. 2002 m. priimtame sprendime byloje *Wouters ir kt.*²⁵ ESTT vertino Nyderlandų advokatų savivaldos asociacijos teisinį statusą ir nusprendė, kad tokie subjektai nepriklauso viešajam (valstybiniam) sektoriui ir yra laikytini ūkio subjektų asociacijomis (angl. *associations of undertakings*), todėl jų veiksmas ir sprendimai, reguliuojantys joms priklausančių asmenų veiklą (t. y. būtent viešosioms tradiciškai priskiriamoms funkcijoms), gali būti vertinami pagal konkurencijos teisės reikalavimus. Pagrindinis ESTT argumentas buvo tas, kad laisvųjų profesijų savivaldos organizacijos vienija ekonominę veiklą (profesinių paslaugų teikimą) vykdančius asmenis.

Nyderlandai ir kitos į bylą įstojusios šalys pateikė daug argumentų, kodėl dalį valstybės funkcijų įgyvendinančios profesinės savivaldos asociacijos negali būti prilygintos verslo subjektų asociacijoms. Vokietija išsakė ypač griežtą poziciją, nurodydama, kad valstybės narės turi teisę pasirinkti, kaip

²⁰ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji <...>*, p. 36, 256, 257; BAKAVECKAS, A. *Bendrieji administracinės <...>*, p. 254–255; BAKAVECKAS, A. *Kategorijų – vykdomoji <...>*, p. 49; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija <...>*, p. 75.

²¹ KUNCEVIČIUS, G.; KOSMAČAITĖ, V. *Viešasis administravimas <...>*, p. 153–154.

²² ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*. Baden-Baden: Nomos, 2016, p. 75–85.

²³ WALINE, J. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 2008, p. 55, 87, 227.

²⁴ CLAYTON, R.; TOMLINSON, H. *The Law of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 232, 237.

²⁵ ESTT. 2002 m. vasario 19 d. sprendimas byloje C-309/99 *Wouters and others*. 58–64 paragrafai. Paskutinį kartą ta pati pozicija pakartota 2013 m.: ESTT. 2013 m. vasario 28 d. sprendimas byloje C-1/12 *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*. 46–54 paragrafai.

ir kokiems subjektams deleguoti dalies savo funkcijų vykdymą – jų teigimu, ESTT siūloma pozicija pažeidžia tokias valstybių narių teises nustatyti savo institucinę struktūrą²⁶. ESTT visus šiuos argumentus atmetė ir savo sprendime iš esmės pabrėžė ne pačios asociacijos, o jos narių (profesinę veiklą vykdančių asmenų) ekonominę veiklos pobūdį. L. Paškevičienė, vertindama minėtą ESTT praktiką, teigia, kad „<...> galimybės nacionalinėje teisėje viešojo administravimo subjekto, kaip valdžios subjekto, statusą remti funkciniais kriterijais sekant šia praktika yra ribotos. Nacionalinės teisės nuostatos dėl viešojo administravimo subjekto statuso sutartyje turėtų remtis valdžios įgyvendinimo funkciniais sričių siaurinančio apibrėžimo principu²⁷“. Vis dėlto, manytina, kad poreikio keisti Lietuvos teisės doktrinoje pripažįstamą funkcinę viešojo administravimo subjekto sampratą, remiantis būtent minėta ESTT praktika, nėra. ESTT formuluojama ūkio subjektų asociacijos samprata laikytina autonomiška, t. y. taikytina tik konkurencijos teisės srityje, todėl nėra pakankamas pagrindas keisti nacionalinę viešojo administravimo sistemą.

Siekiant sustiprinti poziciją, kad asociacijos, kaip nevalstybiniai subjektai, gali būti įtraukiamos į viešojo administravimo sistemą, pažymėtina, kad Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta funkcinė viešojo administravimo subjektų samprata ir numatytas tam tikrus įgaliojimus turinčių asociacijų priskyrimas viešojo administravimo subjektų sistemai yra *suderinamas su oficialia konstitucine doktrina ir turi konstitucinius pagrindus*. LRKT savo jurisprudencijoje²⁸ yra nurodęs, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje²⁹ (toliau – Konstitucija) vartojama sąvoka „institucija“ apima ne tik valstybės (valstybines) institucijas – ji turi ir platesnę prasmę, nes tam tikrais atvejais taip yra vadinamos ir nevalstybinės institucijos. Taip yra dėl tos priežasties, kad valstybė tam tikra apimtimi gali vykdyti savo funkcijas per kitas (ne valstybės) institucijas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdant valstybės funkcijas. LRKT yra detalizavęs, kaip tokios kitos (ne valstybės) institucijos dalyvauja vykdant valstybės funkcijas: tokiu atveju jos vykdo viešąjį administravimą ir (arba) teikia viešąsias paslaugas, šitaip garantuojamos viešąjį interesą. Tokioms ne valstybės institucijoms galima priskirti ir asociacijas, įgaliotas vykdyti viešąjį administravimą. Konstituciniais asociacijų, įgaliotų vykdyti viešąjį administravimą, veiklos pagrindais reikėtų laikyti Konstitucijos nuostatas, apibrėžiančias valstybės institucijų sistemą³⁰ bei reikalavimus šių institucijų veiklai³¹.

Asociacijų, įgaliotų vykdyti viešąjį administravimą, reguliavimui yra reikšmingas ir kitas konstitucinis aspektas – *atsakingo valdymo principas*. LRKT šį principą apibrėžia plačiai³², nurodydamas, kad valstybės pareigūnai, vykdantys funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visi asmenys, priiman-

²⁶ ESTT. 2002 m. vasario 19 d. sprendimas <...>, 51–54 paragrafai.

²⁷ PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo <...>*. P. 406.

²⁸ LRKT. 2005 m. liepos 8 d. nutarimas byloje nr. 10/02. Konstatuojamosios dalies II.9 punktas; LRKT. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03. Konstatuojamosios dalies III.3 ir III.6 punktai; LRKT. 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas byloje nr. 30/03. Konstatuojamosios dalies V.13 punktas; LRKT. 2007 m. kovo 20 d. nutarimas byloje nr. 32/06-49/06-57/06-58/06-59/06-60/06-61/06-62/06-65/06-66/06-67/06. Konstatuojamosios dalies III.3 punktas; LRKT 2008 m. sausio 7 d. nutarimas byloje nr. 44/06. Konstatuojamosios dalies 7 punktas; LRKT. 2010 m. kovo 22 d. nutarimas byloje nr. 16/08. Konstatuojamosios dalies 15 punktas.

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Lietuvos aidas*, 1992, nr. 220-0.

³⁰ Konstitucijos 8 straipsnis, 29 straipsnio 1 dalis, 61 straipsnio 1 dalis, 67 straipsnio 5 punktas, 104 straipsnio 1 dalis, 73 straipsnio 3 dalis, 112 straipsnio 5 dalis, 114 straipsnio 1 dalis, 119 straipsnio 3 dalis.

³¹ Konstitucijos 44 straipsnio 2 dalis, 89 straipsnio 4 dalis.

³² LRKT. 2004 m. liepos 1 d. nutarimas byloje nr. 04/04. Konstatuojamosios dalies II.2 punktas; LRKT. 2012 m. spalio 26 d. išvada byloje nr. 14/12. Konstatuojamosios dalies II.6 punktas; LRKT. 2012 m. lapkričio 10 d. išvada byloje nr. 15/12-16/12. Konstatuojamosios dalies III.6 punktas; LRKT. 2014 m. gegužės 27 d. nutarimas byloje nr. 24/13. Konstatuojamosios dalies II.5.1 punktas; LRKT. 2014 m. liepos 11 d. nutarimas byloje nr. 16/14-29/14. Konstatuojamosios dalies I.4.4 punktas; LRKT. 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas byloje nr. 41/14-42/14-45/14-46/14-47/14-48/14-49/14-50/14-51/14-52/14-53/14-56/14-57/14-58/14-59/14-60/14. Konstatuojamosios dalies II.3.1 punktas.

tys visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, turi veikti vadovaudamiesi Konstitucija, teise, Tautos ir Lietuvos valstybės interesais. J. Paužaitės-Kulvinskienės teigimu, LRKT jurisprudencijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas specifiškai viešojo administravimo kontekste reiškia, kad viešojo administravimo veikloje turi būti paisoma nustatytų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų bei iš Konstitucijos kylančių tinkamo teisinio proceso reikalavimų, kurie iš esmės reiškia viešojo administravimo procedūrų laikymąsi³³. To galima pasiekti tik tuo atveju, jeigu visi viešojo administravimo veiksmus atliekantys asmenys yra įtraukiami į viešojo administravimo institucinę sistemą ir taip įpareigojami laikytis Viešojo administravimo įstatymo.

Taigi, plėtojant atsakingo valdymo principo sampratą viešojo administravimo srityje, pabrėžtina, kad šis principas turėtų būti vertinamas ir kaip įpareigojimas įstatymų leidėjui užtikrinti, kad visi viešojo administravimo subjektai (taigi ir nevalstybiniai subjektai, tokie kaip antai asociacijos) būtų įpareigoti laikytis viešojo administravimo principų ir standartų. Jeigu asociacijoms yra Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai, tokios asociacijos ne tik gali, bet ir privalo būti įtraukiamos į viešojo administravimo subjektų sistemą. Tik tokiu būdu įstatymu yra įtvirtinama viešojo administravimo įgaliojimus turinčių asociacijų pareiga laikytis viešojo administravimo principų ir procedūrų bei užtikrinama galimybė vykdyti jų veiksmų teisėtumo kontrolę administraciniuose teismuose.

2. Konkrečių asociacijų priskyrimo prie viešojo administravimo subjektų praktika

Kaip minėta, Viešojo administravimo įstatyme suformuluota bendra taisyklė, kad asociacijos yra viešojo administravimo subjektai tais atvejais, kai atitinkamas teisės aktas (pirmiausiai – įstatymas) įvardija konkrečią asociaciją ir suteikia jai viešojo administravimo įgaliojimus. Lietuvoje yra palyginti nemažai specialiųjų įstatymų³⁴, kuriuose būtų paminėtos konkrečios asociacijos ir įvardytos jų vykdomos funkcijos. Vis dėlto nė viename iš šių teisės aktų nėra tiesiogiai įtvirtinta, kad jame nurodyta asociacija vykdo būtent viešojo administravimo funkcijas ir yra laikoma viešojo administravimo subjektu. Kai kuriuose įstatymuose numatytas asociacijų ir jų organų priimtų sprendimų skundimo teisingumas administraciniams teismams³⁵, bet tai gali būti tik pagalbiniu argumentu pagrįsti tokių asociacijų priskyrimą viešojo administravimo subjektams. Taigi specialiuosiuose įstatymuose nėra aiškiai įvardytų konkrečių viešąjį administravimą vykdančių asociacijų. Viešojo administravimo veiklą vykdančių asociacijų pavyzdžiai yra šiek tiek analizuoti Lietuvos teisės doktrinoje. Dar 2005 m. J. Paužaitė-Kulvinskienė³⁶ siūlė tam tikrą kai kurių asociacijų – Lietuvos notarų rūmų bei Lietuvos advokatūros – veiklą laikyti viešuoju administravimu. Vis dėlto nuo to laiko šie klausimai nebuvo detaliau tiriami.

³³ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 87; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. P. Atsakingo valdymo principas bei jo procesinės garantijos. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Atsakingasis redaktorius V. Valančius. Vilnius: LVAT, 2010, p. 232.

³⁴ Pavyzdžiai: Lietuvos šaulių sąjungos įstatymas, Visuomenės informavimo įstatymas, Lietuvos savivaldybių asociacijos pagrindinių nuostatų įstatymas, Pramonės, prekybos ir amatų rūmų įstatymas, Advokatūros įstatymas, Notariato įstatymas, Antstolių įstatymas, Audito įstatymas, Odontologų rūmų įstatymas, Draudimo įstatymas, Architektų rūmų įstatymas, Transporto priemonių savininkų ir valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas, Meno kūrėjo ir meno kūrėjų organizacijų statuso įstatymas, Reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymas, Profesinių pensijų kaupimo įstatymas, Kredito unių įstatymas, Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymas, Atliekų tvarkymo įstatymas, Pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas, Vartotojų teisių gynimo įstatymas, Medžioklės įstatymas ir kt.

³⁵ Pavyzdžiai: Notariato įstatymo 4 ir 10² straipsniuose numatytas notarų atestacijos komisijos nutarimų, notarų garbės teismo sprendimų skundimas administraciniams teismams.

³⁶ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija* <...>, p. 73–75.

Šiuo metu išsamiausias šaltinis, pateikiantis asociacijų, kurios laikomos arba, atvirkščiai, nelaikomos viešojo administravimo subjektais, pavyzdžių yra pastarųjų dešimties metų LVAT, VAAT, Kolegijos bei VAGK praktikos bylose, kuriose buvo skundžiami specialiuose įstatymuose įvardytų asociacijų veiksmai ar neveikimas. Vertintas asociacijas pagal veiklos pobūdį galima suskirstyti į tris aiškias grupes – tai krašto apsaugos srityje veikiančias, verslo subjektus vienijančias bei profesinę savivaldą įgyvendinančias asociacijas. Šiose bylose skundus teikė dviejų kategorijų asmenys: 1) asociacijų nariai, kurie dažniausiai skundė jų atžvilgiu priimtus asociacijų sprendimus; 2) tretieji asmenys, vienaip ar kitaip susidūrę su asociacijos narių teikiamomis paslaugomis ir kreipęsi į atitinkamą asociaciją dėl jos vykdomos kontrolės narių atžvilgiu.

Vadovaujantis Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta funkcinė viešojo administravimo subjekto samprata, galima teigti, kad, siekiant nustatyti, ar konkreti asociacija laikytina viešojo administravimo subjektu, turėtų būti taikomas *funkcinis testas*. Jo metu reikėtų nustatyti: 1) ar konkrečiai asociacijai Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai; 2) ar asociacijai įstatymu nustatytos funkcijos (ar bent dalis jų) atitinka bendrąsias Viešojo administravimo įstatymo nuostatas, apibrėžiančias, kas laikoma viešuoju administravimu. Taikant funkcinį testą pirmiausiai turėtų būti vertinama, ar specialiuose įstatymuose įvardytoms asociacijoms tam tikra apimtimi būdinga tokia viešojo administravimo veikla, kaip antai: 1) administracinis reglamentavimas (pavyzdžiui, įstatymu suteikti įgaliojimai reglamentuoti atitinkamą profesinę veiklą vykdančių asmenų paslaugų teikimo sąlygas), 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavyzdžiui, įstatymu suteikti įgaliojimai peržiūrėti, kaip vykdoma tam tikra profesinė veikla, bei imtis drausminių priemonių esant nusižengimų) bei 3) administracinių paslaugų teikimas (pavyzdžiui, įstatymu suteikti įgaliojimai suteikti teisę vertis tam tikra profesine veikla). Vertinant analizuotų teismų sprendimus galima pažymėti, kad toks funkcinis testas naudojamas palyginti retai ir asociacijų priskyrimo bei nepriskyrimo viešojo administravimo subjektams klausimai sprendžiami naudojant kitus motyvus.

Bylose, kuriose buvo nuspręsta, kad atitinkamos *asociacijos yra viešojo administravimo subjektai*, buvo vertinami tokie klausimai: specifinis konkrečios asociacijos teisinis statusas, jos veiklos kryptys, ryšys su valstybės institucijomis, valstybės pareigūnų dalyvavimas asociacijos veikloje ir kt. Pavyzdžiui, sprendami dėl Lietuvos šaulių sąjungos LVAT bei Kolegija yra pažymėję, kad tai sukurta organizacija, kurios veikla susijusi su valstybės krašto apsaugos funkcijomis; jos narių tarpusavio santykių organizavimui būdingas valdžios – subordinacijos arba pavaldumo (karinis statutinis) pobūdis; formuojant jos aukščiausiąją vadovybę, dalyvauja krašto apsaugos ministras bei Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas; nariai prisiekia Lietuvos Respublikai³⁷. Reikėtų pažymėti, kad šiuo atveju teismai neatsižvelgė į teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdį – aptariamose bylose buvo sprendžiami ginčai dėl sąjungos vado sprendimų skirti drausmines nuobaudas bei atleisti iš tarnybos vadovaujantis Darbo kodeksu, o tai įprastai laikoma civiliniais teisiniais santykiais.

Kai kurios asociacijos (konkrečiai – Lietuvos architektų rūmai³⁸ bei Lietuvos Respublikos odontologų rūmai³⁹) nuosekliai pripažįstamos viešojo administravimo subjektais. Vis dėlto išsamesnių ar

³⁷ LVAT. 2009 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje nr. A5146–293/09; Kolegija. 2008 m. balandžio 1 d. nutartis byloje nr. T15/08; Kolegija. 2007 m. spalio 22 d. nutartis byloje nr. T10/07; Kolegija. 2007 m. gegužės 22 d. nutartis byloje nr. T05/07.

³⁸ LVAT. 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje nr. A525–1320/09; LVAT. 2009 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. A502–1153/09; VAAT. 2013 m. vasario 25 d. sprendimas administracinėje byloje nr. 11270–643/13; VAAT. 2010 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje nr. 1643–624/10; VAAT. 2008 m. lapkričio 21 d. sprendimas administracinėje byloje nr. 14202–624/08.

³⁹ VAGK. 2014 m. rugsėjo 29 d. sprendimas nr. 3R-AG-312/05-14; VAGK. 2014 m. vasario 10 d. sprendimas nr. 3R-AG-38/04-14; VAGK. 2008 m. birželio 27 d. sprendimas nr. 08/03-4R-123; VAGK. 2008 m. gegužės 30 d. sprendimas nr. 08/05-4R-98; VAGK. 2008 m. balandžio 8 d. sprendimas nr. 08/05-4R-63.

gumentų, kodėl šioms asociacijoms ir jų veiklai taikomas Viešojo administravimo įstatymas, išsamiau nėra pateikiama. Dėl Lietuvos Respublikos odontologų rūmų VAGK yra tik konstatavusi, kad šių rūmų veikla reguliuojama įstatymu, rūmai yra patvirtinę asmenų aptarnavimo rėmuose tvarką, kurioje numatyta, kad jie laikosi Viešojo administravimo įstatymo procedūrų. Kaip ganėtinai išskirtinis atvejis paminėtina LVAT bei Kolegijos praktika dėl Lietuvos auditorių rūmų⁴⁰. Būtent ši asociacija yra *nuosekliai priskiriama viešojo administravimo subjektams* teismams taikant būtent funkcinį testą. Teismų sprendimuose argumentuojama, kad Lietuvos auditorių rūmams valstybė yra imperatyviai pavedusi atlikti auditorių ir audito įmonių atlikto audito kokybės užtikrinimą ir tokia veikla laikytina viešuoju administravimu. Nors minėtuose teismų sprendimuose nėra tiesiogiai įvardyta, kuriai iš viešojo administravimo sričių tokia veikla priskirtina, manytina, kad taip įvardijama Lietuvos auditorių rūmų veikla turėtų būti laikoma įgaliojimu vykdyti įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę⁴¹.

Vienoje iš paskutiniųjų bylų⁴², kurioje buvo skųstas Lietuvos auditorių rūmų prezidiumo sprendimas panaikinti auditoriaus vardą, LVAT itin plačiai taikė viešojo administravimo reikalavimus ir standartus Lietuvos auditorių rūmams. Teismas pripažino, kad rūmams priimant sprendimą atimti teisę verstis auditoriaus veikla buvo pažeista iš Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos⁴³ (toliau – Konvencija) 6 straipsnio kildinama asmens teisė į esmines procesines garantijas bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos⁴⁴ 41 straipsnyje įtvirtinta teisė į gerą administravimą. Šis LVAT sprendimas rodo, kad asociacijoms, veikiančios viešojo administravimo srityje, keltini ne mažesni reikalavimai nei „tradicioniems“ viešojo administravimo subjektams.

O bylose, kuriose *asociacijos buvo nepripažintos viešojo administravimo subjektais*, dažniausiai akcentuotas jų kaip nevyriausybiinių, nuo valstybės nepriklausomų organizacijų, dažnai – įgyvendinančių savivaldos teisę, statusas. Remiantis būtent šiuo argumentu prie viešojo administravimo subjektų nebuvo priskirtos tokios asociacijos – Vilniaus prekybos, pramonės ir amatų rūmai⁴⁵, Lietuvos notarų rūmai⁴⁶, Lietuvos advokatūra⁴⁷ ir Visuomenės informavimo etikos asociacija⁴⁸. Kai kuriose bylose taip pat naudotas argumentas, kad skundžiamas asociacijos sprendimas yra individualaus, o ne bendro pobūdžio aktas, kuris galėtų būti skundžiamas pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 1 dalį. Remiantis vien šiuo argumentu Kolegijos ir LVAT sprendimais⁴⁹ iš esmės atmes-

⁴⁰ LVAT. 2017 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje nr. A-2902-556/17; LVAT. 2011 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS492-766/11; Kolegija. 2012 m. balandžio 3 d. nutartis byloje nr. T62/12; Kolegija. 2010 m. sausio 7 d. nutartis byloje nr. T01/10; VAAT. 2013 m. gegužės 20 d. sprendimas administracinėje byloje nr. 12445-168/13.

⁴¹ Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 2 punktą.

⁴² LVAT. 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje nr. eA-328-556/17.

⁴³ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995, nr. 40-987.

⁴⁴ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Oficialus leidinys*, C 326, 2012, p. 391.

⁴⁵ Kolegija. 2007 m. spalio 24 d. nutartis byloje nr. T49/07.

⁴⁶ LVAT. 2015 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. eAS1418-146/15; LVAT. 2015 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS1360-662/15; VAAT. 2013 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje nr. I4154-171/13; VAAT. 2010 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje nr. I1947-484/10.

⁴⁷ LVAT. 2017 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje nr. eAS-517-438/17; Kolegija. 2016 m. gruodžio 8 d. nutartis byloje nr. T103/16; LVAT. 2017 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. I-9-756/17. Reikėtų pažymėti, kad šiek tiek pasikeitusią poziciją dėl Lietuvos advokatūros neseniai išsakė Kolegija ir LVAT. Byloje, kurioje advokatai skundė Lietuvos advokatūros priimtą bendro pobūdžio aktą – taisyklės, Kolegija pažymėjo, kad šiuo atveju tarp šalių susiklostė administraciniai teisiniai santykiai, todėl ginčas teisingas administraciniam teismui (žr. Kolegija. 2016 m. gruodžio 8 d. nutartis byloje nr. T103/16; LVAT. 2017 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. I-9-756/17).

⁴⁸ LVAT. 2016 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje nr. A-1441-552/16; LVAT. 2016 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje nr. A-320-146/16; VAAT. 2015 m. lapkričio 17 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I10757-580/15; VAAT. 2015 m. gegužės 3 d. sprendimas administracinėje byloje nr. 14006-643/16; Kolegija. 2007 m. spalio 24 d. nutartis byloje nr. T45/07.

⁴⁹ LVAT. 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS-24-143/17; Kolegija. 2014 m. kovo 28 d. nutartis byloje nr. T15/14; Kolegija. 2013 m. birželio 25 d. nutartis byloje nr. T67/13.

ta galimybė administraciniams teismams skusti Lietuvos antstolių rūmų veiksmus⁵⁰, plačiau nevertinant skundžiamų rūmų veiklos pobūdžio. Galiausiai šiose bylose taip pat pabrėžtas teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, teisinis pobūdis. Pavyzdžiui, bylose dėl skundžiamų Vilniaus pramonės, prekybos ir amatų rūmų⁵¹ bei Draudimo brokerių rūmų⁵² veiksmų, buvo konstatuota, kad konkretūs ginčai yra kilę ne iš administracinių, o iš civilinių teisinių santykių.

Toliau lentelėje pateikiama apibendrinta informacija apie aptartą LVAT, VAAT, Kolegijos ir VAGK praktiką sprendžiant dėl specialiuose įstatymuose įvardytų ir tam tikras viešojo pobūdžio funkcijas atliekančių asociacijų priskirtinumo viešojo administravimo subjektams.

Asociacija	Skundo pobūdis	Funkcinis testas	Teismų pozicija
<i>Lietuvos šaulių sąjunga</i>	– Sąjungos nariai skundė sąjungos vado sprendimus skirti drausmines nuobaudas bei atleisti iš tarnybos, vadovaujantis Darbo kodeksu	Netaikytas	Laikoma viešojo administravimo subjektu
<i>Lietuvos architektų rūmai</i>	– Architektai skundė rūmų architektų profesinio atestavimo komisijos sprendimus jų atžvilgiu – Klientai skundė rūmų sprendimą atsakyti nagrinėti skundą dėl architektų veiksmų	Netaikytas	Laikomi viešojo administravimo subjektu
<i>Lietuvos auditorių rūmai</i>	– Auditoriai skundė rūmų prezidiumo jų atžvilgiu priimtus sprendimus skirti išpėjimus, kelti kvalifikaciją, paskelbti auditorių egzaminų rezultatus, atimti auditoriaus vardą, taip pat auditorių garbės teismo sprendimus dėl drausminių nuobaudų	Taikytas	Laikomi viešojo administravimo subjektu
<i>Lietuvos Respublikos odontologų rūmai</i>	– Pacientai skundė rūmų atsakymą suteikti informaciją apie odontologinio gydymo būdus, informaciją apie licencijuojamą veiklą, taip pat rūmų neveikimą ir atsakymą nagrinėti skundus dėl odontologų veiksmų	Netaikytas	Laikomi viešojo administravimo subjektu
<i>Lietuvos antstolių rūmai</i>	– Antstolio veiksmais nepatenkintas asmuo skundė rūmų prezidiumo sprendimą atsakyti iškelti drausmės bylą antstoliui	Taikytas / nebetaikomas	Praktika kito, vėliausiose bylose nelaikomi viešojo administravimo subjektu

⁵⁰ Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad ankstesnėje savo praktikoje LVAT buvo pripažinęs, kad Lietuvos antstolių rūmai yra viešojo administravimo subjektas. Iš esmės taikydamas funkcinį testą, LVAT nustatė, kad rūmams pavesta vykdyti viešojo administravimo pobūdį turinčias funkcijas, susijusias su veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, administracinių sprendimų priėmimu, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrole, pavyzdžiui, kontroliuoti antstolių veiklą (žr. LVAT. 2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS438-306/13). Vis dėlto ši praktika vėliau buvo pakeista Kolegijos ir LVAT sprendimais, kuriuose buvo vertinti visiškai tokio paties pobūdžio skundai dėl Lietuvos antstolių rūmų veiksmų.

⁵¹ Kolegija. 2007 m. spalio 24 d. nutartis byloje nr. T49/07.

⁵² Kolegija. 2015 m. sausio 30 d. nutartis byloje nr. T6/15; VAAT. 2015 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje nr. 16287-811/15.

Asociacija	Skundo pobūdis	Funkcinis testas	Teismų pozicija
<i>Lietuvos notarų rūmai</i>	– Notarai skundė jų atžvilgiu priimtus notarų garbės teismo, prezidiumo, notarų atestacijos komisijos sprendimus	Netaikytas	Nelaikomi viešojo administravimo subjektu
<i>Lietuvos advokatūra</i>	– Advokatai ir advokato padėjėjai skundė visuotinio advokatų susirinkimo, Advokatų tarybos ir jų atžvilgiu priimtus advokatų garbės teismo sprendimus – Klientai skundė Advokatų tarybos atsisakymą kelti drausmines bylas advokatams, nevertinti advokatų paslaugų kokybės	Netaikytas	Nelaikoma viešojo administravimo subjektu
<i>Draudimo brokerių rūmai</i>	– Draudimo brokeriai skundė jų atžvilgiu priimtus brokerių garbės teismo sprendimus	Netaikytas	Nelaikomi viešojo administravimo subjektu
<i>Vilniaus pramonės, prekybos ir amatų rūmai</i>	– Įmonė skundė rūmų išduotą pažymą dėl nenugalimos jėgos	Netaikytas	Nelaikomi viešojo administravimo subjektu
<i>Visuomenės informavimo etikos asociacija</i>	– Informacijos skleidėjai skundė asociacijos etikos komisijos sprendimus, kuriais pareiškėjų straipsniai buvo pripažinti pažeidžiantys etikos kodeksą	Netaikytas	Nelaikoma viešojo administravimo subjektu

Jeigu aptartose bylose, kuriose buvo skundžiami Lietuvos antstolių rūmų, Lietuvos notarų rūmų, Lietuvos advokatūros, Draudimo brokerių rūmų bei Visuomenės informavimo etikos asociacijos veiksmai, būtų vertinamas ne tiek šių asociacijų teisinis statusas (pabrėžiant jų, kaip nevyriausybinį asociacijų, pobūdį), o pritaikytas funkcinis testas, t. y. vertintos jų faktiškai vykdomos funkcijos, daugeliu atvejų būtų pasiektas kitoks vertinimo rezultatas. Pavyzdžiui, aptartose bylose skūsti minėtų asociacijų sprendimai dėl drausminių bylų iškėlimo ar neiškėlimo, drausminės atsakomybės taikymo, teisės verstis profesine veikla nesuteikimo ar atėmimo galėjo būti pripažinti tokiais viešojo administravimo veiklomis, kaip antai įstatymų bei administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė ar administracinių paslaugų teikimas. Kaip minėta, būtent tokios pozicijos teismai laikėsi iš esmės analogiškose bylose, kuriose skundžiami kitų asociacijų – Lietuvos auditorių rūmų, Lietuvos Respublikos odontologų rūmų bei ankstesnėje praktikoje ir Lietuvos antstolių rūmų – iš esmės tapatūs veiksmai. Tokia ganėtinai prieštaringa teismų praktika iš esmės nulemia tai, kad itin panašaus pobūdžio asociacijos bei jų veiksmai panašiomis situacijomis yra vertinami skirtingai. Vienos iš šių asociacijų yra pripažįstamos viešojo administravimo subjektais, o kitos – ne. Jeigu visose nagrinėtose bylose būtų pritaikytas tas pats Viešojo administravimo įstatymo nuostatas atitinkantis funkcinis testas, manytina, kad viešojo administravimo subjektais pripažįstamų asociacijų skaičius padidėtų.

3. Asociacijų, veikiančių viešojo administravimo srityje, suderinamumas su asociacijų autonomijos doktrina

Vienas iš esminių su asociacijų veikla viešojo administravimo srityje susijusių klausimų yra tai, kiek tokia jų veikla yra suderinama su asociacijų, kaip nevyriausybinė organizacijų, samprata. Tokia pozicija pastebima daugelyje aptartų LVAT, Kolegijos ir VAAT bylų, kuriose galimybė asociacijoms vykdyti viešojo administravimo veiklą vertinta palyginti kritiškai, pabrėžiant asociacijų, kaip nuo valstybės institucijų nepriklausomų subjektų, statusą. Panašaus pobūdžio argumentai pastebimi ne tik teismų praktikoje, bet ir įstatymų leidyboje. Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva 2010 m. buvo teikta siūlymų (tiesa, jie nepriimti⁵³) siaurinti Viešojo administravimo įstatyme numatytą viešojo administravimo subjektų sampratą ir panaikinti galimybę prie viešojo administravimo subjektų priskirti ir asociacijas, nurodant, kad asociacijoms viešojo administravimo įgaliojimai neturėtų būti suteikiami, nes tai „nesuderinama su šių organizacijų paskirtimi“⁵⁴.

Tokia pozicija dėl asociacijų atitinka Lietuvoje vyraujančią asociacijų sampratą. Lietuvos konstitucinės teisės doktrinoje pabrėžiama, kad asociacijos priskiriamos nevyriausybiniam sektoriui ir nelaikomos valstybės struktūros dalimi⁵⁵, taip pat nurodoma, kad valstybė negali varžyti asociacijų veikimo⁵⁶. LRKT oficialiojoje asociacijų teisės doktrinoje⁵⁷ būtent *autonomiškumas viešosios valdžios atžvilgiu* įvardijamas kaip esminis asociacijų teisinio statuso elementas. LRKT nurodo, kad tik būdami autonomiškai valstybės valdžios, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų atžvilgiu susivienijimai gali veiksmingai veikti kaip svarbus pilietinės visuomenės elementas, būti demokratinės valstybės piliečių saviraiškos forma ir visuomeninio aktyvumo garantas. Šiame kontekste neabejotinai kyla klausimų, kaip asociacijoms, kurioms yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, galėtų ar turėtų būti taikomos kai kurios Viešojo administravimo įstatymo nuostatos, pavyzdžiui, įtvirtinančios tarnybinės pagalbos principą, numatančios, kad viešojo administravimo subjektai yra susieti pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais, nustatančios pareigą tartis dėl administracinių sprendimų priėmimo⁵⁸ ir kt.

Manytina, kad šią problemą galėtų išspręsti *specialios asociacijų kategorijos Lietuvos teisinėje sistemoje išskyrimas*. Nors Lietuvos teisės doktrinoje aptinkama nuomonių⁵⁹, kad Lietuvoje asociacijų skirstymas į tam tikras kategorijas nesukuria teisinių padarinių, manytina, kad tai turėtų teorinę reikšmę platesnei ir išsamesnei Lietuvoje veikiančių asociacijų sampratai formuoti. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad viešojo administravimo įgaliojimai nėra suteikiami visoms asociacijoms. Kaip minėta, viešojo administravimo įgaliojimai suteikiami asociacijoms griežtai nustatyta tvarka, t. y. jie suteikiami specialiu teisės aktu, kuriame įvardijama konkreti asociacija ir nustatomos jos vykdomos funkcijos. Šių asociacijų steigimas, veiklos pobūdis, pavadinimas, narystės klausimai yra išsamiai reglamentuoti.

Reikėtų pažymėti, kad pagrindai išskirti tokias specialias asociacijas yra numatyti būtent LRKT jurisprudencijoje. 2008 m. vertindamas su Lietuvos antstolių rūmais susijusius klausimus LRKT konstatavo⁶⁰, kad šios konkrečios asociacijos steigimas kyla ne iš laisvos asmenų valios, bet *ex lege*, ji vyk-

⁵³ Įstatymo projektą svarstant 2010 m. spalio 28 d. Seimo narys L. Sabutis pateikė pasiūlymą dėl Viešojo administravimo įstatymo 2, 4, 4(1), 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projekto nr. XIP-1834, kuriuo buvo pasiūlyta „grąžinti“ asociacijas į viešojo administravimo subjektų ratą.

⁵⁴ 2010 m. kovo 19 d. Viešojo administravimo įstatymo 2, 4, 41, 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas nr. XIP-1834.

⁵⁵ ŠIMAŠIUS, R. Nevalstybinių organizacijų <...>, p. 27.

⁵⁶ VAITIEKIENĖ, E. Nevalstybinės organizacijos <...>, p. 486.

⁵⁷ LRKT. 2004 m. liepos 1 d. nutarimas <...>. Konstatuojamosios dalies II.13.8.2 punktas; LRKT. 2005 m. liepos 8 d. nutarimas <...>. Konstatuojamosios dalies II.24 punktas.

⁵⁸ Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 5 dalis, 4 straipsnio 1 dalis, 7 straipsnis.

⁵⁹ URMONAS, A. Nevyriausybinė organizacijų <...>, p. 467.

⁶⁰ LRKT. 2008 m. sausio 7 d. nutarimas <...>. Konstatuojamosios dalies 15 punktas.

do viešąsias įstatymų jai nustatytas funkcijas. Būtent dėl šių priešasčių jos negalima prilyginti fizinių ar juridinių asmenų iniciatyva įkurtiems susivienijimams, kurie yra kuriami ir veikia įgyvendinant Konstitucijos 35 straipsnyje įtvirtintą asociacijų laisvę. LRKT toliau neplėtojo galimo visų asociacijų skirstymo į tam tikras dvi kategorijas – savanoriškas asociacijas ir įstatymų leidėjo valia steigiamas ir viešąsias funkcijas vykdančias asociacijas. Vis dėlto ši LRKT jurisprudencija yra paremta ilgamete EŽTT praktika, kurioje pateikiama išsamesnių argumentų dėl asociacijų klasifikavimo.

EŽTT yra suformulavęs autonomišką asociacijų doktriną⁶¹, pagal kurią įvairiose veiklos srityse (pirmiausiai – profesinės savivaldos, vėliau – ir kitose) pagal nustatytus požymius išskiriamos dvi asociacijų grupės: 1) privatinės teisės asociacijos (pranc. *associations de droit privé*), kurios turi visišką autonomiją nustatyti savo tikslus, organizaciją, procedūras ir kurių pagrindinė veikla yra narių interesų atstovavimas, bei 2) viešosios teisės asociacijos (pranc. *associations de droit public*), kurios steigiamos įstatymu, yra integruotos į valstybės struktūrą ir kurių veiklai būdingas administravimo, teisėkūros ir drausminės veiklos vykdymas. EŽTT laikosi pozicijos, kad „tikrosiomis“ asociacijomis pagal Konvencijos 11 straipsnį yra tik privatinės teisės asociacijos. Tai reiškia, kad tik privatinės teisės asociacijoms yra garantuojama Konvencijos suteikiama asociacijų laisvės apsauga, t. y. ir atitinkama apsauga bei autonomija nuo valstybės kišimosi į jų veiklą.

EŽTT praktika iš dalies suformuluota remiantis valstybių nacionalinėje teisėje esamu asociacijų skirstymu. Lyginamuoju aspektu pažymėtina, kad Vokietijos teisės doktrinoje nurodoma, jog konstitucinė asociacijų apsauga nėra suteikiama į asociacijas panašioms ir naryste pagrįstoms viešosios teisės pagrindu įsteigtiems subjektams, nes jie neturi savanoriškumo elemento (narystė juose įprastai privaloma) ir jiems suteikiamos valstybei būdingos kompetencijos⁶². Prancūzijoje asociacijos priskiriamos privatiems juridiniams asmenims, tačiau kai kurios asociacijos yra įgaliojamos vykdyti viešąjį administravimą ir yra laikomos viešojo administravimo subjektais⁶³. Jungtinės Karalystės teismų praktikoje konstatuota, kad tuo atveju, kai privačius asmenis vienijanti asociacija veikia įgyvendindama įstatymų suteiktas teises visuomenės interesais, laikoma, kad ji veikia ne privačios, o viešosios teisės srityje ir priskirtina minėtoms hibridinėms viešosioms institucijoms⁶⁴.

Naujos asociacijų kategorijos išskyrimas atitiktų asociacijų veiklą reglamentuojančius bendruosius Lietuvos teisės aktus. Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse (toliau – Civilinis kodeksas) numatyta⁶⁵, kad visų viešųjų juridinių asmenų (taigi ir asociacijų) tikslas – tenkinti viešuosius interesus. Vertinant Lietuvos Respublikos asociacijų įstatyme (toliau – Asociacijų įstatymas) įtvirtintą asociacijų sampratą⁶⁶, reikėtų atkreipti dėmesį, kad jame išskiriami du galimi asociacijų veiklos tikslai: 1) asociacijos narių veiklos koordinavimas, jų interesų atstovavimas ir jų gynimas; ar 2) kitų viešųjų interesų

⁶¹ EŽTT. 1981 m. birželio 23 d. sprendimas byloje *Le Compte, Van Leuven ir De Meyere v. Belgija*. 64 paragrafas; EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ KOMISIJA (toliau – EŽT KOMISIJA). 1989 m. rugsėjo 8 d. Komisijos sprendimas dėl priimtino byloje *Revert v. Prancūzija*. 1 paragrafas; EŽT KOMISIJA. 1990 m. liepos 2 d. Komisijos sprendimas byloje *A ir kt. v. Ispanija*. 1 paragrafas; EŽT KOMISIJA. 1991 m. liepos 10 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Weiss v. Austrija*; EŽTT. 1993 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Sigurður A. Sigurjónsson v. Islandija*. 31 paragrafas; EŽT KOMISIJA. 1994 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *Casado Coca v. Ispanija*. 39 paragrafas; EŽTT. 1999 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *Chassagnou ir kt. v. Prancūzija*. 101 paragrafas; EŽTT. 2001 m. balandžio 3 d. sprendimas dėl priimtino byloje *O.V.R. v. Rusija*; EŽTT. 2002 m. liepos 4 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Köll v. Austrija*; EŽTT. 2003 m. lapkričio 16 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Popov ir kt., Vakarelova, Markov ir Bankov v. Bulgarija*. 2 paragrafas; EŽTT. 2004 m. spalio 12 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Bota v. Rumunija*. 1(b) paragrafas; EŽTT. 2004 m. lapkričio 18 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Slavic University in Bulgaria ir kt. v. Bulgarija* ir kt.

⁶² RIXEN, S. Artikel 9. Vereinigungsfreiheit. Iš *Grundrechte-Kommentar*. Redaktoriai K. Stern, F. Becker. Köln: Heymann, 2016, p. 847, 860.

⁶³ WALINE, J. *Droit administratif* <...>, p. 47–48.

⁶⁴ CANE, P. *Administrative law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 8.

⁶⁵ Civilinio kodekso 2.34 straipsnio 2 dalis, 2.74 straipsnio 2 dalis.

⁶⁶ Asociacijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalis.

tenkinimas. Lietuvos teisės doktrinoje⁶⁷ pastebima tendencija pabrėžti, kad būtent pirmoji asociacijų veiklos kryptis, susijusi su narių interesų tenkinimu, laikytina pagrindine. Sutinkant su tokia pozicija, vis dėlto pabrėžtina, kad tam tikroms asociacijoms gali būti specifiskai (netgi labiau) būdinga būtent antroji veiklos kryptis – viešųjų interesų tenkinimas. Taigi asociacijų teisinė forma yra suderinama su galimybe atlikti tam tikras viešojo pobūdžio funkcijas. Galima sutikti su L. Paškevičienės nuomone, kad viešųjų interesų tenkinimo ir viešojo administravimo sąvokos neturėtų būti tapatinamos⁶⁸. Kita vertus, asociacijoms būdingas viešųjų interesų tenkinimas gali būti suprantamas plačiai, be kita ko, kaip apimantis ir viešojo administravimo veiklą. Panašų skirstymą, tiesa, kiek kitais tikslais⁶⁹, įtvirtino 2013 m. priimtas Lietuvos Respublikos nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas (toliau – Nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas)⁷⁰, išskyręs grupinės naudos nevyriausybines organizacijas (jų veikla teikia nauda tik jos dalyviams) bei viešosios naudos nevyriausybines organizacijas (jų veikla teikia naudą ne tik jos dalyviams, bet ir visuomenei).

Neviršijant įstatymų leidėjo specialiais įstatymais nustatytų ribų veikiančių asociacijų atskyrimas nuo įprastų, visiškai savanoriško pobūdžio asociacijų, leistų argumentuotai pagrįsti, kad tokios asociacijos negali būti laikomos visiškai nevyriausybiniam sektoriui priskiriamomis organizacijomis. Būtent šiai asociacijų kategorijai gali (nors neprivalo) būti perduodamos tam tikros viešojo administravimo funkcijos, o pačios asociacijos nuosekliai įtraukiamos į viešojo administravimo subjektų sistemą. Tai, kokias būtent viešojo administravimo funkcijas atlieka konkrečios asociacijos, turėtų būti nustatoma kiekvienu atveju, vertinant asociacijoms specialiaisiais įstatymais suteiktas funkcijas. Būtent ta veiklos apimties dalimi, kuria asociacijos būtų laikomos įpareigos atlikti tam tikras viešojo administravimo funkcijas, jos turėtų būti laikomos viešosios valdžios dalimi. Dėl šios priežasties būtų pagrįsta ir pateisinama tai, kad joms nebūtų garantuojama tokios pačios apimties asociacijų laisvės apsauga bei toks pat autonomiškumas viešosios valdžios atžvilgiu kaip „įprastoms“ asociacijoms.

Išvados

1. Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta palyginti plati funkcinė viešojo administravimo subjektų samprata, reiškianti, kad pirmiausiai turi būti vertinamas subjektų vykdomos veiklos pobūdis (kiek ji atitinka viešojo administravimo veiklą), o ne jų teisinė forma ar pavaldumas valstybės ar vietos savivaldos subjektams. Toks reguliavimas gali būti lyginamas su užsienio valstybėse pripažįstama plačia viešojo administravimo subjektų sistema, į kurią įtraukiami tiek valstybiniai, tiek nevalstybiniai subjektai. Taip pat toks reguliavimas atitinka LRKT suformuluotą plačią valstybės funkcijas vykdančių institucijų sampratą, pagal kurią įstatymų leidėjas gali pavesti valstybės funkcijų vykdymą ir suteikti viešojo administravimo įgaliojimus ir nevalstybiniais subjektams, taigi – ir asociacijoms. LRKT pripažintas atsakingo valdymo principas laikytinas imperatyviu reikalavimu asociacijoms, kurioms Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka perduodami viešojo administravimo įgaliojimai, taikyti ir kitus Viešojo administravimo įstatymo reikalavimus.

⁶⁷ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė <...>*, p. 292; VAITIEKIENĖ, E. Nevalstybinės organizacijos <...>, p. 489–490.

⁶⁸ PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo <...>*, p. 92.

⁶⁹ Nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas (*Teisės aktų registras*, 2014, nr. 18) yra labiau politinio-programinio pobūdžio. Kaip numatyta šio įstatymo 1 straipsnyje, jo tikslas – kurti palankią aplinką nevyriausybiniams organizacijoms, užtikrinti tinkamas jų, kaip svarbaus pilietinės visuomenės elemento, veiklos ir plėtros sąlygas. Jame nustatomi nevyriausybių organizacijų plėtros politikos formavimo ir įgyvendinimo principai, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bendradarbiavimo su nevyriausybiniomis organizacijomis ir kitos nevyriausybių organizacijų veiklos sąlygos, skatinančios jų plėtrą.

⁷⁰ Nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymo 2 straipsnio 2 ir 3 dalys.

2. Asociacijų priskirtinumą viešojo administravimo subjektams vertinusių LVAT, VAAT, Kolegijos ir VAGK praktika yra nenuosekli, todėl itin panašaus pobūdžio asociacijos bei jų veikla panašiomis situacijomis buvo įvertinta skirtingai. Turėtų būti siekiama teismų praktikoje taikyti bendrą asociacijų kvalifikavimo viešojo administravimo subjektais modelį – funkcinį testą. Taikant šį testą turėtų būti vertinama, ar konkrečiai asociacijai Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, t. y. ar asociacijai nustatytos funkcijos (ar bent dalis jų) atitinka bendrąsias Viešojo administravimo įstatymo nuostatas, apibrėžiančias, kas laikoma viešuoju administravimu. Administracinių teismų praktikos analizė rodo, kad funkcinio testo taikymas visose bylose, kuriose administraciniams teismams skundžiami asociacijų veiksmai ar neveikimas, galėtų išplėsti asociacijų, pripažintų viešojo administravimo subjektais, skaičių.
3. Vadovaujantis Lietuvoje galiojančiu teisiniu reguliavimu, LRKT ir EŽTT jurisprudencija, taip pat lyginamuoju aspektu įvertinus užsienio šalių praktiką, Lietuvos teisės doktrinoje reikėtų aiškiai išskirti dviejų kategorijų asociacijas: 1) asociacijas, steigiamas ir veikiančias laisva asmenų valia ir iniciatyva, bei 2) asociacijas, kurių steigimą, struktūrą, funkcijas lemia specialieji įstatymai, t. y. įstatymų leidėjas. Toks asociacijų klasifikavimas leistų argumentuotai pagrįsti, kad tam tikri viešojo administravimo įgaliojimai Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka gali būti perduodami būtent pastarosioms asociacijoms. Galimybė suteikti viešojo administravimo įgaliojimus tik pastarajai asociacijų grupei išspręstų tokių asociacijų veiklos viešojo administravimo srityje suderinimo su jų autonomijos viešosios valdžios atžvilgiu doktrina klausimą – asociacijų laisvės apsauga joms būtų taikytina ribotai.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Lietuvos aidas*, 1992, nr. 220-0.
2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995, nr. 40-987.
3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Oficialus leidinys*, C 326, 2012, p. 391
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 74-2262, nr. 77, nr. 80, nr. 82.
5. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945.
7. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 25-745.
8. Lietuvos Respublikos nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2014, nr. 18.

Specialioji literatūra

9. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008.
10. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
11. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*, 2002, t. 42, p. 7–15.
12. BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES, 2012.
13. BAKAVECKAS, A. Bendrieji administracinės teisės subjektų bruožai. Iš *Lietuvos administracinė teisė*. Mokslinis redaktorius A. Dziegoraitis. Vilnius: MRU Leidybos centras, 2005, p. 253–263.
14. BAKAVECKAS, A. Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje. *Jurisprudencija*, 2007, t. 2(92), p. 46–53.
15. BAKAVECKAS, A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*, 2001, t. 21(13), p. 131–137.

16. CANE, P. *Administrative law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
17. CLAYTON, R.; TOMLINSON, H. *The Law of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
18. ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*. Baden-Baden: Nomos, 2016.
19. GAILIŪNIENĖ, U. *U. Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.
20. KUNCEVIČIUS, G.; KOSMAČAITĖ, V. Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės regulavimo dalykas: kai kurie probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*, 2014, t. 21(1), p. 141–163.
21. PAŠKEVIČIENĖ, L. *Viešojo administravimo subjektas kaip sutarties šalis*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014.
22. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija. Teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
23. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. P. Atsakingo valdymo principas bei jo procesinės garantijos. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Atsakingasis redaktorius V. Valančius. Vilnius: LVAT, 2010, p. 228–243.
24. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 82–95.
25. RIXEN, S. Artikel 9. Vereinigungsfreiheit. Iš *Grundrechte-Kommentar*. Eds. K. Stern, F. Becker. Köln: Heymann, 2016, p. 839–888.
26. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
27. ŠIMAŠIUS, R. Nevalstybinių organizacijų ir valstybės teisė. *Jurisprudencija*, 2002, t. 27(19), p. 25–32.
28. URMONAS, A. Nevyriausybiinių organizacijų sąvoka, esmė ir vieta visuomenėje. Iš *Lietuvos administracinė teisė*. Mokslinis redaktorius A. Dziegoraitis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 465–474.
29. VAITIEKIENĖ, E. Nevalstybinės organizacijos ir kitos asociacijos. Iš *Lietuvos konstitucinė teisė*. Redakcinė kolegija: E. Jarašiūnas, V. Sinkevičius, J. Žilys, M. Vainiūtė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 485–496.
30. WALINE, J. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, 2008.

Praktinė medžiaga

31. LRKT. 2004 m. liepos 1 d. nutarimas byloje nr. 04/04. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 105-3894.
32. LRKT. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.
33. LRKT. 2005 m. liepos 8 d. nutarimas byloje nr. 10/02. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 87-3274.
34. LRKT. 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas byloje nr. 30/03. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 141-5430.
35. LRKT. 2007 m. kovo 20 d. nutarimas byloje nr. 32/06-49/06-57/06-58/06-59/06-60/06-61/06-62/06-65/06-66/06-67/06. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 34-1244.
36. LRKT. 2008 m. sausio 7 d. nutarimas byloje nr. 44/06. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 4-136.
37. LRKT. 2010 m. kovo 22 d. nutarimas byloje nr. 16/08. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 34-1620.
38. LRKT. 2012 m. spalio 26 d. išvada byloje nr. 14/12. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 125-6285.
39. LRKT. 2012 m. lapkričio 10 d. išvada byloje nr. 15/12-16/12. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 131-6607.
40. LRKT. 2014 m. gegužės 27 d. nutarimas byloje nr. 24/13. *Teisės aktų registras*, 2014, nr. 5709.
41. LRKT. 2014 m. liepos 11 d. nutarimas byloje nr. 16/14-29/14. *Teisės aktų registras*, 2014, nr. 10117.
42. LRKT. 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas byloje nr. 41/14-42/14-45/14-46/14-47/14-48/14-49/14-50/14-51/14-52/14-53/14-56/14-57/14-58/14-59/14-60/14. *Teisės aktų registras*, 2015, nr. 18423.
43. EŽTT. 1981 m. birželio 23 d. sprendimas byloje *Le Compte, Van Leuven ir De Meyere v. Belgija*.
44. EŽTT. 1993 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Sigurdur A. Sigurjónsson v. Islandija*.
45. EŽTT. 1999 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *Chassagnou ir kt. v. Prancūzija*.
46. EŽTT. 2001 m. balandžio 3 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *O.V.R. v. Rusija*.
47. EŽTT. 2002 m. liepos 4 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Köll v. Austrija*.
48. EŽTT. 2003 m. lapkričio 16 d. sprendimas dėl priimtumo byloje *Popov ir kt., Vakarelova, Markov ir Bankov v. Bulgarija*.

49. EŽTT. 2004 m. spalio 12 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Bota v. Rumunija*.
50. EŽTT. 2004 m. lapkričio 18 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Slavic University in Bulgaria ir kt. v. Bulgarija*.
51. EŽT KOMISIJA. 1989 m. rugsėjo 8 d. Komisijos sprendimas dėl priimtino byloje *Revert v. Prancūzija*.
52. EŽT KOMISIJA. 1990 m. liepos 2 d. Komisijos sprendimas byloje *A ir kt. v. Ispanija*.
53. EŽT KOMISIJA. 1991 m. liepos 10 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Weiss v. Austrija*.
54. EŽT KOMISIJA. 1994 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *Casado Coca v. Ispanija*.
55. ESTT. 2002 m. vasario 19 d. sprendimas byloje *C-309/99 Wouters and others*.
56. ESTT. 2013 m. vasario 28 d. sprendimas byloje *C-1/12 Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*.
57. LVAT. 2009 m. birželio 12 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS146-293/09.
58. LVAT. 2009 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. A502-1153/09.
59. LVAT. 2009 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje nr. A525-1320/09.
60. LVAT. 2011 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS492-766/11.
61. LVAT. 2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS438-306/13).
62. LVAT. 2015 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS1360-662/15.
63. LVAT. 2015 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. eAS1418-146/15.
64. LVAT. 2016 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje nr. A-320-146/16.
65. LVAT. 2016 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje nr. A-1441-552/16.
66. LVAT. 2017 m. sausio 9 d. nutartis administracinėje byloje nr. I-9-756/17.
67. LVAT. 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje nr. AS-24-143/17.
68. LVAT. 2017 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje nr. A-2902-556/17.
69. LVAT. 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje nr. eA-328-556/17.
70. LVAT. 2017 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje nr. eAS-517-438/17.
71. Kolegija. 2007 m. gegužės 22 d. nutartis byloje nr. T05/07.
72. Kolegija. 2007 m. spalio 22 d. nutartis byloje nr. T10/07.
73. Kolegija. 2007 m. spalio 24 d. nutartis byloje nr. T45/07.
74. Kolegija. 2007 m. spalio 24 d. nutartis byloje nr. T49/07.
75. Kolegija. 2008 m. balandžio 1 d. nutartis byloje nr. T15/08.
76. Kolegija. 2010 m. sausio 7 d. nutartis byloje nr. T01/10.
77. Kolegija. 2012 m. balandžio 3 d. nutartis byloje nr. T62/12.
78. Kolegija. 2013 m. birželio 25 d. nutartis byloje nr. T67/13.
79. Kolegija. 2014 m. kovo 28 d. nutartis byloje nr. T15/14.
80. Kolegija. 2015 m. sausio 30 d. nutartis byloje nr. T6/15.
81. Kolegija. 2016 m. gruodžio 8 d. nutartis byloje nr. T103/16.
82. VAAT. 2008 m. lapkričio 21 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I4202-624/08.
83. VAAT. 2010 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I643-624/10.
84. VAAT. 2010 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje nr. I1947-484/10.
85. VAAT. 2013 m. vasario 25 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I1270-643/13.
86. VAAT. 2013 m. gegužės 20 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I2445-168/13.
87. VAAT. 2013 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje nr. I4154-171/13.
88. VAAT. 2015 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje nr. I6287-811/15.
89. VAAT. 2015 m. gegužės 3 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I4006-643/16.
90. VAAT. 2015 m. lapkričio 17 d. sprendimas administracinėje byloje nr. I10757-580/15.
91. VAGK. 2008 m. balandžio 8 d. sprendimas nr. 08/05-4R-63.
92. VAGK. 2008 m. gegužės 30 d. sprendimas nr. 08/05-4R-98.
93. VAGK. 2008 m. birželio 27 d. sprendimas nr. 08/03-4R-123.
94. VAGK. 2014 m. vasario 10 d. sprendimas nr. 3R-AG-38/04-14.
95. VAGK. 2014 m. rugsėjo 29 d. sprendimas nr. 3R-AG-312/05-14.

Teisės aktų parengiamoji medžiaga

96. 2010 m. kovo 19 d. Viešojo administravimo įstatymo 2, 4, 41, 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas nr. XIP-1834.

97. 2010 m. spalio 28 d. Pasiūlymas dėl Viešojo administravimo įstatymo 2, 4, 4(1), 6, 7, 8, 11, 14, 23, 24 ir 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymo projektui nr. XIP-1834.

PROBLEMATIC ASPECTS OF ATTRIBUTING ASSOCIATIONS TO PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Evelina Agota Vitkutė

S u m m a r y

Article analyses problematic issues arising out of legal regulation, case law and legal doctrine related to possibilities for certain associations to perform public administration functions in Lithuania. First part of the article analyses the rationale of the provisions of laws that define that special laws may authorise particular associations to perform public administration activities. Second part assesses the jurisprudence of administrative courts, which, currently, is the main source revealing examples of associations that are or are not regarded as public administration bodies. Final part of the article verifies how and to what extent the activities of associations in the field of public administration are compliant with the doctrine of associations' autonomy from the public government. Conclusions are made that possibilities of associations to act as public administrators have constitutional grounds and are in line of the jurisprudence of the Constitutional Court, it is recommended that the administrative courts would apply unified functional test for assessing the activities of associations in the field of public administration. It is also suggested that two separate categories of associations should be clearly distinguished: 1) fully voluntary associations and 2) associations, establishment and functions thereof, are determined by special laws, i.e. by legislator. This would allow to more properly validate attribution of public administration activities to the latter group of associations.

Įteikta 2017 m. spalio 11 d.

Priimta publikuoti 2018 m. sausio 30 d.