DOI numeris (suteikiamas atsiuntus disertaciją spausdinti)
https://orcid.org/0000-0002-1770-259X

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Eimantė Pogužinskė

Ūkio subjektų veiklos priežiūra Lietuvos viešajame administravime

DAKTARO DISERTACIJA

Socialiniai mokslai,
Teisė (S 001)

VILNIUS 2023

Disertacija rengta 2018–2023 metais Vilniaus universitete.
Mokslinius tyrimus rėmė Lietuvos mokslo taryba.

Mokslinė vadovė – prof. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001.

Gynimo taryba:
Pirmininkas – prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).
Nariai:
prof. dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001),
prof. dr. Aurelijus Gutauskas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001),
prof. habil. dr. Gintaras Švedas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001),
prof. habil. dr. Bartosz Wojciechowski (Lodzės universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Disertacija ginama viešame Gynimo tarybos posėdyje 2023 m. rugsėjo mėn. 15 d. 13 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Kazimiero Leono Sapiegos (302) auditorijoje ir nuotoliniu būdu (gynimas hibridiniu būdu).
Adresas: Saulėtekio al. 9, Vilnius 10221, Lietuva, tel. +370 5 236 6185; el. paštas tf@tf.vu.lt

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje ir VU interneto svetainėje adresu:
https://www.vu.lt/naujienos/ivykiu-kalendorius

DOI numeris (suteikiamas atsiuntus disertaciją spausdinti)
https://orcid.org/0000-0002-1770-259X

VILNIUS UNIVERSITY

Eimantė Pogužinskė

Supervision of the Activities of Economic Entities in Lithuanian Public Administration

DOCTORAL DISSERTATION

Social Sciences,
Law (S 001)

VILNIUS 2023

The dissertation was prepared between 2018 and 2023 at Vilnius University. The research was supported by Research Council of Lithuania.

Academic supervisor – Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, Social Sciences, Law, S 001).

This doctoral dissertation will be defended in a public meeting of the Dissertation Defence Panel:

Chairman – Prof. Habil. Dr. Vytautas Nekrošius (Vilnius University, Social Sciences, Law, S 001).
Members:
Prof. Dr. Ieva Deviatnikovaitė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001),
Prof. Dr. Aurelijus Gutauskas (Vilnius University, Social Sciences, Law, S 001),
Prof. Habil. Dr. Gintaras Švedas (Vilnius University, Social Sciences, Law, S 001),
Prof. Habil. Dr. Bartosz Wojciechowski (University of Lodz, Social Sciences, Law, S 001).

The dissertation shall be defended at a public meeting of the Dissertation Defence Panel at 13:00 on 15 September 2023 in Room 302 of the Faculty of Law.
Address: Saulėtekio al. 9, Vilnius 10221, Lithuania
Tel. +370 5 236 6185; e-mail: tf@tf.vu.lt

The text of this dissertation can be accessed at the Vilnius University Library, as well as on the website of Vilnius University:
www.vu.lt/lt/naujienos/ivykiu-kalendorius

SANTRUMPOS

ABTĮ	Administracinių bylų teisenos įstatymas
ADTAĮ	Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas
angl.	anglų kalba
ANK	Administracinių nusižengimų kodeksas
ATPK	Administracinių teisės pažeidimų kodeksas
BDAR	2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas)
Chartija	Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija
d.	diena, dalis
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
ECB	Europos Centrinis Bankas
EIMIN	Ekonomikos ir inovacijų ministerija
ES Muitinės kodeksas	2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas
ES	Europos Sąjunga
ESTT	Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
EŽTT	Europos Žmogaus Teisių Teismas
Komisija	Europos Komisija
Konvencija	Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija
LAT	Lietuvos Aukščiausiasis Teismas
LVAT	Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas
m.	metai
MAĮ	Mokesčių administravimo įstatymas
p.	punktas, papunktis, puslapis
pan.	panašiai

pvz.	pavyzdžiui
Reglamentas Nr. 773/2004	2004 m. balandžio 7 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 773/2004 dėl bylų nagrinėjimo Komisijoje pagal Sutarties 81 ir 82 straipsnius tvarkos
Reglamentas Nr. 1/2003	2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo
Reglamentas Nr. 1024/2013	2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika
SESV	Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
str.	straipsnis
t. y.	tai yra
VAĮ	Viešojo administravimo įstatymas
VDAI	Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija
VDI	Valstybinė darbo inspekcija
VDIĮ	Valstybinės darbo inspekcijos įstatymas
VMI	Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos
vok.	vokiškai
žr.	žiūrėkite

Lietuvos Respublikos institucijų, *inter alia*, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, Lietuvos Respublikos įstatymų, *inter alia*, Lietuvos Respublikos Konstitucijos, pavadinimai šiame tyrime koncentruotumo dėlei vartojami be žodžių „Lietuvos Respublikos“.

TURINYS

ĮVADAS 10
1. ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS PAGRINDAI 29
1.1. Konstituciniai ūkio subjektų priežiūros pagrindai 29
1.2. Pagrindiniai ūkio subjektų veiklos priežiūros bruožai 36
1.3. Ūkio subjektų priežiūros strategijos 45
2. ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS RAIDA IR ANALIZĖ SKIRTINGAIS POŽIŪRIAIS 54
2.1. Ūkio subjektų veiklos priežiūros įtvirtinimas teisiniame reguliavime .. 54
2.1.1. Pradinė ekspresija ir plėtotė 54
2.1.2. Pokytis po esminių reformų 57
2.1.3. Naujausi teisinio reguliavimo pakeitimai ir tvarumo siekis 69
2.2. Administracinės teisės doktrinos požiūris 75
2.3. Požiūris LVAT praktikoje 80
2.4. Novatoriško teisinio reguliavimo įgyvendinimas instituciniu lygmeniu 83
3. INSTITUCINIAI ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS ASPEKTAI IR ADRESATAI 88
3.1. Priežiūrą atliekantys subjektai 88
3.2. Priežiūros subjektų teisės ir pareigos 96
3.3. Ūkio subjektų veiklos priežiūros adresatai 104
4. ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS FUNKCIJOS 118
4.1. Prevencinė-komunikacinė veikla 119
4.1.1. Metodinės pagalbos teikimas 119
4.1.2. Pagrindiniai konsultavimo aspektai 120
4.1.3. Vadovavimasis klaidinga konsultacija 130
4.2. Ūkio subjektų veiklos patikrinimai 136
4.2.1. Stebėsena 137
4.2.2. Patikrinimų susiejimas su rizikos vertinimu 138

4.2.3. Pareiga planuoti patikrinimus 144
4.2.4. Neplaninių patikrinimų ekstraordinarumas 148
4.2.4.1. Kontroliniai pirkimai 152
4.2.4.2. Ūkio subjektų sankcionavimas 155
4.3. Poveikio priemonių taikymas 164
4.3.1. Poveikio priemonių samprata 165
4.3.2. Poveikio priemonių tikslas 176
5. NACIONALINĖ IR SUPRANACIONALINĖ ŪKIO SUBJEKTŲ PAGRINDINIŲ PROCEDŪRINIŲ TEISIŲ APSAUGA 179
5.1. Konstituciniai procedūrinių teisių apsaugos pagrindai 179
5.2. Ūkio subjektų priežiūrai reikšmingi bendrieji ES teisės principai ... 182
5.2.1. Teisė į gerą administravimą ir gero administravimo principas 186
5.2.2. Teisės į gynybą principas 192
5.2.3. Teisės būti išklausytam principas 195
5.2.4. Teisės susipažinti su savo byla principas 198
5.2.5. Teisės neduoti parodymų prieš save principas 205
5.2.6. Teisės gauti motyvuotą sprendimą principas 212
5.2.7. Veiksmingos teisinės gynybos principas 214
5.3. Procedūrinių teisių sisteminimas nacionaliniu lygmeniu 218
5.4. Pagrindinių procedūrinių teisių įtvirtinimas *lex specialis* 222
5.5. Įstatyminių nuostatų ir bendrojo pobūdžio principų taikymas LVAT praktikoje 223
5.5.1. VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36[8] str.) normų taikymas 224
5.5.2. Gero administravimo principo taikymas 226
5.5.3. Teisės būti išklausytam principo taikymas 229
5.5.4. Teisė susipažinti su patikrinimo medžiaga 233
5.5.5. Teisės neduoti parodymų prieš save principas ir ūkio subjekto pareiga bendradarbiauti 236
5.5.6. Teisė gauti motyvuotą sprendimą 240
5.5.7. Teisė kreiptis į teismą ginčijant priežiūros institucijos sprendimus . 243

6. *LEX GENERALIS* IR *LEX SPECIALIS* PROBLEMATIKA PRIŽIŪRINT ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLĄ 258
6.1. VAĮ nuostatų dėl patikrinimų ir pagrindinių procedūrinių teisių taikymo išimčių pagrįstumas 258
6.2. Naujo reglamentavimo poreikis 277
IŠVADOS 279
PASIŪLYMAI 282
LITERATŪROS SĄRAŠAS 283
PRIEDAI 347
SUMMARY 367
INFORMACIJA APIE AUTORĘ (CV) 394
PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS 395
INFORMATION ABOUT THE AUTHOR (CV) 396
LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS BY THE AUTHOR (CV) 397

ĮVADAS

Ūkio subjektų[1] veiklos priežiūra (toliau – ir ŪSVP, ūkio subjektų priežiūra, verslo priežiūra) yra viena iš būtinų tvarios ir efektyvios ekonomikos funkcionavimo prielaidų, kuriai būdinga valdžios, ūkio subjektų ir visuomenės sąveika. Įvairi ūkinė veikla[2] neišvengiamai kelia aplinkos apsaugos, visuomenės sveikatos ir kitų konstitucinių vertybių apsaugos klausimus, todėl valstybė, pasitelkdama teisinio reguliavimo priemones, veikia kaip reguliatorė, siekianti užtikrinti sklandų ekonomikos veikimą ir visuomenės interesų apsaugą. Ūkio subjektų veiklos priežiūra[3] yra svarbi ne tik šalies ekonominiam vystymuisi ir visuomeniniam gėriui tenkinti, bet ir teisinės valstybės principui stiprinti.

Kai kurių autorių vertinimu, teisės aktų laikymosi priežiūros mechanizmo ištakos siekia senus laikus, apimančius tam tikrų valstybinių taisyklių ar įstatymų įvedimą, pavyzdžiui, tam tikrą administracinę sistemą Egipto Karalystėje (pvz., drėkinimo klausimais), muitų ir mokesčių kontrolės sistemą Senovės Atėnuose ir Romoje, verslo patalpų patikrinimus viduramžiais, valstybės vykdomų ūkio subjektų patikrinimų išplėtojimą industrializacijos laikotarpiu (Blanc, 2013, p. 4). U. Sinclairo knyga „Džiunglės“, kurioje vaizduojama pirmųjų lietuvių emigrantų patirtis ir alinantis darbas Čikagos skerdyklose XX a. pradžioje, dažnai pristatoma kaip kūrinys, davęs postūmį nacionaliniam judėjimui už maisto saugą ir griežtesnei įmonių kontrolei Jungtinėse Amerikos Valstijose (Sinclair, 2022; Francis, 2020). N. Gogolio kūrinys „Revizorius“ puikiai iliustruoja sumaištį, kurią kelia valstybės įgaliojimus kontroliuoti turinčių pareigūnų vizitai (Gogolis,

[1] Šiame tyrime paprastai vartojamas ūkio subjekto terminas, išskyrus atskirus atvejus. Siekiant išvengti pasikartojimų ir siekiant teksto sklandumo, kaip sinonimas gali būti vartojamas terminas „verslo subjektas“. Ūkio subjektas paprastai yra vertinamas kaip bendresnis terminas nei verslo subjektas (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 26), be to, tokį terminą vartoti yra pasirinkęs įstatymų leidėjas. Daugiau apie ūkio subjekto sampratą žr. 3.3. skyrių.

[2] Apie ūkinės veiklos sampratą žr. 3.3. skyrių.

[3] Valstybės taikomų priemonių ūkio subjektų veikimo srityse įgyvendinimas gali būti įvardijamas kontrolės arba priežiūros terminais. Nors šie terminai dažnai apibrėžiami *idem per idem* (kontrolė – patikrinimas; darbo, pareigų, priimtų nutarimų vykdymo priežiūra; priežiūra – saugojimas, stebėjimas, kontrolė (Lietuvių kalbos žodynas); kontrolė – ko nors tikrinimas, priežiūra (Tarptautinių žodžių žodynas, 1985, p. 264), pažymėtina, kad kontrolė yra plati samprata, kuri taip pat gali būti suprantama kaip neigiama priemonė, siejama su griežtais reikalavimais ir baudimu. Tačiau šiame disertaciniame tyrime kontrolės terminas yra vartojamas kaip bendroji sąvoka, apimanti valstybės priemonių, naudojamų ūkinei veiklai reguliuoti, visumą, o priežiūra vartojama kaip speciali sąvoka – viena iš kontrolės sričių. Toks sąvokų vartojimas pasirinktas išanalizavus Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, VAĮ nuostatas ir nacionalinės administracinės teisės doktriną.

2020)[4]. Taigi ūkio subjektų priežiūra įvairiais laikais kelia susirūpiną bei diskusijas visuomenėje, versle ir viešajame sektoriuje. ŪSVP temai būdingas itin platus kontekstas – daugialypiai visuomenės ir verslo interesai, skirtingos ūkinės veiklos sferos ir daugiainstitucinis priežiūros mechanizmas, taikantis skirtingą specialųjį teisinį reguliavimą, taip pat bendrąsias priežiūros nuostatas.

Tyrimo aktualumas ir problematika

Ūkio subjektų priežiūra Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir nuo planinės ekonomikos pereinant prie rinkos ekonomikos, 2001 m. įstojus į Pasaulio prekybos organizaciją, o labiausiai – 2004 m. prisijungus prie ES, kurioje laisvė užsiimti verslu visada buvo ypatingos svarbos klausimas, siekiant sukurti stiprų atsaką 2008 m. ekonominei krizei, išgyveno transformacijos laikotarpį, kuris reiškėsi dominuojančio atgrasomojo požiūrio ir ŪSVP paskirties kaita, šiuo metu apimančia ir siekį atliepti tvarios ekonominės veiklos aspektus.

Modifikuotas ŪSVP institutas[5], *expressis verbis* įtvirtintas VAĮ, egzistuoja daugiau nei dešimtmetį ir visos teisinės sistemos kontekste vis kelia aktualius klausimus: nepavaldžių subjektų priežiūra nacionalinės teisės doktrinoje ir teismų praktikoje nėra suprantama vienareikšmiškai arba dažnai suprantama tik kaip siaura jos sritis – baudimas, o VAĮ ir specialiųjų įstatymų santykis yra neaiškus.

ŪSVP, vadovaujantis teismų praktikoje pateikiamu vertinimu, suponuoja klausimus, susijusius su administracinės procedūros koncepcijos persvarstymu (mokslinėse konferencijose ir teisės doktrinoje vis keliami viešojo administravimo problematiką liečiantys klausimai, pvz., susiję su administracinės procedūros pernelyg siauru apibrėžimu; Andrijauskaitė, 2020; Novikovas, Pranešimas mokslinėje praktinėje..., 2022, 1 val. 14 min.), tam tikrų sričių priskyrimu administracinės atsakomybės sistemai (pvz., ES

[4] N. Gogolio pjesės „Revizorius“ eilutės „Aš sukviečiau jus, ponai, tam, kad praneščiau jums itin nesmagią žinią: pas mus atvyksta revizorius“ jau yra tapusios klasika (Gogolis, 2020, p. 11).

[5] Pažymėtina, kad šiame tyrime ŪSVP institutas yra vertinamas kaip teisės normų, reglamentuojančių ŪSVP teisinius santykius, visuma ir kaip vienas iš viešojo administravimo, kuris yra administracinės teisės šakos posistemė, institutų. Viešajame administravime yra daug institutų, pvz., administracinės priežiūros, viešojo administravimo subjektų veiklos kontrolės, administracinio reglamentavimo, administracinių paslaugų teikimo, viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir kt. ŪSVP institutas apima tik tam tikrą viešojo administravimo dalį ir ne visi viešojo administravimo subjektai atlieka ŪSVP. ŪSVP institutas teisės doktrinoje yra vertinamas kaip administracinės priežiūros instituto dalis (pvz., Deviatnikovaitė, 2021, p. 521).

finansinės paramos santykių), konsultacijų oficialumo ir poveikio priemonių vertinimo problemomis.

Be to, teisėkūros subjektų ketinimai rodo prielaidas keisti esamą teisinį reguliavimą, sukuriant atskirą ŪSVP reglamentuojantį įstatymą (2020 m. gegužės 12 d. Lietuvos Respublikos...). Tačiau kyla klausimas, ar iš tiesų egzistuoja toks poreikis. Juolab kai VAĮ bendrųjų ūkio subjektų priežiūros nuostatų taikymas priežiūros institucijų[6] veikloje ir jų aiškinimas teismų praktikoje vis dar nėra stabilus.

Atlikus teisinio reguliavimo pakeitimus, nacionaliniame kontekste imta siekti didesnės ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos. Štai 2014 m. atliktais VAĮ pokyčiais, įtvirtinus esmines poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams nuostatas, buvo siekiama sustiprinti procedūrinių garantijų[7] užtikrinimą ūkio subjektams (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 36(1), 36(2) straipsnių...). Šių pokyčių išraiška – VAĮ 4 skirsnio atskiras straipsnis (36[8] str., pagal 2020 m. gegužės 28 d. VAĮ Nr. XIII-2987 redakciją – 37 str.), apibrėžiantis ūkio subjektų pagrindines procedūrines teises[8], kurios turi būti jiems užtikrinamos ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje.

Tačiau teismų praktikoje vis dar gausu atvejų, kai priežiūros institucijų sprendimai dėl poveikio priemonių taikymo yra panaikinami dėl pagrindinių procedūrinių teisių pažeidimo. Administracinėse bylose atskleidžiami procedūrinių teisių pažeidimo atvejai, dažnai lemiantys ir priežiūros subjekto administracinio sprendimo panaikinimą, paprastai susiję su gero administravimo principo, teisės į gynybą, teisės būti išklausytam, teisės gauti motyvuotą sprendimą neužtikrinimu. Be to, teismų praktikos analizė atskleidžia, kad teisė apskųsti priežiūros institucijos sprendimą pradėti

[6] Šiame tyrime terminai „ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančios institucijos“ ir „priežiūros institucijos“ vartojami sinonimiškai.

[7] Procedūrinių teisių ir procedūrinių garantijų terminai šiame tyrime vartojami sinonimiškai. Nors yra teigiančių, kad procedūrinės teisės yra ne kas kita, kaip tos pačios procesinės teisės (Šedbaras, 2002, p. 44–45, 51; Šedbaras, 2006, p. 63–69), arba atskiriančių procedūrinius ir procesinius klausimus (Driukas, 2018, p. 63–65; Markevičiūtė, 2022, p. 18), siekiant pažymėti, kad šiame tyrime koncentruojamasi į priežiūros institucijos turimas užtikrinti ūkio subjektų teises jų priežiūros (atitinkamos administracinės procedūros plačiuoju požiūriu) metu – galimo ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje, *inter alia*, taikant poveikio priemones, pasirinktas procedūrinių teisių terminas.

[8] VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintos ūkio subjektų teisės būti informuotam apie galimą pažeidimą, susipažinti su medžiaga ir būti išklausytam, gauti motyvuotą administracinį sprendimą, apskųsti administracinį sprendimą šiame tyrime vertinamos kaip pagrindinės procedūrinės teisės. Toks priskyrimas pasirinktas įvertinus VAĮ atliktą dalinę kodifikaciją ir Konstitucinio Teismo, LVAT ir ESTT praktikos analizės pagrindu.

neplaninį patikrinimą ar kitus patikrinimo procedūros sprendimus yra vertinama netolygiai. Taip pat administraciniai teismai gana retai eksplicitiškai taiko būtent VAĮ įtvirtintas ūkio subjektams skirtas procedūrines teises. Todėl kyla klausimas, ar 2014 metais atlikti (2015 m. įsigalioję) teisinio reguliavimo pakeitimai (priėmus VAĮ 36[8] str., vėliau – 37 str.) suponavo kokybiškai aukštesnę ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugą taikant poveikio priemones, vertinant iš 2023 m. perspektyvos, kitaip tariant, ar teisinio reguliavimo pokyčiai pasiekė nustatytus tikslus.

Teisės doktrinoje ir mokslinėse konferencijose pastaruoju metu itin aktyviai keliami klausimai, susiję su procedūrinių teisių apsauga. Aktualumo nepraranda nacionalinėje teisėje jau nemažai analizuotas gero administravimo principas. Jo svarba yra nuolat pabrėžiama, akcentuojant ES teisės ir nacionalinės teisės bei teisminės praktikos ryšį (Mokslinė praktinė nacionalinė konferencija „Lietuvos administracinė teisė..., 2022; Nuotolinė konferencija „Konkurencijos..., 2021). Teisės būti išklausytam ribojimui, priežiūros institucijai kreipiantis į teismą dėl ūkio subjekto veiklos sankcionavimo, mokslinėse konferencijose išsakoma kritika iš teisės doktrinos ir praktikos atstovų (Mizaras, Pranešimas „Pagrindinių teisių..., 2020; Einikienė, Pranešimas „Sankcionavimas administraciniame..., 2021). Teisės doktrinoje pastebimas teisės tylėti ar neduoti parodymų prieš save kodifikavimo trūkumas (Raižys, Nasutavičienė, 2018; Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020; Markevičiūtė, 2022, p. 290–296). Teismų atstovai diskutuoja dėl teorinių ir praktinių klausimų, susijusių su administracinių sankcijų skyrimu (Administrative Sanctions in European Law, 2017). Klausimus dėl verslo švietimo ar baudimo konkurencijos teisės plotmėje L. Butkevičius kėlė dar 2011 m. (Konferencija „Konkurencijos laisvės...“), o diskusijos dėl efektyvaus Konkurencijos įstatymo įgyvendinimo ir ūkio subjektų procesinių teisių balanso vyksta ir pastaruoju metu (VU Teisės fakultetui – 380, 2021; konferencija „Konkurencijos teisės aktualijos 2023“). Diskusija dėl ūkio subjektų teisės į Konkurencijos tarybos atliekamo tyrimo metu priimamų tarpinio pobūdžio sprendimų savarankišką teisminę peržiūrą yra aktuali ir dėl šiomis dienomis EŽTT kritikuojamos nacionalinių teismų praktikos (*Kesko Senukai prieš Lietuvą*, 2023).

Savo ruožtu Valstybės kontrolė kritikuoja verslo kontrolės mechanizmą dėl to, kad beveik dešimtmetį įgyvendinama ūkio subjektų priežiūros sistemos pertvarka yra sutelkta į priežiūros institucijų konsolidavimą, o ne į vykdomų funkcijų efektyvumo gerinimą, tarpusavio bendradarbiavimo stiprinimą (Ar

Lietuvos verslo..., 2018, p. 7)[9]. Valstybės kontrolė pabrėžia, kad priežiūros institucijos, atlikdamos verslo priežiūrą, turėtų laikytis bendro požiūrio (Valstybinio audito ataskaita. Ūkio subjektų veiklos..., 2020, p. 11–12). Nors tam tikros priežiūros sritys yra išskiriamos iš bendrųjų VAĮ nuostatų dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų (33 str.) ir poveikio priemonių (37 str.) taikymo. Tokio išskyrimo pagrįstumas, įskaitant ir klausimus dėl procedūrinių garantijų fragmentacijos, lemia diskusijas teisės moksle (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 279; Markevičiūtė, 2022, p. 77–78; Lietuvoje – stiprus atsakingo…, 2016) ir suponuoja praktinio taikymo problemų.

Ūkio subjektų priežiūros aktualumą bei problematiką atspindi ir platus socialinis fonas. Štai naujausi „Grigeo Klaipėda“ ir kiti teršalų leidimo į aplinką atvejai, gaisras Alytuje ir gyvūnų veisyklų-daugyklų skandalas[10] dar kartą parodė priežiūros aktualumą ir atskleidė jos trūkumus. Atliktas žurnalistinis tyrimas išryškino transporto sektoriaus probleminius aspektus, dėl kurių Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ atstovas komentavo, kad šią sritį kontroliuoja 20 institucijų, tačiau teisės aktų pažeidimai nėra nustatomi (Davidonytė, Pancerovas, Laisvės TV tyrimas „Fūrų vergai“, 1 val. 53 min.). Pastarojo meto didelę žalą aplinkai padariusi ūkio subjektų veikla ir konkretūs rezonansiniai netinkamos verslo priežiūros pavyzdžiai atvėrė nacionalinės reguliavimo politikos spragas bei leidžia daryti prielaidą, jog ūkio subjektų veiklos patikrinimai nėra planuojami veiksmingai, o rizikos nėra įvertinamos tinkamai.

Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, pažymėtina, kad ŪSVP teisiniam reguliavimui ypač aktualus teisinio tikrumo ir aiškumo imperatyvų užtikrinimas (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d., 2020 m. gruodžio 7 d. ir kt. nutarimus). Todėl verslo priežiūros teisinio reguliavimo tyrimas nėra savitikslis, o, be kita ko, atskleidžiantis, ar juo yra išpildomi minėti konstituciniai imperatyvai.

[9] Tiesa, kad priežiūros institucijų skaičius yra nuolat mažinamas ir nuo 2023 m. liepos 1 d. jis siekia 51 instituciją, nors štai 2010 m. veikė net 79 priežiūros institucijos (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo…, 2018, p. 19).

[10] 2020 m. pradžioje buvo nustatyta, kad „Grigeo Klaipėda“ leido į Kuršių marias nevalytas nuotekas ir tuo padarė didžiulę žalą aplinkai. Šis atvejis paskatino ir kitus vandentvarkos įmonių patikrinimus, kurių metu buvo rasta nelegalių nuotekų vamzdžių Utenoje (UAB „Kibiras“) ir Kėdainiuose (AB „Nordic Sugar Kėdainiai“), taip pat plastiko dalelių UAB „Vilniaus vandenys“ nuotekose (Andrukaitytė, Jašinskienė, 2020; Zulonas, 2020). 2019 m. spalio mėn. Alytuje naudotų padangų perdirbimo įmonėje „Ekologistika“ kilęs gaisras atskleidė priežiūros trūkumus priešgaisrinės apsaugos srityje (Nakrošis, 2019), o 2020 m. rugsėjo mėn. kilęs gyvūnų (nelegalių) veisyklų-daugyklų skandalas iškėlė aikštėn Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos aplaidų darbą (Stangytė, Šakytė, 2020).

Teisinio tikrumo ir aiškumo imperatyvų suponuojamus reikalavimus užtikrinantis ŪSVP teisinis reguliavimas aktualus ir gerėjančios verslumo situacijos Lietuvoje bei augančio naujų įmonių skaičiaus kontekste (Inovacijų agentūra. Verslumo tendencijos Lietuvoje..., 2022). Inspekcijos ar patikrinimai yra vieni iš esminių verslo patiriamų administracinės naštos elementų, taip pat reikšmingas verslo plėtojimą ir augimą lėtinantis veiksnys. Pažangios ŪSVP klausimas Lietuvai siekiant atsisakyti posovietinės šalies šleifo ir pristatymui užsienyje kurti inovacijoms ir startuoliams patrauklios šalies įvaizdį yra ypač aktualus (Lietuvos pristatymo užsienyje 2020–2030 m. strategija, 2020). Be to, Lietuvai tapus EBPO[11] nare, ūkio subjektų priežiūros kokybė, tokio reguliavimo išsamumas ir aiškumas, nuoseklumas, atitiktis tarptautiniams standartams taip pat tapo viena iš aktualiausių temų. Tarptautinius standartus atitinkantis teisinis reguliavimas prisideda prie Lietuvos atvirumo ir patrauklumo investicijoms, skatina ekonominės veiklos augimą, efektyvumą ir kuria didesnę pridėtinę vertę.

Reikia pastebėti, kad teisinio reguliavimo pokyčiai prisidėjo prie geresnio šalies vertinimo pasauliniuose reitinguose (Ambrazevičiūtė, Baltrimas ir Mauricė-Mackuvienė, 2012, p. 31–32). Šie pasiekimai nebuvo trumpalaikiai – jų rezultatai atsispindi ir žvelgiant iš šių dienų perspektyvos: 2020 m. Lietuva Pasaulio banko „Doing business 2020“ reitinge užėmė 11-tą vietą pagal verslo sąlygų palankumą (The World Bank. Doing Business...), o pagal Pasaulio ekonominės laisvės indeksą Lietuva rikiuojasi 17-toje vietoje tarp beveik 180 valstybių (2022 Index of Economic…). Minėta pertvarka taip pat davė postūmį ir palankiam verslo požiūriui į jų veiklą prižiūrinčias institucijas stiprėti[12]. Nors verslo atstovai kai kuriais atvejais pažymi, kad priežiūros institucijos vis dar „demonizuoja“ verslą (Žinių radijas, 2021 m. rugsėjo 8 d. laida...).

Nepaisant teigiamų teisinio reguliavimo pokyčių įtakos Lietuvos vertinimui pasaulyje, reikšmingi įstatymų pokyčiai (VAĮ įtvirtintas atskiras skirsnis dėl ŪSVP, 2010 m., 2014 m. priimti teisinio reguliavimo pakeitimai) ir jų taikymas (išimtys) suponuoja ne tik praktines problemas, bet ir mokslinės

[11] Nuo 2018 m. liepos mėn. Lietuva yra EBPO narė. Būtent EBPO tarptautiniu mastu atlieka išsamius tyrimus dėl reguliavimo politikos atskirose valstybėse (OECD. Regulatory Policy by Country).

[12] Verslo priežiūros institucijų veiklą 2018 m. teigiamai vertino net 75 procentai verslo atstovų, o per metus šis skaičius paaugo 6 procentais (EIMIN. Lietuvos įmonės kasmet…, 2019). 2021 m. 88 proc. respondentų patikrinimų metu pastebėjo teigiamą inspektorių elgesį (EIMIN. Ūkio subjektų priežiūros institucijų..., 2021, p. 39). Nors, vadovaujantis naujausiais EIMIN duomenimis, ūkio subjektų, labai gerai ar gerai vertinančių priežiūros institucijas, 2022 m. sumažėjo (Švieslentė, 2022, p. 12).

analizės poreikį. Apibendrinant, šio disertacinio tyrimo problematiką nulemia ne tik teisėkūros pokyčiai, bet ir ydinga priežiūros institucijų praktika, teismų jurisprudencijos nevienareikšmiškumas, mokslinių tyrimų stoka.

Teorinė ir praktinė tyrimo reikšmė

Pristatant teorinę disertacinio tyrimo reikšmę reikia pastebėti, kad šiuo disertaciniu tyrimu prisidedama prie konkrečioje viešojo administravimo (administracinės priežiūros) srityje kylančios teorinės ir praktinės problematikos nagrinėjimo. Be to, šis disertacinis tyrimas tam tikrais aspektais yra ankstesnių mokslinių tyrimų tąsa (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 25; Markevičiūtė, 2022).

Siekiant atskleisti ŪSVP pokytį, disertacijoje įsitraukiama į diskusiją su nacionalinės administracinės teisės doktrinos pradininkais dėl administracinės priežiūros, *inter alia*, ŪSVP ir jos sampratos plėtojimo, šią diskusiją papildant ir užsienio autorių teoriniais darbais dėl teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijų bei procedūrinio teisingumo įtakos verslo priežiūrai.

Disertacijoje atliekamu tyrimu prisidedama prie tokių probleminių viešojo administravimo klausimų sprendimo, kaip, pavyzdžiui, susijusių su administracinės procedūros samprata, konsultavimo vertinimu, planinių ir neplaninių patikrinimų ypatumais, priežiūros institucijų pareigomis atliekant patikrinimus, poveikio priemonių samprata, rizikos vertinimo svarba ir tvarios plėtros koncepcija verslo priežiūros kontekste.

Vykdant ŪSVP susikerta priežiūros institucijos interesas atlikti efektyvią priežiūrą ir ūkio subjektų interesas apsaugoti savo subjektines teises ir turėti galimybę tinkamai pasinaudoti pagrindinėmis procedūrinėmis teisėmis. Tyrime analizuojamos ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės prisideda prie nacionalinių tyrimų šiais klausimais plėtojimo ir pratęsia juos būtent ŪSVP plotmėje, pabrėžiant Chartijos ir joje kodifikuoto gero administravimo principo įtaką, sprendžiant su verslo priežiūra susijusius klausimus, taip atskleidžiant ES teisėje nusistovėjusį bendrą asmenų procedūrinių teisių standartą ir jo taikymo aktualumą, sprendžiant su ūkio subjektų veiklos patikrinimais ar taikomomis poveikio priemonėmis susijusius klausimus.

Kita vertus, į verslo priežiūros problematiką negalima žvelgti vien tik iš viešojo administravimo ar administracinės teisės perspektyvos, nes šiam klausimui yra būdingas tarpdisciplininiškumas, dėl priežiūros kaštų valstybei ir poreikio užtikrinti efektyvų priežiūros funkcionavimą liečiantis ekonominius, vadybinius, politologinius klausimus ir pan. Tyrime analizuojant procedūrinių teisių užtikrinimą pasitelkiamos sociologinės bei psichologinės teisės aktų laikymosi priežastys. Teigiama, kad ūkio subjektų priežiūros strategijos

pasirinkimui reikalingos ne tik teisės, bet ir ekonomikos, sociologijos, psichologijos disciplinų žinios (Ottow, 2015, p. 7). Be to, griežtas administracinių sankcijų pobūdis susieja administracinę teisę su baudžiamąja teise.

Šis tyrimas gali suteikti pagrindą ir naujiems moksliniams tyrimams, susijusiems su ŪSVP tema, pavyzdžiui, apimančius savivaldos lygmeniu atliekamą verslo priežiūrą ir šioje srityje kylančią problematiką, prižiūrimų sričių siaurinimo galimybes ir pan.

Pristatant praktinę mokslinio tyrimo reikšmę, pažymėtina, kad atliktas mokslinis tyrimas turi tiesioginę praktinę reikšmę teisėkūros subjektams, priežiūrą atliekančioms institucijoms, nacionaliniams teismams ir ūkio subjektams.

Tyrimas atskleidžia bendruosius ŪSVP bruožus, kurių analizė parodo nacionalinio ŪSVP teisinio reguliavimo savitumą. Pagrindinių procedūrinių teisių analizė, apimanti ir ES teisminių institucijų praktiką, suteikia platesnes galimybes išspręsti probleminius klausimus.

Šiame tyrime pristatomi rezultatai, be keleto teisinį reguliavimą galinčių patikslinti pasiūlymų, įstatymų leidėjui turėtų atskleisti stabiliam ŪSVP instituto įsitvirtinimui ir nuoseklaus jį reglamentuojančio teisinio reguliavimo aiškinimo suformavimui teismų praktikoje reikšmingus aspektus. Tyrimo rezultatai suteikia galimybę verslo priežiūrą atliekančioms institucijoms ir ūkio subjektams geriau suprasti šios priežiūros turinį ir jos paskirtį. Be to, išsami verslo priežiūros teisinio reguliavimo analizė ir jo taikymo įžvalgos gali būti aktualios taikant ir kitas kontrolės formas viešojo administravimo sistemoje.

Atliktas tyrimas ir pateikta ES teisminių institucijų ir nacionalinių teismų praktikos analizė bei praktikos pavyzdžiai suteikia galimybę ūkio subjektams tiksliau pažinti ūkio subjektų pagrindines procedūrines teises, suteikia daugiau apibrėžtumo ir aiškumo jų veiklos patikrinimų metu bei platesnes pažinimo galimybes ginant ar apsaugant savo subjektines teises, o nacionaliniams teismams sudaro pagrindą pažvelgti į galimus teismų praktikos nenuoseklumus ar apsvarstyti alternatyvias praktikos formavimo kryptis.

Šio disertacinio **tyrimo objektas** – ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinis reguliavimas Lietuvos viešojo administravimo srityje ir jo pagrindiniai bruožai, šio reglamentavimo taikymas ir aiškinimas teismų praktikoje.

Siekiant visapusiškai atskleisti verslo priežiūrą Lietuvoje ir jos pagrindinius bruožus (pagrindinius verslo priežiūros principus, priežiūros subjektų kompetenciją ir pareigas, priežiūros adresatą, pagrindines verslo

priežiūros funkcijas ir ūkio subjektų pagrindines procedūrinės teises), pristatyti verslo priežiūros mechanizmą, analizuojami šią priežiūrą reguliuojantys teisės aktai: VAĮ, kuris vertinamas kaip *lex generalis*[13], ir specialieji įstatymai[14], reglamentuojantys atskiras ūkinės veiklos sritis ir įtvirtinantys atskirose ŪSVP srityse reikšmingus aspektus. Procedūrinių teisių įtvirtinimo analizė atliekama tik VAĮ ir specialiųjų įstatymų lygmeniu, neapimant poįstatyminių teisės aktų analizės. Tačiau poįstatyminių teisės aktų taikymo pavyzdžiai priežiūros institucijų veikloje pateikiami analizuojant kitus aspektus.

Tyrimas apima Konstitucinio Teismo, LVAT ir ES teisminių institucijų (ESTT ir Bendrojo teismo, anksčiau – Pirmosios instancijos teismo) praktikos analizę[15], tačiau neapima išsamios EŽTT praktikos analizės, išskyrus atskirus pavyzdžius[16]. Toks tyrimo laukas – koncentruotis į ES teisminių institucijų

[13] Teisės doktrinoje (Markevičiūtė, 2022, p. 174) ir teismų praktikoje (LVAT biuletenis Nr. 30, 2015, p. 429; LVAT 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje) VAĮ yra vertinamas kaip *lex generalis*. Tyrime vadovaujamasi skirtingomis VAĮ redakcijomis, atsižvelgiant ir į naujausiu 2020 m. gegužės 28 d. įstatymu Nr. XIII-2987 (galioja nuo 2023 m. sausio 1 d.) atliktus pakeitimus.

[14] Specialieji įstatymai tyrime analizuojami tiek, kiek reikšminga atskleisti ŪSVP ypatumus, taip pat vertinant išimčių iš bendrojo teisinio reguliavimo darymo pagrįstumą ir pateikiant procedūrinių teisių detalizavimo specialiuosiuose įstatymuose analizę. Nors kai kurie autoriai išskiria konkretų skaičių įstatymų, reguliuojančių administracinę atsakomybę (pvz., administracinę atsakomybę Lietuvoje reglamentuoja 31 įstatymas (Markevičiūtė, 2022, p. 11) ar VAĮ ir beveik 30 *legi speciali* (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 261), šio tyrimo atveju dėl plataus teisinio reguliavimo masto konkretus specialiųjų įstatymų skaičius neapibrėžtinas. Tačiau, pvz., analizuojant pagrindinių procedūrinių teisių įtvirtinimą specialiajame teisiniame reguliavime, specialiųjų įstatymų skaičius apibrėžiamas kiekybiškai – 50.

[15] Tyrime koncentruojamasi į pastarojo dešimtmečio LVAT praktikos analizę, ypač suformuotą bylose nuo 2012 m. (tikėtina, kad tokiu metu LVAT jau galėjo pasiekti ginčai, kuriems galėjo būti taikomos 2010 m. ir vėliau įsigaliojusios VAĮ verslo priežiūrai aktualios normos) iki 2022 m. rugsėjo mėn. (įskaitytinai; tačiau yra pateikiama ir keletas naujesnės teismų praktikos pavyzdžių; bylų, kurioms taikytina naujoji 2020 m. gegužės 28 d. VAĮ Nr. XIII-2987 redakcija, disertacijos rengimo metu LVAT nebuvo gausiai išnagrinėta). Esant poreikiui, pateikiami ir ankstesnės praktikos pavyzdžiai. Konstitucinio Teismo ir LVAT praktikos tyrimas vykdytas naudojant www.infolex.lt procesinių teismų sprendimų paieškos sistemą, konkrečias bylas atrenkant pagal raktinius žodžius ar taikytas teisės normas. Tyrime taip pat koncentruojamasi į naujausią ES teisminių institucijų praktiką, ypač suformuotą įsigaliojus Chartijai, tačiau pateikiami ir reprezentatyviausi ankstesnės praktikos pavyzdžiai. ES teisminių institucijų praktikos tyrimas vykdytas naudojant CURIA (europa.eu) procesinių sprendimų paieškos sistemą, konkrečias bylas atrenkant pagal raktinius žodžius ar taikytas teisės normas, teisės principus.

[16] Reikia pastebėti, kad apskritai Konvencija ir Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos yra reikšmingas šaltinis, iš kurio kildinami atitinkami įpareigojimai ūkio subjektams taikomų poveikio priemonių kontekste (LVAT 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje). Pažymima, kad teismų praktika, kurioje vadovaujamasi Europos Tarybos Ministrų Kabineto rekomendacijomis, didina teismų sprendimų autoritetą, padeda

jurisprudencijos analizę – pasirinktas dėl to, kad Chartijoje kodifikuotas gero administravimo principas apskritai sustiprinimo nacionalinį viešąjį administravimą ir verslo priežiūrą. Tai lėmė, kad ir teismų praktikoje susiformavo tradicija vadovautis Chartijoje apibrėžtu gero administravimo principu, kuris kokybiškai sustiprino ir ūkio subjektų procedūrines teises. Chartijos ir ES antrinės teisės nuostatų tyrimas yra reikšmingas ūkio subjektų procedūrinių teisių gynybai, pirma, dėl naujai suformuotos ESTT praktikos šiuo klausimu; antra, dėl ESTT praktikos, atskleidžiančios Chartijos nuostatų taikymą įvairioms visuomeninių santykių sritims (tokioms kaip mokesčių administravimo, konkurencijos, finansų rinkos, muitų ir kt.) ir jos aktualumą nacionalinei verslo priežiūrai. ESTT praktikos, susijusios su pagrindinių procedūrinių teisių apsauga ir Chartijos taikymu, analizė atskleidžia Lietuvos teismų praktikai reikšmingus dėsningumus ir gali prisidėti prie veiksmingesnio iš ES teisės išplaukiančių įsipareigojimų laikymosi. Bene labiausiai procedūrinės teisės ESTT praktikos kontekste yra išplėtotos būtent su verslo priežiūra susijusiose srityse, konkrečiai – konkurencijos teisės srityje, kuri dažnai pateikiama kaip pavyzdinė patikrinimų sritis. Be to, Konstitucinis Teismas nurodo, kad „procesinės ir kitos garantijos asmenims, traukiamiems administracinėn ir baudžiamojon atsakomybėn, taip pat nustatytos <...> Europos Sąjungos teisėje“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas). Taigi procedūrinių teisių įtvirtinimo laukas yra ir supranacionalinis.

Tyrime atliekama ESTT praktikos analizė apima Chartijos 41, 47 ir 48 straipsnių suponuojamos apsaugos, įskaitant gero administravimo, teisės į gynybą principų ir šių skėtinių principų sudėtinių elementų – teisės būti išklausytam, susipažinti su bylos duomenimis ir neduoti parodymų prieš save, teisės gauti motyvuotą sprendimą, taip pat ir teisės apskųsti priežiūros institucijos sprendimus, kaip veiksmingos teisinės gynybos principo dalį, tyrimą. Koncentruojantis, *inter alia*, į minėtus principus, analizuojama ir LVAT praktika. Nors teisė apskųsti priežiūros institucijos sprendimą yra susijusi su veiksmingos teisinės gynybos principu ir nepriklauso nuo

teismams geriau konkretinti Konvencijos nuostatas ir atskleisti naujų teisinių idėjų turinį ir kt. (Andrijauskaitė, 2018, p. 414–415). LVAT praktika, kurioje vadovaujamasi Europos Tarybos *soft law*, kaip prisidedanti prie konceptualaus gero administravimo principo plėtojimo, pozityviai vertinama ir tarptautiniame kontekste (žr. Stelkens, Andrijauskaitė, 2020; Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020, p. 581). Teisės doktrinoje dažnai lyginamas ir analizuojamas Konvencijos ir Chartijos suteikiamos procedūrinių teisių apsaugos lygis (Nasutavičienė, 2012; Anderson, 2017), pastaruoju metu taip pat tiriami iš Konvencijos išplaukiantys administracinio baudimo principai (Andrijauskaitė, 2019; 2022). Taip Europos Tarybos *soft law* ir EŽTT praktika teisės doktrinoje sulaukia reikiamo dėmesio.

priežiūros institucijos veiksmų (konkretaus administracinio sprendimo priėmimo nagrinėti teisme klausimus sprendžia teismas), sistemiškam ir visapusiškam ŪSVP koncepcijos atskleidimui reikšmingas ir šis aspektas, ypač atsižvelgiant į mokslinėse diskusijose keliamus klausimus dėl priežiūros institucijų patikrinimo metu priimamų tarpinio pobūdžio sprendimų apskundimo (pvz., Nuotolinė konferencija „Konkurencijos..., 2021; VU Teisės fakultetui – 380, 2021; konferencija „Konkurencijos teisės aktualijos 2023“), taip pat į minėtų principų tarpusavio sąsajas (pvz., teisė gauti motyvuotą administracinį sprendimą yra susijusi su teise į veiksmingą teisminę gynybą).

Dėl ribotos tyrimo apimties nevertinamos galimybės bei tikslingumas kai kurias verslo priežiūros sritis ar funkcijas perduoti asocijuotoms verslo struktūroms, privačiam sektoriui (savireguliacijai) ar savivaldybėms, tam tikrų teisinių santykių dereguliavimo klausimas, išskyrus atskirus tai iliustruojančius pavyzdžius. Dėl tų pačių priežasčių tyrimas neapima išsamios savivaldos lygmeniu atliekamos ŪSVP analizės. Be pateikiamo teorinio atribojimo, tyrime neieškoma ryšio ir sankirtos taškų tarp viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir šioje srityje besireiškiančios kontrolės formos (VAĮ 20 str.) bei verslo priežiūros, taip pat išsamiai neanalizuojamos kitos kontrolės formos, pasireiškiančios viešojo administravimo subjektų veikloje (pvz., auditas). Analizuojant poveikio priemonių sampratą, netiriamas konkrečių poveikio priemonių individualizavimo procesas ir proporcingos poveikio priemonės paskyrimo klausimas, įskaitant VAĮ 37 straipsnio 1 dalį, kurioje numatyta, kad poveikio priemonės ūkio subjektui skiriamos atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas įstatymuose numatytas aplinkybes. Tačiau, analizuojant poveikio priemonių sampratą, neišvengiama sankirta su administracinės atsakomybės taikymo sritimi. Tyrimas neapima teisės į privatumą patekimo į patalpas klausimu[17], išsamios analizės dėl teisės turėti advokatą ir vertėją.

Tyrimo tikslas – išsamiai ir sistemiškai išanalizuoti ūkio subjektų veiklos priežiūrą Lietuvos viešojo administravimo srityje, šios priežiūros teisinį reguliavimą ir jo taikymo praktiką, atskleidžiant ir įvertinant pagrindinius šios priežiūros bruožus.

Nurodytam tikslui pasiekti keliami tokie **tyrimo uždaviniai**:

[17] J. Nasutavičienė savo daktaro disertacijoje išsamiai analizuoja, ar Komisijos kratos privačiose patalpose atitinka Konvencijos 8 straipsnio 2 dalyje įtvirtintus reikalavimus (Nasutavičienė, 2012, p. 15, 126–145).

1) Išanalizuoti ir įvertinti ŪSVP raidą ir sampratą, pateikti vertinimą teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijų aspektu viešojo administravimo plotmėje.

2) Išanalizuoti ir atskleisti pagrindinius ŪSVP bruožus, jų integravimą reglamentavime ir raiškos būdus teismų praktikoje.

3) Išanalizuoti ir atskleisti ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių (suponuojamų gero administravimo principo, teisės į gynybą ir veiksmingos teisinės gynybos), atliekant jų veiklos priežiūrą, turinį nacionalinėje (Konstitucinio Teismo, LVAT) ir supranacionalinėje (ESTT) teismų praktikoje, taip pat Chartijoje kodifikuoto gero administravimo principo įtaką ūkio subjektų teisėms.

4) Analizuojant LVAT praktiką ir ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių sisteminimą VAĮ bei tam įtaką padariusius teisinius veiksnius, įvertinti, ar 2015 m. įsigalioję VAĮ pakeitimai, susiję su teisės į gynybą stiprinimu, prisidėjo prie kokybiškai aukštesnės ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių apsaugos.

5) Įvertinti, ar egzistuoja teisiškai pagrįstos priežastys tam tikrų ūkinės veiklos sričių (nelegalaus darbo, mokesčių, muitų, finansų rinkos, asmens duomenų apsaugos ir konkurencijos) priežiūrai netaikyti VAĮ (*lex generalis*) nuostatų dėl patikrinimų (VAĮ 33 str.) ir pagrindinių procedūrinių teisių (VAĮ 37 str. 2–5 d.).

Ginamieji teiginiai

1. Teisinio reguliavimo lygmeniu įvyko paradigminis ŪSVP pokytis, akcentuojantis priežiūros institucijų pareigą taikyti prevencines-komunikacines priemones, tokias kaip metodinė pagalba, įskaitant pareigą konsultuoti ūkio subjektus, o ne juos bausti. Šis pokytis, įgalinantis pasitelkti atsakomojo, patariamojo ir išmanaus teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijas, sudaro pagrindą plėtoti nacionalinės administracinės teisės doktrinoje pateikiamą ŪSVP sampratą bei kokybiškai stiprinti praktinį šio požiūrio taikymą.

2. ŪSVP Lietuvoje yra būdinga dalinė kodifikacija, o jos pagrindinius bruožus įtvirtinantis teisinis reguliavimas atskleidžia, kad toks reglamentavimas yra gana pažangus ir atitinkantis pasaulines gerosios praktikos tendencijas. Toks bendrąsias ūkio subjektų veikos priežiūros nuostatas įtvirtinantis teisinis reguliavimas sudaro pagrindus šias nuostatas adaptuotai taikyti visoms priežiūros sritims bei kurti teisinio tikrumo ir aiškumo imperatyvus užtikrinančią ir sistemiškai nuoseklią ŪSVP.

3. Gero administravimo principo kodifikavimas Chartijoje turėjo įtakos pagrindinių procedūrinių teisių sisteminimui VAĮ, taip pat tapo dažnai taikomu ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos vertinimo parametru LVAT praktikoje.

4. Nacionalinėje teismų praktikoje *lex generalis* nuostatos, reglamentuojančios ūkio subjektų pagrindines procedūrines teises, kaip teisinės gynybos priemonė yra naudojamos ribotai ir nepakankamai. Nors teisiniame reguliavime *expressis verbis* įtvirtino bendrojo ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių katalogo netaikymas teismų praktikoje nelemia ryškios ar itin netolygios ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių apsaugos skirtingose priežiūros srityse, tai suponuoja nevienodas galimybes ūkio subjektams pažįstant, ginant ar apsaugant savo subjektines teises, atitinkamai mažinant teisinės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną.

5. Bendrųjų nuostatų dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų (VAĮ 33 str.) ir ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių (VAĮ 37 str. 2–5 d.) taikymo išimtys kai kuriose priežiūros srityse kuria nepagrįstą fragmentaciją, todėl bendrųjų nuostatų taikymas turėtų būti kokybiškai stiprinamas ir taikomos kuo universaliau. Vis dėlto tam tikros išimtys iš bendrųjų nuostatų taikymo gali būti vertinamos kaip teisiškai pagrįstos.

Temos ištirtumo lygis ir disertacinio tyrimo mokslinis naujumas

Šiuo tyrimu ŪSVP Lietuvos viešajame administravime pirmą kartą išsamiai ir kompleksiškai analizuojama kaip vientisas institutas, išgryninant pagrindinius ŪSVP bruožus, tokius kaip pagrindiniai verslo priežiūros principai, priežiūros subjektų kompetencija ir pareigos, nuostatos dėl priežiūros adresato, pagrindinės ŪSVP funkcijos ir ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės, taip pat atskleidžiant šios priežiūros savitumą ir šioje viešojo administravimo srityje kylančią problematiką. Be to, tyrime išsamiai analizuojamas bendrojo teisinio reguliavimo (VAĮ) nuostatų dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymo išimčių tam tikros sritims pagrįstumas, kuris vis buvo pastebimas teisės doktrinoje, tačiau išsamiau neatskleistas.

Nacionaliniu lygmeniu viešojo administravimo institucijų vykdomą administracinę priežiūrą nagrinėjo R. Kalesnykas (Bakaveckas *et al.*, 2005), A. Andruškevičius (2004; 2010), J. Paužaitė-Kulvinskienė (2004; 2005), S. Šedbaras (2005), D. Urbonas (2005; 2007; 2013), I. Deviatnikovaitė (2008; 2009), A. Urmonas ir V. Kanapinskas (2010), L. Paškevičienė (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011), A. Bakaveckas (2012). Taigi verslo priežiūros klausimai buvo nagrinėti periodiniuose leidiniuose

publikuojamuose straipsniuose, taip pat tam tikrais aspektais buvo aptariami administracinės teisės vadovėliuose. Verslo priežiūros problematika gana gausiai analizuota moksliniuose administracinės naštos verslui mažinimo ir geresnio teisinio reguliavimo kūrimo tyrimuose (Administracinė našta verslui…, 2006; Ekonominių sankcijų sistemos monitoringas, 2006; Europos technologinių platformų..., 2007; Taikomojo mokslinio tyrimo „Administracinę naštą..., 2009; Administracinės naštos verslui…, 2011; Nacionalinės administracinės naštos verslui…, 2011). Dauguma minėtų darbų žymi fundamentalių administracinės teisės tyrimų pradžią. Vis dėlto daugelis šių tyrimų yra parengti daugiau nei prieš dešimtmetį, o naujų darbų, kuriuose būtų konceptualiai tiriama verslo priežiūra, iš tiesų yra stokojama, išskyrus I. Deviatnikovaitės vadovėlį (2021), J. Paužaitės-Kulvinskienės parengtą knygos skyrių dėl ūkio subjektų administracinės atsakomybės (2021) ir M. Markevičiūtės daktaro disertaciją dėl administracinės atsakomybės (2022), kuriuose tiriami tam tikri ŪSVP aspektai, taip pat A. Novikovo straipsnį, kuriame analizuojami įmonių ir jų vadovų administracinės atsakomybės atribojimo kriterijai (Novikovas, 2023).

Dažnai koncentruojantis į atskiras ŪSVP sritis ir šių sričių teisinį reguliavimą (pvz., konkurencijos (Nasutavičienė, 2012), draudimo įstaigų veiklos (Žilinskas, 2007), finansų rinkų (Balčiūnas, 2014; 2020) ir jų organizacinį modelį (Žilinskas, 2009), azartinių lošimų (Arasimavičius, 2010) ar lošimų reguliavimo (Grebliauskas, A. *et al*., 2008), aplinkos apsaugos priežiūros (Šamanskas, 2018), asmens duomenų apsaugos (Zaleskis, 2019), muitų (Valantiejus, 2019) ir pan.) arba aptariant institucinius verslo priežiūros aspektus (Deviatnikovaitė, 2012), analizuojant ūkio subjektų konsultacijas iš teisėtų lūkesčių apsaugos principo perspektyvos (Gedmintaitė, 2016, p. 206–210) ar ūkio subjekto sampratos elementus ES ir Lietuvos konkurencijos teisėje (Butkevičius, 2008, p. 59–84), ŪSVP viešojo administravimo plotmėje ir jos paskirtis teisės doktrinoje stokoja dėmesio ir išsamesnio kritinio teisinio įvertinimo, dažniau ją nagrinėjant pagal konkrečios teisės šakos normų praktinio taikymo rezultatus. Modifikavus teisinį reguliavimą (*inter alia*, VAĮ 2010 m., 2014 m. atlikti pakeitimai), ŪSVP instituto prielaidos buvo analizuojamos epizodiškai, o išsamaus bendro verslo priežiūros problematikos vertinimo teisės doktrinoje stokojama. Todėl nors ir aktuali, ši sritis lieka plačiau neaptarta ir neatskleista. Taigi šis tyrimas, kuriuo naujai ir kritiškai pažvelgiama į ŪSVP, pildo teisės doktrinos spragas.

Užsienio autoriai kompetentingų institucijų atliekamą verslo kontrolę tiria išsamiau. Pristatant keletą reprezentatyviausių tyrimų, pažymėtina, kad štai ES teisės sritis, kuriose vykdomi patikrinimai, tyrė A. Davidas (David,

2019); saugių ir sveikų darbo sąlygų užtikrinimą Anglijoje, Velse ir Vokietijoje ekonominiu požiūriu tyrė L. Tilindytė (Tilindytė, 2012); F. Blancas tyrė patikrinimų kilmę, iššūkius ir raidą, *inter alia*, rizikos vertinimą (Blanc, 2016), taip pat pateikė kitų svarbių įžvalgų dėl valstybių atliekamų verslo patikrinimų (Blanc, 2012; 2013; 2018); H. Anderson tyrė Komisijos atliekamus konkurencijos srities tyrimus pagrindinių teisių požiūriu (Anderson, 2017). Teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijos išsamiai analizuojamos užsienio autorių, tokių kaip N. Gunninghamo ir P. Grabovsky (Gunningham, Grabovsky, 1998; Gunningham, 2010; Gunningham, 2011; Grabovsky, 2017), I. Ayres ir J. Braithwaite (Ayres, Braithwaite, 1992; Braithwaite, 1985; 2017), A. Ottow (2015).

Ūkinės veiklos patikrinimai ir poveikio priemonių taikymas ūkio subjektams dėl savo intervencinių galių gali paveikti tokias pagrindines teises kaip teisė į gynybą. Todėl ypatingą reikšmę įgyja ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisų prižiūrint jų veiklą tyrimas. Atitinkamas ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos lygis kyla ir iš supranacionalinės teisės bei yra susijęs su procedūrinio teisingumo koncepcija.

Lietuvoje procedūrinis teisingumas paprastai tiriamas kriminalinės justicijos (Justickis, Valickas, 2006) ar teisėsaugos (Valickas *et. al.*, 2013) kontekste, per teisėkūros prizmę ar susiejant jį su teismų procesu (Dereškevičiūtė, 2013, p. 115–118; Bieliūnienė, 2014, p. 12). Tačiau F. Blancas procedūrinio teisingumo teoriją perkėlė į verslo kontrolės sritį, akcentuodamas, kad būtent procedūrinis teisingumas yra reikšminga paskata ūkio subjektams laikytis teisės aktų reikalavimų (Blanc, 2016, p. 145). Kita vertus, procedūrinių teisių įvedimas yra vertinamas ir kaip savavališkos valstybės valdžios galios atliekant patikrinimus ir skiriant poveikio priemones ribojimo priemonė (De Benedetto, 2014, p. 3) bei tam tikra teisėtų lūkesčių apsaugos forma (Gedmintaitė, 2016, p. 30, 208). Šiuo disertaciniu tyrimu plėtojama idėja akcentuoti procedūrinio teisingumo dimensiją ŪSVP srityje.

Privačių subjektų procedūrinės teisės jiems sąveikaujant su valstybe ir gero administravimo principas pastaraisiais metais domino teisės tyrėjus, taigi tyrimų periodiniuose leidiniuose publikuojamuose moksliniuose straipsniuose procedūrinių teisių klausimais vis daugėjo. Nuolatinio dėmesio šie klausimai sulaukė iš J. Paužaitės-Kulvinskienės, kuri tyrė teisę į gerą administravimą (2009; Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020), atsakingo valdymo principo sampratą (2010) bei ES teisės įtaką veiksmingos teisminės gynybos principui Lietuvos teisėje (2014). Gero administravimo principą ir procedūrines teises, tam tikrais atvejais paliečiant ir ūkio subjektų ekonominių sankcijų skyrimo kontekstą, nagrinėjo A. Andruškevičius (2004; 2010) kartu

su L. Paškevičiene (2011), D. Urbonas (2004; 2007; 2013), D. Raižys kartu su D. Urbonu (2010). Gero administravimo principą tyrė A. Kargaudienė (2006), I. Danėlienė (2012; 2014) kartu su I. Saudargaite (2016), I. Deviatnikovaitė (2008; 2021). A. Andrijauskaitė gerą administravimą analizavo iš Europos Tarybos dokumentų perspektyvos (2017; 2018; taip pat žr. Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020; Stelkens, Andrijauskaitė, 2017; 2020). Daug dėmesio gero administravimo principui ir teisei į gynybą skiriama Chartijai dedikuotoje monografijoje (Žalimienė ir kt., 2019, taip pat žr. Žalimienė, 2015). Šie darbai reikšmingi atskleidžiant ES teisėje galiojantį bendrą asmenų procedūrinių teisių apsaugos standartą ir susiejant jį su verslo priežiūra.

Teisės būti išklausytam turinį, subjektus, *ratio legis*, šios teisės gynimo aspektus ir gynimo ribas ES teisminėje praktikoje nagrinėjo A. Andrijauskaitė (Andrijauskaitė, 2016, p. 557–568). Įmonių teisė būti išklausytoms Komisijos atliekamame konkurencijos teisės pažeidimo tyrime išsamiai tiriama J. Nasutavičienės daktaro disertacijoje (Nasutavičienė, 2012, p. 77–110). Šiame disertaciniame tyrime teisės būti išklausytam tyrimas papildomas Chartijos kontekstu ir jos įtaka šiam principui, aiškinantis ir akcentuojant būtent ūkio subjektams reikšmingus šio principo suponuojamus aspektus.

Pastaruoju metu teisės neduoti parodymų prieš save klausimas nacionalinės teisės doktrinoje sulaukia dėmesio iš teisės tyrėjų: analizuojamas teisės neduoti parodymų prieš save užtikrinimas mokesčių administravimo procedūrose (Raižys, Nasutavičienė, 2018), taip pat teisės tylėti apimtis lyginama su Konvencijoje ir EŽTT praktikoje garantuojamomis teisėmis (Nasutavičienė, 2012, p. 53–77; Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020). M. Markevičiūtė įmonių teisę neduoti parodymų tyrė administracinės atsakomybės kontekste (Markevičiūtė, 2022, p. 290–296), tačiau šią analizę verta išplėsti ir papildyti naujais teismų praktikos pavyzdžiais. Užsienio autoriai teisę neduoti parodymų prieš save tiria ES konkurencijos procedūrose (Caufman, Qian, 2016, p. 148–151), o teisę tylėti – bankų patikrinimų procedūrose (Lasagni, 2019, p. 235–265).

Iš užsienio autorių darbų reikia paminėti tyrimui reikšmingą ir išsamią B. C. L. Evanso (2015) gero administravimo principo analizę ES teisės kontekste, D. Peers ir kitų autorių Chartijos komentarą, apimantį ir gero administravimo principą (2014), O. Janseno ir P. M. Langbroeko lyginamąją analizę dėl gynybos teisės atliekant administracinį tyrimą (2007), taip pat kitus tyrimus, prie kurių prisidėjo O. Jansenas (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011), įskaitant administracinių sankcijų tyrimą ES ir jos valstybių narių teisėje (2013). Be to, procedūriniai klausimai dažnai atskleidžiami konkurencijos

teisės doktrinoje (Tosato, Bellodi, 2006; Bernatt, 2010; Flattery, 2010; Bael, 2011; Turno, Zawłocka-Turno, 2012; Lorenz, 2013; Stasi, 2013; Beumer, 2013; 2014; De Benedetto, 2014; Michalek, 2015; Ibrahim, 2015; Caufman, Qian, 2016; Botta, Svetlicinii, 2018; Malinauskaitė, 2020 ir kt.).

Tyrimo metodai

Siekiant išsikelto tyrimo tikslo ir uždavinių įgyvendinimo, disertacijoje pasitelkiami ir kompleksiškai naudojami šie pagrindiniai teoriniai ir empiriniai mokslinio tyrimo metodai:

Vadovaujantis teoriniais *sisteminės ir loginės analizės metodais*, siekiant visapusiškai atskleisti ŪSVP Lietuvos viešajame administravime, analizuojamos verslo priežiūrą reguliuojančios teisės normos, Lietuvos ir užsienio teisės doktrina dėl verslo kontrolės, atskiri ŪSVP aspektai, *inter alia*, pagrindiniai šio instituto bruožai, vertinami teisinio reguliavimo nuostatų taikymo dėsningumai, atskleidžiamos požiūrių sąsajos ir skirtumai, formuojami apibendrinimai, išvados, siūlomi probleminių aspektų sprendimo būdai.

Teleologinis metodas naudojamas vertinant ir analizuojant *travaux préparatoires* ir įstatymų pokyčiais siektus tikslus.

Lingvistinis analizės metodas naudojamas tiriant pagrindines tyrimo sąvokas (tokias kaip priežiūra, kontrolė, ūkio subjektas, ūkinė veikla ir kt.); analizuojat teismų praktikos išaiškinimus ir teisinio reguliavimo nuostatas.

Lyginamasis metodas pasitelkiamas ieškant paralelių ir skirtumų ESTT ir LVAT praktikoje, vertinant kitose valstybėse taikomas ūkio subjektų kontrolės priemones, gerąsias praktikas ir jų pritaikymo galimybes nacionaliniame kontekste. Tačiau šis metodas nėra dominuojantis.

Dokumentų ir kitų tyrimo šaltinių turinio analizės metodas naudojamas analizuojant aktualų nacionalinį ir ES teisės teisinį reguliavimą, teismų procesinių sprendimų turinį, pateikiant empirinę teismų praktikos analizę. Vadovaujantis šiuo analizės metodu tiriama aktualių mokslinių konferencijų medžiaga, ES teisminių institucijų generalinių advokatų išvados, EIMIN empirinių tyrimų ir ataskaitų medžiaga, Jungtinių Tautų medžiaga tvarumo aspektais, EBPO atliekami reguliavimo politikos ir patikrinimų tyrimai, Valstybės kontrolės, priežiūrą atliekančių institucijų viešai skelbiama medžiaga ir kt. Šis metodas taip pat naudojamas vertinant raštu apklaustos tikslinės grupės – 6 priežiūros institucijų, kurių veikloje daromos VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymo išimtys (VDAI, VDI, Konkurencijos taryba, Lietuvos bankas, VMI, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos), atstovų pateiktus atsakymus. Apklausa vykdyta siekiant išsiaiškinti institucijų požiūrį,

ar, šių priežiūros institucijų vertinimu, VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatos pagrįstai netaikomos joms atliekant jų kompetencijai priskirtą verslo priežiūrą ir kokias aspektais VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymas apsunkintų priežiūros institucijos atliekamas funkcijas. Institucijų pateikti atsakymai vertinami kaip papildantys kai kurių *lex generalis* nuostatų netaikymo minėtų institucijų prižiūrimose srityse analizę.

Vadovaujantis *ex post* teisinio reguliavimo vertinimo idėja[18] analizuojama, ar 2015 m. įsigaliojusiais VAĮ pakeitimais (VAĮ 36[8] str. 2–5 d., vėliau – 37 str. 2–5 d.) ūkio subjektų procedūrinių teisių apsauga taikant poveikio priemones ūkio subjektų veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo bylose buvo kokybiškai aukštesnė, vertinant iš 2023 m. perspektyvos, kitaip tariant, ar teisinio reguliavimo pokyčiai pasiekė nustatytus tikslus. Vis dėlto toks tyrimas nepretenduoja į išsamų ir visapusišką *ex post* vertinimo atlikimą, kadangi daugelis tokiam tyrimui reikšmingų aspektų nėra tiriama (daugiau dėl teisės aktų *ex post* vertinimo žr. Galiojančio teisinio reguliavimo...).

Disertacijos struktūra

Pirmojoje dalyje analizuojami konstituciniai ŪSVP pagrindai, sudarantys pagrindą formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką ir teisės aktais reguliuoti ūkinę veiklą. Šioje dalyje apžvelgiamos ūkio subjektų veiklos kontrolę apimančio teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijos (paliepimai ir atgrasymas, patarimai ir įtikinėjimas, atsakomasis reguliavimas, išmanusis reguliavimas ir kt.), kurias gali pasitelkti priežiūros institucijos. Pateikiant motyvus, įvardijami pagrindiniai ŪSVP bruožai, kurie tolesnėse dalyse yra tikslinami ir analizuojami detaliau.

Antrojoje, trečiojoje ir ketvirtojoje dalyse ŪSVP analizuojama iš viešojo administravimo perspektyvos, pradedant nuo bendrųjų verslo priežiūros teisinio reguliavimo nuostatų VAĮ, atskleidžiančių verslo priežiūros kūrimą, raidą ir sampratą, analizės, ją pratęsiant šių nuostatų vertinimu teisės doktrinoje, teismų praktikoje ir taikymu priežiūros institucijų praktinėje

[18] *Ex post* vertinimas yra užbaigto proceso vertinimas, apibrėžiamas kaip reguliari programinė teisės aktų bazės peržiūra, vertinant teisinį reguliavimą, remiantis aiškiai apibrėžtais politikos tikslais, įskaitant sąnaudų ir naudos vertinimą, siekiant užtikrinti, kad teisės aktai būtų aktualūs, ekonomiškai naudingi ir tinkami tikslams pasiekti (Bublienė, 2017, p. 26). *Ex post* vertinimui daug dėmesio skiria EBPO (OECD. Framework for Regulatory Policy..., 2014b), tačiau nacionaliniame teisiniame reguliavime nuostatos dėl *ex post* teisinio reguliavimo vertinimo įsigaliojo tik 2020 m. balandžio 1 d. (2019 m. gegužės 28 d. Teisėkūros pagrindų įstatymo Nr. XIII-2134 redakcija). Tyrime atliekama analizė atliepia EBPO rekomendaciją Lietuvai numatyti sisteminę programą dėl *ex post* teisinio reguliavimo peržiūros (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015).

veikloje (antroji dalis). Toliau analizuojami ŪSVP institucijų ypatumai, jų pagrindinės teisės ir pareigos, šių institucijų prižiūrimos sritys, ūkio subjekto ir ūkinės veiklos sampratos (trečioji dalis). Galiausiai analizuojami pagrindinių verslo priežiūros funkcijų (prevencinė-komunikacinė veikla, apimanti metodinės pagalbos teikimą, *inter alia,* konsultacijas, patikrinimai ir poveikio priemonių taikymas), kurios yra bendrojo pobūdžio, kitaip tariant – būdingos daugeliui verslo priežiūrą atliekančių institucijų, ypatumai (ketvirtoji dalis).

Penktojoje dalyje analizuojamos ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės prižiūrint jų veiklą, pradedant nuo konstitucinių ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos pagrindų ir bendrųjų ES teisės principų (teisės į gerą administravimą, teisės į gynybą, teisės būti išklausytam, teisės susipažinti su savo byla, teisės neduoti parodymų prieš save, teisės gauti motyvuotą sprendimą, veiksmingos teisinės gynybos principų) analizės ESTT praktikoje, išskiriant ypatingą Chartijos reikšmę ir gero administravimo principą. Tyrimas pratęsiamas nacionaliniuose įstatymuose įtvirtintų pagrindinių procedūrinių teisių analize, kuri apima VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalių ir specialiųjų įstatymų apibendrintą tyrimą procedūrinių teisių detalizavimo klausimu, taip pat pagrindinių procedūrinių teisių (gero administravimo principo, teisės būti išklausytam, teisės susipažinti su patikrinimo medžiaga, teisės neduoti parodymų prieš save, teisės gauti motyvuotą sprendimą, teisės kreiptis į teismą) praktinį taikymą LVAT praktikoje, įskaitant ir, vadovaujantis *ex post* teisinio reguliavimo vertinimo idėja, atliekamą analizę dėl teisiniu reguliavimu siektų tikslų išpildymo. Analizuojant ES teisminių institucijų ir LVAT praktiką pateikiami reprezentatyviausi ir aktualiausi pavyzdžiai, daug dėmesio skiriant naujai suformuotai teismų praktikai bei atskleidžiant praktines pagrindinių ūkio subjektų procedūrinių teisių užtikrinimo problemas, pateikiant lyginamąsias įžvalgas dėl nacionalinės ir ES teisės suponuojamos apsaugos.

Šeštojoje dalyje, pasitelkiant apklausos metu gautus duomenis, analizuojama *lex generalis* ir *lex specialis* santykio problematika, konkrečiai – išimčių iš bendrosios priežiūros sistemos pagrįstumas (ūkio subjektų veiklos patikrinimų ir pagrindinių procedūrinių teisių taikymo aspektai) konkurencijos, asmens duomenų apsaugos, finansų rinkos, mokesčių ir muitų administravimo, nelegalaus darbo sričių priežiūrą atliekančių priežiūros institucijų veikloje.

1. ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS PAGRINDAI

Šiame tyrime analizuojamos nacionalinės ŪSVP viešajame administravime teisinio reguliavimo konstravimo ypatumai pirmiausiai išplaukia iš poreikio kontroliuoti, kaip ūkio subjektai laikosi ūkinę veiklą nustatančių taisyklių. Šiuo klausimu aktualios toliau analizuojamos konstitucinės ūkinės veiklos kontrolės teisinio reguliavimo įgyvendinimo prielaidos, sudarančios pagrindą prižiūrėti ūkio subjektų veiklą, atitinkamai parenkant konkrečią teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategiją, kurios pristatomos šioje dalyje, taip pat įvardijant pagrindinius ŪSVP bruožus.

1.1. Konstituciniai ūkio subjektų priežiūros pagrindai

Siekiant šio disertacinio tyrimo tikslo svarbu atskleisti, iš kur konstituciškai kyla ir kaip konstituciškai determinuojami valstybės valdžios institucijų įgaliojimai atlikti ūkio subjektų, įgyvendinančių ūkinės veiklos laisvę ir užsiimančių ūkine veikla, kontrolę, t. y. tikrinti, kaip ūkio subjektai užsiima šia veikla ir ar laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų. Be to, ypač svarbu, kokie įpareigojimai kyla iš Konstitucijos įstatymų leidėjui ir priežiūros institucijoms, atsakingoms už teisinio reguliavimo laikymosi kontrolę.

Mokslinėje literatūroje ūkinės veiklos reguliavimas nagrinėjamas analizuojant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją ūkinės veiklos laisvės sampratos ir jos ribojimo aspektais (Kūris, 2005, p. 56–73; Jarašiūnas, 2012, p. 847–851; Jarašiūnas, 2017, p. 712–715; Birmontienė, 2010a, p. 10–53; 2010b). Bene išsamiausiai asmens ūkinės veiklos laisvės konstitucinius pagrindus pastaruoju metu savo daktaro disertacijoje nagrinėjo A. Juškevičiūtė-Vilienė (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017; taip pat žr. Juškevičiūtė-Vilienė, 2015, p. 162–186).

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad šalies ūkio konstitucinį pagrindą sudaro Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai (ypač išskirtina Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalis „Valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei“) (Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d., 2015 m. kovo 5 d. nutarimai), o ūkinė veiklos laisvė nėra absoliuti (Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. nutarimas; Kūris, 2005, p. 59–60). Būtent Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies nuostatoje yra įtvirtintas konstitucinis principas (imperatyvas) – bendra tautos gerovė, nubrėžiantis ūkinės veiklos reguliavimo tikslus, kryptis, būdus, ribas (Konstitucinio Teismo 2018 m. gruodžio 21 d., 2020 m. vasario 18 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas pažymi, kad „Valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, turi

laikytis asmens ir visuomenės interesų derinimo principo, užtikrinti ir privataus asmens (ūkinės veiklos subjekto), ir visuomenės interesus, siekti ne atskirų asmenų gerovės, bet būtent bendros tautos gerovės“ (Konstitucinio Teismo 2015 m. sausio 15 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai). Taigi bendra tautos gerovė yra tas tikslas, kurio siekiama ribojant ūkinės veiklos laisvę.

Sąvokos „bendra tautos gerovė“ turinys, kaip ir viso Konstitucijos 46 straipsnio turinys, pagal Konstitucinį Teismą, yra aiškinamas sistemiškai viso konstitucinio reglamentavimo kontekste – tai gali būti žmonių sveikatos ar gamtinės aplinkos apsauga (Konstitucinio Teismo 2015 m. kovo 5 d., 2020 m. vasario 18 d. nutarimai), asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva, sąžiningos konkurencijos laisvė (2015 m. gruodžio 16 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai), viešoji tvarka, valstybės ūkio sistema, finansinė tvarka (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas) ir kt. (daugiau šiuo klausimu žr. Kūris, 2005, p. 60–63; Birmontienė, 2010, p. 280–282).

Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva. Todėl Konstitucinis Teismas, spręsdamas su ūkinės veiklos ribojimu susijusius klausimus, akcentuoja, kad reguliuojant šiuos klausimus turi būti paisoma ir Konstitucijos 23 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatų dėl nuosavybės neliečiamumo ir apsaugos (pvz., Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, kuriame nurodyta, kad valstybė, reguliuodama medžioklę kaip ūkinę veiklą, gali įstatymu nustatyti specifines ūkinės veiklos sąlygas, *inter alia* medžioklės plotų dydžius; tai darant neturi būti paneigtos privačių žemės sklypų, miškų, vandens telkinių savininkų nuosavybės teisės, jų ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva). Konstitucinis Teismas nurodo, kad „Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga; ribojant asmens teisę į nuosavybę yra ribojama ir asmens ūkinės veiklos laisvė“ (Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas). Glaudus ūkinės veiklos laisvės ir teisės į nuosavybę santykis pastebimas ir teisės doktrinoje (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 178–179; Kūris, 2005, p. 65; Jarašiūnas, 2012, p. 843).

Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog ūkinės veiklos reguliavimas paprastai yra susijęs su ūkinės veiklos sąlygų nustatymu, tam tikrų procedūrų reglamentavimu, ūkinės veiklos kontrole, taip pat su tam tikrais šios veiklos apribojimais ar draudimais (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai; taip pat žr. Jarašiūnas, 2012, p. 847–848; Jarašiūnas ir kt., 2017, p. 712–713). Taigi teisinio reguliavimo nuostatų laikymosi kontrolė ir atsakomybės už tokių nuostatų pažeidimus nustatymas

yra susiję su Konstitucijos, *inter alia*, jos 46 straipsnio nuostatų įgyvendinimu (Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 6 d. nutarimas).

Ūkio subjekto, pažeidusio valstybės kontroliuojamose srityse įtvirtintas taisykles, ūkinės veiklos laisvė ne tik gali, bet paprastai ir turi būti ribojama (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai). Tokiam ūkinės veiklos ribojimui yra taikytinos bendrosios Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje išplėtotos žmogaus teisių ir laisvių ribojimo sąlygos (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 172, 218; Ambrazevičiūtė, Baltrimas, Mauricė-Mackuvienė, 2012, p. 29; Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d., 2018 m. gruodžio 21 d. nutarimai). A. Juškevičiūtė-Vilienė iš konstitucinės jurisprudencijos analizės išskyrė dvi ūkinės veiklos laisvės ribojimo specialiąsias sąlygas, kada suvaržymas yra pateisinamas: formaliąją (ribojimas nustatytas juridiškai) ir materialiąją (ribojimas turi atitikti viešąjį interesą); bei tris bendrąsias sąlygas: ribojimas būtinas demokratinėje visuomenėje; ribojimu nėra paneigiama teisų ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 217)[19].

Valstybės leidimų sistemos (licencijavimo) nustatymas yra ūkinės veiklos teisinio reguliavimo priemonė, kuria siekiama užtikrinti tam tikrose specifinėse ūkinės veiklos srityse būtiną didesnę valstybės kontrolę (Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas). Licencijos arba leidimai gali būti sąlyga, reikalinga užsiimti tam tikra ūkine veikla, pavyzdžiui, priklausomai nuo ūkinės veiklos sektoriaus licencija gali būti reikalinga banko veiklai, turizmui, televizijos paslaugoms teikti, verstis tam tikra profesine veikla, kuriai sauga ir kokybė yra itin reikšmingos; leidimai

[19] Analizuojant konstitucinius ŪSVP pagrindus, svarbu atkreipti dėmesį į ES teisės kontekstą, ypač Chartijos 16 straipsnį, kuriame nurodoma, kad laisvė užsiimti verslu pripažįstama pagal Sąjungos teisę ir nacionalinius teisės aktus bei praktiką. Šį straipsnį išsamiai nagrinėjo A. Juškevičiūtė-Vilienė, akcentuodama, kad ESTT praktikoje išskiriamos „laisvės užsiimti verslu ribojimo sąlygos iš esmės atitinka Lietuvos Respublikos konstitucinėje jurisprudencijoje minimas specialiąsias ir bendrąsias ūkinės veiklos laisvės ribojimo sąlygas“, taip pat pažymėdama, kad valstybių narių institucijoms suteikiamos plačios teisės savo nuožiūra spręsti dėl to, kokios juridinės galios teisės aktu gali būti apribota ekonominės veiklos laisvė, dėl viešojo intereso pakankamumo klausimo šios teisės ribojimui ir dėl apribojimų proporcingumo, siekiant apginti viešąjį interesą (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 343–344). Naujausioje doktrinoje pažymima, jog „Nors Teismas [ESTT] savo praktikoje pripažįsta, kad Chartijos 16 straipsniu garantuojama laisvė užsiimti verslu gali būti ribojama priimant įvairias reguliavimo priemones, jo formuojamoje praktikoje rečiau atvirai kalbama apie plačią valstybių nuožiūros laisvę ieškant Chartijos 16 straipsnio ir kitų jos ginamų vertybių pusiausvyros <...>“ (Jarukaitis, 2022, p. 51). Taigi šioje srityje galima įžvelgti tam tikrų tendencijų dėl Chartijos 16 straipsnio taikymo apimties nacionalinių valstybių atžvilgiu pokytį.

reikalingi statyboms (kitoms profesinėms veikloms gali pakakti tam tikrą išsilavinimą ar kvalifikaciją patvirtinančių duomenų). Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad reguliuodamas licencijuojamą ūkinę veiklą įstatymų leidėjas turi nustatyti ne tik būtinus reikalavimus, kuriuos turi atitikti ūkio subjektai, siekiantys gauti licencijas užsiimti licencijuojama veikla, bet ir reikalavimus, kurių turi laikytis tokias licencijas gavę asmenys, išduotų licencijų galiojimo panaikinimo pagrindus ir tvarką; licencijų sąlygų laikymasis ir jo priežiūra yra būtina prielaida sąžiningai konkurencijai atitinkamoje rinkoje (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas).

Taigi įstatymų leidėjui yra keliami įpareigojimai nustatyti atitinkamą teisinį reguliavimą, pagal kurį ūkio subjektai galėtų užsiimti ūkine veikla valstybės kontroliuojamose srityse, kuriai būdinga leidimų sistema (licencijavimas), taip pat šios veiklos vykdymui būtinas sąlygas, įskaitant ir šios veikos priežiūros reikalavimus. Tai Konstitucinis Teismas pažymi vertindamas su skirtingomis ūkinės veiklos sritimis susijusius konstitucingumo klausimus. Pasisakydamas dėl skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad šios licencijuojamos veiklos sąlygų laikymasis ir jo priežiūra yra būtina Konstitucijoje įtvirtintų vertybių gynimo prielaida; o įstatymų leidėjas turi įgaliojimus nustatyti ir poveikio priemones (sankcijas), kurios turi būti taikomos už tam tikrų reikalavimų pažeidimus (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas). Pasisakydamas dėl vartotojų teisių gynimo, Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Konstitucijos 46 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta nuostata, jog valstybė gina vartotojo interesus, suponuoja tai, kad teisės normomis turi būti nustatytos įvairios vartotojų interesų gynimo priemonės, valstybės institucijos turi kontroliuoti, kaip ūkio subjektai tokių priemonių laikosi (Konstitucinio Teismo 2015 m. balandžio 3 d. nutarimas)[20].

[20] Verslo priežiūros konstitucinius pagrindus galima iliustruoti dar vienu konstitucinės jurisprudencijos pavyzdžiu. Štai 2015 m. gruodžio 16 d. nutarime Konstitucinis Teismas pripažino, kad Žemės gelmių įstatymo 11 straipsnio 2, 4 dalys tiek, kiek jose nustatyta, kad hidraulinio ardymo būdu atliekant žemės gelmių tyrimus ir (arba) naudojant žemės gelmių išteklius susidariusios kasybos pramonės atliekos gali būti Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka paliekamos dirbtinėse žemės gelmių ertmėse, neprieštarauja Konstitucijai. Tokią išvadą Konstitucinis Teismas padarė įvertinęs, kad Žemės gelmių įstatyme ir kituose įstatymuose yra nustatytos priemonės, skirtos žmonių sveikatai ir aplinkai apsaugoti (privaloma atlikti planuojamos vykdyti tam tikrų žemės gelmių išteklių gavybos poveikio aplinkai vertinimą; ši veikla gali būti vykdoma tik gavus atitinkamą leidimą ir laikantis nustatytų reikalavimų; būtina kompetentingas institucijas informuoti apie šios veiklos metu numatomas naudoti ir naudojamas medžiagas ir kt.). Konstitucinio Teismo vertinimu, tokių priemonių pakanka, kad būtų galima teigti, jog „yra sudarytos prielaidos, hidraulinio ardymo būdu tiriant žemės gelmes ir (arba) naudojant jų išteklius, tarp jų – išsklaidytuosius angliavandenilius, susidariusias atliekas palikus

Naujausioje doktrinoje Konstitucinis Teismas, konstatuodamas, kad Vyriausybės nutarimo nuostatose įtvirtintas teisinis reguliavimas, pagal kurį dėl nepalankios epideminės COVID-19 ligos (koronavirusinės infekcijos) situacijos paskelbto karantino metu tam tikrą laiką buvo atitinkamai draudžiama teikti grožio paslaugas ir buvo atidėtas odontologijos paslaugų, išskyrus būtinosios medicinos pagalbos užtikrinimą, teikimas, neprieštaravo Konstitucijos 46 straipsniui, konstituciniam teisinės valstybės principui, Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo 21 straipsnio 1 daliai, pažymėjo, kad, „kadangi siekis užkirsti kelią žmonių užkrečiamųjų ligų plitimui visuomenėje, taip pat suvaldyti šių ligų plitimą, dėl kurio valstybėje susidaro ypatinga situacija, kelianti grėsmę daugelio žmonių sveikatai ir gyvybei, ir taip užtikrinti viešąjį sveikatos apsaugos interesą, gali lemti skubių ir veiksmingų sprendimų būtinybę, pagal Konstituciją gali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį įstatymų leidėjo įstatyme įtvirtintos žmonių užkrečiamosioms ligoms suvaldyti skirtos priemonės gali būti detalizuojamos poįstatyminiuose teisės aktuose, nustatant konkrečių pasirinktų priemonių taikymo mastą ir trukmę“ (Konstitucinio Teismo 2023 m. sausio 24 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas nurodo, kad „siekdama užtikrinti konstitucinės pareigos mokėti mokesčius vykdymą valstybė gali nustatyti teisinę atsakomybę už mokesčių įstatymų pažeidimus, tokios atsakomybės rūšis, atitinkamas nuobaudas, taip pat ir baudas, kurios gali būti skiriamos fiziniams ir juridiniams asmenims, pažeidusiems mokesčių įstatymus“ (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas). Taigi poveikio priemonių taikymas ūkio subjektams už ūkinę veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus yra iš Konstitucijos išplaukianti ūkinės veiklos kontrolės forma.

Priimant poveikio priemonių taikymą reglamentuojančias nuostatas svarbu tai, kad „įstatymų leidėjas yra varžomas teisingumo ir teisinės valstybės konstitucinių principų, kitų konstitucinių reikalavimų“ (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas). Be to, Konstitucinis Teismas pažymi, kad asmenims, traukiamiems administracinėn atsakomybėn, turi būti nustatytos procesinės garantijos. Konstitucinis Teismas pažymi, kad „įstatymuose būtinai turi būti nustatytos tokios procesinės garantijos

dirbtinėse žemės gelmių ertmėse, nepakenkti žmonių sveikatai ir aplinkai (įskaitant žemės gelmes, požeminio ir paviršinio vandens telkinius, geriamąjį vandenį)“ ir „nėra pagrindo teigti, kad šios priemonės yra nepakankamai veiksmingos“. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „jeigu paaiškėtų, jog įstatymuose nustatytos žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos priemonės yra nepakankamai veiksmingos,<...> įstatymų leidėjui kiltų pareiga nustatyti papildomas žmonių sveikatos ir aplinkos apsaugos priemones, o jeigu tai neįmanoma, – uždrausti vykdyti tam tikrą su žemės gelmėmis susijusią veiklą“.

asmenims, traukiamiems teisinėn atsakomybėn pagal atitinkamus įstatymus, kurios kyla iš Konstitucijos, *inter alia,* iš jos 31 straipsnio“; „iš Konstitucijos kylančios procesinės garantijos asmenims, traukiamiems administracinėn teisinėn atsakomybėn, gali būti nustatytos įstatymuose, įtvirtinančiuose pačias šias sankcijas, ir (arba) kituose įstatymuose, reglamentuojančiuose subjektų (taip pat ir ūkio subjektų) administracinę teisinę atsakomybę, administracinį procesą (*inter alia,* administracinių bylų teiseną), įstatymuose, reglamentuojančiuose teismų veiklą, kituose įstatymuose“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas). Iš šios konstitucinės jurisprudencijos spręstina, kad ūkio subjektų procedūrinės garantijos nacionaliniu lygmeniu gali būti numatomos ir bendrajame ŪSVP reglamentuojančiame įstatyme.

Taigi verslo priežiūra yra realizuojami Konstitucijos 46 straipsnio įpareigojimai, ypač – Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalies suponuojami konstitucinių ūkinės veiklos reguliavimo pagrindai. Tokia priežiūra yra būtina sąlyga tam, kad būtų apgintos Konstitucijoje įtvirtintos vertybės – bendra tautos gerovė. Įstatymų leidėjui yra keliami įpareigojimai nustatyti ūkinės veikos kontrolės mechanizmą (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d., 2015 m. balandžio 3 d. nutarimus). Be to, kontroliuodama ūkinę veiklą, valstybė įgyvendina ir apsauginę savo funkciją (Ansell, 2020; Bakaveckas, 2012, p. 141–144; Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 41–42).

Priemonių, naudojamų reguliuoti asmenų socialinį elgesį, spektras yra platus, tačiau verslo priežiūros teisiniam reguliavimui galima išskirti keletą pačių reikšmingiausių, tokių kaip pagyrimas, rekomendacija ir įspėjimas; ūkinės veiklos stabdymas; viešas gėdinimas; intensyvesnis veiklos stebėjimas kaip bausmė; patikrinimas ir baudimas (Van Loo, 2019, p. 413–419). Svarbu pažymėti, kad dažniausiai teisės aktai suteikia stabilią teisinę bazę įvairių priemonių veikimui ir neapsiriboja vienos taikymu, verčiau jas derina tarpusavyje ir, esant tam tikroms sąlygoms, parenka tinkamiausią. Todėl prie veiklos patikrinimų ir baudimo svarbu priskirti ir tokias priemones, kurios yra švelnesnės nei baudimas (rekomendacija, įspėjimas ir pan.).

Pastebėtina, jog priešingai nei ūkinės veiklos reguliavimui, kuriam būdingas dispozityvus bendrojo leidimo metodas – leidžiama viskas, kas nėra draudžiama (Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 6 d. nutarimas; Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 203), verslo priežiūros reguliavimui yra būdingas bendrasis viešosios teisės reguliavimo principas „draudžiama viskas, kas nėra tiesiogiai leidžiama įstatymu“ (LVAT 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje).

Nubrėždamas principines ūkio subjektų veiklos kontrolės mechanizmo formavimo nuostatas, apimančias ne tik ūkinės veiklos sąlygas, ūkinės veiklos ribojimus ar draudimus, bet ir kontrolę, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, Konstitucinis Teismas išaiškina, jog įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios turi plačią diskreciją, nepažeisdamos Konstitucijos, teisės aktais reguliuoti ūkinę veiklą (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas), formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką (kiekvienas pagal savo kompetenciją) ir teisės aktais atitinkamai reguliuoti ūkinę veiklą, žinoma, jokiu būdu nepažeisdami Konstitucijos ir įstatymų (Konstitucinio Teismo 2015 m. birželio 11 d., 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimai). Iš to išplaukia, kad Seimas ir Vyriausybė turi plačią diskreciją formuoti verslo priežiūros teisinį reguliavimą, kurį vėliau įgyvendina ir taiko kompetentingos priežiūros institucijos.

Be to, Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje jau seniai pažymėjo, kad nustatomomis kontrolės priemonėmis siekiama vykdyti ir prevenciją (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai). Tai suponuoja, kad verslo priežiūra neturėtų būti išimtinai represinio ar atgrasomojo pobūdžio, tačiau orientuota į prevencijos vykdymą.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ne kartą akcentuota teisinio reguliavimo aiškumo svarba ir konstatuota, kad neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas[21]. Teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2013 m. vasario 15 d., 2020 m. rugsėjo 2 d., 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimus). Taip pat teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių; teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2020 m. rugsėjo 2 d. nutarimai).

Teisės doktrinoje akcentuojamas verslo priežiūros ir konstitucinio atsakingo valdymo principo tarpusavio ryšys. Pažymima, kad ūkio subjektai neabejotinai turi pagrįstą lūkestį, kad valstybė, nustatydama jų veiklos priežiūrai ir jiems neigiamą poveikį galinčių turėti poveikio priemonių

[21] Pažymėtina, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principą viešojoje teisėje savo daktaro disertacijoje yra išsamiai išnagrinėjusi A. Gedmintaitė. Atlikta analizė apima ir teisinį saugumą bei teisinį tikrumą (Gedmintaitė, 2016, *inter alia*, p. 61–75).

taikymui keliamus reikalavimus, elgsis atsakingai ir nustatys teisėtas, pagrįstas ir veiksmingai jų teises bei interesus užtikrinančias taisykles, t. y. įgyvendins iš teisinės valstybės principo, *inter alia*, atsakingo valdymo principo, išplaukiančio iš Konstitucijos 5 straipsnio 2 ir 3 dalių bei plėtojamo Konstitucinio Teismo praktikoje (Konstitucinio Teismo 2018 m. gruodžio 21 d., 2023 m. sausio 24 d. nutarimai), kylančius įpareigojimus ūkio subjektams užtikrinti tinkamas galimybes pasinaudoti optimalia viešojo administravimo kontrolės institucijų sistema, ūkio subjektams ginant galbūt pažeistas teises jiems taikant poveikio priemones (Kūris, 2015, p. 75–76).

Tokie Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje formuojami teisinio reguliavimo parametrai, kaip teisinio tikrumo ir aiškumo imperatyvai, suponuojantys teisės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną, atsakingo valdymo principas yra ypač reikšmingi analizuojant ŪSVP reglamentuojantį teisinį reguliavimą bei vertinat jo ypatumus.

1.2. Pagrindiniai ūkio subjektų veiklos priežiūros bruožai

Teisės normos, reguliuojančios ŪSVP, šiuo metu Lietuvoje yra įtvirtintos bendrajame VAĮ (*lex generalis*) ir specialiuosiuose teisės aktuose (*lex specialis*). VAĮ yra įtvirtinti tokie esminiai bendrieji verslo priežiūros aspektai kaip pagrindiniai ŪSVP principai, priežiūros institucijų kompetenciją ir pareigas nustatančios teisės normos, iš kurių galima spręsti apie pagrindinius institucinius verslo priežiūros aspektus, nuostatos dėl priežiūros adresato, pagrindinės ŪSVP funkcijos (tokios kaip ūkio subjektų konsultavimas, ūkio subjektų veiklos patikrinimai, poveikio priemonių taikymas) ir pagrindinės procedūrinės ūkio subjektų teisės. Būtent šie pagrindiniai ŪSVP aspektai dėl jų konsolidavimo VAĮ ir unifikuoto bei sistemiško taikymo gali būti vertinami kaip apibūdinantys nacionalinio ŪSVP instituto išskirtinumą ir vertinami kaip pagrindiniai ŪSVP bruožai, kurių analizė, kaip matysime vėliau, gali reikšmingai atskleisti ŪSVP ypatumus (šių ŪSVP sudėtinių dalių detali analizė atliekama 2, 3, 4, 5 dalyse). Ankstesniame skyriuje pateikta konstitucinės jurisprudencijos analizė suponuoja, kad būtent Konstitucija determinuoja tokius ŪSVP bruožus kaip pagrindinės priežiūros procedūros, atsakomybė už pažeidimus, procedūrinės garantijos ir prevencijos siekis, o kitos verslo priežiūros sudėtinės dalys struktūriškai papildo ŪSVP institutą.

Šiuo metu ŪSVP reguliavimą ir bendrųjų normų susisteminimą VAĮ, be jau minėto *lex generalis* statuso, galima iš dalies prilyginti kodeksui ar įvardyti

dalinės specialiosios kodifikacijos rezultatu[22]. Atsižvelgiant į tai, kad verslo priežiūrą reguliuojančių normų susisteminimu VAĮ yra siekiama darnaus šios priežiūros reglamentavimo, yra pagrindas tokias VAĮ normas prilyginti dalinei kodifikacijai.

Analizuojant ŪSVP teisinio reguliavimo įtvirtinimą, reikia pastebėti, kad bendrojo teisės akto, apimančio visų skirtingų ūkio subjektų veiklos sričių priežiūrą ir eliminuojančio specialųjį teisinį reguliavimą, tokio kaip ŪSVP kodeksas, priėmimas būtų sudėtingas ir itin komplikuotas procesas. Daugelis skirtingų ūkinės veiklos sričių pasižymi savo ypatumais, todėl konkrečios srities specialusis teisinis reguliavimas yra itin reikšmingas ir reikalingas. Tačiau kitas dalykas yra *lex generalis*, nustatantis pagrindinius ŪSVP aspektus ir procedūrinius klausimus.

Tarptautiniame kontekste pažymima, kad verslui patogiausia ir veiksmingiausia forma – bendros patikrinimų sistemos reglamentavimas viename teisės akte, nustatančiame pagrindines procedūrines garantijas, bendruosius patikrinimo planavimo kriterijus (The World Bank Group, 2011, p. 33). Štai EBPO, aiškindama aiškaus ir sąžiningo verslo priežiūros proceso principą, pažymi, kad konsoliduoti visų su tikrinimu susijusių teisės aktų yra neįmanoma, tačiau ypač pravartu turėti bendrą teisės aktą, įtvirtinantį pagrindines nuostatas dėl priežiūros institucijų, pareigūnų įgaliojimų, principų ir pagrindinių procedūrų (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, 2018, p. 42). VAĮ įtvirtintas ŪSVP institutas šiuos aspektus būtent ir apima.

Teisės doktrinoje pripažįstama, kad administracinių procedūrų aktas gali padėti nustatyti konkrečiam sektoriui taikomas būdingas procedūrines taisykles, taip pat aiškiai apibrėžti asmenų teises ir užtikrinti veiksmingą ir efektyvų administracinių sprendimų priėmimą (Galetta *et al.*, 2015a, p. 8). Atitinkamai bendrojo teisės akto, reguliuojančio tam tikrą sritį, nebuvimas ir viso teisinio reguliavimo organizavimas vien tik *lex specialis* pagrindu yra kritikuojamas kaip konstituciškai nepriimtinas, kadangi tokiu būdu padidėja teisinių spragų tikimybė ir visos teisinės sistemos nenuoseklumas (Jansen, 2013, p. 193).

Išanalizavęs patikrinimus ES teisės lygmeniu, A. Davidas apibendrino, kad dėl ES teisės aktų leidėjo kompetencijos stokos teisės aktas,

[22] Tam tikram teisės institutui būdingų socialinių santykių reguliavimo susisteminimas vadinamas specialiąja kodifikacija (Vaišvila, 2009, p. 366). A. Bakaveckas specialiąją kodifikaciją apibūdina kaip procesą, kurio metu „perdaromos tam tikros teisės šakos kokio nors vieno juridinio instituto normos“ (Bakaveckas, 2012, p. 430). Kodifikacija apibūdinama kaip „norminių administracinių teisės aktų sujungimas į vieną logiškai vientisą su jų turinio pakeitimais aktą pertvarkant jų turinį“ (Bakaveckas, 2021, p. 430).

kodifikuojantis bendrą administracinę patikrinimų teisę, yra neįmanomas, tačiau tam tikrų pagrindinių probleminių aspektų, būdingų visoms patikrinimų sritims, identifikavimas ir apibrėžimas yra galimas (David, 2019, p. 381). Pažymima, kad ES teisė, pavyzdžiui, konkurencijos srityje, sudaro rimtus pagrindus tokių normų konvergencijai (De Benedetto, 2014, p. 5).

Komisijos konkurencijos bylose užtikrintinos procedūrinės teisės sulaukia kritikos nurodant, kad dauguma šių teisių yra įtvirtintos įvairiuose dokumentuose, jų tikslus turinys yra šiek tiek neaiškus, kaip ir su jų pažeidimu susiję padariniai (Caufman, Qian, 2016, p. 158). Manoma, kad prie problemos sprendimo galėtų prisidėti Komisijos priimtas *soft law* dokumentas, atskleidžiantis procedūrines teises ir jų turinį, bei tai, kokie pažeidimai laikomi esminiais, taip sumažinant nepagrįsto bylinėjimosi tikimybę (Caufman, Qian, 2016, p. 159).

Apskritai ES teisės kodifikavimas moksliniu ir politiniu lygmeniu yra aktuali tema (Hartmann, 2020). Jau kuris laikas pastebimas poreikis aiškiai įtvirtinti ūkio subjektų pagrindines procedūrinę apsaugą suponuojančias teises ES teisės aktuose, susijusiuose su ūkio subjektų veiklos kontrole, taip šiems santykiams suteikiant daugiau teisinio aiškumo ir skaidrumo (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011, p. 375). Poreikį sukurti administracinę procedūrą reglamentuojantį bendrąjį teisės aktą ES lygmeniu analizavo P. Craigas, pažymėdamas, kad toks teisės aktas sustiprintų teisės normų aiškumą ir palengvintų prieigą prie jų, padidintų principų ir procedūrų nuoseklumą, nustatydamas procedūras užpildytų egzistuojančias teisės aktų spragas ir nustatytų administracinės procedūros funkcijas (Craig, 2013, p. 503–504).

Diskusija dėl gero administravimo principo ES lygmeniu paskatino sukurti ES administracinės teisės tyrimų tinklą, kuris 2014 m. paskelbė „ReNEUAL pavyzdines ES administracinių procedūrų taisykles“. Šiomis taisyklėmis, sekant inovatyvios kodifikacijos[23] tendenciją, buvo siekiama nustatyti, kaip konstitucinės ES vertybės geriausiai gali būti perkeliamos į administracinių procedūrų taisykles, apimančias ne ES teisės ir politikos teisėkūros įgyvendinimą, ir sukurti būdus, kaip patobulinti visos ES teisės įgyvendinimą (Craig, 2017, p. 26–27). Pažymima, kad administracinių procedūrų kodifikavimas gali padėti supaprastinti teisinę sistemą, sustiprinti teisinį tikrumą, užpildyti teisinės sistemos spragas ir prisidėti prie teisinės valstybės principo užtikrinimo, tinkamo teisinio proceso ir procedūrinio

[23] Inovatyvi kodifikacija padeda sukurti naują įstatymą, kuris perima esamus principus, paprastai įtvirtintus skirtinguose įstatymuose, teisės aktuose ar teismų praktikoje, prireikus, pakeičia šiuos principus ar sukuria naujas taisykles; taip išsprendžiami teisės aktuose esantys prieštaravimai bei užpildomos spragos (Craig, 2017, p. 30).

teisingumo skatinimo. Būtent tokiais motyvais buvo grindžiamas minėtas ES administracinių procedūrų kodifikavimo projektas (Craig, 2017, p. 29). Deja, ši iniciatyva dėl politinės paramos stokos nebuvo perkelta į privalomąjį ES teisyną, Komisijai baiminantis pernelyg apsunkinto darbo ir lėtesnio sprendimų priėmimo (Galetta *et al.*, 2015a, p. 10).

Kitose valstybėse verslo priežiūros teisinis reguliavimas yra modeliuojamas skirtingai: tam tikrais atvejais priežiūros procedūrą nustatantis teisinis reguliavimas yra susisteminamas viename teisės akte[24] arba įtvirtinamas skirtinguose teisės aktuose[25]. Paprastai ūkio subjektų veiklos kontrolę atlieka daugelis institucijų (Lietuvoje – 51 institucija), o tam tikrais atvejais yra įsteigta patikrinimų atlikimą koordinuojanti institucija[26].

Galima paminėti ir keletą kitų valstybių teisinio reguliavimo, liečiančio verslo priežiūrą ir procedūrines teises, įtvirtinimo pavyzdžių. Prancūzijos administracinėje teisėje pabrėžiamas administracinis efektyvumas ir apsauga nuo valstybės valdžios institucijų prerogatyvų ir diskrecijos galių vertinami kaip aspektai, paaiškinantys išsamių teisės aktų, reglamentuojančių administracines procedūras, nebuvimą, nors tokie ketinimai apibrėžti administracines procedūras politinėje dienotvarkėje vis būdavo minimi (Auby, 2013, p. 334). Asmenų teisės tokiose procedūrose yra kildinamos iš bendrųjų teisės principų, įskaitant ir teisės į gynybą, ir kai kurių specialiųjų teisės aktų, nustatančių įvairias priemones santykiams tarp administracijos ir visuomenės, administracinių aktų pagrindus ir piliečių teises santykiuose su viešojo administravimo institucijomis[27], taip pat administracinių teismų praktikos (Spapens, Peters, Van Daele, 2015, p. 127). Tačiau, siekdami kompensuoti oficialaus kodekso nebuvimą, teisės praktikai patys yra sukūrę

[24] Pvz., Jungtinėje Karalystėje, kuri dažnai pateikiama kaip gerosios praktikos etalonas, Reguliavimo institucijų kodekse yra reglamentuojama dauguma tikrinimo procedūrų, apimančių pagrindinius principus bei veiklos gaires (Departament for Business Innovation and Skills. Regulators' Code).

[25] Štai Čekijoje teisės aktų, apibrėžiančių, kas yra administracinis nusižengimas, apimantis ir verslo subjektų vykdomos ūkinės veiklos pažeidimus, yra per 200 (Spapens, Peters, Van Daele, 2015, p. 41).

[26] Latvijoje buvo suformuota Inspekcijos koordinavimo taryba, kurios pagrindinis tikslas – užtikrinti patikrinimų koordinavimą visose vykdomosiose institucijose bei garantuoti, kad informacija tarp skirtingų inspekcijų būtų pasidalijama, taip išvengiant patikrinimų dubliavimosi (Case Study: Inspector Reform in Latvia 1999–2003).

[27] 1979 m. liepos 11 d. akte Nr. 79-587 dėl įsipareigojimo nurodyti administracinių aktų pagrindus (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public) numatyta pareiga fizinius ir juridinius asmenis nedelsiant informuoti apie jiems nepalankių individualių administracinių sprendimų, *inter alia*, kuriais skiriamos sankcijos, atšaukiamas arba panaikinamas sprendimas, suteikiantis teises, priežastis (1 str.).

„administracinius kodeksus“ – neoficialų, administracinei teisei svarbių teisės aktų rinkinį (Auby, 2013, p. 335; *Code de justice administrative*).

Vokietijoje Administracinių teisės pažeidimų kodeksas (vok. *Ordnungswidrigkeitengesetz*)[28] nustato bendrąsias taisykles dėl administracinių teisės pažeidimų, tačiau dominuoja specialūs teisės aktai, sudarantys pagrindą priežiūros institucijoms taikyti administracines sankcijas. Pavyzdžiui, Amatininkų, prekybininkų ir gamybinio pobūdžio profesinės veiklos kodeksas (vok. *Gewerbeordnung*) nustato atitinkamus priežiūros institucijos įgaliojimus neleisti tęsti veiklos be reikiamos licencijos (15 str.), taip pat suteikia įgaliojimus pareigūnams patekti į verslo patalpas, atlikti stebėseną, patikrinti dokumentus (29 str.).

Bendroji administracinė teisė federaliniu lygmeniu yra kodifikuota Vokietijos Federacinės Respublikos viešojo administravimo įstatyme (vok. *Verwaltungsverfahrensgesetz*). Šiame teisės akte apibrėžiamos pagrindinės taisyklės ir bendrieji principai (tokie kaip dalyvių išklausymas (28 str.), administracinio akto pagrindimas (39 str.), sąvokos, pagrindiniai procedūriniai įpareigojimai institucijoms, pvz., nešališkas faktų tyrimas (24 str.), patariamoji ir informavimo funkcija (25 str.) ir kt.), taikomos visoms administravimo sferoms. Šio įstatymo normos (48, 49 str.) taikomos panaikinant ar atšaukiant tam tikrą teisę suteikiančius administracinius sprendimus (pvz., suteikiančius licenciją ar leidimą) (Jansen, 2013, p. 234).

Bendrą administracinės procedūros tvarką Nyderlanduose reguliuoja Bendrasis administracinės teisės įstatymas (*Algemene wet bestuursrecht*, Awb), kuris nustato pagrindines taisykles, skirtas valstybės institucijoms, administracinių sprendimų priėmimo procesą ir bendruosius tokių sprendimų teisinės apsaugos pagrindus. Šiame įstatyme pateikti pagrindiniai terminai taikomi visai administracinei teisei (Auby, 2013, p. 448). Bendrojo administracinės teisės įstatymo 5 skyriuje numatytos bendrosios administracinių sankcijų skyrimo taisyklės, teisės aktų laikymosi stebėsenos nuostatos ir pagrindiniai priežiūros subjektų įgaliojimai. Tačiau detalios nuostatos dėl atitinkamos teisinių santykių srities ir taikytinų administracinių sankcijų numatomos *lex specialis* (Jansen, 2013, p. 357–370).

Bendrojo administracinės teisės įstatymo santykis su kitais teisės aktais yra keleriopas: pirma, tam tikros šio įstatymo taisyklės yra taikomos be

[28] Pagal šio kodekso 30 straipsnį, baudos juridiniams asmenims ir asociacijoms taikomos, jeigu juridinio asmens atstovaujamasis organas arba tokio organo narys, partneris ar kitas asmuo, atsakingas už juridinio asmens ar asociacijos valdymą, kas apima ir valdymo priežiūrą bei kitų kontrolės įgaliojimų vykdymą, padarė baudžiamąjį ar administracinį nusižengimą, kuriuo buvo pažeistos juridinio asmens pareigos arba juridinis asmuo gavo / galėjo gauti finansinės naudos.

išimčių visoms administracinės teisės sritims; antra, tam tikros įstatyme įtvirtintos taisyklės vertinamos kaip „geriausias teisinis reguliavimas“, tačiau nuo šio reguliavimo galima nukrypti ypatingais arba specialiuosiuose įstatymuose numatytais atvejais; trečia, tam tikros šio įstatymo normos yra neprivalomo pobūdžio; ketvirta, įstatyme numatoma lanksti administracinių procedūrų sistema, specialiųjų įstatymų rengėjams ir valstybės valdžios institucijoms paliekant plačią veikimo laisvę (Auby, 2013, p. 452–453).

Lenkijos Administracinių procedūrų kodekse numatytos pagrindinės administracinės procedūros taisyklės, jame taip pat įtvirtintas bendrųjų principų katalogas – šalių išklausymo, atliekamų veiksmų motyvų paaiškinimo, procedūros greitumo ir paprastumo, galutinio sprendimo stabilumo ir kt. principai. Lenkijoje ūkinės veiklos laisvę ir jos kontrolę reguliuoja atskiras Įstatymas dėl ekonominės veiklos laisvės, kuris, be kita ko, numato, kad kompetentingos viešojo administravimo institucijos kontroliuoja verslą laikydamosi sąlygų, išdėstytų šiame įstatyme; taip pat nurodoma, kad esminė ūkinės veiklos kontrolės apimtis ir kontrolę įgaliotos atlikti institucijos nustatytos atskiruose įstatymuose (77 str.). Taigi bendrajame Lenkijos ūkinės veiklos kontrolę reguliuojančiame teisės akte yra aptariamos jo taikymo sąlygos ir *lex generalis–lex specialis* santykis. Šiame įstatyme yra išvardytos visos ūkinės veiklos, kurioms vykdyti yra reikalingas leidimas (75 str.). Tačiau konkretūs reikalavimai užsiimti atitinkama ūkine veikla ir gauti leidimą numatomi specialiajame teisiniame reguliavime. Vis dėlto minėtas bendrasis teisės aktas taikomas ne visoms ūkinės veiklos sritims. Štai Lenkijos Respublikos azartinių lošimų įstatymas numato, kad Įstatymas dėl ekonominės veiklos laisvės netaikomas kazino veiklos licencijos suteikimo, atsisakymo suteikti ar veiklos nutraukimo procedūroms (32 str. 6 d.). Toks teisinio reguliavimo taikymo iškyrimas motyvuojamas lošimams taikomu itin išsamiu teisiniu reguliavimu, susijusiu su nusikalstamų veikų, ypač pinigų plovimo rizika (Spapens, Peters, Van Daele, 2015, p. 274).

Kitų valstybių teisinio reguliavimo analizė atskleidžia tendenciją, kad daugeliui valstybių yra būdinga susisteminti pagrindines (bendrąsias), ŪSVP reikšmingas teisės nuostatas, taisykles ar teisės principus, o kitais atvejais galima įžvelgti poreikį tokias nuostatas susisteminti. Be to, galima atkreipti dėmesį į teisiniame reguliavime akcentuojamą išimčių iš bendrojo teisinio reguliavimo numatymo būtinybę.

Kalbant apie verslo priežiūrą, reikia nepamiršti ir globalios teisėkūros įtakos. Teisės doktrinoje pažymima, kad globalios normos (EBPO, Pasaulio prekybos organizacija ir kt.) vis labiau veikia ir nacionalinės administracinės teisės dinamiką, ypatingą dėmesį skiriant tinkamo proceso taisyklėms bei

proceso sąžiningumui (Perez, Barak-Erez, 2015, p. 171). EBPO vertinimu, patikrinimų režimai, kurie yra veiksmingesni, efektyvesni, skaidrūs ir nekorumpuoti, prisideda stiprinant viešųjų veiksmų ir valdžios institucijų teisėtumą bei skatina laikytis taisyklių (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 188). Tai rodo, kad prie plataus nacionalinio ir ES teisinio reguliavimo prisideda ir tarptautinis teisinis reguliavimas. Vienose srityse ES teisinio reguliavimo įtaka yra didesnė, kitose – mažesnė.

Daugelis valstybių į bendrą nacionalinį teisės aktą įtraukia bendruosius principus, tokius kaip teisė būti išklausytam administracinės procedūros metu, teisė gauti informaciją, teisė būti informuotam apie priimtą sprendimą, teisė apskųsti sprendimą (pvz., Vokietija, Nyderlandai). Kitose šalyse šiuos bendruosius principus galima išvesti iš administracinio teisinio reguliavimo (pvz., Prancūzija) arba teismų praktikos (pvz., Belgija). Daugelyje valstybių prieš priimant sprendimą, neigiamai paveikiantį asmens teises, jam suteikiama teisė būti išklausytam, institucija įpareigojama pateikti sprendimo motyvus, garantuojama teisė į informaciją (apima tiek teisę gauti, tiek pateikti informaciją) ir turėti atstovą, vėliau – apskųsti neigiamą institucijos sprendimą. Tokias išvadas pateikia 2015 metais išpublikuotas tyrimas dėl administracinio požiūrio į nusikalstamumą ES, kuriame buvo atspindėta dešimties ES valstybių narių administracinės teisės sistema, apimanti ir ūkio subjektų veiklos kontrolę bei pagrindines procedūrines teises, kurios užtikrinamos atliekant administracinę procedūrą (Spapens, Peters, Van Daele, 2015, p. 456–457).

Taigi ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių įtvirtinimas bendrajame teisiniame reguliavime yra ypač reikšminga ŪSVP sudėtinė dalis, besisiejantis su procedūrinio teisingumo dimensija.

T. Tylerio baudžiamosios teisės ir policijos veikloje išplėtotą procedūrinio teisingumo teoriją F. Blancas perkėlė į ūkio subjektų veiklos kontrolės sritį, akcentuodamas, kad būtent procedūrinis teisingumas yra bene svarbiausias veiksnys, skatinantys laikytis teisės aktų reikalavimų (Blanc, 2016, p. 145). Teigiama, kad procedūrinis teisingumas yra viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl subjektai paklūsta teisei: savanorišką teisės aktų laikymąsi skatina aiškumas, kaip subjektai bus vertinami ir kaip bus priimami sprendimai (Blanc, 2018, p. 481). Tai reiškia, kad aukštesnė procedūrinių teisių apsauga skatina didesnį teisės aktų laikymąsi. Todėl procedūrinis teisingumas gali paskatinti asmenis bendradarbiauti su valdžios institucijomis ir savo noru laikytis teisės aktų reikalavimų (Murphy, 2017, p. 43, 55).

Tai, kad procedūrinė priežiūros pusė turėtų suteikti aukštus apsaugos standartus, patvirtina ir artimas administracinės teisės ir baudžiamosios teisės

ryšys, bei tai, jog daugelis administracinių sankcijų savo pobūdžiu yra prilyginamos kriminalinėms bausmėms. Mokslininkai nuolat pabrėžia, kad šios dvi sritys yra susietos (Giappichelli, 2019, p. 24). Ūkio subjektų administracinė atsakomybė yra pagrindinė juridinių asmenų baudžiamosios atsakomybės alternatyva (Soloveičikas, 2004, p. 23–24), o ūkio subjektų priežiūros metu taikomos poveikio priemonės savo griežtumu gali būti panašios į kriminalines bausmes (Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d., 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimai; Markevičiūtė, 2022, p. 156). Teisės literatūroje pažymimas ekonominių sankcijų represinis (Raižys, Urbonas, 2010, p. 69) bei baudžiamasis (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 269) pobūdis, nykstanti riba tarp baudžiamosios ir administracinės atsakomybės (Weyembergh, Galli, 2014, p. 10), o konkurencijos teisės evoliucionavimas iš administracinės teisės į baudžiamosios teisės sritį apibūdinamas „*criministrative law*“ terminu (baudžiamosios ir administracinės teisės junginys) (Bailleux, 2014, p. 138). Taip pat teigiama, kad administracinės teisės sistema valdžios institucijų dažnai yra naudojama kaip aplinkkelis, kad būtų galima išvengti naštos, susijusios su baudžiamojoje teisėje taikomomis procedūrinėmis garantijomis (Vermeulen, De Bondt, Ryckman, 2012, p. 95).

Procedūrinio teisingumo svarba pažymima ir Komisijai atliekant tyrimus dėl ūkio subjektų veiklos, taip pat akcentuojant ir didelių piniginių baudų skyrimo galimybę (Tonna-Barthet, O'Carroll, 2020, p. 265–266). EBPO vertinimu, kai pastangos dėl atgrasymo yra pernelyg ribojančio ar piktnaudžiaujančio pobūdžio (vizitai ir patikrinimai be jokios atrankos, sankcijų skyrimas nepaisant rizikos lygio ir pan.), jos negatyviai paveikia procedūrinį teisingumą, kas atitinkamai silpnina teisės aktų laikymąsi (OECD, Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 188–189).

Nacionalinėje teismų praktikoje taip pat nurodoma, kad asmenys, atlikdami atitinkamus veiksmus ir siekdami tam tikrų veiksmų įgyvendinimo, viliasi, kad įgaliotos valdžios institucijos veiks įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, kad teisės aktuose numatytos procedūros bus tinkamai vykdomos (žr. LVAT 2015 m. vasario 27 d. nutartį administracinėje byloje; 2021 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje). Vis dėlto LVAT praktikoje mėginimai eksplicitiškai pasitelkti procedūrinio teisingumo sampratą yra riboti[29].

[29] Štai vienoje byloje nurodoma, kad iš Konstitucijos kildinami teisingumo vykdymo imperatyvai suponuoja, jog procedūrinis teisingumas neatitinka tikrosios teisingumo esmės ir negali būti pateisinamas viešosios teisės reguliuojamuose teisiniuose santykiuose (LVAT 2021 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje; taip pat 2021 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje A). Tačiau manytina, kad šiais atvejai teismas galbūt norėjo apibūdinti formalų teisingumą.

Taigi bendrųjų ŪSVP nuostatų ir pagrindinių procedūrinių teisių įtvirtinimas VAĮ yra svarbus ne tik dėl to, kad priežiūros vykdymas yra susijęs su fundamentalių teisių, tokių kaip teisė į gynybą, apsauga. Aiškus pagrindinių procedūrų reglamentavimas ir aukštas pagrindinių procedūrinių teisių apsaugos lygis prisideda prie to, kad tokiu būdu valstybės valdžios institucijos veiksmai, susiję su verslo priežiūra, yra traktuojami kaip sąžiningi ir skaidrūs proceso požiūriu. Tai atitinkamai lemia didesnį ūkio subjektų norą laikytis nustatytos tvarkos (ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės detaliai analizuojamos 5 dalyje).

Kitas svarbus ŪSVP aspektas – *lex specialis* ir *lex generalis* santykis. Teisės teorijoje pažymima, kad teisės taikymo situacijos, kai teisinį santykį reguliuoja dvi ar daugiau teisės normų, sprendžiamos taikant kolizijos taisykles. Viena iš tokių kolizinių taisyklių – *lex specialis derogat legi generali*. Teigiama, kad specialiosios normos pirmumo taisyklė įpareigoja interpretatorių taikyti normą, kuri yra speciali bendros normos atžvilgiu (Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 171). Išskiriamos ir kitos šios taisyklės taikymui svarbios aplinkybės: taikymas prasmingas tik šalinant prieštaravimus tarp tos pačios galios teisės normų, taip pat – svarbu, kad tiek bendrosios, tiek specialiosios teisės normos veikimo sritis sutaptų ir reguliuotų tą patį teisinį santykį (Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 171; Mikelėnienė, Mikelėnas, 1999, p. 256).

Įstatymų leidėjas VAĮ yra pasirinkęs *expressis verbis* tam tikrų sričių kaip išimtinių įvardijimą, t. y. kolizijos sprendimo taisykles tiesiogiai įtvirtinant VAĮ. Viena vertus, toks išimčių numatytas būtent VAĮ prideda aiškumo, nes yra koncentruotas. Teisės teorijoje yra aptariami atvejai, kad tam tikros kolizijos sprendimo taisyklės gali būti įtvirtintos teisės aktuose (Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 170). ReNeual taisyklėse bendrųjų normų santykis su ES procedūrinėmis taisyklėmis taip pat paaiškinamas per *lex specialis* prizmę, t. y. kad šiomis taisyklėmis neketinama pakeisti jau egzistuojančių specialių teisinių administracinę procedūrą reglamentuojančių taisyklių ar uždrausti sukurti naujas specifines taisykles, kadangi pripažįstama, jog tam tikromis aplinkybėmis specialios taisyklės yra reikalingos išspręsti specifinės teisės srities problemas (Craig, 2017, p. 52–53). Kita vertus, galima būtų vertinti, kad situacijos, kai specialiajame teisiniame reguliavime numatomos kitokios priežiūrai taikytinos taisyklės nei VAĮ (pvz., Konkurencijos įstatymo 22 str. 4 d., kurioje numatytas Konkurencijos tarybos nutarimų konfidencialumas), galėtų būti sprendžiamos taikant teisės normų kolizijos taisyklę *lex specialis derogat legi generali*, o ne VAĮ nustatant išimtis tam tikroms sritims. Šios kolizinės taisyklės taikymas

eliminuotų ne visų VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatų veikimą išimtinėse srityse, bet konkrečių šių straipsnių nuostatų (pvz., dėl patikrinimo išviešinimo) veikimą ir suteiktų daugiau lankstumo bei platesnes galimybes išnaudoti VAĮ 33 ir 37 straipsnių privalumus (šiuo atveju nurodomi VAĮ 33 ir 37 straipsniai, nes būtent jų taikymas pagal VAĮ yra išimtinis; šis klausimas detaliau analizuojamas 6 dalyje).

Apibendrintina, kad VAĮ nuostatų, įtvirtinančių pagrindinius verslo priežiūros bruožus, įskaitant priežiūros formas ir ūkio subjektų pagrindines procedūrines teises ir kt., vertinimas kaip *lex generalis* sudaro pagrindą šias nuostatas supaprastintai adaptuoti skirtingoms ūkinės veiklos sritims, iš principo reguliuojamoms skirtingų specialiųjų teisės aktų. Bendrų verslo priežiūros teisės normų taikymas kuria lygiavertį ir vienodais standartais grindžiamą priežiūros mechanizmą, taip pat prisideda prie priežiūros institucijų veiksmų traktavimo kaip sąžiningų ir skaidrių proceso požiūriu. Tačiau išskirtinės aplinkybės gali nulemti išimčių iš bendrųjų teisės normų taikymo poreikį. Taigi santykis tarp *lex generalis* ir *lex specialis* yra ypač svarbus. Nors pažymima, kad bendrasis įstatymas turėtų numatyti kuo mažiau išimčių, kadangi tai gali apsunkinti verslo gebėjimą suvokti, kurio teisinio reguliavimo nuostatos jam yra taikytinos (The World Bank Group, 2011, p. 34). Be to, teisės doktrinoje nurodoma, kad dažnai teisinio reguliavimo spragos atsiranda dėl to, kad tam tikri procedūriniai elementai tik iš dalies yra taikomi tam tikrai reguliavimo sričiai, kas reiškia, jog tas spragas užpildyti turi bendrieji principai (Craig, 2017, p. 32).

1.3. Ūkio subjektų priežiūros strategijos

Tam, kad teisinis reguliavimas, nustatantis ūkinei veikai keliamus reikalavimus, veiktų, jis turi būti įgyvendinamas. Tinkamam ūkinės veiklos taisyklių įgyvendinimui užtikrinti yra svarbi tokių taisyklių laikymosi kontrolė. Be ūkio subjektų veiklos kontrolės, ūkinę veiklą reguliuojančių taisyklių priėmimas iš esmės gali prarasti prasmę. H. Anderson pažymi, kad jei taisyklės nėra tinkamai įgyvendinamos dėl to, jog valstybės valdžios institucijos neturi pakankamai įgaliojimų arba jeigu jos nesinaudoja joms suteiktomis galiomis, kyla pavojus, kad ūkio subjektai nesilaikys taisyklių dėl nežinojimo arba valios stokos (Anderson, 2017, p. 68).

Teisinio reguliavimo įgyvendinimo kontrolė pozityviojoje teisėje gali būti įvardijama skirtingais terminais: ūkio subjektų veiklos priežiūra (VAĮ 2 str. 16 d.), inspektavimas (VDIĮ 11 str.), patikrinimas ar tyrimas (MAĮ 115 ir 135 str.), revizija (Elektroninių ryšių įstatymo 84 str. 1 d. 5 p.),

stebėsena (Atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymo 10 str.) ir kt. Į terminų, siejamų su administracine priežiūra, gausą dėmesį yra atkreipusi ir I. Deviatnikovaitė, prie šių terminų taip pat priskyrusi ir įvertinimą, auditą, kontrolinį pirkimą, įstatymų pažeidimo tyrimą ir kt. (Deviatnikovaitė, 2021, p. 508–509). Kalbant pagal ES teisę atliekamus patikrinimus, terminų įvairovė taip pat yra gausi (David, 2019, p. 26).

Teisę tiriantiems mokslininkams visada daug diskusijų kelia klausimai, ar valstybės valdžios institucijos, prižiūrėdamos teisinio reguliavimo įgyvendinimą, turėtų siekti atgrasymo, pasireiškiančio konfrontacija ir sankcijų taikymu už taisyklių pažeidimus, ar to, kad teisinio reguliavimo būtų laikomasi institucijai patariant, bendradarbiaujant, kitais būdais įtikinant laikytis teisės aktų nuostatų (Gunningham, 2010, p. 2; Braithwaite, 1985) bei racionaliai kontroliuojant (Lodge, 2008, p. 285). Tai ypač svarbu analizuojant ŪSVP, kuri gali apimti skirtingų teisinio reguliavimo priemonių taikymą – patikrinimus, patarimus, baudimą ir pan.

Analizuojant, kaip valstybės turėtų užtikrinti efektyvią ūkio subjektų veiklos teisinio reguliavimo įgyvendinimo kontrolę, svarbios akademinėje literatūroje išskiriamos pagrindinės teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijos, kurios aktualios ir verslo priežiūrai. Bene išsamiausiai šias strategijas yra apžvelgęs N. Gunninghamas, todėl kaip pavyzdinis (bet ne baigtinis) pristatomas jo išskiriamas strategijų sąrašas (Gunningham, 2011, p. 173), papildant jį kitų autorių įžvalgomis.

Taisyklės (paliepimai) ir atgrasymas

Taisyklių (paliepimų) ir atgrasymo strategija remiasi taisyklių sistema, nustatančia vienodus standartus, taikomus skirtingomis aplinkybėmis, darant prielaidą, kad veiksmingi ūkio subjektų veiklos patikrinimai užtikrins teisės aktų reikalavimų laikymąsi per atgrasymo mechanizmą; pabrėžiamas priverstinis, formalus ir rungtyniškumu pasižymintis vykdymo stilius ir sankcijų taikymas už taisyklių pažeidimus, manant, kad pažeidėjus nubaudus gana dažnai ir griežtai, kiti bus atgrasomi nuo galimų pažeidimų (Gunningham, 2011, p. 173–174). Šis teisinio reguliavimo įgyvendinimo stilius teorijoje apibūdinamas kaip vertikalusis, kuriam būdinga griežta teisinio reguliavimo laikymosi kontrolė (Ottow, 2015, p. 15). Atgrasymu yra siekiama užkirsti kelią ateities pažeidimams ir teorijoje jis yra skirstomas į specialų atgrasymą, kuris yra nukreiptas į konkretų asmenį, baudžiamą už ankstesnio pažeidimo padarymą, tikintis, kad jis susilaikys nuo pakartotinio pažeidimo, ir bendrąjį atgrasymą, kai asmuo yra baudžiamas už konkretų

pažeidimą, tikintis, kad jo nubaudimas turės įtakos kitų asmenų elgesiui ir paskatins nedaryti pažeidimų (Hodges, 2015, p. 48–49).

H. Anderson, tirdama kartelių nustatymo atvejus, analizuoja, kas skatina ūkio subjektus laikytis konkurencijos taisyklių, ir įvardija svarbų atgrasymo strategijos elementą – ūkio subjektai turi žinoti, jog atlikus neteisėtus veiksmus, padariniai gali būti rimti ir tikri. Be to, tam, kad teisinio reguliavimo vykdymo priežiūra būtų atgrasanti, ji turi būti dažna, matoma ir veiksminga (Anderson, 2017, p. 68, 70).

Ši strategija gali atlikti teigiamą vaidmenį, primindama ūkio subjektams, kodėl reikia laikytis teisės aktų ir kad jiems nebus leista išsisukti nuo teisės aktų nesilaikymo (Gunningham, 2011, p. 186); tačiau ji taip pat gali paskatinti ir plėtoti reguliavimui besipriešinančią kultūrą, kuri imasi gynybinės pozicijos ir vengia atlikti vidinius tyrimus, besibaimindama, jog informacija bus panaudota prieš ją (Gunningham, 2011, p. 187).

Vis dėlto ši strategija yra kritikuojama kaip brangi, reikalaujanti daug resursų, reikalingų surasti didžiąją dalį pažeidėjų. Nors ekonominiu požiūriu būtent atgrasymo modelis, siekiant nubausti kuo daugiau pažeidėjų ir surinkti kuo daugiau baudų, galėtų būti skatinamas, realybėje baudos dažnai būna sąlyginai mažos, palyginus su ūkio subjekto pelnu ar padaryta žala. Ši strategija taip pat dėl savo supriešinančio pobūdžio gali sumažinti motyvaciją laikytis teisės aktų, ypač kai tikimybė būti nubaustam sąlyginai yra gana nedidelė (Rorie, 2015, p. 4).

L. Tilindytė, įvertinusi empirinių tyrimų duomenis, iš kurių vieni tvirtai remia atgrasomąjį modelį, kiti nenustato atgrasomojo sankcijos tikrumo ir griežtumo poveikio, apibendrina, kad atgrasymas, nors ir nėra vertinamas nuosekliai, priklausomai nuo aplinkybių, turi tam tikrą, nors ir ribotą poveikį (Tilindytė, 2012, p. 26–27).

Patarimai ir įtikinėjimas

Patarimų ir įtikinėjimo strategija pabrėžia priežiūrą vykdančių institucijų bendradarbiavimą su ūkio subjektais, o ne tarpusavio konfrontaciją, taikų bendravimą, o ne prievartą. Šios strategijos tikslas yra užkirsti kelią žalai, kurią gali sukelti ūkio subjektai, nesilaikydami teisės aktų reikalavimų. To yra siekiama derybomis, įtikinėjimu, bet ne sankcijomis. Priežiūra vykdoma iš tos pozicijos, kad dauguma reguliuojamų subjektų savanoriškai nori laikytis teisės aktų reikalavimų (Gunningham, 2011, p. 174, 176). Bendradarbiavimu grįstas teisinio reguliavimo įgyvendinimo stilius teorijoje apibūdinamas kaip horizontalusis, kuris grindžiamas pasitikėjimo kontroliuojamu ūkio subjektu

prielaida, ir suteikiantis reguliuojamam objektui daugiau atsakomybės (Ottow, 2015, p. 15).

Taigi ši strategija pasižymi prevenciniu pobūdžiu ir yra labiau vertinga prižiūrint tuos ūkio subjektus, kurie nori laikytis įstatymų, tačiau ne tuos, kurie nėra linkę savanoriškai laikytis teisinio reguliavimo nuostatų (Gunningham, 2011, p. 187). A. Ottow pabrėžia, kad yra svarbu išlaikyti pusiausvyrą tarp priežiūros institucijos bendradarbiavimo su ūkio subjektais ir objektyvaus įvertinimo, ar ūkio subjektas iš tiesų laikosi teisinio reguliavimo (Ottow, 2015, p. 6). Bendradarbiavimu grįsta strategija kritikuojama dėl jos švelnaus pobūdžio pažeidėjų atžvilgiu (Blanc, Faure, 2020, p. 3).

Atsakomasis reguliavimo įgyvendinimas

Nesibaigiant stipraus valstybės vaidmens reguliuojant ūkio subjektų veiklą ir dereguliacijos šalininkų bei atgrasomojo ir bendradarbiavimu grįsto stiliaus šalininkų ginčams, Lietuvos nepriklausomybės aušroje australai I. Ayres ir J. Braithwaite pasiūlė atsakomojo reguliavimo (angl. *responsive regulation*) idėją, kurios esmė – tam tikras balansas tarp anksčiau minėtų stilių ir reguliavimo atitiktis pramonės struktūrai, kuri gali paskatinti skirtingus reguliavimo laipsnius ir formas. Minėti autoriai, be kita ko, vildamiesi, kad idėjos apie atsakomąjį reguliavimą pasieks Rytų Europą, pateikė reguliatoriaus taikomų poveikio priemonių piramidę (angl. *enforcement pyramid*; pavaizduota 1 paveiksle), pagal kurią ūkio subjektai savo veikloje pirmiausiai turėtų būti paskatinti laikytis teisės aktų reikalavimų (Ayres, Braithwaite, 1992, p. 4, 7, 35). Ši poveikio priemonių piramidė tapo labai populiari tarp Vakarų valstybių praktikų, nes daugeliui priežiūros institucijų jau ir taip buvo būdinga tai, kad priežiūros subjektai paprastai pradeda nuo įtikinėjimo, o tik vėliau pereina prie baudžiamojo pobūdžio priemonių, reaguodami į nuolatinį teisės aktų pažeidinėjimą (Mascini, 2013, p. 53–54).

Ši strategija siūlo, kad geriausio rezultato būtų galima pasiekti, jei priežiūros subjektai pasitelktų įtikinėjimo ir prievartos priemonių derinį ar balansą, o toks faktinis balansas būtų pritaikytas prie konkrečių aplinkybių ir reguliuojamojo motyvacijos. Reguliuotojai turėtų pradėti nuo privalumų, kuriuos suteikia bendradarbiavimas ir informavimas, tačiau, esant teisės aktų nesilaikymui, jie turėtų atsakyti laipsniškai taikydami baudžiamojo pobūdžio priemones ir atgrasymo strategiją (Gunningham, 2011, p. 174). Atsakomasis reguliavimas apibūdinamas kaip gana lankstus, kad galėtų prisitaikyti prie skirtingų ūkio subjektų motyvų laikytis teisinio reguliavimo nuostatų (Gunningham, 2011, p. 187). Ši strategija įgalina priežiūros instituciją

naudotis savo diskrecinėmis galiomis ir derinti skirtingus veiksmus. Vis dėl to ši strategija sulaukia ir kritikos dėl galimo proporcingumo, skaidrumo ir asmenų lygybės principo nesilaikymo, nenuoseklumo priežiūros institucijai naudojantis plačiomis diskrecijos galiomis (Tilindytė, 2012, p. 50–51).

1 paveikslas: I. Ayres ir J. Braithwaite reguliatoriaus taikomų poveikio priemonių piramidė (angl. *enforcement pyramid*), kuri pradedama nuo švelniausios priemonės – įtikinėjimo, toliau seka įspėjamasis raštas, nebaudžiamojo poveikio priemonė, baudžiamojo poveikio priemonė, galiausiai – licencijos sustabdymas ir licencijos panaikinimas (Ayres, Braithwaite, 1992, p. 35):



Išmanusis reguliavimo įgyvendinimas

Sekant atsakomojo reguliavimo idėją, buvo išplėtota išmanaus reguliavimo (angl. *smart regulation*) koncepcija, kuri atspindi reguliavimo formą, apimančią lanksčias ir novatoriškas socialinės kontrolės formas, kuriomis siekiama panaudoti ne tik valdžios institucijas, bet ir verslą, taip pat trečiąsias šalis (bendruomenes, nevyriausybines organizacijas, verslo asociacijas) kaip pakaitinius reguliatorius. Teigiama, kad geresnį reguliavimą užtikrins kelių, o ne vienos politikos priemonės naudojimas bei platesnis reguliavimo dalyvių ratas (Gunningham, Grabovsky, 1998; Gunningham, 2010, p. 12, Gunningham, 2011, p. 190). Išskiriamos tokios pagrindinės socialinių

santykių reguliavimo priemonės, kurios naudojamos išmanaus reguliavimo atveju: reguliavimas, grindžiamas paliepimais ir kontrole, ekonominės priemonės (pvz., leidimai, mokesčiai, subsidijos, teisinė atsakomybė), savireguliacija (paprastai tam tikros industrijos lygyje priimami elgesio kodeksai ar kiti standartai, kurių laikymasis kontroliuojamas pačių narių); voliuntarizmas (savanoriški vyriausybių ir atskirų įmonių susitarimai, kurių laikomasi dėl abipusių paskatų), informacijos strategijos (švietimas ir ataskaitos, aktyvus informacijos skleidimas visuomenei ir kt. (Gunningham, Sinclair, 2017, p. 139–141; Gunningham, Grabosky, 1998, p. 351).

Ši strategija išplečia kai kurias atsakomojo reguliavimo ir poveikio priemonių piramidės įžvalgas, siūlydama, kaip rinkos, pilietinė visuomenė ir kitos institucijos gali veikti kaip pakaitiniai reguliuotojai ir veiksmingiau pasiekti viešosios politikos tikslų, kam labiau pritaria visuomenė, o valstybei mažiau kainuoja (Gunningham, 2011, p. 174).

Institucijos, naudojančios išmanią teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategiją, koncentruojasi į didelę riziką visuomenės gerovei keliančius objektus, taiko sukeltai žalai proporcingas priežiūros priemones, taip pat aktyviai naudoja gaires ir konsultacijas (Blanc, Faure, 2020, p. 1–2, 15). Taigi šis požiūris yra susijęs su rizika pagrįsta teisine sistema.

Tačiau kuo toliau, tuo išmanaus reguliavimo suvokimas tolsta nuo tos sampratos, kaip ją apibrėžė jos pradininkas N. Gunninghamas. Kaip akronimas vadyboje „*smart*“ yra šifruojamas kaip reiškiantis specifinį (angl. *specific*), išmatuojamą (angl. *measurable*), pasiekiamą (angl. *achievable*), realistišką (angl. *realistic*) ir atliekamą laiku (angl. *timely*); taip pat šis terminas yra siejamas su efektyvesniu ir lankstesniu, augimui ir inovacijoms palankesniu teisiniu reguliavimu (Blanc, 2016, p. 16).

Kitos strategijos

Teorijoje yra išskiriamos ir kitos strategijos, kurios tam tikrais aspektais patenka į jau minėtų strategijų apimtį, todėl ne visais atvejais gali būti vertinamos kaip savarankiškos.

Štai rizika grįsta teisinės sistemos strategija, kuri, kaip minėta, yra ir išmanaus reguliavimo įgyvendinimo dėmuo, reiškia, kad intervencija ar įsikišimas į reguliuojamą veiklą teisės aktų nesilaikymo atveju priklauso nuo pažeidimo keliamo pavojaus laipsnio įvertinimo ir apskaičiavimo, kokį poveikį teisės aktų nesilaikymas ar galimas pažeidimas turės institucijos gebėjimui pasiekti savo tikslus (Gunningham, 2011, p. 174). Sprendžiant klausimą, į kokius reguliuojamus teisinius santykius turėtų kištis priežiūros

subjektas, N. Gunninghamas teigia, kad geriausias būdas paskirstyti ribotus reguliavimo išteklius yra rizika pagrįsta teisinė sistema, kuri apima tokių sprendimų priėmimo ir procedūrų sukūrimą, kurios prioritetizuoja reguliuojamas veiklas ir panaudoja išteklius, susijusius su patikrinimais, besiremdamos rizikos, kurią reguliuojami subjektai kelia reguliuotojo tikslams, vertinimu (Gunningham, 2011, p. 170). Taip suteikiama galimybė reguliavimo institucijoms padidinti sąnaudų efektyvumą (Gunningham, 2011, p. 188). Tokiu atveju patikrinimai yra nukreipiami į konkrečių įmonių profilį arba įstaigas, atsižvelgiant į nustatomą rizikos lygį, kylantį dėl jų veiklos, taip pat teisės aktų laikymosi / nesilaikymo istoriją ir pan. (Blanc, Faure, 2020, p. 3) (daugiau apie rizika grįstus patikrinimus žr. 4.2.2. poskyrį).

Išskiriamas ir metareguliavimas, kuris kartu yra ir atsakomojo reguliavimo tipas, reiškiantis atsakomybės paskirstymą patiems reguliuojamiems ūkio subjektams (dažnai tai būna didelės organizacijos), skatinant pramonę įdiegti savo vidaus kontrolės ir valdymo sistemas, jiems pateikiant reguliatoriui tvirtinti savo planus, o reguliatoriui vėliau tuos planus prižiūrint ir atliekant atskirų įmonių rizikos valdymą (Gunningham, 2010, p. 15–20). Reguliuotojo vaidmuo yra prižiūrėti, kaip pati reguliuojama organizacija veiksmingai rengia, įgyvendina ir stebi aplinkos valdymą ir susijusius rizikos valdymo planus (Gunningham, 2011, p. 190). Metareguliavimas yra apibrėžiamas kaip alternatyva tradiciniam taisyklių–kontrolės teisiniam reguliavimui, o kartais gretinamas su savireguliacija (Coglianese, Mendelson, 2010, p. 1–2). Nors metareguliavimas gali būti vertinamas skirtingai, šis terminas yra siejamas ir su priežiūra (Grabovsky, 2017, p. 149).

Naudojant kriterijais pagrįsto reguliavimo strategiją ŪSVP subjektams ir sprendimų priėmėjams pateikiamas kriterijų sąrašas, į kuriuos jie turi atsižvelgti priimdami sprendimą. Prieš pradedant taikyti konkrečius priežiūros veiksmus, pasveriami įvairūs veiksniai ir nusprendžiama, ar patarimas, ar atgrasymo mechanizmas labiau tinka tam tikromis aplinkybėmis (Gunningham, 2011, p. 174, 180). Tokiu būdu yra įgalinama priežiūros institucijos diskrecija. Kriterijai gali būti susiję su pažeidimo rimtumu, pakartotiniu ar nuolatiniu pažeidimu, tyčios forma, žalos pašalinimo ir pradinės padėties atstatymo galimybėmis, pažeidėjo geranoriškumu (Gunningham, 2011, p. 178)[30]. Nors N. Gunninghamas šią strategiją išskiria

[30] Prie kriterijais grįsto teisinio reguliavimo įgyvendinimo galima priskirti nacionalinių verslo priežiūros institucijų naudojamus kontrolinius klausimynus, kurie atspindi svarbiausius teisės aktų reikalavimus ir suteikia galimybę ūkio subjektams sužinoti, kas konkrečiai bus tikrinama patikrinimo metu, taip suteikiant daugiau aiškumo, skaidrumo ir

kaip savarankišką, ji gali būti vertinama kaip įgalinanti pasitelkti kitas strategijas, kadangi priežiūros subjekto diskrecijai priklauso nuspręsti, kaip reaguoti į atitinkamų kriterijų neatitinkančius atvejus.

Geriausios strategijos paieškos

Užsienio autoriai pažymi, kad reguliavimo reformos, vykdytos kitose ES šalyse, buvo susijusios su europeizacija, geresnio reguliavimo programos ir išmaniojo reguliavimo įgyvendinimu (Staroňová, 2017, p. 1). Apskritai mokslininkai vertina, kad dominuojantys teisinio reguliavimo modeliai, tokie kaip atsakomasis (Ayres, Braithwaite, 1992), išmanusis (Gunningham, Grabovsky, 1998), decentralizuotas[31] (Black, 2001) suteikė daugiau galimybių savireguliacijai ir buvo pagrindas naujai pažvelgti į valstybės atliekamos priežiūros koncepciją: kaip į reintegruotą gėdinimą (Makkai, Braithwaite, 1994), kaip poveikio priemonių piramidę (Ayres, Braithwaite, 1992) ar rizika grįstą reguliavimą (Mascini, 2013), taip pat akcentuojant vertybes, kurias tokia priežiūra turi atitikti, jos jau nelaikant tiesiogine verslo kontrolės elgesio priemone (Almond, Esbester, 2018, p. 46). Vis dėlto sutinkama, kad, be galios skirti sankcijas, institucijų patariamoji ar metodinės pagalbos funkcija būtų mažai veiksminga (Macrory, 2010, p. 230).

Analizuojant, kuri teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategija galėtų duoti geriausių rezultatų, reikia pažymėti, kad tyrimai ir tarptautiniai pavyzdžiai rodo, jog teisės aktų laikymasis yra skatinamas bent trijų varomųjų jėgų – moralinių vertybių, valdžios teisėtumo ir racionalių apskaičiavimų, kitaip – atgrasymo, kuris yra silpniausias veiksnys (OECD, Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 188). L. Tilindytė taip pat išskiria norminę motyvaciją laikytis teisės aktų dėl suvokto teisėtumo ir teisės normų internalizavimo (teisės normų priėmimo), socialinę motyvaciją dėl socialinio spaudimo ar socialinio nepritarimo grėsmės ir apskaičiavimu grindžiamą motyvaciją, paremtą teisinio nubaudimo baime (Tilindytė, 2012, p. 22). Taigi negalima vienareikšmiškai teigti, kad atgrasymas yra tinkamiausia teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategija.

Dėl pažangiai verslo priežiūrai keliamų reikalavimų EBPO pabrėžia, kad tokia priežiūra turi būti siekiama, jog kuo daugiau ūkio subjektų žinotų svarbiausius jų veiklai taikomus teisės aktų reikalavimus ir jų laikytųsi, kad

efektyvumo patikrinimo procesui (Ūkio subjektų veiklos priežiūros institucijų kontrolinių klausimynų...).

[31] Lietuvoje decentralizuoto reguliavimo pavyzdys galėtų būti ŪSVP organizavimas centrinės valdžios lygmeniu, tačiau tam tikras funkcijas perduodant ir savivaldybėms.

ūkio subjektų veikla nesukeltų pavojaus ir žalos asmenims, aplinkai, kitiems įstatymų saugomiems gėriams (OECD, Best Practice Principles..., 2014a). P. Hamptonas, suprasdamas sankcijų būtinybę, pabrėžė, kad ūkio subjektų veiklą prižiūrinčios institucijos pirmiausiai turėtų koncentruotis į konsultacijas ir patarimus verslui (Macrory, 2010, p. 230). Taigi dėmesys yra kreipiamas į edukavimą, kad ūkio subjektai žinotų, kaip tinkamai veikti, o ne į poveikio priemonių taikymą.

N. Gunninghamas pažymi ir hibridinio požiūrio galimybę, kuris inkorporuoja dvi ar daugiau strategijų, pasinaudoja vienos iš jų stiprybėmis ir kompensuoja kitos trūkumus (Gunningham, 2011, p. 201). L. Tilindytės analizė taip pat atskleidžia, kad priežiūros institucija neturėtų remtis viena grynąja teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategija (atgrasymu ar patarimais), o verčiau turėtų galimybę pasirinkti strategiją, priklausomai nuo ūkio subjekto elgesio (Tilindytė, 2012, p. 44–47).

F. Blancas išskiria, kad teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategijas, grįstas atgrasymu ir bendradarbiavimu, turėtų papildyti procedūrinio teisingumo koncepcija, kuri įtraukia tiek atgrasymo, tiek bendradarbiavimo modelius bei kompensuoja jų trūkumus (Blanc, Faure, 2020, p. 3–4).

Taigi priežiūrą atliekančios institucijos turėtų vadovautis ne viena teisinio reguliavimo įgyvendinimo strategija, kurios vienos kaip veiksmingiausios išskyrimas iš tiesų yra sudėtingas uždavinys, tačiau derinti keletą strategijų, apimančių tiek dominuojančias strategijas – grįstas paliepimais-atgrasymu, patarimais-įtikinėjimu, taip pat įtraukiant ir procedūrinį teisingumą bei balansą, kurį siūlo atsakomojo reguliavimo įgyvendinimas, lankstumą ir palankumą inovacijoms, grindžiamą išmaniuoju reguliavimo įgyvendinimu, į teisinę sistemą nepamirštant įtraukti ir rizikos veiksnius.

Pristačius ir įvertinus pagrindines verslo priežiūros strategijas, tolesnėje dalyje *inter alia*, analizuojama, kokia verslo priežiūros strategija yra būdinga ŪSVP Lietuvoje.

2. ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS RAIDA IR ANALIZĖ SKIRTINGAIS POŽIŪRIAIS

Tam, kad ŪSVP būtų išsamiai atskleista, yra reikšminga pristatyti ją reglamentuojančių teisės aktų dinamiką, taip pat pateikti bendrųjų nuostatų, įgalinančių spręsti apie verslo priežiūros strategijas, kurias gali pasitelkti priežiūros institucijos, analizę. ŪSVP tyrimui reikšmingi toliau analizuojami požiūriai: 1) jos įtvirtinimas teisiniame reguliavime; 2) vertinimas teisės doktrinoje; 3) vertinimas teismų praktikoje; 4) taikymas praktinėje priežiūros institucijų veikloje.

2.1. Ūkio subjektų veiklos priežiūros įtvirtinimas teisiniame reguliavime

2.1.1. Pradinė ekspresija ir plėtotė

Atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę, apskritai buvo susidurta su dideliu iššūkiu – nustatyti teisinį reguliavimą, apimantį privačių subjektų ūkinės veiklos galimybes ir ribas. Tai iš esmės buvo naujas reiškinys, kadangi okupacinė sovietinė santvarka ir nacionalizacija sudarė itin ribotas prielaidas reikštis privačioms verslo iniciatyvoms. Socialistinė ideologija lėmė, kad privati nuosavybė buvo neigiama ir smerkiama (Jarašiūnas, 2012, p. 841). Be to, ūkinės veiklos patikrinimai dažnai buvo persmelkti korupcijos, biurokratijos ir netinkamo planavimo. Kaip nurodo kolūkio laikotarpį tyrę autoriai, sovietinės okupacijos aštuntajame dešimtmetyje „Lietuvą užplūdo įvairaus plauko tikrintojai iš Maskvos, besidomintys Lietuvos žemės ūkiu ir statybomis. Tokius „inspektorius“ <...> pirmiausia veždavo į stiprius ūkius, turinčius geras fermas, gražias gyvenvietes ar kitų, akiai malonių dalykų“ (Baležentis, Sasnauskas, Starkevičius, 2019, p. 212). Įkūrus kontroliuojančią organizaciją Žemės ūkio inspekciją, „inspektorius, kontroliuodamas apie 20 ūkių, su savo specialistais mažai ką galėjo jiems padėti, nes paprasčiausiai nespėjo. Visą laiką surydavo ataskaitos, suvestinės, pažymos, žodžiu, popierizmas“ (Baležentis, Sasnauskas, Starkevičius, 2019, p. 168).

Priėmus Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, esminių ekonominio valstybės gyvenimo organizavimo pokyčių nebuvo padaryta (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 166–167), o verslo kontrolės ir priežiūros pagrindu, *inter alia*, šalies ūkio konstituciniu pagrindu, kaip jau minėta 1.1. skyriuje, tapo Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtinti principai.

Pradiniame ūkio subjektų veiklos kontrolės kūrimo etape Lietuvai, kaip ir kitoms posovietinėms valstybėms, buvo būdingas vertinimas, kad teisės aktų bus laikomasi tik tada, jei už jų nesilaikymą ar pažeidimą grės reali

bausmė, t. y. dominavo atgrasymu grindžiamas požiūris, kuris pasireiškė pastangomis tikrinti kiekvieną veiklą ir kuo dažniau (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 190). Reikia pripažinti, kad pirminė nacionalinė verslo kontrolės sistema buvo chaotiška ir fragmentiška, kompetentingos institucijos, atlikdamos patikrinimus, veikė labiau inertiškai nei planuotai, o trūkstant bendros ūkio subjektų kontrolės sistemos ir bendrų nuostatų dėl valstybės institucijų pareigos konsultuoti ar patarti, dominavo inspekcijos su baudimo elementu, kurios orientavosi į visų įmanomų pažeidimų ir precizinio teisės aktų nesilaikymo atvejų nustatymą. Manoma, kad apskritai buvusiose planinės ekonomikos šalyse teisinis reguliavimas visų pirma buvo skiriamas plačiai *ex ante* kontrolei ir labai dažniems patikrinimams (Blanc, 2012, p. 335), tai buvo nesvetima ir Lietuvai. Taigi kuriant ir taikant ūkinės veiklos priežiūros mechanizmą buvo neišvengta perimti praeities patirtį.

Lietuvai jungiantis prie ES, Europos Komisija pabrėžė administracinių ir teisinių gebėjimų, reikalingų perkelti į nacionalinę teisę ir įgyvendinti platų spektrą įvairių techninių teisės aktų, reikalingų pašalinti kliūtis laisvam judėjimui ES ir užtikrinti bendrosios rinkos veikimą, poreikį. Taip pat buvo pažymima, kad perėjimas į rinkos ekonomiką kelia iššūkių stiprinant viešojo administravimo, bankroto ir konkurencijos, nuosavybės registrų, verslo taisyklių supaprastinimo teisinę bazę (Agenda 2000, p. 30–31). Taigi gebėjimas prisitaikyti prie naujos ekonominės aplinkos ir reikšmingai pakeisti verslą liečiantį teisinį reguliavimą integracijos į ES procese buvo itin reikšmingas. Be to, 2001 m. Lietuva tapo Pasaulio prekybos organizacijos nare, kurios tarptautinės sutartys nustato tarptautinės prekybos apmokestinimo esminius principus bei tvarką, įtvirtina siekį laisvąja prekyba užtikrinti lygiateisius ekonominius, prekybinius valstybių santykius ir kt. (daugiau žr. Valantiejus, 2020).

Ypatinga reikšme Lietuvos integracijos į ES kontekste pasižymi VAĮ, kuris yra vertinamas kaip „atsakas į Europos Komisijos reikalavimus Lietuvai stojimo į ES procese“ (Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2021). Nuo VAĮ priėmimo (1999 m. birželio 17 d. įstatymo (originali) Nr. VIII-1234 redakcija) pagrindinės eksplicitiškai įtvirtintos viešojo administravimo sritys tolydžio buvo plečiamos: administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas 2007 m. buvo papildytos administracinių paslaugų teikimo ir administracinių aktų įgyvendinimo priežiūros ar kontrolės sritimis (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. 77-2975 redakcija), nuo 2008 m. pastarąją sritį patikslinant – įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra) (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-

1743 redakcija). Būtent įtvirtinus paskutinę minėtą viešojo administravimo sritį – nepavaldžių subjektų priežiūra – administracinė priežiūra buvo *expressis verbis* priskirta prie viešojo administravimo sričių kaip administracinės kontrolės srities dalis (daugiau apie administracinę priežiūrą žr. Deviatnikovaitė, 2021, p. 506–511)[32].

Būtina pažymėti, kad ir originalioje VAĮ redakcijoje buvo akcentuojama, jog administracinių sprendimų, juos suprantant kaip atitinkamus dokumentus, išreiškiančius viešojo administravimo subjekto valią, įgyvendinimas turi būti prižiūrimas ar kontroliuojamas (1999 m. birželio 17 d. įstatymo Nr. VIII-1234 redakcija, 9 str.). Taigi nuo pat VAĮ priėmimo jame buvo aiškiai nustatyta administracinės kontrolės funkcija (nors štai naujausiuose VAĮ pakeitimuose kontrolės sritis įvardijama kaip „teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra“, nevartojant žodžio „kontrolė“ (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija, 6 str. 1 d. 4 p.).

Jau anksčiau minėta, kad teisinio reguliavimo įgyvendinimo kontrolė pozityviojoje teisėje gali būti įvardijama skirtingais terminais (priežiūra, inspektavimas, patikrinimas, revizija ir pan.). Specialiuosiuose administracinės kontrolės funkciją ar administracinę priežiūrą detalizuojančiuose įstatymuose įstatymų leidėjas nėra nuoseklus naudodamas kontrolės bei priežiūros terminus: vienais atvejais naudojamas platesnis kontrolės terminas (pvz., įstaigų teikiamų paslaugų valstybinė kontrolė reglamentuojama Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo 52 str.; Azartinių lošimų įstatyme nurodoma, jog priežiūros institucija „kontroliuoja“, 28 str.), kitais atvejais – ir kontrolės, ir priežiūros (pagal Energetikos įstatymą, kompetentingos institucijos atlieka energetikos veiklos kontrolę ir priežiūrą, 4 str.), trečiais – tik priežiūros (Aviacijos įstatyme numatyta, jog Transporto kompetencijų agentūra vykdo civilinės aviacijos valstybinę priežiūrą; 6 str.).

Kalbant apie VAĮ įvestus pokyčius, paminėtina, kad verslo subjektų[33] veiklos priežiūra įstatyme pirmiausia buvo įtvirtinta atskirame 9^1 straipsnyje, numatančiame pamatines verslo subjektų veiklos kontrolės nuostatas (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-1743 redakcija). Šie su verslo subjektų veiklos priežiūra susiję pakeitimai, įkvėpti Lietuvos teisės instituto mokslinės veiklos (Vyriausybės 2009 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 836 „Dėl Verslą…),

[32] Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalys įtvirtina savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas). Nepavaldžių subjektų priežiūrą būtina atskirti nuo tos administracinės priežiūros, kuri yra savivaldybės veiklos priežiūra ir kontrolė (daugiau šiuo klausimu žr. Bakaveckas, 2004; Deviatnikovaitė, 2021, p. 522–523).

[33] Cituojamoje įstatymo normoje pirmiausiai buvo įtvirtinta verslo subjektų priežiūra, vėliau ji buvo pervadinta į ūkio subjektų priežiūrą, įtvirtinant ir ūkio subjekto sąvoką.

buvo įgyvendinami siekiant „pašalinti verslu užsiimančių fizinių ir juridinių asmenų veiklos kontrolės teisinio reglamentavimo spragas ir taip sukurti palankesnes sąlygas verslui“ (2008 m. kovo 18 d. Viešojo administravimo įstatymo…).

Nustatyta, kad verslo subjektų veiklos priežiūra apima verslo subjektų veiklos patikrinimus (1); teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie verslo subjektų veiklą vertinimą (2); prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės pažeidimams, atlikimą ir poveikio priemonių verslo subjektams taikymą (3). Su šiais teisinio reguliavimo pokyčiais VAĮ imtas kurti kaip *lex generalis* kitų įstatymų dėl ŪSVP atžvilgiu.

Valstybės taikomų priemonių ūkio subjektų veikimo srityse įgyvendinimas, kaip jau minėta anksčiau, gali būti įvardijamas kontrolės arba priežiūros terminais. Nors šie terminai dažnai apibrėžiami *idem per idem* (kontrolė – patikrinimas; darbo, pareigų, priimtų nutarimų vykdymo priežiūra; priežiūra – saugojimas, stebėjimas, kontrolė (Lietuvių kalbos žodynas); kontrolė – ko nors tikrinimas, priežiūra (Tarptautinių žodžių žodynas, 1985, p. 264), kontrolė yra plati samprata, kuri taip pat gali turėti neigiamą konotaciją, siejamą su griežtais reikalavimais ir baudimu. Tačiau yra pagrindas kontrolės terminą vartoti kaip bendrąją sąvoką, apimančią valstybės priemonių, naudojamų ūkinei veiklai reguliuoti, visumą, o priežiūros terminą vartoti kaip specialią sąvoką – vieną iš kontrolės sričių.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nuo pat pradžių verslo kontrolei skirtas VAĮ 9^1 straipsnis, galiojęs pusantrų metų ir sudaręs pagrindus atskiram skirsniui, pavadintas priežiūros, o ne patikrinimų ar inspekcijų (be to, kaip jau minėta, naujausiuose VAĮ pakeitimuose žodis „kontrolė“ apskritai nevartojamas). Tai rodo bendrą požiūrį į verslo kontrolės sistemos visumą, kuri poveikio priemonių taikymą lyg ir nustumia į tolimesnę vietą ir jų neakcentuoja, labiau išryškindama patikrinimus ir prevencinius veiksmus.

Aptarti VAĮ teisinio reguliavimo pokyčiai tarptautinėje erdvėje yra pristatomi kaip pozityvus buvusios planinės ekonomikos valstybės reformos dėl patikrinimų pavyzdys, davęs postūmį kitiems pokyčiams (Blanc, 2012, p. 338). Taigi suprantant, kad inspekcijos ar patikrinimai yra vieni iš esminių administracinės naštos elementų, taip pat reikšmingas verslo plėtojimą ir augimą lėtinantis veiksnys, ŪSVP laukė platesnio masto reforma.

2.1.2. Pokytis po esminių reformų

Nacionalinio teisinio reguliavimo stiprinimas priežiūros srityje yra vertinamas kaip susijęs su 2007–2010 m. ekonomikos krize, lėmusia naujų viešojo

valdymo reformavimo tendencijų atsiradimą (Raipa, 2016, p. 178; Balčiūnas, 2014, p. 64, Blanc, 2013, p. 46). Diskusija dėl reguliavimo reiškėsi dereguliavimo, geresnio reguliavimo, decentralizuoto reguliavimo, savireguliacijos iniciatyvomis ir pan. (šiais klausimais daugiau žr. Majone, 1997, p. 141–142; Majone, 1994; Lodge, 2008, p. 280; Deviatnikovaitė, 2012; Vitkutė, 2014; Voermans, 2017, p. 13).

Atskiram ŪSVP skirsniui VAĮ (atskiras skirsnis ir laikytinas esminiu reformos pasiekimu) pamatus paklojo A. Kubiliaus pateikta Vyriausybės programa, kurioje buvo akcentuojama kovos su korupcija priemonės dereglamentuojant ir debiurokratizuojant verslo politiką, taip pat administracinės naštos verslui mažinimo priemonės, įtvirtinant gero reguliavimo principus, tokius kaip proporcingumo, atskaitingumo, nuoseklumo, skaidrumo ir tikslingumo (Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52, 48, 303 p.). Šios programos pagrindu buvo sukurta Verslą prižiūrinčių subjektų veiklos pagrindinių nuostatų koncepcija (Vyriausybės 2009 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 836). Būtent ši koncepcija gali būti įvardijama kaip vienas iš pasiūlytų krizės įveikimo etapų. Be to, pakeitimai buvo susiję ir su nuo 2008 m. įgyvendinama Geresnio reglamentavimo programa (Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185), siekiančia užtikrinti verslo ir investicijų aplinką gerinantį ir administracinę naštą mažinantį reglamentavimą[34]. Teorinės galimybės kodifikuoti visus verslo priežiūros procesinius aspektus buvo išsakomos kaip variantas svarstant ir ANK priėmimą (Mauricė-Mackuvienė, 2013, p. 23).

Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarime Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“ buvo aiškiai identifikuotos priežiūros sritys ir patvirtintas priežiūros institucijų sąrašas.

Prie reikšmingų VAĮ pokyčių reikia priskirti pagrindinių nuostatų dėl poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams, *inter alia*, procedūrinių teisių (VAĮ 37 str., daugiau žr. 5 dalį) ir nuostatų dėl mažareikšmių teisės aktų reikalavimų pažeidimo įvedimą.

Lietuvoje 2009–2010 m. pradėta vykdyti verslo priežiūros reforma vertinama kaip sekusi pasaulines tendencijas siekti aiškesnės ir stipresnės priežiūros sistemos (pvz., Jungtinė Karalystė kontrolės reformą vykdė

[34] Atkreiptinas dėmesys, kad nuo 2009 m. šalyje vykdoma verslo priežiūros institucijų pertvarka, kurios tikslas – optimizuoti institucijų atliekamas priežiūros funkcijas, t. y. užtikrinti, kad priežiūros funkcijos valstybėje būtų atliekamos efektyviai, koordinuotai, mažiausiomis sąnaudomis, kuo mažiau trikdant prižiūrimų subjektų veiklą, buvo įgyvendinama pagal ES finansuojamą Verslo priežiūros sistemos tobulinimo programą Nr. 10.1.4-ESFA-V-921-02-0001, taikant priemonę „Geresnio reglamentavimo diegimas ir verslo priežiūros sistemos tobulinimas“.

2005 m., Nyderlandai – 2006 m.), o ne nustatyti pažeidimus ir nubausti ūkio subjektus (Blanc, 2013, p. 2–3, 6).

Reikia atkreipti dėmesį, kad VAĮ įtvirtintas ŪSVP institutas nebuvo homogeniškai taikomas visoms priežiūros sritims. Nuo pat VAĮ 4 skirsnio „Ūkio subjektų veiklos priežiūra“ priėmimo 2010 m. nuostatoms, reguliuojančioms ūkio subjektų veiklos patikrinimus ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą, atitinkamose srityse buvo daromos išimtys[35], laikant šias bendrąsias VAĮ nuostatas rekomendacinėmis. Iš Poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams pagrindinių nuostatų koncepcijos matyti, kad toks išskyrimas padarytas dėl šių veiklos sričių specifikos nulemtų teisinio reguliavimo ypatumų (11^1 p.). I. Deviatnikovaitė taip pat pažymi, kad toks išskyrimas yra padarytas „dėl šių institucijų atliekamos priežiūros specifikos (Deviatnikovaitė, 2021, p. 516). Teisės doktrinoje toks tam tikrų sričių išskyrimas yra kritikuojamas ir vertinamas kaip patvirtinantis ŪSVP teisinio reguliavimo neišbaigtumą (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 279; Markevičiūtė, 2022, p. 77–78) (daugiau apie šių išimčių pagrįstumą žr. 6 dalį).

Priežiūros institucijos pareiga apibrėžti tikslą dėl verslo priežiūros

Analizuojant pagrindinius ŪSVP pokyčius po esminių reformų, reikia išskirti kitą svarbų pokytį: VAĮ nuostatose buvo patikslinta priežiūros institucijų pareiga tinkamai apibrėžti su ŪSVP susijusį savo veiklos tikslą.

Doktrinoje, priklausomai nuo teisinių šalių tradicijų, išskiriamos institucijos, kurios labiau orientuojasi į teisinio reguliavimo, susijusio su institucijos tikslu, laikymosi užtikrinimą ir kurios orientuojasi į geresnių rezultatų konkrečioje srityje siekimą (Blanc, 2013, p. 17).

EBPO, 2015 m. pateikusi Lietuvos reguliavimo politikos vertinimo ataskaitą, Lietuvai rekomendavo peržiūrėti priežiūros institucijų tikslus ir misijas (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 17, 33). EBPO pabrėžia, kad efektyvus reguliatorius turi turėti aiškius tikslus, su aiškiomis ir susijusiomis funkcijomis ir bendradarbiavimo su kitomis institucijomis galimybes (OECD, Best Practice Principle..., 2014a, p. 29). Tinkamo tikslo iškėlimas paprastai siejamas su rizikos vertinimu (Blanc, 2013 p. 17).

Priežiūros institucijų tikslas – teisės aktų įgyvendinimas – yra kritikuojamas, teigiant, kad priežiūros institucijų tikslas turėtų būti nukreiptas

[35] VAĮ 36^4 straipsnio ir 36^8 straipsnio nuostatos netaikytos mokesčių administratoriui, muitinei, finansų rinkos priežiūrą, asmens duomenų apsaugos priežiūrą, didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimo priežiūrą, taip pat konkurencijos priežiūrą atliekantiems subjektams.

į teigiamo poveikio visuomenei darymą – potencialaus pavojaus užkardymą ar visuomeninio gėrio apsaugą (Blanc, 2013, p. 16; OECD, Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 33). Taigi vien su teisinio reguliavimo įgyvendinimu susieti priežiūrą atliekančios institucijos tikslą nėra racionalu.

EBPO sovietiniu palikimu vadina institucijų tikslą prižiūrėti, kad produktų ar paslaugų kokybė atitiktų kokybės standartus ar teisės aktų reikalavimus, kadangi standartas yra tik viena iš priemonių, padedanti įgyvendinti priežiūros tikslus, o kokybė apskritai neturi normatyvinio pagrindo, kad ją būtų galima apibrėžti teisiškai (OECD, Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 133–134).

Taigi priežiūros institucijos savo paskirtį turėtų apibrėžti ne per jų kompetencijai priskirtų funkcijų vykdymą, bet per vertybių, orientuotų į visuomenės apsaugą, išsaugojimą. Kitaip tariant, priežiūros institucijos tikslas turėtų būti orientuotas į žalos viešajam interesui mažinimą. EBPO vertinimu, institucijos, negebančios orientuotis į tokį tikslą, sukuria daugiau išlaidų ir administracinės naštos be aiškios naudos ir turi mažiau galimybių pasiekti geresnių rezultatų. Be to, tokių institucijų veiklą yra sudėtinga vertinti, kadangi kuo daugiau institucija tikrina ir taiko konkrečių priemonių, tuo, atrodytų, geresni jos veiklos rezultatai, nepaisant, kokią naudą ji atneša visuomenei, ar kiek tai kainuoja (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, 2018, p. 14).

Ūkio subjektų veiklos priežiūra VAĮ apibrėžta kaip šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotų atlikti konsultavimo, veiklos patikrinimų, informacijos vertinimo ir poveikio priemonių taikymo veiksmus viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teikti metodinę pagalbą ūkio subjektams, prižiūrėti, kaip ūkio subjektai laikosi įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų, kontroliuoti, ar tinkamai tuos reikalavimus vykdo, ir įgyvendinti kitas priemones, užtikrinančias tinkamą teisės aktų reikalavimų laikymąsi ir užkertančias kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti (36^1 str. 1 d., 2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 redakcija). Reikia pastebėti, kad pirminė straipsnio redakcija (2010 m. birželio 22 d. įstatymo Nr. XI-934 redakcija) buvo susijusi su siekiu mažinti galimų pažeidimų skaičių, tačiau vėliau šios nuostatos atsisakyta, pakeitus ją siekiu užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti.

Vyriausybė taip pat pabrėžė priežiūros institucijų pareigą nustatyti aiškų savo veiklos tikslą (kokio svarbaus intereso apsaugą ji privalo užtikrinti) ir tuo vadovautis organizuojant savo veiklą, pažymint, kad priežiūros institucijos veikloje prioritetas turėtų būti teikiamas ūkio subjektų konsultavimui, metodinės pagalbos teikimui, kitų prevencinių priemonių, užkertančių kelią

teisės aktų pažeidimams, įgyvendinimui, kartu atsisakant požiūrio, kad teisės aktų laikymąsi galima užtikrinti tik taikant poveikio priemones (Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511).

Galima vertinti, kad VAĮ pakeitimais bei detalesnėmis nuostatomis dėl priežiūros institucijos tikslo apibrėžimo buvo siekiama iš dalies užbėgti už akių EBPO kritikai dėl priežiūros institucijų tikslų ir misijų peržiūrėjimo. Nors būtina pastebėti, kad apibrėžti tikslus ir misijas, t. y. įgyvendinti VAĮ reikalavimus ne tik prižiūrėti, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktuose nustatytų reikalavimų, bet ir užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti, priežiūros institucijos turi pačios.

Pastaruoju metu priežiūros institucijos priežiūros veiklos tikslas (misija, siekis) yra tapęs priežiūros institucijos pažangumo vertinimo rodikliu. EIMIN duomenimis, vis dar trečdalis priežiūros institucijų savo esminę paskirtį, pagrindinį veiklos tikslą suvokia ir apibrėžia tik per veiklos funkcijų vykdymą (t. y. vykdyti priežiūrą (kontrolę), užtikrinti reikalavimų laikymąsi, įgyvendinti srities priežiūros politiką ir pan.) (Švieslentė, 2020; Švieslentė, 2022, p. 18).

Kaip geruosius priežiūros institucijos misijos, tikslo apibrėžimo pavyzdžius EIMIN nurodė Lietuvos banką, kurio misija – kurti naudą visuomenei, siekiant patikimos finansų sistemos ir tvarios ekonomikos plėtros; Lietuvos metrologijos inspekciją, kurios misija – siekti apsaugoti vartotojus ir valstybės interesus nuo neteisingų matavimų padarinių, o šalies rinką nuo reikalavimų neatitinkančių matavimo priemonių ir fasuotų prekių; Užimtumo tarnybą, kurios tikslas – užtikrinti ūkio subjektų veiklos ekonominę ir teisinę gerovę bei racionalų valstybės lėšų panaudojimą (Švieslentė, 2020).

F. Blancas kritikavo Valstybės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos veiklą, susijusią su įvairių teisės aktų reikalavimų laikymusi ir tikrinimu, ar kitos institucijos / asmenys laikosi skirtingų teisinio reguliavimo procedūrų (Blanc, 2013, p. 16). Pastabą dėl šios institucijos atliekamos funkcijos aktualumo modernioje, rizika grindžiamoje reguliavimo sistemoje panašiais motyvais išsakė ir EBPO, t. y. kad nėra aišku, kokį rinkos nepakankamumo atvejį atliepia ši institucija, tikrindama, ar pastatas iš tiesų pastatytas pagal patvirtintas taisykles, tačiau netikrindama atitikties saugumo ar aplinkos apsaugos reikalavimams (OECD, Regulatory Policy in Lithuania, p. 34, p. 130–131; Blanc, 2013, p. 16). Tikslumo dėlei reikia pastebėti, kad šiuo metu Valstybės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos misija – apsaugoti aplinką ir visuomenę nuo žalos vykdant teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, o vienas iš tikslų – saugoti

žmogaus gyvybę, nuosavybę ir aplinką nuo pavojingų veiksnių teritorijų planavimo ir statybos srityje (Misija, Vizija, Tikslai...). Taigi į institucijai išsakytą kritiką buvo sureaguota.

Verslo priežiūros principai

Analizuojant kitus reikšmingus teisinio reguliavimo pokyčius, pastebėtina, kad VAĮ įtvirtinti ŪSVP principai stiprino priežiūros skaidrumą ir inovatyvumą. Kalbant apie principus, kuriais vadovaujamasi atliekant verslo priežiūrą, reikia išskirti šiuos principus (2010 m. birželio 22 d. įstatymo Nr. XI-934 redakcija, su 2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 pakeitimais; 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcijoje principai iš esmės nepakitę, išskyrus atskirus atvejus):

1) minimalios ir proporcingos ŪSVP naštos principą, reiškiantį „kad priežiūrą atliekančių subjektų priežiūros veiksmai privalo būti proporcingi ir tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti, proporcingi ūkio subjektų dydžiui ir administraciniams gebėjimams, atliekami siekiant kuo mažiau trikdyti ūkio subjektų veiklą; poveikio priemonės ūkio subjektams taikomos tik tada, kai priežiūros tikslų negalima pasiekti kitu būdu (*ultima ratio*); poveikio priemonės yra proporcingos pažeidimo pobūdžiui ir juo padarytai žala“. Šio principo taikymo apraiškų yra ir teismų praktikoje. Vienu atveju LVAT ūkio subjekto argumentą, esą, priežiūros institucija turėjo vadovautis ne tik Produktų saugos įstatymo, bet ir VAĮ nuostatomis ir taikyti jo atžvilgiu *ultima ratio* principą, atmetė ir pažymėjo, kad poveikio priemonė pareiškėjui (platintojui), pateikusiam į rinką pavojingą gaminį, turėjo būti taikoma, nes tai numatyta (specialiajame) Produktų saugos įstatyme (LVAT 2015 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje, taip pat žr. 2018 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje)[36].

2) nediskriminavimo principą, reiškiantį, kad „priežiūrą atliekantys subjektai negali vykdyti ŪSVP, kuria būtų diskriminuojami ūkio subjektai dėl jų nuosavybės formos, pilietybės, gyvenamosios vietos ar valstybės, kurioje ūkio subjektas yra įsisteigęs, ar pagal kitus objektyvius šių subjektų požymius, jeigu kitos sąlygos, turinčios reikšmės ūkio subjekto veiklos rizikingumo

[36] Lietuvos laisvosios rinkos institutas kaip atvejį, kuris neatitinka proporcingumo principo, vertino MB „Sviestas sviestuotas“ atvejį: „atvejis, kai Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba įmonei, gaminančiai riešutų kremą, uždraudė vadintis „Sviestas sviestuotas“ dėl neva klaidinamų vartotojų, yra ne tik neproporcingo ir neprotingo kontroliuojančios institucijos veikimo, bet ir abejingumo įmonės likimui pavyzdys, neįvertinus, kokią įtaką įmonės tolimesnei veiklai turėtų įmonės pavadinimo bei logotipo keitimas“ (Lietuvos laisvosios rinkos instituto..., p. 4).

laipsniui, iš esmės nesiskiria“. Nediskriminavimo principas yra susijęs su procedūrinio teisingumo suponuojamu neutralumu, kitaip – lygiateisiškumo užtikrinimu, skaidrumu (Murphy, 2017, p. 46; Meyerson, Mcakenzie, MacDermott, 2021, p. 5). Detalizuojant neutralumą pažymėtina, kad juo siekiama, jog ūkio subjektai būtų tikri, kad priežiūrą atliekantys subjektai juos vertina taip pat, kaip ir kitus ūkio subjektus, o sprendimus priima vadovaudamiesi teisės normomis ir principais, taip pat faktais, o ne asmenine nuomone ar šališkumu. Sprendimų priėmimo skaidrumas ir atvirumas taip pat prisideda prie neutralumo įgyvendinimo (Murphy, 2017, p. 46)[37];

3) planavimo principą, reiškiantį, kad „ūkio subjektų veiklos priežiūra turi būti planuojama. <…> [poveikio priemonių taikymas] ir šios veiklos rodikliai (poveikio priemonių skaičius, dydis, vertė) negali būti planavimo objektas“ (daugiau apie planinius patikrinimus žr. 4.2.3. poskyryje);

4) viešumo principą, reiškiantį, kad „informacija apie ūkio subjektų veiklos priežiūros atlikimo principus, procedūras ir rezultatus, atskleidžiamus apibendrinta forma, yra vieša. Šis principas netaikomas, jeigu informacijos atskleidimas trukdo siekti <...> ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslų arba gali būti pažeisti kituose teisės aktuose nustatyti konfidencialumo reikalavimai“. Viešumo principo netaikymo išimtys akcentuojamos ir teismų praktikoje. Štai LVAT praktikoje pažymima, kad viešumo principas netaikomas siekiant ŪSVP tikslų, be kita ko – prižiūrėti, kaip ūkio subjektai laikosi įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų, kontroliuoti, ar tinkamai tuos reikalavimus vykdo. Todėl vien tai, kad operatyviosios visuomenės sveikatos saugos kontrolės atlikimo metu pareiškėjas apie ją nebuvo informuotas, įvertinta kaip situacija, nepažeidžianti viešumo principo (LVAT 2020 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje);

[37] Neutralumo neatitinkančią situaciją galima iliustruoti pavyzdžiu, kai Panevėžio miesto savivaldybės taryba apribojo prekybos alkoholiniais gėrimais laiką UAB „Trojana“ barui: pastate, kuriame veikė minėtas baras, veikė 5 įmonės, kurioms buvo išduotos licencijos prekiauti alkoholiniais gėrimais; visi nusiskundimai, kurie buvo išdėstyti atsakovo nurodytuose raštuose, buvo susiję su trimis įmonėmis, tačiau atsakovas prekybos alkoholiniais gėrimais laiką apribojo tik dviem tame pačiame pastate veikiantiems subjektams – UAB „Trojana“ barui ir MB „Audota“ alaus barui, apie K. K. įmonės barą „Kiemelis“ nieko nepasisakant, nors būtent jis buvo konkrečiai paminėtas atsakovo nurodytuose raštuose, kaip darantis neigiamą įtaką. LVAT įvertino, kad „atsakovas nenurodė jokios individualizuotos informacijos apie pareiškėjo prekiaujant alkoholiniais gėrimais nuo 23 val. iki 17 val. šia veikla pažeidžiamą viešąjį interesą, t. y. nenurodė motyvų, kurie pagrįstų Sprendimo dalies pareiškėjo atžvilgiu priėmimo pagrįstumą“ (LVAT 2019 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje).

5) metodinės pagalbos teikimo principą, reiškiantį, kad „ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekantys subjektai bendradarbiauja su ūkio subjektais, teikia vienodas ir neprieštaringas konsultacijas ūkio subjektams priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais, įgyvendina kitas prevencinio pobūdžio priemones, padedančias ūkio subjektams laikytis teisės aktų reikalavimų. Šis principas netaikomas ūkio subjektų veiklos patikrinimų metu, jeigu jo taikymas trukdo siekti ŪSVP tikslų, susijusių su teisės aktų reikalavimų laikymosi priežiūra, laikytis specialiuosiuose priežiūrą reglamentuojančiuose įstatymuose ir jų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose, ES teisės aktuose ar Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse įtvirtintų atitinkamai priežiūrai keliamų reikalavimų“ (plačiau žr. 4.1 skyrių);

6) funkcijų atskyrimo principą, reiškiantį, kad ūkio subjekto veiklos patikrinimą ir poveikių priemonių taikymo „veiksmus atlieka skirtingi priežiūrą atliekančio subjekto pareigūnai ar priežiūrą atliekančio subjekto padaliniai arba kad nurodytos funkcijos yra priskirtos skirtingiems viešojo administravimo subjektams. Šis principas netaikomas, jeigu kituose priežiūrą reglamentuojančiuose įstatymuose ir teisės aktuose patikrinimo ir poveikio priemonių taikymo funkcijos yra priskirtos vienam pareigūnui (padaliniui)“. Funkcijų atskyrimo principo taikymo išimtimi vadovautasi byloje, kurioje buvo tikrinta Lietuvos banko paskirtos poveikio priemonės teisėtumas ir pagrįstumas: Lietuvos banko valdybos pirmininko nutarimai laikyti priežiūrą reglamentuojančiais teisės aktais, todėl, teisėjų kolegijos vertinimu, šie aktai suponavo funkcijų atskyrimo principo taikymo išimtį (LVAT 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje).

VAĮ 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcijoje funkcijų atskyrimo principas apibrėžiamas kaip reiškiantis, kad VAĮ 31 straipsnio 1 dalies ir 3 dalies 4 punkte nurodytus veiksmus turi atlikti skirtingi subjektai (VAĮ 30 str. 1 d. 6 p.). Tačiau toks apibrėžimas gali klaidinti, kadangi VAĮ 31 straipsnio 1 dalyje akcentuojamas metodinės pagalbos teikimas, nors ir dėstomos nuostatos dėl viešojo administravimo subjekto pareigų, atliekant ŪSVP, o VAĮ 31 straipsnio 4 dalyje – poveikio priemonių taikymas. Teismų praktikoje akcentuojama, kad funkcijų atskyrimo principas apibrėžiamas taip, kad atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimus ir taikyti poveikio priemones turi skirtingi subjektai (LVAT 2019 m. vasario 20 d. sprendimas administracinėje byloje). Teisės doktrinoje administracinių sankcijų veiksmingumo ir procedūrinio sąžiningumo problema susiejama su priežiūros institucijos taikomu integruotu modeliu, kai tyrimas, baudžiamasis persekiojimas ir sprendimų priėmimas yra sukoncentruotas viename subjekte (Perrone, 2020, p. 8–9). EIMIN, įpareigota atlikti ŪSVP stebėseną, funkcijų

atskyrimo principą taip pat vertina kaip įpareigojantį ūkio subjekto veiklos patikrinimą ir poveikio priemonių taikymo veiksmus atlikti skirtingiems priežiūros institucijos pareigūnams (padaliniams) arba skirtingoms institucijoms (Priežiūros institucijų pažangumo…). Įstatymų leidėjas apibrėždamas funkcijų atskyrimo principą turėtų aiškiau nurodyti, kad funkcijų atskyrimo principo esmė – kad ūkio subjekto veiklos patikrinimą ir poveikių priemonių taikymą atliktų skirtingi subjektai, o ne metodinės pagalbos teikimą ir poveikio priemonių taikymą, kaip galima vertinti šiuo metu.

7) rizikos vertinimo principą, reiškiantį, kad „priežiūrą atliekančių subjektų veiksmai pirmiausia nukreipiami didžiausios rizikos atvejams šalinti, riziką siejant su žalos teisės normų saugomoms vertybėms atsiradimo tikimybe ir šios žalos dydžiu bei mastu“ (daugiau apie rizika grindžiamus patikrinimus žr. 4.2.2. poskyrį).

Taigi, kaip matyti iš aptartų principų apibrėžimų, jų taikymo apimtis gali skirtis priklausomai nuo ŪSVP funkcijos, taip pat teisiniame reguliavime gali būti numatytos jų taikymo išimtys. Šis aptartas principų sąrašas nėra baigtinis, kadangi „Lietuvos Respublikos įstatymuose, Europos Sąjungos teisės aktuose ir Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse gali būti nustatyta ir kitų ūkio subjektų veiklos priežiūros principų“ (VAĮ 30 str. 2 d.). Tačiau verta pažymėti, kad šių pagrindinių ŪSVP principų išskyrimas atskleidžia priežiūros savitumą ir išskirtinumą. Be to, įvertinus VAĮ įtvirtintus ŪSVP principus, yra pagrindas teigti, kad nors ir ne visa apimtimi, daugeliu atveju šie principai sutampa su EBPO išskiriamais principais[38].

[38] EBPO išskiria tokius priežiūros institucijų atliekamų patikrinimų ir ūkio subjektų veiklos kontrolės įgyvendinimo principus:

- visapusiškais įrodymais grindžiamas vertinimas nusprendžiant atlikti patikrinimą, selektyvumas (patikrinimai negali vykti visur ir apimti visų sričių);
- susitelkimas į riziką ir proporcingumas, atsakomasis reguliavimas (priežiūra turi būti modeliuojama atsižvelgiant į konkrečių ūkio subjektų elgesį);
- ilgalaikė vizija, koordinavimas ir konsolidavimas (mažiau dubliavimosi ir sutampančių funkcijų prisidės prie geresnio viešųjų išteklių panaudojimo, sumažins reguliuojamųjų naštą ir maksimaliai didins efektyvumą);
- skaidrus valdymas, informacijos integravimas (informacinės technologijos turėtų būti naudojamos siekiant maksimaliai sutelkti dėmesį į riziką, skatinti koordinavimą ir dalijimąsi informacija);
- aiškus ir sąžiningas procesas (priežiūros taisyklės ir procesai turi būtų aiškūs);
- atitikties skatinimas (gairės, kontroliniai klausimynai ir pan. turėtų būti naudojami skatinant skaidrumą ir atitiktį);
- profesionalumas (didelis dėmesys inspektorių apmokymams) (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, 2014a);

Kadangi priežiūros institucijos laikomos viešojo administravimo subjektais (daugiau žr. 3.1. skyrių), aktualus viešojo administravimo principų taikymas. VAĮ 3 straipsnyje įtvirtinti šie viešojo administravimo principai (tikslumo dėlei principai išvardijami atsižvelgiant į 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcijoje atliktus pakeitimus): atsakomybės už priimtus sprendimus, draudimo keisti į blogąją pusę, efektyvumo, įstatymo viršenybės, išsamumo, lygiateisiškumo, naujovių ir atvirumo permainoms, nepiktnaudžiavimo valdžia, objektyvumo, proporcingumo, skaidrumo, subsidiarumo, vieno langelio principai.

Pastaruoju metu viešojo administravimo principai, suponuojantys atitinkamus reikalavimus priežiūros institucijoms, ypač objektyvumo principas, reiškiantis, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs, yra itin aktualūs ir plėtojami nacionalinių teismų praktikoje.

Vienoje byloje LVAT nurodė, kad Lietuvos radijo ir televizijos komisijai keliami iš gero administravimo (atsakingo valdymo) kylantys nešališkumo ir nepriklausomumo reikalavimai. Pagal konkrečius nešališkumo ir nepriklausomumo kriterijus, remiantis gero administravimo (atsakingo valdymo) ir formalizmo principais, Lietuvos radijo ir televizijos komisija turi, *inter alia,* suteikti pakankamai garantijų, kad neliktų jokių pagrįstų abejonių dėl galimo šios institucijos neobjektyvumo. Byloje nagrinėtu atveju priimant minėtos komisijos sprendimą, 2 iš 9 posėdyje balsavusių komisijos narių, o priimant kitą sprendimą – 3 iš 9 posėdyje balsavusių šios komisijos narių neatitiko imperatyvių įstatymo reikalavimų, keliamų tokios komisijos nariams (komisijos nariai sprendimų priėmimo metu buvo susiję su radijo ar televizijos programos transliuotojais). Dėl to priimant byloje ginčytus sprendimus nebuvo užtikrintas įstatyme numatytas reikalavimas tokius sprendimus priimti 2/3 visų Lietuvos radijo ir televizijos komisijos narių balsų dauguma. Tokiu būdu buvo pažeistos pagrindinės procedūros (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje)[39].

- tikrosios padėties įvertinimas (priežiūros institucijos turi užtikrinti našią, veiksmingą ir efektyvią veiklą) (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, 2018, p. 49).

[39] Kitu atveju LVAT nagrinėjo bylą, kurioje buvo teigiama, kad institucijos sprendimas turi būti panaikintas dėl to, kad Konkurencijos tarybos pirmininkas balsavo iš anksto, susipažinęs su Konkurencijos tarybos darbuotojo parengtu projektu, taip pat užpildė ir elektroniniu parašu pasirašė balsavimo biuletenį su savo pastabomis ir galutiniu balsavimo rezultatu, ir jo išreikšta valia buvo pagarsinta Konkurencijos tarybos tvarkomajame posėdyje. LVAT nustatė, jog Konkurencijos tarybos pirmininkas balsavo už nutarimą ir šis nutarimas yra priimtas balsų dauguma, kaip tai nustato Konkurencijos įstatymo 19 straipsnio 7 dalis. Byloje nebuvo pateikti įrodymai, kad buvo pažeista nuostata, jog

Be to, teisės doktrinoje apskritai, analizuojant Lietuvos radijo ir televizijos komisijos sudėtį, abejonės dėl šios komisijos nepriklausomumo kyla ir kitais aspektais. Štai L. Meškauskaitė pažymi, kad šios komisijos „teisinis statusas vertintinas kaip gana prieštaringas ir dėl to, kad ši komisija, turėdama penkis valdžios atstovus, kurių įgaliojimai yra tiesiogiai susieti su kadencijos trukme, negali būti iš tikrųjų nepriklausoma ir nuo politikų, kurie tokius asmenis paskyrė“ (Meškauskaitė, 2018, p. 243).

Nagrinėjant ginčus teisme aplinkybės dėl interesų konflikto turi būti aiškiai ir konkrečiai nurodomos. Štai teismas, nagrinėdamas Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos (dabar – Valstybinė energetikos reguliavimo taryba) sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą ir vertindamas ūkio subjekto argumentus dėl minėtos komisijos nešališkumo ir objektyvumo, pažymėjo, kad pareiškėjams nedetalizavus aplinkybių dėl galimų komisijos narių ar kiekvieno atskirai turimų privačių interesų bei kaip jie prieštarauja konkretiems viešiesiems interesams, teismui nebuvo pagrindo spręsti, kad kilo komisijos (komisijos narių) privačių ir viešųjų interesų konfliktas, kuris nebuvo tinkamai išspręstas (LVAT 2019 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje).

Apibrėžiant priežiūros institucijai keliamus nepriklausomumo ir nešališkumo reikalavimus, aktualūs ir iš ES teisės kylantys reikalavimai. Štai remiantis Chartijos 41 straipsniu, kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjungos institucijos jo reikalus tvarkytų nešališkai. Vertinant iš teisės į gerą administravimą kylančio nešališkumo elemento turinį, ESTT yra nurodęs, jog nešališkumo reikalavimu siekiama užtikrinti vienodą požiūrį, kuris yra ES pamatas. Šiuo reikalavimu, be kita ko, siekiama užkirsti kelią galimiems pareigūnų ir tarnautojų, veikiančių institucijų, įstaigų ir organų vardu, interesų konfliktams. Atsižvelgiant į esminę nepriklausomumo ir sąžiningumo garantijos svarbą tiek ES institucijų, įstaigų ir organų vidaus veiklai, tiek jų išorės įvaizdžiui, nešališkumo reikalavimas aprėpia visas aplinkybes, kurias sprendimą byloje priimantis pareigūnas ar tarnautojas turi pagrįstai laikyti tokiomis, kurias trečiasis asmuo gali palaikyti galinčiomis daryti įtaką jo nepriklausomumui tuo klausimu (*Komninou ir kt. prieš Komisiją*, 2007, 57 punktas). Institucijos, įstaigos ir organai turi laikytis nešališkumo reikalavimo, apimančio du elementus: pirma, subjektyvų nešališkumą, reiškiantį, kad nė vienas atitinkamos institucijos pareigūnas neturi reikšti

Konkurencijos tarybos pirmininkas ir nariai balsuodami nebuvo nepriklausomi ir savarankiški. Galimybę Konkurencijos tarybos nariams balsuoti nuotoliniu būdu elektroninėmis ryšio priemonėmis nustatė Konkurencijos tarybos darbo reglamento 129 punktas (LVAT 2021 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje).

išankstinio nusistatymo ar asmeninio palankumo, ir, antra, objektyvų nešališkumą[40], reiškiantį, kad institucija turi suteikti pakankamai garantijų, kad neliktų jokių teisėtų abejonių dėl galimo neobjektyvumo (*A. W. ir Remedia prieš Komisiją*, 2019, 26–27 punktai).

Patariamosios ir edukuojamosios funkcijos stiprinimas

Nors ŪSVP įgyvendinimas, skatinant ūkio subjektus laikytis teisės aktų reikalavimų, o ne juos nubausti, kelia daug iššūkių, panašu, jog vykdoma reforma priežiūros institucijų veikla teisinio reguliavimo lygmeniu iš baudėjų iš esmės buvo perorientuota į patarėjų. Taigi bene reikšmingiausias aptariamos reformos pokytis – patariamosios ir edukuojamosios priežiūros institucijų funkcijos sustiprinimas. Svarbu pažymėti, kad, kintant teisiniam reguliavimui, turi kisti ir priežiūrą atliekančių subjektų veikla, t. y. priežiūrą atliekantys subjektai turi prisitaikyti prie pakitusio teisinio reguliavimo, o ne naudoti senus metodus.

Įvertinus teisinio reguliavimo pokyčius, manytina, jog esamas teisinis reguliavimas sudaro sąlygas priežiūrą atliekančioms institucijoms taikyti I. Ayres ir J. Braithwaite pasiūlytą reguliatoriaus taikomų poveikio priemonių piramidę ir pasitelkti atsakomojo reguliavimo nuostatas (Ayres, Braithwaite, 1992), t. y. pradėti nuo įtikinėjimo, taikant metodinės pagalbos priemones, ir tik jam neveikiant taikyti griežtesnes priemones. Nacionaliniai priežiūros subjektai taip pat turi pagrindą pasitelkti ir vadinamojo išmaniojo reguliavimo (Gunningham, Grabovsky, 1998; Gunningham, 2010) idėjas, sėkmingai taikomas, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje, pasireiškiančias ne tik koncentravimusi į didelės rizikos objektų tikrinimą, bet ir stengiantis atitinkamas priemones ir metodus pritaikyti konkrečioms ūkio subjektų grupėms bei skirtingoms pažeidimų aplinkybėms (Macrory, 2010, p. 241), siekiant veiksmingumo ir teisės aktų laikymosi lanksčiau, efektyviau ir naujoviškiau taikant teisės normas (Blanc, 2016, p. 16–17, 217, 261).

Taigi, analizuojant įvykdytą verslo priežiūros reformą Lietuvoje, galima įžvelgti ne tik padidėjusią patariamosios, bet ir išmaniojo ir atsakomojo reguliavimo strategijų įtaką – 2010 m. įsigaliojusiame VAĮ 4 skirsnyje „Ūkio subjektų veiklos priežiūra“ akcentuojami prevenciniai veiksmai bei metodinės

[40] Svarbu pažymėti, kad vien tai, jog konkreti priežiūros institucija yra atsakinga už tam tikros srities priežiūrą, nereiškia, kad tokia institucija vien dėl savo vykdomos veiklos tampa šališka. Tokias išvadas galima daryti įvertinus ESTT praktiką, kurioje nurodyta, kad vien tai, jog Komisija tiria kartelio atvejį, kuriuo buvo padaryta žala ES finansiniams interesams, ir skiria už jį sankcijas, negali lemti šios institucijos objektyvaus nešališkumo stokos (*Ziegler SA*, 2013, 157–158 punktai).

pagalbos, konsultacijų teikimas ūkio subjektams, sudaromas pagrindas pasitelkti rizikos vertinimą, o priežiūros institucijos įgalinamos pasirinkti tinkamas ir lanksčias reagavimo priemones ūkio subjektams keliant grėsmę teisės aktais saugomoms vertybėms. Tai, kad 2010 m. įsigalioję VAĮ pakeitimai buvo grindžiami „iš esmės kitu požiūriu į verslo priežiūrą“, buvo diegiami nauji ŪSVP principai, tokie kaip „verslo prižiūrėtojas – konsultantas, o ne baudėjas“, buvo pažymima ir teisės doktrinoje (Kūris, 2015, p. 109).

Aptarti VAĮ pokyčiai atspindi nacionalinės ŪSVP paradigminį perėjimą nuo valstybės vykdytos vadovaujamojo pobūdžio, įsakymais ir atgrasymu grindžiamos kontrolės, kaip dominuojančio požiūrio, prie labiau atsakomojo (Ayres, Braithwaite, 1992) ir patariamojo. Su verslo patikrinimais susiję ir 2010 m. bei 2015 m. įsigalioję VAĮ pakeitimai tarptautinėje erdvėje vertinami kaip visapusiški ir itin novatoriški (Protection of the Rights of Entrepreneurs..., 2015, p. 26), o pats VAĮ įvardytas kaip vienas geriausių pirminių įstatymų dėl patikrinimų (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 31, 115). Šie pokyčiai apskritai gali būti vertinami kaip sudarantys pagrindą įžvelgti ir pačios administracinės teisės virsmą į postmodernią, kuri administracinę teisę apibrėžia kaip atviresnę ir parodančią kryptį, o ne duodančią nurodymus, kuri valstybę vertina kaip tam tikrą skatintoją, patarėją, rizikos reguliatorę (Cassese, 2012, p. 603).

2.1.3. Naujausi teisinio reguliavimo pakeitimai ir tvarumo siekis

Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo nauja VAĮ redakcija. Šiais naujais VAĮ pakeitimais iš dalies stiprinamas VAĮ kaip *lex generalis* statusas ŪSVP sistemoje – su tam tikromis išimtimis nustatomas VAĮ normų dėl ŪSVP taikymo prioritetas (1 str. 9 d.)[41]. Kita vertus, kyla klausimas, ar yra tikslinga eksplicitiškai įvirtinti nuostatas dėl prioritetinio minėtų nuostatų taikymo, kai VAĮ teisės aktų sistemoje iš esmės atitinka *lex generalis* kriterijus (LVAT biuletenis, 2015, p. 429; LVAT 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje; Markevičiūtė, 2022, p. 174) ir tokiu būdu nustato bendruosius ŪSVP reikalavimus. Be to, įvestos aiškios VAĮ paskirties ir taikymo normos kategoriškai apibrėžė, kad nuostatos, reguliuojančios ūkio subjektų veiklos patikrinimus ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą,

[41] „Jeigu kituose įstatymuose nustatyti ūkio subjektų veiklos priežiūrai taikytini reikalavimai prieštarauja šio įstatymo ketvirtojo skyriaus nuostatoms, taikomas šis įstatymas, išskyrus atvejus, kai kiti ūkio subjektų veiklos priežiūrą reglamentuojantys įstatymai įtvirtina privalomus Europos Sąjungos teisės aktų ar Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių reikalavimus arba įtvirtina ūkio subjektams palankesnį reglamentavimą.“

išimtinėms ŪSVP sritims netaikomos, t. y. bendrosios VAĮ nuostatos prarado anksčiau turėtą rekomendacinį pobūdį[42].

Analizuojant esminius naujausiu teisiniu reguliavimu atliktus pakeitimus, pažymėtina, kad pagrindinėse VAĮ sąvokose įtvirtinta ŪSVP sąvoka – „viešojo administravimo subjektų veikla prižiūrint, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktų ir administracinių sprendimų“ (2 str. 16 d.). Reikia pastebėti, kad ši sąvoka sugrąžina prie gana siauro požiūrio į ŪSVP ir neatskleidžia ūkio subjektų veiklos reforma sukurtos koncepcijos – metodinės pagalbos, konsultacijų teikimo ūkio subjektams ir pan., t. y. patariamosios ir edukuojamosios funkcijos, o koncentruojasi tik į teisinio reguliavimo nuostatų ir administracinių sprendimų laikymosi kontrolę. Toks ŪSVP apibrėžimas lyg ir suponuotų, kad priežiūrą atliekančių institucijų tikslas yra susiejamas vien tik su teisinio reguliavimo įgyvendinimu. Nors sistemiškai analizuojant VAĮ nuostatas tokios išvados nėra pagrindo patvirtinti, todėl nėra pagrindo spręsti, kad tokiu būdu anksčiau aptarta ŪSVP koncepcija yra keičiama. Vis dėlto negalima nepastebėti, kad minėta sąvoka neatskleidžia anksčiau aptartos ŪSVP sampratos. Pakitusią sampratą labiau atskleidė iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusiame VAĮ 36^1 straipsnyje pateiktas apibrėžimas.

Dar vienas reikšmingas VAĮ pakeitimas – nuostata, įpareigojanti priežiūros subjektus vertinti veiklos patikrinimais sukeliamą naštą ūkio subjektams ir priežiūrai skiriamus išteklius (36 str. 1 d.). Toks įpareigojimas, kartu su jau anksčiau aptartu minimalios ir proporcingos ŪSVP naštos principu, galėtų realiai paveikti svarstomų funkcijų optimizavimo sprendimų įtaką ūkio subjektų patiriamai patikrinimų naštai (Ūkio subjektų priežiūros funkcijų…, p. 13).

VAĮ pakeitimai rodo, kad, be jau anksčiau įtvirtintų ŪSVP sampratos, principų, kuriuos tokia priežiūra turi atitikti, galima dar aiškiau identifikuoti ŪSVP tikslą, keliamą ūkio subjektus prižiūrinčioms institucijoms, – „teikti metodinę pagalbą ūkio subjektams, siekti užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti (teisės aktų pažeidimų prevencijai) ir išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą“ (31 str. 1 d.). Šis tikslas yra identifikuojamas analizuojant priežiūros subjekto kompetenciją. Taigi, be to, kad priežiūros institucijos yra skatinamos savo veiklą orientuoti į žalos tam tikroms vertybėms mažinimą, verslo priežiūra yra susiejama ir su tvarumu, t. y. siekiu išlaidyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą ir verslo plėtrą.

[42] Priėmus naują teisinį reguliavimą, ankstesnės išimtinės sritys nepasikeitė (VAI 1 str. 7 str.), tačiau pasipildė nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūros sritimi.

Aiškinamajame rašte nurodoma, kad tokiu būdu „įtvirtinamas darnios verslo priežiūros siekis“ (Aiškinamasis raštas dėl įstatymo projekto reg. Nr. XIIIP-4142-XIIIP-4144). Tačiau, nors minėtame aiškinamajame rašte ir nurodoma, kad „priežiūrą atliekantys subjektai saugo visuomenei itin svarbias vertybes – žmogaus gyvybę, sveikatą, aplinką ir pan.“, o šių vertybių apsaugos reikia siekti vadovaujantis „minimalios ir proporcingos priežiūros principu“, tai, kuo pasireiškia siekis išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą ir verslo plėtrą ar kaip priežiūros institucijos turi prisidėti prie to, aiškinamajame rašte nėra atskleidžiama, todėl darnios verslo priežiūros siekis yra neaiškus.

EBPO tvarią plėtrą apibrėžia kaip vystymąsi, kuris pasiekia pusiausvyrą tarp ekonominių, aplinkosaugos ir socialinių tikslų tiek dabarties, tiek ateities kartoms (OECD, Good Practices in the National…, 2006, p. 15). Tačiau abejotina, ar nuostata „išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą“ yra siekiama vien tik užtikrinti tinkamą priežiūros institucijos saugomų vertybių ir ūkio subjektų vykdomos veiklos kontrolės balansą, kadangi tvarumo koncepcija teisės doktrinoje yra kur kas platesnė.

Tvarumas ar darnumas yra naujas etalonas, kuris reikšmingai veikia tarptautines ir nacionalines teisinio reguliavimo sferas (do Amaral Junior, 2020, p. 28), taip pat sulaukia ypatingo aktualumo versle (Rensma. Tvarumas versle – kaip...). Tvarumo samprata nesusiformavo spontaniškai, o analizuoti ją reikia pradėti nuo aplinkosaugos klausimų.

Pirmąja itin reikšminga konferencija tarptautinės aplinkosaugos problemoms spręsti ir esminiu lūžiu tarptautinės aplinkosaugos politikos raidoje yra Jungtinių Tautų 1972 m. Stokholme vykusi Žmogaus aplinkos konferencija, kurios pagrindu buvo parengta Jungtinių Tautų aplinkosaugos programa, skatinanti visuomenę ir verslą imtis veiksmų, susijusių su aplinkos, skurdo ir žmogaus teisių problemomis (The United Nations. Report on the United Nations Conference...; Mierauskas, 2017, p. 36). Vėliau 1983 m. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja įsteigė specialią komisiją, kuri buvo įgaliota pateikti ataskaitą apie pasaulines aplinkosaugos problemas ir pasiūlyti darnaus vystymosi strategijas (The United Nations General Assembly. Report of the World Commission…). Pasaulio aplinkos ir plėtros komisijos 1987 m. paskelbtoje ataskaitoje buvo vartojamas tvarios plėtros terminas[43] (angl.

[43] Pažymima, kad terminas „*sustainable development*“ gali būti verčiamas kaip subalansuota plėtra, nenutrūkstama plėtra, tvari plėtra, tolygi ar tolydi plėtra, tolygi pažanga, tvarus vystymasis, darnus vystymasis (Ragulskytė-Markovienė, 2005, p. 24). M. Verbickas, analizuodamas tvarumo principą sveikatos priežiūros paslaugų ir slaugos prieinamumo poreikio pritaikymo prie technologijų kontekste, įveda ir atsparumo terminą (Verbickas, 2021, p. 166–167). Šiame disertaciniame tyrime terminai „tvari plėtra“, „darni plėtra“ arba „darnus vystymasis“ vartojami sinonimiškai. Kaip matyti iš

sustainable development) (The United Nations General Assembly. Report on the World...) ir paprastai vertinama, kad tai buvo pirmasis šio termino panaudojimas[44]. L. Žilinskienės teigimu, minėtoje ataskaitoje buvo įteisintas tvaraus vystymosi terminas (Žilinskienė, 2022, p. 162). Šioje ataskaitoje tvari plėtra apibrėžta kaip vystymasis, atitinkantis dabarties poreikius ir neatimantis iš ateities kartų galimybės tenkinti savo poreikius.

1992 m. vykusiame „Žemės susitikime“ 178 šalys patvirtino išsamų veiksmų planą, skirtą sukurti pasaulinę partnerystę siekiant tvarios plėtros, pagerinti žmonių gyvenimą ir apsaugoti aplinką (UNCED, Earth Summit). Pagrindinė tvarios plėtros idėja apibūdinta kaip apimanti tris neatsiejamas dimensijas (komponentus) – ekonominę plėtrą, socialinę plėtrą ir aplinkos apsaugą (United Nations. Copenhagen Declaration on Social Development, 6 p.). Dar vėliau buvo išskirti keturi pagrindiniai teisės principai, reikšmingi tvarios plėtros sąvokai, – kartų lygybės (būtinybė išsaugoti gamtos išteklius ateities kartų labui), tvaraus naudojimo (tikslas naudoti gamtos išteklius tvariai, apdairiai, racionaliai, išmintingai ar tinkamai), teisingo naudojimo (teisingas gamtos išteklių naudojimas reiškia, kad kiekviena valstybė juos turi naudoti atsižvelgdama į kitų valstybių poreikius) ir integracijos (būtinybė užtikrinti, kad aplinkosaugos aspektai būtų integruoti į ekonominius ir kitus plėtros planus bei programas) (Sands, 2012, p. 207; do Amaral Junior, 2020, p. 445). Kiti autoriai mano, kad ir tokie principai kaip prevencijos ir atsargumo, poveikio aplinkai vertinimo, „teršėjas moka“ padeda siekti tvarios plėtros tikslų (Marong, 2003, p. 59). Atsižvelgiant į minėtus tvarios plėtros elementus ir išskiriamus principus, vertinant tvarios plėtros sąvoką, pažymima, kad jos koncepcija yra lanksti ir nuolat evoliucionuojanti (Morosini, Marceau, 2013, p. 90).

Galiausiai 2015 m. Jungtinių Tautų Darnaus vystymosi darbotvarkėje 2030 buvo nustatyta 17 universalių, pasaulinių ir tarpusavyje susijusių darnaus vystymosi tikslų, tokie kaip užtikrinti visiems vandens prieinamumą,

---

travaux préparatoires, skirtumo tarp tvarios ir darnios plėtros nebuvo daroma ir priimant VAĮ teisinį reguliavimą.

[44] Doktrinoje dėl paties pirmojo termino „tvari plėtra“ pavartojimo kyla diskusijos: teigiama, kad jau ir Stokholmo konferencijoje buvo naudojamas tvarios plėtros terminas, taip pat 1980 m. Jungtinių Tautų Pasaulio išsaugojimo strategijoje: Gyvųjų išteklių išsaugojimas tvariai plėtrai (do Amaral Junior, 2020, p. 497); kiti autoriai teigia, kad tvarios plėtros pagrindai buvo suformuoti 1897 m. JAV siekiant apsaugoti kailinių ruonių populiaciją Ramiajame vandenyne nuo netvaraus išnaudojimo ar netgi prieš šimtą ar tūkstantį metų, siejant su Islamo teisės tradicija (Morosini, Marceau, 2013, p. 62; Marong, 2003, p. 22–23; Sands, 2012, p. 206; daugiau apie istorines ir teorines tvarumo šaknis žr. Montini, 2020, p. 34–36). ES lygmeniu terminas „tvari plėtra“ pirmą kartą pavartotas Europos ekonominės erdvės susitarimo preambulėje.

darnų valdymą ir sanitariją; skatinti tvarų, visaapimantį ir darnų ekonominį augimą, produktyvų įdarbinimą ir tinkamą darbą; plėtoti atsparią infrastruktūrą, skatinti visa apimančią ir darnią industrializaciją ir skatinti inovacijas; užtikrinti darnaus vartojimo ir gamybos modelius; saugoti, atkurti, skatinti darnų žemės ekosistemų naudojimą, darniai valdyti miškus ir kt. (United Nations. The 17 Goals; Transforming our world…). Šie tikslai apima daugelį politikos sričių ir yra skirti įgyvendinti iki 2030 m.

Doktrinoje nurodoma, kad tvari plėtra nuo politinės idėjos peraugo į teisinę sąvoką, kuri naudojama kaip pusiausvyros ir harmonizavimo priemonė priimant teisinius sprendimus, balansuojant konkuruojančius interesus ir pareigas (do Amaral Junior, 2020, p. 445–446; Morosini, Marceau, 2013, p. 90). Kartu pastebima, kad tvari plėtra pati savaime netalpina savyje jokių teisinių pareigų ar konkretaus veiksmo, todėl didesnė reikšmė yra suteikiama tiesiog šios sąvokos vartojimui ir jos reikšmės pripažinimui, nei jos turiniui (Morosini, Marceau, 2013, p. 60). Kadangi šis terminas neturi „tradicinės normatyvinės jėgos“, tačiau apima ir pakeičia kitų pirminių normų norminį poveikį, terminas „tvari plėtra“ teisiniu požiūriu vertinamas kaip „tarpinė norma“, „modifikuojanti norma“ arba „meta principas“ (Morosini, Marceau, 2013, p. 60, 90; Beyers, 2001, p. 214). L. Žilinskienės teigimu, „tvarumas suvokiamas labiau kaip mokslinė ir politinė koncepcija arba metaprincipas“ (Žilinskienė, 2022, p. 165). Nors yra autorių, kurie tvarios plėtros koncepciją prilygina visaverčiam teisės principui, kilusiam iš paprotinės teisės, (Sands, 2012, p. 208) arba bendrajam teisės principui (Mišcenic, Raccah, 2016, p. 220).

Jungtinės Tautos nuolat ragino valstybes priimti nacionalines tvarios plėtros strategijas, jas įgyvendinti, įtraukti į valstybių politikas ir kt. (pvz., Darnaus vystymosi pasaulio viršūnių susitikimas Johanesburge 2002 m., 2012 m. – „Rio+20“). EBPO pastebi, kad trijų tvarios plėtros dimensijų įtraukimas į nacionalines strategijas yra sunkiai įgyvendinamas uždavinys, kadangi daugeliu atvejų į nacionalines strategijas yra įtraukiami aplinkosaugos klausimai, tam tikrais atvejais – ekonominiai aspektai, o socialinė dimensija yra rečiausiai paliečiama (OECD, Good Practices in the National…, 2006, p. 15). Nors štai Lietuvos nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje aptariamos visos trys dimensijos ir pažymima, kad „Kuriama efektyvi visuomenės sveikatos priežiūros ir kontrolės sistema“, „Būtina sustiprinti importuojamų į Lietuvą ne maisto produktų kokybės kontrolę ir sumažinti įvežamų potencialių atliekų“, „Aplinkosaugos srityje valstybė turi kontroliuoti ir reguliuoti poveikį aplinkai“ ir kt. (Nacionalinė darnaus vystymosi...).

Klausimas dėl tvarumo priežiūros institucijų atliekamų patikrinimų kontekste keliamas ir mokslinėse diskusijose, referuojant į Jungtinių Tautų darnaus vystymosi tikslus ir pažymint, kad tvarumas nėra vienareikšmiškas terminas (VU Teisės fakultetui – 380, 2 val. 20 min.).

Atsižvelgiant į tai, kad tvari plėtra gali būti pritaikoma skirtingoms aplinkybėms, manytina, kad tvari plėtra ir verslo priežiūra gali sąveikauti daugeliu aspektų. Doktrinoje pažymima, kad be gero valdymo (angl. *good governance*), kuris apima ne tik valstybės valdžios institucijas, bet ir verslą, ambicingi darnios plėtros tikslai negali būti pasiekti (do Amaral Junior, 2020, p. 499). ŪSVP susiejimas su tvarumu įgyvendina tvarios plėtros integralumo principą, išreiškiantį poreikį užtikrinti aplinkosaugos aspektų įtraukimą į ekonomikos ir kitas politikos plėtros sritis, kas apima ir ūkinės veiklos sferą. Tačiau, manytina, kad ŪSVP susiejimas su tvarumu yra antraeilis veiksmas, kadangi pirmiausiai turi vykti tvarumo įtraukimas į teisinio reguliavimo lygmenį, *inter alia,* numatant atitinkamas su tvarumo įgyvendinimu susijusias pareigas ūkio subjektams. Teisės doktrinoje pažymima, kad, siekiant tvarios plėtros, integracijos principas reikalauja atsižvelgti į aplinkosaugos veiksnius formuojant ir įgyvendinant ūkinę veiklą reguliuojančias teisės nuostatas (Mišcenic, Raccah, 2016, p. 220), o siekiant tinkamai skatinti tvarumą, turėtų būti sukurta tvarumo reguliavimo sistema (Montini, 2020, p. 45). Taigi norint įgyvendinti tvarios plėtros siekius, yra būtinas tinkamas teisinis reguliavimas (Strange, Bayley, 2008, p. 121–122). Anot Š. Keserausko, tvarumo įtvirtinimui konkurencijos teisės srityje yra būtinas politinis sprendimas (VU Teisės fakultetui – 380, 2.22 min.).

Vien tik VAĮ įtvirtinus priežiūros institucijų pareigą, atliekant verslo priežiūrą, *inter alia,* išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą, norimi rezultatai gali būti nepasiekti. Norint susieti verslo priežiūrą su tvarios plėtros tikslais, įpareigojimai, susiję su tvaria plėtra, ūkio subjektų veiklai turi būti keliami jų veiklą reguliuojančiame teisiniame reguliavime[45]. Bet kokiu atveju, manytina, kad VAĮ pakeitimais į ŪSVP įtraukiant tvarumo

[45] Kaip teisinio reguliavimo pavyzdys, numatantis su tvarumu susijusius įpareigojimus, gali būti įvardijamas Europos Parlamento ir Tarybos 2019 m. lapkričio 27 d. reglamentas (ES) 2019/2088 dėl su tvarumu susijusios informacijos atskleidimo finansinių paslaugų sektoriuje, kuriuo nustatomos suderintos skaidrumo taisyklės, kurias turi taikyti finansų rinkos dalyviai ir finansų patarėjai, kiek tai susiję su tvarumo rizikos integravimu, atsižvelgimu į neigiamą poveikį tvarumui jų procesuose ir su tvarumu susijusios informacijos apie finansinius produktus teikimu (apie reikalavimus tvarumo rizikų politikai žr. Kubiliūtė, Reikalavimai tvarumo rizikų...). Kaip vienas iš veiksnių, galinčių prisidėti prie darnaus vystymosi, doktrinoje pristatomas poveikio aplinkai vertinimo reikalavimų įtraukimas į teisinius režimus (Marong, 2003, p. 73). Taip pat pabrėžiama tvarumo principo įtaka žiedinei ekonomikai (Žilinskienė, 2022, p. 255–257).

aspektą (įtvirtinant darnios verslo priežiūros siekį), yra plėtojama ir visa verslo priežiūros samprata.

Aptariamais VAĮ įstatymo pakeitimais papildytos priežiūros subjekto veiklos funkcijos įpareigoja institucijas bendradarbiauti ir nustatyti ūkio subjekto rizikingumą (31 str. 3 d.). Būtent rizikos vertinimas gali būti galimybė įtraukti tvarios plėtros dimensiją į ŪSVP kontekstą – riziką galima apibrėžti per grėsmę tvarumui. Tačiau tam reikia tikslaus įvardijimo, kaip yra suprantamas tvarumas, pavyzdžiui, ar jis vertinamas kaip apimantis visus komponentus – ekonominę plėtrą, socialinę plėtrą ir aplinkos apsaugą, ar tik kai kuriuos iš jų.

2.2. Administracinės teisės doktrinos požiūris

Teisės doktrina (Paužaitė-Kulvinskienė, 2005, p. 95–97; Urbonas, 2005, p. 42–43; Andruškevičius, 2010, p. 30), kartu ir *travaux préparatoires* (2008 m. kovo 18 d. Viešojo administravimo įstatymo…) patvirtina, kad nebuvo iki galo aišku, ar verslo subjektų veiklos kontrolė, *inter alia*, poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas, patenka į viešojo administravimo aprėptį (yra viena iš jo sričių) ir kokia jos vieta viešojo administravimo sistemoje; o dar iki specializuotų administracinių teismų įkūrimo su verslo kontrole susijusius ginčus teko spręsti bendrosios kompetencijos teismams[46]. Aiškumo šiai sistemai suteikė VAĮ priėmimas, kuris apskritai apibūdinamas kaip postūmis, paskatinęs administracinę teisę tyrinėti plačiau (Andruškevičius, 2014, p. 280).

Išnagrinėjus Lietuvos administracinės teisės mokslininkų darbus matyti, kad su VAĮ pokyčiais požiūris į administracinę priežiūrą, *inter alia*, ŪSVP keitėsi ir teisės doktrinoje. Pirmiausiai mokslininkai iš esmės nesutarė dėl administracinės priežiūros vietos viešojo administravimo sistemoje, t. y. ar visada priežiūra yra kontrolės srities dalis: vieni administracinę priežiūrą manė esant „savarankišku teisėtumo užtikrinimo būdu viešojo administravimo srityje“ (Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 530, 563), o kiti priežiūrą vertino kaip patenkančią į kontrolės sritį ar kaip kontrolės rūšį (Andruškevičius, 2004, p. 76; Andruškevičius, 2008, p. 108–109; Deviatnikovaitė, 2008, p. 27, Bakaveckas, 2012, p. 153), o ŪSVP – viena iš kontrolės rūšies dalių (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 24, 26). Vis dėlto anksčiau aptartas

[46] Pvz., buvo nagrinėti ginčai dėl Konkurencijos tarybos nutarimo, kuriuo akcinei bendrovei skirta bauda už netikslios informacijos ant kefyro pakuočių skleidimą (LAT 1997 m. kovo 5 d. nutartis civilinėje byloje); dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Vyriausybės nutarimo skirti baudą (LAT 1999 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje) ir kt.

teisinis reguliavimas sustiprino poziciją, kad administracinė priežiūra yra kontrolės srities dalis, o A. Andruškevičiui, teigiančiam, kad tiek kontrolės, tiek priežiūros atveju tai yra kontrolės veikla (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 24), yra pagrindas pritarti. Beje, dauguma autorių pažymi, kad priežiūrą atliekančios institucijos prižiūri nepavaldžių priežiūros objektų veiklą (Andruškevičius, 2004, p. 75–76; Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 530, 564–565; Bakaveckas, 2012, p. 139; Deviatnikovaitė, 2008, p. 27), kas buvo įtvirtinta ir pačiame VAĮ (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-1743 redakcija; 5 str. 1 d. 2 p.).

Įvertinus VAĮ nuostatas, darytina išvada, kad būtent iš administracinės kontrolės funkcijos bendruoju požiūriu kyla valstybės institucijų pareiga prižiūrėti, kaip ūkio subjektai verčiasi ūkine veikla. Taigi pačia bendriausia prasme valstybė atlieka administracinės kontrolės funkciją, o analizuojant viešojo administravimo sritis atsiskleidžia administracinės kontrolės ir administracinės priežiūros ypatybės (taip pat žr. Deviatnikovaitė, Kalašnykas, 2007, kurie tiria parlamentinę kontrolę). Verslo kontrolės sritį laikant skėtine sritimi, administracinė priežiūra, *inter alia,* ŪSVP yra viena iš jos dalių, t. y. administracinės kontrolės forma. Beje, šis aspektas, kad verslo kontrolė nėra lengvai identifikuojama ir atpažįstama, pastebimas ir užsienio literatūroje (Blanc, 2013, p. 34).

Įvertinus administracinės teisės doktriną, galima išskirti du požiūrius į administracinę priežiūrą: pagal pirmąjį, priežiūra siejama su tikrinimu, ar priežiūros objektas laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, ir poveikio priemonių taikymu (Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 564–565) (jį galima įvardyti siauruoju požiūriu); pagal antrąjį, administracinė priežiūra vertinama ir kaip prevencinė veikla, kuria siekiama apsaugoti nuo galimų pažeidimų (Andruškevičius, 2004, p. 75; Deviatnikovaitė, 2009, p. 27; Bakaveckas, 2012, p. 139–140; Gailiūnienė, 2013, p. 33) (šis požiūris, palyginti su pirmuoju, šiek tiek platesnis).

Tačiau prevencinė veikla antruoju atveju yra siejama su taikomų poveikio priemonių prevenciniu tikslu (kai kuriais atvejais – ir taikomų poveikio priemonių auklėjamuoju vaidmeniu, žr. Bakaveckas, 2012, p. 140), taigi šie požiūriai iš esmės yra labai panašūs. Vis dėlto nė vienas iš minėtų požiūrių administracinės priežiūros neapibrėžia plačiai, t. y. kaip apimančios ir metodinės pagalbos ūkio subjektams teikimą, juolab darnios verslo plėtros siekį. Tai sudaro pagrindą vertinti, kad Lietuvos administracinės teisės doktrinoje iš esmės dominuoja siaurasis požiūris ir į ŪSVP, t. y. susijęs su kompetentingų priežiūros subjektų veikla, pasireiškiančia tikrinimu, ar priežiūros objektai laikosi teisės aktų reikalavimų, ir jų baudimu.

Nacionalinė administracinės teisės doktrina patvirtina, kad administracinė priežiūra tam tikrais atvejais yra vertinama kaip atgrasomoji priemonė. A. Andruškevičius, teigdamas, kad ŪSVP veiksmai „nėra savitiksliai, o jų faktinis ir teisinis rezultatas yra viešojo administravimo subjekto sprendimas <...> dėl teisinio poveikio priemonių taikymo (netaikymo)“ (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 26–27), tarsi nurodo, kad ŪSVP tikslas kiekvienu atveju yra orientuotas į priežiūrą atliekančio subjekto vertinimą, ar yra poreikis taikyti poveikio priemones ūkio subjektams, kitaip tariant – nubausti. Tačiau teisinio reguliavimo pokyčiai sudaro pagrindą spręsti, kad priežiūra, visų pirma, yra skirta padėti subjektams tinkamai laikytis teisės aktų reikalavimų, o poveikio priemonių taikymas nėra tikslas pats savaime.

Vis dėlto buvo pažyminčių, kad „ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslas (siekiamas rezultatas) nėra pažeidimų užfiksavimas ir poveikių priemonių pritaikymas“ (Ambrazevičiūtė, Baltrimas, Mauricė-Mackuvienė, 2012, p. 25). Analizuojant naujausią teisės doktriną išskirtina, kad I. Deviatnikovaitė nurodo, jog „pagrindinis ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslas yra skatinti asmenis laikytis teisės aktų“ (Deviatnikovaitė, 2020, p. 511). Taigi teisės doktrinoje yra užuomazgų, akcentuojančių prevencinę (pakitusią) verslo priežiūros pusę, tačiau toks vertinimas teisės doktrinoje turėtų būti labiau išplėtotas.

Kita vertus, prie gana siauro vertinimo prisidėjo ir pati viešojo administravimo struktūra, įtvirtinta VAĮ, kadangi konsultavimas ilgą laiką buvo priskiriamas kitai viešojo administravimo sričiai – administracinėms paslaugoms (tik nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusiais VAĮ pakeitimais konsultavimas viešojo administravimo subjekto klausimais priskiriamas prie veiklos, kurią privalo vykdyti visi viešojo administravimo subjektai; 7 str. 1 d. 2 p.). Taigi teisinio reguliavimo sandara lėmė, kad verslo priežiūra savo pobūdžiu reiškėsi ne kaip vienalytė viešojo administravimo sritis – nepavaldžių subjektų priežiūra, o kaip apimanti ir kitos srities – administracinės paslaugos – dalį.

Detaliau kalbant apie poveikio priemonių taikymą, teisės doktrinoje pažymima, jog administracinę priežiūrą atliekantys pareigūnai gali taikyti administracinę atsakomybę (Andruškevičius, 2004, p. 75; Bakaveckas *et al.*, 2005, p. 566). Vertinant ūkio subjektų atsakomybės pagal specialiuosius aktus raidą, galima pastebėti, kad požiūris į šią atsakomybę tiek teismų praktikoje[47],

[47] Įdomu tai, kad Konstitucinis Teismas buvo nurodęs, jog už mokesčių įstatymų pažeidimus nustatyta ne tik administracinė, baudžiamoji atsakomybė, bet ir finansinė atsakomybė (Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas). Vėlesniame 2000 m.

tiek akademinėje plotmėje kito. Nesiekiant pateikti išsamaus vertinimo dėl administracinės atsakomybės taikymo Lietuvos administracinės teisės doktrinoje[48], galima išskirti, jog ankstyvasis požiūris atspindi dominuojantį vertinimą, kad administracinė atsakomybė taikoma už administracinių teisės pažeidimų padarymą pagal tuometinį ATPK (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas[49]; Šimkūnas, 2002; Petkevičius, 2003; Andruškevičius, 2004, p. 77, 184; Andruškevičius, 2008, p. 120–122; Markevičiūtė, 2022, p. 10), ūkio subjektų administracinę atsakomybę pagal specialiuosius aktus iš esmės paliekant pilkojoje zonoje. Kilo ir diskusijų, ar poveikio priemonių taikymas apskritai gali būti priskiriamas viešojo administravimo veiklai (Paužaitė-Kulvinskienė, 2005, p. 95–97; Urbonas, 2005, p. 42–43; Andruškevičius, 2010, p. 30), ir galiausiai juridinių asmenų, *inter alia,* ūkio subjektų administracinė atsakomybė pagal specialiuosius aktus buvo aiškiai apibrėžta (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas; Šedbaras, 2005; Meškys, 2006; Raižys, Urbonas, 2010, p. 67–70, Andruškevičius, 2014, p. 289–288).

Panašu, kad šiuo metu dėl klausimo, ar priežiūros subjektai gali taikyti ūkio subjektų veiklą ribojančias priemones, tarp akademikų nekyla didelių diskusijų: aiškumo pridėjo Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kurioje

gruodžio 6 d. nutarime Konstitucinis Teismas neįvardijo konkrečios atsakomybės formos už juridinių asmenų padarytus mokesčių įstatymų pažeidimus, pasirinkdamas abstraktesnį teisinės atsakomybės terminą, o 2005 m. lapkričio 3 d. nutarime jau aiškiai įvardijo, kad taikant ekonominės sankcijas už Tabako kontrolės įstatymo pažeidimus ūkio subjektams taikoma administracinė atsakomybė, bei paneigė ekonominės atsakomybės instituto egzistavimą (taip pat žr. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimą). LVAT savo praktikoje buvo užsiminęs apie ekonominės atsakomybės institutą (LVAT 2008 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje; 2009 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje), tačiau vėliau jo nebenurodė (LVAT 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje). Štai LAT buvo pažymėjęs, kad „Atsakomybė, nustatyta Konkurencijos įstatyme už jo pažeidimą, savo esme yra administracinė atsakomybė“ (LAT 1998 m. rugsėjo 14 d. nutartis civilinėje byloje); „baudos, taikomos ūkio subjektams už piktybišką mokesčių įstatymų pažeidimą, yra ne kas kita, kaip administracinė atsakomybė, taikoma juridiniams asmenims“ (LAT 1999 m. kovo 17 d. nutartis civilinėje byloje).

[48] Šis klausimas išsamiai atskleistas M. Markevičiūtės daktaro disertacijoje (Markevičiūtė, 2022).

[49] Aiškindamas baudžiamosios ir administracinės atsakomybės skirtumus Konstitucinis Teismas nurodė: „Asmenų, traukiamų administracinėn teisinėn atsakomybėn, ir asmenų, traukiamų baudžiamojon teisinėn atsakomybėn, teisinė padėtis negali nesiskirti, nes skiriasi pats šios teisinės atsakomybės pagrindas: pirmieji yra padarę administracinius teisės pažeidimus, apibrėžtus, *inter alia,* ATPK, o antrieji – nusikaltimus ar kitus teisės pažeidimus, apibrėžtus baudžiamajame įstatyme“. Nors sistemiškai vertinant to laikotarpio Konstitucinio Teismo jurisprudenciją iš 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimo matyti, kad Tabako kontrolės įstatyme įtvirtintos ekonominės sankcijos taip pat buvo priskirtos administracinės atsakomybės institutui.

buvo nurodoma, jog už valstybinio reglamentavimo režimo pažeidimus gali ir turi būti nustatytos sankcijos, kurias turi kompetenciją taikyti įgaliotos valstybės ar savivaldybės institucijos (Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas), ir sprendžiami su įtvirtintų sankcijų paskyrimo konstitucingumu susiję klausimai (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d., 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimai); pats įstatymų leidėjas, viešojo administravimo sąvoką ir sritis papildydamas įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrole bei įvesdamas nuostatas dėl verslo subjektų veiklos priežiūros, *inter alia,* poveikio priemonių verslo subjektams taikymo, taip aiškiai susiedamas viešojo administravimo veiklą su poveikio priemonių ūkio subjektams taikymu (2008 m. spalio 6 d. įstatymo Nr. X-1743 redakcija); taip pat ir teisės mokslininkų darbai (Deviatnikovaitė, 2008, p. 84; Urbonas, 2013, p. 179; Bieliūnienė, 2014, p. 21–24, 30; Andruškevičius, 2014, p. 287–288; Markevičiūtė, 2015, p. 128). Poveikio priemonių taikymas ūkio subjektams ŪSVP pagrindu apibrėžiamas kaip juridinių asmenų administracinis baudimas (Markevičiūtė, 2016, p. 81).

Pastebėtina, kad A. Andruškevičius yra atkreipęs dėmesį į kontrolės funkcijos ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo tarpusavio ryšį (Andruškevičius, 2008, p. 111)[50]. Vadovaujantis A. Andruškevičiaus įžvalgomis dėl kontrolės ir priežiūros atskyrimo, pažymėtina, kad viešųjų paslaugų teikimo administravimo kontrolę ir verslo priežiūrą atskiria tokie kriterijai kaip platesnė kontrolę vykdančių subjektų paskirtis ir veikimas platesnėje viešojo valdymo srityje, o administracinės priežiūros atveju – galimybė taikyti administracinę atsakomybę ir organizacinio pavaldumo nebuvimas (Andruškevičius, 2004, p. 75). Viešąsias paslaugas teikiančių subjektų veiklą paprastai kontroliuoja jų steigėjai (Andruškevičius, 2008, p. 113).

Su verslo priežiūra yra glaudžiai susijusi leidimų ir licencijų išdavimo procedūra. Leidimai ir licencijos yra išduodamos pagal specialią administracinių paslaugų teikimo procedūrą, kurios metu ūkio subjektui, siekiančiam verstis atitinkama ūkine veikla, išduodamas dokumentas, kurio

[50] VAĮ 2 straipsnio 19 dalyje nurodyta, kad viešoji paslauga – pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriama valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda, o 22 dalyje nurodyta, kad viešųjų paslaugų teikimo administravimas – įstatymų nustatyta tvarka atliekama viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir tvarką, išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas, steigiant atitinkamos formos juridinius asmenis arba parenkant kitus asmenis, teiksiančius viešąsias paslaugas, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas plačiau apibrėžiamas VAĮ 20 straipsnyje.

turėjimas patvirtina viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą (VAĮ 19 str.).

Apibendrinant, manytina, kad akademinėje plotmėje pateikiamas verslo priežiūros apibrėžimas turėtų būti plėtojamas, papildant, kad ŪSVP yra ne vien tik kontrolė, kaip prižiūrimi subjektai laikosi teisės aktų reikalavimų, ir poveikio priemonių taikymas (baudimas), ji apima ir metodinę pagalbą bei ūkio subjektų konsultacijas, kaip neatsiejamus ŪSVP sampratos elementus, kuriems turėtų būti teikiamas prioritetas. Anksčiau aptarti (naujausi) VAĮ pakeitimai suponuoja, kad į ŪSVP sampratą yra pagrindas įtraukti ir tvarumo aspektą – siekį išlaikyti tvarų ekonominės veiklos vykdymą bei verslo plėtrą (darnios verslo priežiūros siekį).

2.3. Požiūris LVAT praktikoje

LVAT praktikoje nuosekliai pabrėžiama, kad ŪSVP yra siekiama prevencinių tikslų (LVAT 2015 m. lapkričio 26 d. sprendimas administracinėje byloje; 2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje). Teismas taip pat akcentuoja minimalios ir proporcingos priežiūros naštos bei metodinės pagalbos principų svarbą ir netgi panaikina institucijos sprendimus nustatęs, kad priežiūros subjektas nebendradarbiavo su ūkio subjektu, o tik taikė griežčiausias poveikio priemones, nenurodydamas motyvų, kodėl yra būtina taikyti poveikio priemones, kurias įstatymas įtvirtina kaip *ultima ratio* priemones (LVAT 2018 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje). Ši teismo praktika atskleidžia, kad pakitusi ūkio subjektų veiklos samprata persikėlė ir į teisminę praktiką. Be to, LVAT praktikoje ŪSVP vertinama kaip platesnio pobūdžio kontrolės forma, apimanti ne tik ūkio subjektų veiklos patikrinimus (LVAT 2019 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau apskritai pačios naujausios (galiojančios nuo 2020 m. lapkričio 1 d.) VAĮ apibrėžtos ŪSVP sąvokos ar ŪSVP sampratos aiškinimo LVAT praktikoje pasigendama.

Įpareigojimai teismui įvertinti poveikio priemonės taikymo būtinumą kyla ir iš Konstitucinio Teismo praktikos. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, jog įstatyme nustatytų institucijų priimtų nutarimų taikyti asmeniui konkrečia sankciją <...> pagrįstumo ir teisėtumo kontrolę užtikrina teismas. Jis, atsižvelgdamas į teisės pažeidimo pobūdį, jo mastą, atsakomybę lengvinančias bei kitas reikšmingas aplinkybes ir vadovaudamasis teisingumo, protingumo kriterijais, turi teisę nuspręsti, kad tokia sankcija <...> asmeniui neturi būti taikoma, jei dėl tam tikrų itin svarbių aplinkybių ji yra akivaizdžiai neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui ir dėl to

neteisinga (žr. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimą, 2008 m. rugsėjo 17 d. nutarimą).

Administracinių teismų praktika patvirtina, kad požiūris į verslo priežiūrą vis dar nėra vienareikšmiškas. Aiškinant iš klaidingos priežiūros subjekto oficialios konsultacijos kylančius padarinius tam tikrais atvejais vadovaujamasi ANK, bet ne VAĮ nuostatomis, numatančiomis klaidingos konsultacijos padarinius (LVAT 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje A).

Analizuojant administracinių teismų praktiką matyti, jog nepavaldžių subjektų priežiūra tam tikrais atvejais yra prilyginama administracinei procedūrai. Štai vienoje byloje ūkio subjektas kreipėsi į teismą, prašydamas panaikinti Nacionalinio visuomenės sveikatos centro prie Sveikatos apsaugos ministerijos patikrinimo aktą, kuriame padaryta išvada, kad ūkio subjekto adresu veikiant stacionariems triukšmo šaltiniams (veikiant ventiliacijos sistemai) greta esančiame gyvenamajame name nustatyti Triukšmo valdymo įstatymo pažeidimai, bei pateiktas nurodymas imtis priemonių ir užtikrinti, kad keliamas triukšmas atitiktų teisės aktų reikalavimus. LVAT vertino, jog ūkio subjektas skunde ginčija administracinės procedūros, kaip apibrėžta VAĮ 2 straipsnio 15 dalyje, sprendimą (kuri buvo pradėta pagal kito asmens skundą), nurodydamas, be kita ko, kad patikrinimas buvo atliktas netinkamai ir dėl to buvo nustatyti neteisingi faktai, todėl pareiškėjas turi teisę paduoti skundą dėl patikrinimo akto (LVAT 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje B). Kitaip tariant, aptartu atveju priežiūros institucijos sprendimas buvo vertintas kaip administracinės procedūros sprendimas ir asmens teisė apskųsti tokį sprendimą kildinta iš teisės apskųsti administracinės procedūros sprendimą. LVAT poveikio priemonės skyrimo senaties terminą ŪSVP metu vėl aiškino pasitelkdamas VAĮ nuostatas, reglamentuojančias administracinę procedūrą (LVAT 2018 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje).

Kitais atvejais LVAT aiškiai atskiria administracinės procedūros ir ŪSVP netapatumą. LVAT yra konstatavęs, kad pranešimas apie ūkio subjekto padarytą pažeidimą negali būti pagrindas pradėti administracinę procedūrą (LVAT 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje). Nagrinėdamas ginčą pagal ligoninės skundą dėl priežiūros institucijos sprendimo dėl sveikatos priežiūros paslaugų kokybės, kuris buvo priimtas suinteresuoto asmens prašymo pagrindu, teismas aiškiai atskyrė administracinės priežiūros ir ŪSVP institutus bei konstatavo, jog Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos atliko ŪSVP, o ne administracinę procedūrą, pažymėdamas, jog

šie teisės institutai yra panašūs (LVAT 2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje).

Būtina pastebėti, kad tiek administracinė procedūra, tiek verslo priežiūra yra kontrolės formos, tačiau esminis skirtumas, atribojantis administracinę procedūrą ir ŪSVP, yra tikrinamas objektas: administracinės procedūros atveju yra kreipiamasi dėl viešojo administravimo veiklos[51], o antruoju atveju tikrinama ūkio subjekto veikla. Taigi VAĮ sudaro pagrindą aiškiai atskirti šiuos atvejus ir jų netapatinti.

Manytina, kad sąlygas nevienareikšmiškai vertinti aptartus atvejus sudaro pernelyg siauras administracinės procedūros apibrėžimas VAĮ, t. y. iš esmės apimančios tik asmens skundo dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų (plačiuoju požiūriu) nagrinėjimą. Klausimas, ar pagrįstai administracinė procedūra yra viena iš viešojo administravimo sričių, keliamas jau nuo pat VAĮ priėmimo (Šedbaras, 2002; Šedbaras, 2006, p. 63–69), ir šiuo metu dėl pernelyg siauro apibrėžimo vis sulaukia kritikos (Andrijauskaitė, 2020; Novikovas, Pranešimas mokslinėje praktinėje..., 2022, 1 val. 14 min.). Nors iš LVAT praktikos matyti, kad administracinė procedūra tam tikrais atvejais yra suprantama plačiai[52], t. y. kaip viešojo administravimo subjekto veikla, kurios metu viešojo administravimo subjektas parengia, priima, įgyvendina administracinius aktus ar užtikrina jų vykdymą. Panašiai administracinė procedūra apibrėžiama ir 2016 m. birželio 9 d. Europos Parlamento rezoliucijoje dėl atviros, veiksmingos ir nepriklausomos Europos Sąjungos administracijos (4 str. c p.).

Štai ReNeual taisyklėse administracinė procedūra apibrėžiama plačiai – kaip procesas, kurio metu viešojo administravimo subjektas paruošia ir

[51] VAĮ 2 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog administracinė procedūra – pagal šį įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija).

[52] Pvz., LVAT 2019 m. liepos 10 d. nutartyje administracinėje byloje administracine procedūra įvardytas Užimtumo tarnybos atliktas socialinės įmonės statuso panaikinimas; kitu atveju LVAT 2019 m. spalio 24 d. sprendime administracinėje byloje VAĮ nuostatas dėl administracinės procedūros aiškino plačiai ir laikė, jog teisė susipažinti su bylos medžiaga per administracinę procedūrą buvo pažeista, kai prašymas išieškoti išmokėtą nukentėjusiųjų asmenų valstybinės našlių pensijos ir valstybinės socialinio draudimo našlių pensijos permoką iš paveldėtojo buvo pateiktas teismui neatsižvelgus į mirusio asmens teisę dalyvauti individualaus akto priėmimo procedūroje; LVAT 2020 m. rugpjūčio 12 d. nutartyje administracinėje byloje Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos atliktas pažeidimo tyrimas įvardytas administracine procedūra; LVAT 2013 m. liepos 3 d. nutartyje administracinėje byloje ūkio subjekto patikrinimas įvardytas administracine procedūra.

suformuluoja administracinį aktą (Craig, 2017, p. 50). Taigi administracinės procedūros termino ambivalentiškumas prisideda prie to, jog ŪSVP metu atliekami veiksmai gali būti pavadinami administracine procedūra. Tačiau tokiu atveju nereikėtų vadovautis VAĮ nuostatomis, siaurai apibrėžiančiomis administracinę procedūrą.

Apibendrinant, nors LVAT praktikoje pabrėžiama, kad ŪSVP yra siekiama prevencinių tikslų, minimalios ir proporcingos priežiūros naštos bei metodinės pagalbos principų svarba, požiūris į verslo priežiūrą teismų praktikoje vis dar nėra vienareikšmiškas (dažniausiai siejamas su administracine procedūra, konsultavimo pagrindai gali būti kildinami ne iš VAĮ).

2.4. Novatoriško teisinio reguliavimo įgyvendinimas instituciniu lygmeniu

Minėti ir jau aptarti aspektai dėl ŪSVP stiprinimo ir teisinio reguliavimo reformų gali suponuoti vertinimą, kad ŪSVP reglamentavimas yra gana išbaigtas ir nebekelia jokių klausimų. Tačiau įvairios teisėkūros ir vis pasigirstančios atskiro verslo priežiūrą reglamentuojančio įstatymo iniciatyvios bei kiti veiksniai neleidžia patvirtinti šios hipotezės.

Kaip jau aptarta, nuo 2008 m. ŪSVP teisinis reguliavimas iš esmės pradėtas kreipti į ūkio subjektų edukavimą, metodinės pagalbos teikimą, stiprinant patariamąją funkciją, jų veiklą ribojančių sankcijų taikymą paliekant kaip *ultima ratio* priemonę. VAĮ pateiktame ŪSVP apibrėžime apskritai vengiama net užuominų į baudimą. Tačiau didelės dalies verslo subjektų veiklos patikrinimų rezultatas neišvengiamai liko įvairaus pobūdžio poveikio priemonių taikymas[53].

Iš EIMIN susistemintos informacijos apie patikrinimų pasekmes 2012–2019 metais galima daryti išvadą, jog poveikio priemonių taikymas ūkio subjektams išlieka gana nuoseklus: 2019 m. 23 proc. visų ūkio subjektų veiklos patikrinimų baigėsi tam tikrų poveikio priemonių pritaikymu ir šis skaičius, palyginus su ankstesniais metais, sumažėjo (2018 m. ir 2017 m. 36 proc. patikrinimų atveju taikytos poveikio priemonės, 2016 m. – 28 proc.). EIMIN 2021 m. Ūkio subjektų priežiūros institucijų veiklos vertinimo apklausos ataskaitos duomenys rodo, kad 33 proc. patikrinimų buvo baigti

[53] Administracinių teismų duomenys patvirtina, jog ūkio subjektams už netinkamą jų veiklą paskirtų poveikio priemonių klausimai sudaro reikšmingą teismuose nagrinėjamų bylų dalį ir dažnai pasižymi sudėtingumu bei aktualumu (LVAT 2019 metų veiklos apžvalga, 2020; LVAT 2020 m. veiklos apžvalga, 2021; LVAT 2021 m. veiklos apžvalga, 2022; LVAT 2022 metų veiklos apžvalga, 2023).

nustačius baudžiamuosius pažeidimus, nors štai priežiūros institucijų atliekamas patikrinimų skaičius mažėja. Taigi įvairaus pobūdžio poveikio priemonių taikymo skaičius patikrinimų atveju nėra tendencingai mažėjantis.

Kad ir kaip būtų, empiriniai duomenys neleidžia tvirtinti, kad novatoriško teisinio reguliavimo paradigminis pokytis visiškai persikėlė į visų priežiūros institucijų realią veiklą. Nors pakitusi verslo priežiūros paradigma akcentuoja atsakomąjį ir patariamąjį priežiūros subjektų požiūrį į ūkio subjektų veiklą, praktinis šio požiūrio įgyvendinimas vis dar kelia iššūkių.

Išsamiausiai priežiūros institucijų vykdomos ŪSVP netolygumus atskleidžia EIMIN atliekamo priežiūros institucijų veiklos pažangumo vertinimo (kitaip – Švieslentė) rezultatai ir fiksuojami pažangumo vertinimo rodikliai. Įvertinus Švieslentės duomenis matyti, kad priežiūros institucijų pažangumas iš esmės yra labai skirtingas ir netolygus: pavyzdžiui, VMI, kuri pagal tokius pažangumo vertinimo kategorijas kaip veiklos rodikliai, rizikos vertinimas ir valdymas, kontroliniai klausimynai, tikrinimų vykdymas, konsultavimas, poveikio priemonių taikymas, „verslo naujoko“ statusas, mažareikšmiškumas, grįžtamasis ryšys, surinkdama 9,9 balų iš 10 galimų pagal pažangumo indeksą, gerokai lenkia mažiausią pažangumo indeksą (1,28) surinkusius Lietuvos architektų rūmus (Švieslentė, 2022, p. 105–109).

Prie geriausių priežiūros institucijų, vykdančių konsultacijas, priskiriama VMI, kurios skambučių – konsultacijų centras funkcionuoja nuo 2006 m. (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 128), taip pat Lietuvos bankas, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, VDI, Lošimų priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos (Švieslentė, 2022, p. 105–109). Iš 2020 m. Švieslentės duomenų matyti, kad pasiekti gerų rezultatų institucijoms padeda konsultacijų, teikiamų telefonu, įrašymas, tokių konsultacijų kokybinis vertinimas, patvirtintos konsultavimo tvarkos, kuriose aiškiai detalizuoti, apibrėžti konsultacijų teikimo būdai, šaltiniai, paskirti atsakingi konsultacijas teikiantys ir konsultavimo procesą organizuojantys asmenys, nustatyta konsultacijų kokybės vertinimo sistema, vykdoma periodinė sisteminga konsultacijų turinio peržiūra, taip pat specialistų kvalifikacijos tobulinimas[54]. Tačiau toli gražu ne visoms priežiūros

[54] Pavyzdžiai viešojoje erdvėje rodo, kad priežiūros institucijos stengiasi konsultuoti ūkio subjektus ir bendradarbiauti su jais. Kaip iliustratyvų priežiūros institucijos bendradarbiavimo su ūkio subjektu atvejį galima pristatyti didelio susidomėjimo visuomenėje sulaukusios įmonės „Daktaras desertas“ situaciją: nors įmonė teigė, kad Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba reikalavo keisti ir siekė uždrausti įmonės „Daktaras desertas“ pavadinimą, priežiūros institucija aiškino, kad jos siekis – kad įmonė susitvarkytų savo produktų ženklinimą ir vartotojams pateiktų visą privalomą informaciją, kadangi produktai buvo pardavinėjami be etikečių. Institucija nurodė, kad pakvietė ūkio

institucijoms pavyksta tinkamai ir visapusiškai įgyvendinti konsultavimo funkciją[55].

Žvelgiant į ūkio subjektų kontrolės aparatą plačiau, išsiskiria įstatymų leidėjo veikla. Specialiųjų įstatymų tobulinimo iniciatyvos, reaguojančios į didelę žalą aplinkai padariusius įvykius ar į kitą žalingą ūkinę veiklą, koncentruojamos į baudų didinimą arba įvairių reikalavimų griežtinimą[56]. Tokia įstatymų leidėjo veikla gali būti vertinama kaip mažiausiai pastangų reikalaujantis veikimo būdas, parodantis, jog į visuomenei aktualius klausimus yra vienu ar kitu būdu reaguojama. Tačiau vien tik baudų didinimas verslo priežiūros veiksmingumo nesustiprins, nes šiuo atveju svarbus yra ne poveikio priemonių griežtumas, o jų neišvengiamumas. Dėl to yra būtina imtis kompleksinių priemonių, kurios padėtų įgyvendinti VAĮ nustatytą teisinį reguliavimą, įskaitant nuostatas dėl ūkio subjektų konsultavimo, patikrinimų planavimo ir rizikos vertinimo.

Valstybės kontrolė yra pabrėžusi, kad ne visų institucijų vykdoma priežiūra yra paremta rizikos vertinimu pagrįstu planavimu (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 25–34). EBPO, pateikusi 2021 m. Lietuvos aplinkosaugos veiksmingumo apžvalgą, pažymėjo, kad planuojamų, rizika pagrįstų patikrinimų kiekis (šiek tiek daugiau nei pusė) yra mažesnis nei EBPO šalių vidurkis, kas indikuoja, kad atitikties stebėsena iš

subjektą techninės konsultacijos ir jos metu buvo aptartas produktų ženklinimo, leidimų veiklai klausimas, daug dėmesio skirta ir sveikatingumo teiginiams (VMVT konsultavo MB „Daktaras...). Kitu atveju Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba nurodžiusi, kad sprendimą, kuriuo maisto produktų gamintojas MB „Sviestas sviestuotas“ buvo įpareigotas užtikrinti, kad informacija apie rinkai tiekiamus riešutų kremus atitiktų nustatytus reikalavimus (pavadinimai, kurie reiškia pieno produktus, gali būti teisėtai naudojami apibūdinant grynai augalinį produktą), lėmė įvairūs patikrinimo metu nustatyti pažeidimai ir ES teisės aktų nuostatos bei ESTT sprendimas dėl specifinių terminų vartojimo draudimo reklamuojant grynai augalinius produktus ir jais prekiaujant, ėmėsi papildomų veiksmų ir patikino, kad kreipsis į Komisiją, kad tokie pavadinimai, kaip „riešutų sviestas“, „aguonų pienas“ ar „obuolių sūris“, galėtų išlikti ant produktų pakuočių (VMVT švelnina toną…).

[55] Iš švieslenčių duomenų matyti, kad visų priežiūrą atliekančių institucijų konsultavimo kategorijos vidurkis 2020 m. buvo 6,49 balai iš 10, o 2022 m. – 7,65 balai. Tokios priežiūros institucijos, kaip Lietuvos architektų rūmai, Lietuvos auditorių rūmai, nesurinko nė 3 balų iš 10 (Švieslentė, 2022, p. 105–109).

[56] Pvz., 2020 m. sausio 28 d. Aplinkos apsaugos įstatymo Nr. XIII-2795 redakcija; taip pat po to, kai Klaipėdos hospise buvo nustatyti 33 koronaviruso atvejai ir tai, jog leidimas-higienos pasas buvo išduotas tik vienai lovai, sveikatos apsaugos ministras žadėjo griežtinti patikrinimus (Stankevičius, 2020); po gausybės pažeidimų, nustatytų nelegaliose gyvūnų veisyklose-daugyklose, Seime pateikta net keletas įstatymų projektų, griežtinančių atsakomybę už žiaurų elgesį su gyvūnais (Baudžiamojo kodekso 310 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIP-5179(2); ANK 127 ir 346 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIP-5170 ir kt.).

esmės nėra aktyvi (OECD. Environmental Performance Reviews, 2021, p. 12). Be to, EBPO nurodė, kad Lietuvai daug iššūkių kelia efektyvus nustatytų priemonių įgyvendinimas bei maksimalios naudos, taikant numatytas teisinio reguliavimo priemones, gavimas (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 3)[57]. Beveik dešimtmetį įgyvendinama verslo priežiūros sistemos pertvarka neapima vykdomų funkcijų efektyvumo gerinimo, tarpusavio bendradarbiavimo stiprinimo (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 7).

Vis dėlto reikia paminėti ir tokias iniciatyvas, kurios palaiko ŪSVP inovatyvumą: prie tokių iniciatyvų reikia priskirti jau minėtą priežiūros institucijų veiklos pažangumo vertinimo (Švieslentės) metodiką, kuri atskleidžia sistemines problemas ir priežiūros veiklos organizavimo trūkumus; kontrolinių klausimynų naudojimą (98 proc. priežiūros institucijų naudoja kontrolinius klausimynus planinių patikrinimu metu, rečiau – neplaninių patikrinimų metu; Švieslentė, 2022, p. 36–37); vis daugiau priežiūros institucijų imasi priemonių konsultavimo proceso tobulinti.

Atskirose ŪSVP srityse yra įgyvendinami vis pažangesni sprendimai. Taikių susitarimų prieš paskiriant poveikio priemonę iniciatyva Lietuvos bankas siekia mažinti konfrontaciją tarp priežiūros institucijų ir ūkio subjektų, didinti prevencijos pobūdį ir fokusuotis į metodinės pagalbos, konsultacijų teikimą (Taikių susitarimų instituto....; taip pat žr. LVAT 2021 m. gruodžio 1 d. nutartį administracinėje byloje B, kurioje pirmą kartą LVAT praktikoje patvirtinta mediacijos būdu sudaryta taikos sutartis byloje dėl Lietuvos banko nutarimu skirtų sankcijų; LVAT 2022 m. kovo 30 d. nutartį administracinėje byloje). Taikių susitarimų prieš paskiriant poveikio priemonę plėtra apskritai galėtų būti įgyvendinama naudojant prevencinę mediaciją visose ŪSVP srityse.

Finansų rinkos dalyvių administracinė našta mažinama pasitelkiant *RegTech* priemones, automatizuojančias finansų rinkos dalyvių atskaitomybę ir įgalinančias Lietuvos banką gauti išsamius pirminius (operacijų) duomenis (Reguliavimo technologijos, 2020). Be to, institucijų bendradarbiavimui stiprinti ir ūkio subjektų patikrinimų tinkamam planavimui, informacijai fiksuoti galėtų pasitarnauti Priežiūrą atliekančių institucijų informacinė sistema, kuri, buvo planuojama, turėjo pradėti veikti nuo 2023 m. sausio 1 d.

[57] Šiame kontekste verta pažymėti, kad, pvz., iš aplinkos ministro pasisakymų galima vertinti, kad „Grigeo“ skandalo galbūt būtų ir nebuvę, jei tuo metu, kai įmonė kelis kartus padidino savo gamybos apimtis ir kreipėsi dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės leidimo išdavimo, kompetentingi subjektai būtų įvertinę ir įmonės pajėgumus dėl valymo apimties, t. y. kad didėjant produkcijos apimčiai valymo pajėgumai nesikeičia (Davidonytė, Pancerovas, Miškų temoje esu pasakęs..., 16.45 min.).

(2020 m. gegužės 28 d. VAĮ Nr. XIII-2987 redakcija, 33 str. 7 d.). Kuriant tokią bendrą priežiūros institucijų sistemą esminę reikšmę atlieka informacinės technologijos, kurios įgalina priežiūros institucijas dalintis informacija ir taip išvengti patikrinimų dubliavimo, padeda pasiekti didesnio efektyvumo atliekant patikrinimus.

Taigi praktinis novatoriškos ŪSVP įgyvendinimas instituciniu lygmeniu vis dar kelia iššūkių. Tokia išvada darytina įvertinus itin skirtingus rodiklius demonstruojančią priežiūros institucijų veiklą (švieslenčių duomenys), ir teisėkūros iniciatyvos teisę turinčių subjektų veiklą, inicijuojančią baudžiamąjį priežiūros pobūdį stiprinančių teisės aktų priėmimą.

3. INSTITUCINIAI ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS ASPEKTAI IR ADRESATAI

Analizuojant ŪSVP, būtina pateikti įžvalgas dėl priežiūrą atliekančių institucijų ypatumų. Šioje dalyje nėra išsamiai analizuojamos visos priežiūros institucijos, tačiau pateikiami šias institucijas charakterizuojantys aspektai ir aplinkybės, leidžiančios daryti apibendrinamojo pobūdžio išvadas. Išsamiai ŪSVP atskleisti svarbu aptarti pagrindines priežiūros institucijų teises ir pareigas, kylančias iš teisinio reguliavimo ir teismų praktikos. Analizuojant, kas yra verslo priežiūros adresatas, atskleistinos ūkio subjekto[58], ūkinės veiklos sampratos, aptartinos prižiūrimos sritys.

3.1. Priežiūrą atliekantys subjektai

Po finansų krizės 2010 m. ES lygmeniu imtas steigti finansų priežiūros įstaigas vieni autoriai skambiai apibūdino agentifikacijos (angl. *agentification*) terminu (Busuioc, 2013, p. 111). Lietuvoje vyko priešingas procesas – vykdoma verslo priežiūros pertvarka koncentravosi į ŪSVP institucijų skaičiaus mažinimą: 2010 m. egzistavo net 79 priežiūros institucijos, o štai 2023 m. – 51 priežiūros institucija (Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511)[59].

Kalbant apie priežiūrą atliekančių institucijų statusą, reikia pažymėti, kad šis statusas nėra vienodas: vienas subjektas yra ministerija, daugiausiai subjektų (30) yra įstaigos prie ministerijos, 2 – savarankiškos valstybės įstaigos, 5 – valstybės institucijos, atskaitingos Vyriausybei, 5 – valstybės institucijos, atskaitingos Seimui, 6 – ministerijai pavaldžios įstaigos, 2 – asociacijos (žr. priedą Nr. 1). Be to, 2022 m. lapkričio 14 d. buvo įsteigta Priežiūros institucijų asociacija, kurią įsteigė 15 susivienijusių verslo

[58] Iš esmės sinonimas ūkio subjektui yra verslo subjekto sąvoka. Verslas apibrėžiamas kaip užsiėmimas, darbas (1); smulki gamyba, amatas (2) (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas). Verslininkais pagal Civilinį kodeksą yra laikomi fiziniais asmenys, kurie įstatymų nustatyta tvarka verčiasi ūkine komercine veikla (2.4 str. 2 d.). Tačiau verslo sąvoka plačiau yra naudojama ekonomikoje. Tiek teisės aktuose, tiek teismų praktikoje ŪSVP kontekste labiau paplitęs ūkio subjektų sąvokos vartojimas. Manoma, jog VAĮ pasirenkant ūkio subjekto terminą buvo siekta parinkti bendresnę sąvoką (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 26; Viešojo administravimo įstatymo 1, 9, 43 straipsnių…). Konkurencijos teisėje dažnai ūkio subjektas apibūnamas kaip įmonė ar rinkos dalyvis (Malinauskaitė, 2020, p. 258).

[59] Priežiūrą atliekančių institucijų sąrašas taip pat yra skelbiamos EIMIN tinklalapyje esančiame Priežiūros funkcijas atliekančių institucijų sąraše. Nuo 2023 m. liepos 1 d. įsigaliojančiuose Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 pakeitimuose prie priežiūros institucijų priskiriama Nacionalinė švietimo agentūra (22^1 p.).

priežiūros institucijų, siekiančių sutelkti priežiūros ekspertus, užtikrinti vienodą verslo priežiūros politikos įgyvendinimą, skatinti taikomų priežiūros procesų pažangą (Verslo priežiūros kokybei...). Tai taip pat sudarys pagrindą palankesnėms priežiūros institucijų bendradarbiavimo galimybėms.

Kaip matyti iš VAĮ nuostatų, ŪSVP yra apibrėžiama būtent kaip „viešojo administravimo subjektų veikla“ (VAĮ 2 str. 16 p.). Taigi, kaip vieną iš kriterijų, pagal kurį institucija atlieka verslo priežiūrą, galima išskirti jų priskyrimą viešojo administravimo subjektams[60]. Iš to išplaukia, kad visos ŪSVP institucijos turi būti viešojo administravimo subjektai.

Jau anksčiau išanalizavus VAĮ nuostatas padaryta išvada, kad administracinė priežiūra, kurios dalimi yra ŪSVP, patenka į viešojo administravimo sritį kaip administracinės kontrolės srities dalis, o naujausi VAĮ pokyčiai, apibrėžiantys viešąjį administravimą kaip, *inter alia,* teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūrą, nesudaro pagrindo šios išvados keisti. Taigi dėl to, kad atliekama funkcija – ŪSVP – laikytina viešuoju administravimu, abejonių nekyla. Nors tai, ar visos priežiūros institucijos atitinka kitus viešojo administravimo subjektui keliamus reikalavimus, – viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio asmens statuso, įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis asmuo – nėra taip akivaizdu. Tačiau nėra pagrindo teigti, kad kuri nors priežiūros institucija negali būti viešojo administravimo subjektu jos atliekamų verslo priežiūros funkcijų kontekste arba subjektu, vykdančiu valstybės patikėtas viešąsias funkcijas.

Štai, pavyzdžiui, Architektų rūmai – profesinės savivaldos asociacija. Pagal Asociacijų įstatymą asociacija – savo pavadinimą turintis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus. Pagal VAĮ nuostatas asociacijoms gali būti suteikiami įgaliojimai atlikti funkcijas viešojo administravimo srityse, *inter alia,* atlikti teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą (VAĮ 5 str. 1 d. 4 p., 2 d. 2–3 p.). Doktrinoje Architektų rūmai *de facto* yra vertinami kaip viešojo administravimo subjektas (Veličkaitė, 2019, p. 151–183). Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad „Rūmai, kaip visų atestuotų architektų profesinės savivaldos institucija, vykdo įstatymuose nustatytas funkcijas, užtikrindami architektūrinės veiklos

[60] Viešojo administravimo subjektas pagal VAĮ – viešasis juridinis asmuo, kolegiali ar vienasmenė institucija, neturinti juridinio asmens statuso, įstatymų nustatytą specialų statusą turintis fizinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą (VAĮ 2 str. 20 d.).

skaidrumą ir kokybę, architektų atestavimą, kvalifikacijos pripažinimą, profesinės etikos standartų laikymąsi, profesinės veiklos stebėseną, su architektūra susijusių viešųjų interesų gynimą, t. y. atlieka valstybės patikėtas viešąsias funkcijas“ (Konstitucinio Teismo 2020 m. rugsėjo 11 d. nutarimas). LVAT praktikoje Architektų rūmai pripažįstami viešojo administravimo subjektu (LVAT 2021 m. birželio 9 d. sprendimas administracinėje byloje; 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje B).

Viešiesiems asmenims, tokiems kaip Lietuvos auditorių rūmai, viešojo administravimo įgaliojimai pavesti Finansinių ataskaitų audito įstatymu, VšĮ Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūrai įgaliojimai suteikti Žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymu, VšĮ Transporto kompetencijų agentūrai – Aviacijos įstatymu, Saugaus eismo automobilių keliais įstatymu; VšĮ „Lietuvos prabavimo rūmai“ – Tauriųjų metalų ir brangakmenių valstybinės priežiūros įstatymu ir kt.

Kitas kriterijus, pagal kurį institucija atlieka ŪSVP, pagal VAĮ nuostatas (31 str.) yra jos kompetencija: priežiūros institucijai yra būdinga tai, kad ji teikia metodinę pagalbą ir atlieka ūkio subjektų veiklos patikrinimus. Nors VAĮ 31 straipsnyje yra išvardijama ir daugiau ŪSVP funkcijų, tokių kaip konsultacijos, informacijos skleidimas, gautos informacijos vertinimas, poveikio priemonių taikymas, bendradarbiavimas su kitomis priežiūros institucijomis ir kt., įvertinus VAĮ 31 straipsnio 1 ir 2 dalis, galima spręsti, kad kitos funkcijos nėra vertinamos kaip pagrindinės ir gali būti traktuojamos kaip alternatyviai apibrėžiančios priežiūros institucijos kompetenciją. Taigi VAĮ nuostatų analizė (31 str. 1 ir 2 d.) suponuoja, kad metodinė pagalba ir ūkio subjektų veiklos patikrinimai yra būtent tos kvalifikuojančios funkcijos, kurios apibrėžia priežiūros institucijos kompetenciją ir sudaro pagrindą vertinti instituciją kaip atliekančią ŪSVP.

Tačiau, pavyzdžiui, Žurnalistų etikos inspektorius neturi funkcijos atlikti planinius patikrinimus: pagal Visuomenės informavimo įstatymo nuostatas Žurnalistų etikos inspektorius dažniausiai nagrinėja suinteresuotų asmenų skundus, taip pat turi teisę savo iniciatyva pradėti tyrimą (50 str.), vis dėlto toks tyrimas nėra tolygus planiniam patikrinimui. Didelę Žurnalistų etikos inspektoriaus kompetencijos dalį apima suinteresuotų asmenų skundų (pareiškimų) nagrinėjimas, kas yra labiau artima neplaniniams patikrinimams.

Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba apskritai neatlieka ūkio subjektų veiklos patikrinimų, o informaciją dėl atitinkamų draudėjų tikrinimo perduoda VMI, kuri turi kompetenciją vykdyti socialinio draudimo įmokų apskaičiavimo kontrolę (Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 36 str.).

Lietuvos architektų rūmai atlieka architektų atestavimo ir architektų teisės pripažinimo funkciją, kuri apima ir įvairių su tuo susijusių sprendimų priėmimą (Architektų rūmų įstatymo 11 str.). Tačiau Architektų rūmų veiklą reguliuojančiuose teisės aktuose stokojama nuostatų dėl tradicinių priežiūros institucijų funkcijų – metodinės pagalbos teikimo ir architektų veiklos planinių patikrinimų. Nors metodinės pagalbos teikimo nedetalizavimas gali būti pateisinamas tuo, kad kiekvienam viešojo administravimo subjektui pagal VAĮ ir taip priskiriama bendroji pareiga konsultuoti asmenis (VAĮ 7 str. 1 d. 2 p.), kas, kaip matysime vėliau, yra viena iš metodinės pagalbos formų.

Taigi negalima vienareikšmiškai teigti, kad visos priežiūros institucijos atlieka patikrinimus, juo labiau planinius patikrinimus. Nors teisės doktrinoje ypač pabrėžiama priežiūros institucijų pareigą planuoti patikrinimus (De Benedetto, 2014, p. 12), o vienas iš ŪSVP principų – planavimo (VAĮ 30 str. 1 d. 3 p.) (daugiau apie planinius patikrinimus žr. 4.2.3. poskyrį). Pažymima, kad prioritetas turėtų būti teikiamas planiniams patikrinimams, o neplaniniai patikrinimai turėtų būti naudojami kaip išimtis (The World Bank Group, 2011, p. 4; Bernatt, 2011, p. 55, LVAT 2018 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje) (daugiau apie neplaninius patikrinimus žr. 4.2.4. poskyrį). Svarstytina, ar pagrįstai kai kurios priežiūros institucijos atlieka tik neplaninius patikrinimus. Kita vertus, kai kurioms institucijoms, iš esmės atliekančioms tik neplaninius patikrinimus, būdinga plačiai naudojama stebėsenos funkcija (pvz., Konkurencijos taryba, žr. 7.1 skyrių), todėl tokiais atvejais gali būti kompensuojami tam tikri planinių patikrinimų privalumai.

Tačiau manytina, kad priežiūros institucija kaip tokia turėtų būti kvalifikuojama pagal šias tradicines priežiūros funkcijas – metodinės pagalbos teikimą, patikrinimų atlikimą ir poveikio priemonių taikymą. Poveikio priemonių taikymo funkcija priežiūros institucijai reikalinga tam, kad ji galėtų veiksmingai įgyvendinti savo funkcijas ir turėtų realių galių daryti įtaką ūkio subjektų elgesiui. Todėl kyla klausimas, ar pagrįstai VAĮ nurodytos tik metodinės pagalbos ir ūkio subjektų veiklos patikrinimų (31 str. 1 ir 2 d.) funkcijos yra vertinamos kaip kvalifikuojančios, sprendžiat dėl institucijos traktavimo kaip atliekančios verslo priežiūrą.

Iš tiesų priežiūros institucijos kompetencijai gali priklausyti atlikti ir kitokio pobūdžio funkcijas. Štai EIMIN, vertinama priežiūros institucijų veiklos pažangumą, suskirsto priežiūros institucijas pagal tai, kokią atliekamų institucijos funkcijų dalį sudaro ŪSVP – mažą, reikšmingą veiklos dalį ar tai yra vienintelė institucijos veikla (Švieslentė, 2020). Tai, kad priežiūros institucijos atlieka skirtingo pobūdžio ir apimties funkcijas, sudaro pagrindą svarstyti, ar pagrįstai patikrinimų neatliekančios, taip pat kitų funkcijų

nevykdančios institucijos yra priskiriamos prie priežiūros institucijų (pvz., Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, kuri ne tik neatlieka ūkio subjektų veiklos patikrinimų, tačiau taip pat ir netaiko poveikio priemonių). Štai Švietimo, mokslo ir sporto ministerija, būdama vykdomosios valdžios dalimi ir iš esmės būdama atsakinga už švietimo, mokslo ir sporto politikos formavimą, vykdo ir valstybinę švietimo priežiūrą, nors tokios dvejopo pobūdžio funkcijos (politikos formavimo ir priežiūros) nėra būdingos tradicinėms priežiūros institucijoms. Dar daugiau, Valstybės kontrolė nustatė, kad yra institucijų, kurios vykdo verslo priežiūrą, tačiau, kadangi oficialiai yra nepriskirtos prie tokių (pvz., Studijų kokybės vertinimo centras), neprivalo laikytis verslo priežiūrai keliamų reikalavimų, organizuodamos ir planuodamos priežiūros veiklą (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo … 2018, p. 7, 13)[61]. Tai lemia, kad ir ūkio subjektams, patenkantiems į tokios institucijos kontrolės sritį, nėra užtikrinamos VAĮ nuostatos dėl verslo priežiūros. Kita vertus, Studijų kokybės vertinimo centras neturi kompetencijos taikyti poveikio priemones.

Taigi priežiūros institucijas kaip tokias yra sudėtinga kvalifikuoti pagal jų atliekamas funkcijas. Vis dėlto abejotina, ar yra sistemiškai nuoseklu konkrečią instituciją kaip būtent ŪSVP instituciją vertinti pagal formalų jos priskyrimą tokiai institucijai pagal konkretų teisės aktą (šiuo metu – pagal Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimą Nr. 511), o ne pagal jos atliekamas funkcijas. Nors reikia sutikti, kad toks priežiūros subjektų išvardijimas konkrečiame teisės akte suteikia daugiau teisinio aiškumo.

Svarbu pažymėti, kad ES paramą administruojančios institucijos (tokios kaip Aplinkos projektų valdymo agentūra, Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra, VĮ Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras ir kt.) nepriskiriamos prie ŪSVP atliekančių institucijų. Toks atkyrimas, tikėtina, iš esmės padarytas dėl sutartiniams santykiams artimo pobūdžio, sudarant ES paramos sutartis ir jas administruojant. Paramos sutartys, sudaromos skirstant ir administruojant ES struktūrinių fondų paramos lėšas, priskiriamos prie administracinių sutarčių (Deviatnikovaitė, 2021, p. 501; LVAT 2017 m. sausio 31 d. sprendimas administracinėje byloje; 2017 m. sausio 24 d. sprendimas administracinėje byloje). Be to, ESTT yra nusprendęs, kad

[61] Pagal Mokslo ir studijų įstatymą, Studijų kokybės vertinimo centras, atlikdamas išorinį vertinimą ir akreditavimą, skatina aukštųjų mokyklų veiklos kokybę ir, atlikdamas užsienio kvalifikacijų vertinimą ir pripažinimą bei informacijos teikimą, kuria palankias laisvo asmenų judėjimo sąlygas (22 str. 2 d.). Taigi šiai institucijai yra pavestos ne priežiūros, bet išorinio vertinimo ir akreditavimo funkcijos.

bendrosios žemės ūkio politikos teisės aktuose nustatytos sankcijos, kaip antai laikinas ūkio subjektų pašalinimas iš paramos skyrimo schemos, nėra baudžiamojo pobūdžio (*Käserei Champignon Hofmeister*, 2000, 43 punktas). Pagal ESTT praktiką, tokios priemonės skirtos taikyti tik tiems ekonominės veiklos vykdytojams, kurie naudojasi šiuo reglamentu sukurta paramos schema, šių priemonių paskirtis nėra represinė ir jomis iš esmės siekiama apsaugoti Sąjungos lėšų administravimą laikinai pašalinant paramos gavėją, kuris savo paraiškoje dėl paramos skyrimo pateikė neteisingus duomenis; galiausiai – priemonės lemia tik tai, kad atitinkamas ūkininkas netenka perspektyvos gauti paramą (*Łukasz Marcin Bonda*, 2021, 38–46 punktai).

Kyla klausimas, ar apskritai pagrįstai šie ES finansinės paramos santykiai įtraukiami į administracinės atsakomybės sistemą. Pavyzdžiui, M. Markevičiūtė, analizuodama administracinės atsakomybės sampratą ir teisinio reguliavimo modelį Lietuvoje, į šią analizę įtraukia finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymu Nr. 1K-316 patvirtintas Projektų administravimo ir finansavimo taisykles, reguliuojančias iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamų projektų kylančius klausimus (Markevičiūtė, 2022). ES finansinės paramos kontrolės klausimus prie verslu užsiimančių asmenų administracinės atsakomybės priskiria ir I. Deviatnikovaitė (Deviatnikovaitė, 2021, p. 572). Tačiau šiose bylose teismas netaiko *lex benignior retro agit* principo, motyvuodamas tuo, kad „dalyvavimas paramos teikimo programoje nėra pareiga, o įsipareigojimų nevykdymas šio ginčo apimtyje nėra atsakomybės pagrindas. Todėl paramos mažinimas ar jos neskyrimas nėra atsakomybės rūšis“ (LVAT 2016 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje). LVAT savo praktikoje yra konstatavęs, kad byla dėl grąžintinų lėšų, susidariusių tais atvejais, kai fizinis ar juridinis asmuo nesilaikė ES ir (arba) nacionaliniuose teisės aktuose, ir (arba) paramos sutartyje nustatytų reikalavimų paramai gauti, skolos ir palūkanų priteisimo nelaikytina byla dėl finansinių sankcijų taikymo, ir vien ta aplinkybė, jog byloje prašoma priteisti skolą, susidariusią pritaikius sankciją – paramos dalies susigrąžinimą, neduoda pagrindo nagrinėjamą bylą priskirti bylų dėl finansinių sankcijų taikymo kategorijai (LVAT 2021 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje). Manytina, kad būtų tikslu ES finansinės paramos santykių apskritai neįtraukti į nacionalinę administracinės atsakomybės sistemą.

Reikia pastebėti, kad ir Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos vykdoma asmens sveikatos priežiūros įstaigų, vaistinių ir kitų įstaigų bei įmonių veiklos priežiūra apima sutarčių su Valstybine ligonių kasa ir teritorinėmis ligonių kasomis sudariusių įstaigų ir įmonių

teikiamų asmens sveikatos priežiūros paslaugų, kurių išlaidos apmokamos iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, atitikties nustatytiems reikalavimams ir vaistų, medicinos pagalbos priemonių bei ortopedijos techninių priemonių, kurių įsigijimo išlaidos apmokamos Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto lėšomis, išrašymo, išdavimo (pardavimo) ir kitą su tuo susijusią įstaigų ir įmonių veiklos priežiūrą. LVAT savo praktikoje yra konstatavęs, kad teritorinės ligonių kasos sudarytos sutartys su sveikatos priežiūros įstaigomis ir vaistinėmis, kuriose nustatytu laiku ir tvarka nurodoma apmokėti joms už draudžiamiesiems suteiktas asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir išduotus vaistus bei medicinos pagalbos priemones, turi būti vertinamos kaip administracinės (LVAT 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau tokiose teritorinių ligonių kasų ir įstaigų sudaromose sutartyse nustatomos ne kompensacinės (t. y. bauda nėra siekiama kompensuoti galimų nuostolių), bet baudinės netesybos už sutartyse įtvirtintų reikalavimų, susijusių su valstybės laiduojamų (nemokamų) asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimu, nevykdymą ar netinkamą jų vykdymą (LVAT 2017 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje). Taigi ši situacija dėl baudžiamojo pobūdžio priemonių taikymo skiriasi nuo ES paramos administravimo srities.

Atkreiptinas dėmesys, kad policija taip pat nėra priskiriama prie priežiūrą atliekančių institucijų, nors jai yra suteikti tam tikri įgaliojimai tikrinti ūkio subjektų veiklą (pvz., vykdyti kontrolinius pirkimus ir tikrinti, ar nedaromi prekybos alkoholiniais gėrimais ir licencijų verstis mažmenine prekyba taisyklių pažeidimai, vykdant prekybą alkoholiniais gėrimais prekybos vietose, taikyti fiziniams asmenims administracinę atsakomybę). LVAT yra konstatavęs, jog „policijos įstaiga (jos pareigūnai) veikia ne kaip ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekanti institucija, o kaip administracinių nusižengimų prevenciją, taip pat atskleidimą ir tyrimą vykdantis subjektas, kuris savo veikloje vadovaujasi ANK, o ne VAĮ nuostatomis. <...> policijos pareigūnai atlieka tik (ne)planinius ūkio subjektų veiklos patikrinimus, o ne tokių subjektų veiklos priežiūrą, kuri pagal savo esmę ir pobūdį yra kur kas platesnė, nei veiklos patikrinimas, ūkio subjekto kontrolės forma“ (LVAT 2019 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje; taip pat žr. 2018 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje, kurioje nurodyta, kad policija, atlikdama kontrolinius patikrinimus, neatlieka viešojo administravimo).

Doktrinoje yra išskiriami trys modernių inspekcijų tipai: grįstos savireguliacija, atliekamos savivaldos institucijų ir centrinės valdžios paskirtų inspektorių (Blanc, 2016, p. 34). Lietuvai yra būdingas visų šių tipų derinys, kadangi kai kurios priežiūros institucijos veikia savireguliacijos pagrindu

(pvz., profesinės savivaldos pagrindu įsteigti Architektų rūmai arba advokatų savivaldą įgyvendinanti Lietuvos advokatūra, kuri oficialiai nepriskiriama prie priežiūros institucijų), ir nors daugumą priežiūros funkcijų atlieka įstaigos prie ministerijų, Vyriausybei ar Seimui atskaitingos institucijos, t. y. centrinės valdžios paskirti subjektai, nemaža dalis verslo priežiūros yra atliekama ir savivaldos lygmeniu. Kitaip tariant, dalis priežiūros funkcijų yra decentralizuotos, kaip ir savivaldybių sistema (Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas). Toks priežiūros paskirstymas tarp centrinės ir vietinės valdžios institucijų yra būdingas ir kitoms valstybėms, pavyzdžiui, Čekijai (Spapens, Peters, Van Daele, 2015, p. 41).

Štai, pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatyme numatyta, kad priešgaisrinė sauga, valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė, radiacinė sauga yra valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos (7 str.). Leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka priskiriama prie savarankiškųjų (Konstitucijos ir įstatymų nustatytų (priskirtų) savivaldybių funkcijų (Vietos savivaldos įstatymo 6 str.), kas lemia, kad savivaldybės atlieka ūkio subjektams išduotų alkoholio licencijų kontrolę. Bene gausiausiai LVAT nagrinėja bylas, susijusias su savivaldybių administracijų vykdoma išduotų alkoholio licencijų kontrole (pvz., LVAT 2022 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje A). Taigi savivaldybių funkcijos tam tikra apimtimi persipina su centrinio lygmens priežiūros institucijų funkcijomis. Be to, išaiškėjus teisės aktų pažeidimų atvejams, dažnai kyla neaiškumų, kuri institucija – centrinio ar savivaldybės lygmens – yra atsakinga už netinkamą verslo priežiūrą[62]. Išvadą, kad tose pačiose srityse priežiūrą vykdo savivaldybės ir valstybinės priežiūros institucijos padarė ir Valstybės kontrolė, vertindama Lietuvos verslo priežiūros sistemos efektyvumą (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 16).

Anksčiau išskirtos funkcijos, būdingos ŪSVP institucijoms, ir tai, kad nebūtinai visas funkcijas atliekančios institucijos priskiriamos prie priežiūros institucijų, teoriškai sudaro pagrindą savivaldybių vykdomąsias institucijas kvalifikuoti kaip priežiūros institucijas ir joms taikyti VAĮ teisės normas, skirtas verslo priežiūrai. Tačiau savivaldybių vykdomosios institucijos teisiniame reguliavime nėra įvardijamos kaip priežiūros institucijos. Joms nebūdingos ir kitos priežiūros institucijų funkcijos – nėra *expressis verbis*

[62] Iš viešojoje erdvėje prieinamos informacijos matyti, kad dėl padangų gaisro Alytaus įmonėje „Ekologistika“ kaltinimai dėl tinkamo tarnybinių pareigų neatlikimo buvo pareikšti Aplinkos apsaugos departamento darbuotojams. Be to, kilo klausimų, ar Alytaus priešgaisrinės gelbėjimo tarnybos pareigūnai tinkamai užtikrino valstybinę priešgaisrinę priežiūrą ir saugumą, taip pat – ar Alytaus miesto savivaldybė tinkamai atliko savo funkcijas (Stažytė, 2020).

nustatytos pareigos teikti metodinę pagalbą ir atlikti ūkio subjektų veiklos patikrinimus. Taigi savivaldybių ir centrinio lygmens institucijų atliekamai priežiūrai taikomas teisinis reguliavimas skiriasi, kas lemia ir standartų, keliamų priežiūros institucijoms, neišlaikymą savivaldybių atliekamos priežiūros atveju. Tai, kad „Skiriasi ir valstybės, ir savivaldybių įsteigtų priežiūros institucijų vykdomos ūkio subjektų priežiūros standartai ir kokybė“, pažymi ir Lietuvos laisvosios rinkos institutas (Lietuvos laisvosios rinkos instituto..., p. 11). Nors konstitucinėje jurisprudencijoje nurodoma, kad decentralizacija nacionaliniu lygmeniu įpareigoja centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių bendradarbiavimą (Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas). Taigi egzistuoja tvirtos prielaidos bendrų reikalavimų taikymui. Išdėstyti argumentai sudaro pagrindą vertinti, kad priežiūros institucijų sąrašas turėtų būti persvarstytas, taip pat ir tai, kokios funkcijos laikomos pagrindinėmis, apsprendžiančiomis institucijos priskyrimą priežiūros institucijai.

3.2. Priežiūros subjektų teisės ir pareigos

Teisės doktrinoje išskiriamos tokios pačios svarbiausios patikrinimus atliekančių subjektų galios: teisė pateikti į komercines patalpas, teisė ieškoti informacijos, teisė susipažinti su įrašais ir dokumentais, teisė gauti informaciją vietoje, atranka, daiktų ar dokumentų konfiskavimas, taip pat patalpų užplombavimas, administracinių nuobaudų skyrimas (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011, p. 372; David, 2019, p. 279). Be to, geram priežiūros institucijos elgesiui apibūdinti A. Ottow vartoja akronimą „LITER“, apimantį tokius principus kaip teisėtumo (angl. *legality*), nepriklausomumo (angl. *independence*), skaidrumo (angl. *transparency*), veiksmingumo (angl. *effectiveness*) ir atsakomybės (angl. *responsibility*) (Ottow, 2015, p. 10). Šie principai siejasi ir su jau anksčiau aptartais verslo priežiūros principais (žr. 2.1.2. poskyrį).

Įgyvendinant priežiūros institucijoms pavestą informavimo funkciją, VAĮ įpareigoja priežiūros instituciją savo interneto svetainėse skelbti įvairią informaciją ūkio subjektams, pavyzdžiui, susijusią su konkrečiai ūkinės veiklos sričiai ir jos priežiūrai aktualiu teisiniu reguliavimu, priežiūros institucijos spendimų apskundimu, konsultacijų ir kitos metodinės pagalbos teikimu, planiniais patikrinimais ir pan. (VAĮ 34 str.).

Analizuojant VAĮ nuostatas dėl verslo priežiūros ir teismų praktikoje atskleidžiamus probleminius ginčų tarp priežiūros institucijų ir ūkio subjektų

aspektus, galima išskirti ir kitas pareigas, kylančias priežiūros institucijai, atliekant ūkio subjektų veiklos patikrinimą.

Pareiga tinkamai apibrėžti tyrimo tikslą ir objektą

Priežiūros institucija pradėdama tyrimą turi nustatyti jo atlikimo pagrindus ir tinkamai apibrėžti tyrimo tikslą ir objektą, kitaip tariant, ko siekiama atliekamu tyrimu ir kas bus tiriama. Priežiūros institucijoms keliamas reikalavimas apibrėžti tyrimo tikslą ir objektą yra susijęs su pareiga rašytiniu pavedimu informuoti tikrinamą ūkio subjektą apie patikrinimo turinį ir planuojamas priežiūros priemones (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011, p. 374), taip pat ir priežiūros institucijų teise prašyti ūkio subjekto pateikti su tyrimu susijusią informaciją.

Šiuo aspektu aktuali LVAT byla, kurioje teismas aiškino nutarimui pradėti tyrimą keliamus reikalavimus. LVAT nusprendė, kad nors priežiūros institucija tyrimo dalyką apibrėžė gana plačiai, tačiau taip apibrėžtos tyrimo ribos leido identifikuoti esminius pradedamo tyrimo elementus. Iš tokio nutarimo buvo aišku, kokių subjektų atžvilgiu tyrimas pradedamas, kokie veiksmai galbūt pažeidžia teisės aktų reikalavimus, kokiame sektoriuje tyrimas bus atliekamas, veiksmų teritorija. Anot LVAT, iš priežiūros institucijos neturėtų būti reikalaujama labai tiksliai apibrėžti būsimo tyrimo dalyką ir tikslus. Reikalavimas identifikuoti labai konkrečius ūkio subjektų veiksmus ar šių veiksmų pagrindus neproporcingai apsunkintų Konkurencijos tarybos galimybes įgyvendinti jai įstatyme nustatytus įgaliojimus (LVAT 2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi pagal šią LVAT praktiką, priežiūros institucijai keliamas reikalavimas apibrėžti tyrimo objektą taip, kad būtų galima identifikuoti esminius tyrimo elementus – kokių subjektų atžvilgiu tyrimas pradedamas, kokie veiksmai galbūt pažeidžia teisės aktų reikalavimus ir pan.

Teisė prašyti pateikti informaciją

ES teisėje pateikiama svarbių su priežiūros institucijos pareigomis patikrinimo procese susijusių išaiškinimų. Reglamente Nr. 1/2003 įtvirtintą Komisijos teisę prašyti informacijos, detalizuojamą Reglamento Nr. 1/2003 18, 19 ir 20 straipsniuose, savo daktaro disertacijoje išsamiai išanalizavo J. Nasutavičienė (Nasutavičienė, 2012, p. 60–65). Tačiau šią analizę galima

papildyti naujausiais ESTT praktikos pavyzdžiais bei įžvalgomis dėl atsitiktinių paieškų (angl. *fishing expeditions*)[63].

Teigiama, kad besąlygiška teisė atlikti patikrinimus gali lemti savavališką ir neproporcingą valstybės valdžios institucijų kišimąsi į ūkio subjektų veiklą ir gali sąlygoti atsitiktines paieškas, t. y. patikrinimus, kurie yra atliekami nepagrįsto įtarimo dėl galimo pažeidimo pagrindu, neturint faktinio ar teisinio pagrindo. Tokios atsitiktinės informacijos paieškos yra draudžiamos Komijos atliekamų konkurencijos tyrimų kontekste, nes sudaro pagrindą piktnaudžiauti viešosios valdžios galiomis (Michalek, 2015, p. 181). Pažymėtina, kad Komijai keliamas reikalavimas turėti pagrįstą tyrimo pradėjimo pagrindą nėra susijęs su kaltę įrodančių duomenų turėjimu (Anderson, 2017, p. 240).

Generalinė advokatė J. Kakott pažymi, jog „Reglamento Nr. 1/2003 20 straipsnio 4 dalies antrame sakinyje patikslinama, kad tokiuose sprendimuose [tirti galimus konkurencijos teisės pažeidimus] Komisija visų pirma turi nurodyti patikrinimo objektą ir tikslą. Taip siekiama užkirsti kelią Komisijai imtis aklų patikrinimų neturint konkrečių įtarimų, t. y. taikyti praktiką, kuriai apibūdinti dažnai vartojama angliška sąvoka „*fishing expeditions*“ (Generalinės advokatės J. Kakott išvada bylose *État du Grand-duché de Luxembourg prieš B ir kt*., 134 punktas).

Dar 1989 m. byloje ESTT nurodė, kad priežiūros institucijų teisė reikalauti ūkio subjektus pateikti reikiamą informaciją ar dokumentus apima ne tik tos informacijos ar dokumentų, kurie institucijai yra žinomi, pateikimą. ESTT pripažįsta konkurencijos priežiūros institucijų teisę ieškoti įvairios informacijos, kuri joms nėra žinoma ar nėra visiškai nustatyta, o neturint šios galios nebūtų įmanoma gauti tyrimui reikalingos informacijos, jei įmonės atsisakytų bendradarbiauti arba kliudytų tyrimui (*Hoechst AG prieš Komisiją*, 1989, 27 punktas).

Dėl Komisijos teisės reikalauti pateikti informaciją ir naudoti surinką informaciją atliekamame tyrime aktuali Bendrojo Teismo *Nexans France SAS prieš Komisiją*, 2012, byla, kurioje konstatuota, kad „atlikdama patikrinimą įmonės patalpose pagal Reglamento Nr. 1/2003 20 straipsnio 4 dalį Komisija privalo apriboti paiešką šios įmonės veikla, susijusia su sprendime atlikti patikrinimą nurodytais sektoriais, todėl, kai patikrinusi konstatuoja, kad dokumentas ar informacija nesusiję su veikla šiuose sektoriuose, jų neturi naudoti tyrimui“ (64 punktas); „jei Komisijai nebūtų taikomas šis apribojimas,

[63] Dėl atsitiktinių paieškų LVAT praktika nėra išplėtota, tačiau proceso šalys šiuo argumentu yra grindusios savo paaiškinimus (LVAT 2020 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje).

visų pirma kiekvieną kartą, kai turėtų įrodymą, leidžiantį įtarti, kad įmonė padarė konkurencijos taisyklių pažeidimą konkrečioje savo veiklos srityje, realiai ji galėtų tikrinti visą įmonės veiklą, turėdama galutinį tikslą nustatyti bet kokį tų taisyklių pažeidimą, kurį galėjo padaryti ši įmonė, o tai nesuderinama su juridinių asmenų privačios veiklos sferos apsauga, kuri demokratinėje visuomenėje užtikrinama kaip pagrindinė teisė“ (65 punktas).

Taigi tokiu būdu ESTT praktikoje apribojamos Komisijos galimybės naudoti dokumentus, kurie nepatenka į sprendimo dėl patikrinimo taikymo sritį. Tai patvirtina ir kita ESTT praktika. Štai byloje *Deutsche Bahn AG*, 2015, ESTT pažymėjo, kad „pirma, Komisija privalo motyvuoti sprendimą atlikti patikrinimą. Antra, kadangi motyvuojant šį sprendimą apibrėžiama Komisijos pareigūnams suteiktų įgaliojimų apimtis, gali būti ieškoma tik su patikrinimo objektu susijusių dokumentų“ (60 punktas).

Dėl Komisijos sprendimo prašyti pateikti informacijos aktuali *HeidelbergCement AG prieš Komisiją*, 2016, byla, kurioje dėstoma, kad Komisija „nurodo prašymo teisinį pagrindą ir tikslą, pažymi, kokios informacijos reikia, ir nustato laikotarpį, per kurį informacija turi būti pateikta“. ESTT vertinimu, speciali pareiga motyvuoti yra esminis reikalavimas ne tik siekiant parodyti prašymo pateikti informacijos pagrįstumą, tai taip pat leidžia atitinkamoms įmonėms suprasti pareigos bendradarbiauti apimtį, kartu užtikrinant jų teisę į gynybą (*HeidelbergCement AG prieš Komisiją*, 2016, 17–19 punktai). Komisija turi savo prašyme nurodyti tyrimo dalyką, t. y. įvardyti tariamą konkurencijos normų pažeidimą. Komisija gali reikalauti pateikti tik tą informaciją, kuri leistų jai patikrinti pažeidimų prielaidas, kuriomis grindžiamas tyrimo atlikimas ir kurios nurodytos prašyme pateikti informacijos. Kadangi informacijos būtinumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į prašyme jos pateikti nurodytą tikslą, jis turi būti nurodytas gana tiksliai, antraip būtų neįmanoma nustatyti, ar informacija yra būtina, ir teismas negalėtų vykdyti kontrolės. Todėl sprendimo prašyti pateikti informacijos motyvavimo pakankamumas priklauso nuo to, ar pažeidimų prielaidos, kurias Komisija ketina tikrinti, yra nurodytos gana aiškiai (*HeidelbergCement AG prieš Komisiją*, 2016, 20–25 punktai).

Nors prašymas pateikti informacijos yra tyrimo priemonė, kuri paprastai naudojama tyrimo stadijoje iki pranešimo apie kaltinimus ir kurios vienintelis tikslas yra leisti Komisijai gauti reikiamą informaciją ir dokumentus, kad ji galėtų patikrinti tam tikros faktinės ir teisinės situacijos tikrumą ir turinį, vis dėlto labai trumpas, neaiškus, aptakus ir tam tikrais aspektais nevienareikšmiškas motyvavimas negali atitikti Reglamento Nr. 1/2003 18 straipsnio 3 dalyje nustatytų motyvavimo reikalavimų ir pagrįsti prašymo

pateikti informacijos (*HeidelbergCement AG prieš Komisiją*, 2016, 37, 39 punktai).

ESTT jau anksčiau yra akcentavęs, kad Komisija neprivalo sprendimo adresatui pateikti visos turimos informacijos dėl įtariamų pažeidimų arba atlikti tikslią šių pažeidimų teisinę kvalifikaciją, tačiau privalo aiškiai nurodyti įtarimus, kuriuos ketina patikrinti (*Slovak Telekom prieš Komisiją*, 2012, 77 punktas). Pastaraisiais metais Komisijos teisė reikalauti įmonės pateikti informaciją buvo plėtojama.

ESTT *Qualcomm Inc.*, 2021, byloje pakartojo, kad Komisija gali reikalauti pateikti tik tą informaciją, kuri leistų jai patikrinti pažeidimo prezumpcijas, kuriomis grindžiamas vykdomas tyrimas ir kurios nurodytos prašyme pateikti informaciją (*Qualcomm Inc.*, 2021, 68 punktas, taip pat žr. *HeidelbergCement / Komisija*, 2016, 23 punktas). Atsižvelgiant į Reglamentu Nr. 1/2003 Komisijai suteiktą plačią tyrimo diskreciją, ji privalo įvertinti, ar informacija reikalinga, kad būtų galima atskleisti konkurencijos taisyklių pažeidimą. Net jeigu Komisija mato tam tikrus pažeidimo požymius ar net turi jo įrodymų, ji gali teisėtai nuspręsti, kad reikia paprašyti papildomos informacijos, leidžiančios jai geriau apibrėžti pažeidimo mastą, nustatyti jo trukmę ar tą pažeidimą darančių įmonių ratą (*Qualcomm Inc.*, 2021, 69 punktas). Prašymo pateikti informacijos ir įtariamo pažeidimo sąsajos reikalavimas tenkinamas, jei Komisija gali prašymo teikimo momentu pagrįstai daryti prielaidą, kad ta informacija gali jai padėti nustatyti, ar yra pažeidimas (*Qualcomm Inc.*, 2021, 70 punktas). Prašomos pateikti informacijos proporcingumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į tyrimo poreikius, o to, kad įmonė turi atlikti didelį darbą tokiam prašymui patenkinti, negali savaime pakakti įrodinėjant, jog jai tekusi darbo našta yra neproporcinga (*Qualcomm Inc.*, 2021, 109 punktas).

Pranešimas apie tyrimą, kaltinimo ribos gali būti keičiamos: pranešimas apie kaltinimus yra procedūrinis ir parengiamasis dokumentas, kuriame, siekiant užtikrinti veiksmingą teisės į gynybą įgyvendinimą, apibrėžiamas Komisijos pradėtos administracinės procedūros dalykas, taip užkertant jai kelią savo sprendime, kuriuo užbaigiama atitinkama procedūra, remtis kitais kaltinimais. Taigi šis pranešimas apie kaltinimus yra negalutinis ir gali būti pakeistas per vertinimą, kurį vėliau atlieka Komisija, remdamasi pastabomis, kurias jai atsakydamos pateikė šalys, ir kitomis nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis. Iš tikrųjų Komisija turi atsižvelgti į per visą administracinę procedūrą surinktus duomenis, kad atsisakytų nepagrįstų kaltinimų arba kad performuluotų ir papildytų teisinius ir faktinius argumentus, kuriais ji grindžia

nurodytus kaltinimus (*Erste Group Bank ir kt. prieš Komisiją*, 2009, 310 ir 311 punktai; *Qualcomm Inc.*, 2021, 66 punktas).

Nors šie išaiškinimai yra pateikti ES konkurencijos priežiūros srityje, manytina, kad jie yra aktualūs ir nacionalinėms priežiūros sritims.

LVAT pažymi, kad Konkurencijos įstatymas Konkurencijos tarybos įgaliotiems pareigūnams atliekant patikrinimus suteikia teisę peržiūrėti ir gauti atliekamam tyrimui reikalingų dokumentų, nepriklausomai nuo laikmenos, kurioje jie saugomi, kopijas, paimti įrodomosios reikšmės turinčius dokumentus ir daiktus. Minėtos tarybos atliekamų ūkio subjektų patikrinimų tikslas – surinkti ūkio subjektų turimą, viešai neskleidžiamą informaciją, galinčią turėti įrodomosios vertės atliekamam tyrimui, kurios pagrindu gali būti tinkamai įvertinti ūkio subjektų veiksmai. Patikrinimo metu surinkti įrodymai yra ypatingos reikšmės ir dažnai gali būti vieninteliai įrodymai, formuojant tyrimo išvadas dėl antikonkurencinių veiksmų ar kitų galimų Konkurencijos įstatymo pažeidimų. Be to, duomenų sąsajumo klausimas išaiškės tyrimo metu, o tam tikrą administracinę Konkurencijos tarybos diskreciją būtina pateisinti, nes ji yra proporcinga siekiamam viešajam tikslui – saugoti konkurenciją nuo draudžiamų susitarimų (LVAT 2020 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje). Vadovaudamasi šiais argumentais teisėjų kolegija įvertino, kad Konkurencijos tarybos pareigūnų veikla renkant duomenis vertintina kaip nepažeidžianti Konkurencijos įstatymo nuostatų, ypač vertinant tai, kad pareiškėjai nepateikė svarių priežasčių, dėl kurių prašomų pašalinti duomenų nepašalinimas iš tyrimo sukeltų jiems rimtas pasekmes ar neatitaisomą žalą. Be kita ko, LVAT minėtoje nutartyje pažymėjo, kad pagrindinių teisių apsauga negali būti priešpastatoma konkurencijos teisės veiksmingam įgyvendinimui.

Toliau analizuojant nacionalinių teismų išskiriamas priežiūros subjektų teises ir pareigas, pažymėtina, kad priežiūros institucijos teisė gauti paaiškinimus žodžiu ar raštu iš tikrinamų ūkio subjektų nereiškia teisės reikalauti pateikti paaiškinimus tokia forma, kuri iš esmės implikuotų būtinybę tikrinamam ūkio subjektui atlikti VAĮ 36^6 straipsnio 1 dalies (vėliau – 35 str. 1 d.) nurodytus veiksmus, t. y. pateikti konkrečios prašomos formos duomenų ar dokumentų, jeigu jų rengimas nenumatytas teisės aktuose, tam reikėtų sukurti dokumentus ar informacijos rinkmenas ir tai būtų susiję su neproporcingai didelėmis darbo ir laiko sąnaudomis (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

LVAT pažymi, kad teisės aktų nuostatose nurodyta priežiūros institucijos teisė gauti su reguliuojama veikla susijusią informaciją nereiškia, kad ūkinės veiklos priežiūrą vykdanti institucija turi teisę reikalauti tik tiesiogiai su šia

veikla susijusios informacijos. Veiklos priežiūros tikslams pasiekti gali būti reikalinga ir netiesiogiai su šia veikla susijusi informacija, todėl reikalavimas tokią informaciją pateikti nėra savaime neteisėtas. Be to, ne tikrinamas ūkio subjektas, o patikrinimą atliekanti institucija, be kita ko, atsižvelgdama į patikrinimo tikslus, patikrinimo būdą, pasirinktą taktiką ir kitas aplinkybes, sprendžia dėl to, kokia informacija yra reikalinga patikrinimui atlikti (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

VAĮ yra įtvirtintos ir kitos priežiūros institucijoms reikšmingos nuostatos, susijusios su teise gauti iš ūkio subjekto prašomą informaciją: „Ūkio subjektas turi teisę neteikti jo veiklos priežiūrą atliekančiam subjektui dokumentų, jeigu tuos pačius dokumentus jis yra pateikęs nors vienam jo veiklos priežiūrą atliekančiam subjektui (VAĮ 35 str. 2 d.). VAĮ 35 straipsnio normomis priežiūros subjektai yra įpareigojami tarpusavyje keistis būtinais dokumentais ir kita informacija, kuriuos jiems yra pateikę ūkio subjektai. Tokiu būdu yra mažinama ūkio subjektų administracinė našta, tačiau ūkio subjektai turi nurodyti, kokiam priežiūros subjektui konkretūs dokumentai yra pateikti, jeigu tuo yra grindžiamas atsisakymas pateikti dokumentus (VAĮ 35 str. 1 d.).

Pareiga savarankiškai atlikti patikrinimą

Toliau analizuojant priežiūros institucijos pareigas, pažymėtina, kad teisės aktuose būtent priežiūros institucijai priskiriama kompetencija atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimą. Kyla klausimų dėl to, ar priežiūros institucija turi atlikti patikrinimą savarankiškai, ar gali šiam klausimui pasitelkti specialistus. Atsakymai į šiuos klausimus pateikiami teismų praktikoje.

Štai vienoje byloje LVAT konstatavo, kad ūkio subjekto patikrinimas apskritai nebuvo atliktas. Išvadą, kad ūkio subjektas pažeidė teisės aktų reikalavimus dėl tabako gaminių, priežiūros institucija darė išimtinai remdamasi policijai teiktais draudžiamų tabako gaminių įsigijusio fizinio asmens paaiškinimais bei kitais panašiais duomenimis. Teisėjų kolegijos vertinimu, šie duomenys savaime negali būti laikomi išsamiais bei pakankamais tam, kad būtų galima konstatuoti būtent ūkio subjekto padarytą teisės aktų pažeidimą. Tirdama ūkio subjekto veiksmus dėl galbūt padaryto įstatymo pažeidimo, institucija pati turėjo išsiaiškinti visas su tuo susijusias reikšmingas aplinkybes, tačiau to nepadarė. Todėl priežiūros institucijos nutarimas, nenustačius visų ekonominės sankcijos taikymui reikšmingų aplinkybių, panaikintas (LVAT 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje B).

LVAT praktika patvirtina tai, kad priežiūros subjektas patikrinimą turi atlikti savarankiškai: pavyzdžiui, LVAT panaikino priežiūros institucijos įsakymą dėl ūkio subjekto licencijoje nurodytų paslaugų sustabdymo nustatęs, jog minėta institucija įsakymą iš esmės priėmė remdamasi vienintele aplinkybe, kad Kauno teritorinės ligonių kasos patikrinimo pažymoje buvo užfiksuoti padaryti pažeidimai, t. y. savarankiško patikrinimo priežiūros institucija pagal savo kompetenciją neatliko (LVAT 2018 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje).

Dėl priežiūros institucijos pareigos atlikti priežiūros procedūrą aktuali LVAT byla, kurioje ūkio subjektas kvestionavo Ryšių reguliavimo tarnybos ir Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos atstovų bei auditoriaus dalyvavimą atliekant ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą. Nustatyta, kad poįstatyminis teisinis reguliavimas priežiūrą atliekančiai institucijai numatė teisę, atliekant patikrinimą, pasitelkti ekspertus ar specialistus iš kitų valstybės institucijų bei organizacijų, jeigu reikalingos jų specialios žinios ar patirtis, taip pat buvo nustatyta, jog viena iš tikrinimo komisijos teisių – „esant tarnybiniam būtinumui, pasitelkti kitus <...> specialistus iš kitų valstybės institucijų bei organizacijų“. Tačiau teisėjų kolegija pabrėžė, kad, nesant atitinkamų įstatymo nuostatų, poįstatyminiame teisiniame reguliavime minimos kitos institucijos ir organizacijos (ekspertai ir specialistai) neįgyja ir negali įgyti jokių priežiūrą atliekančio subjekto teisių ir pareigų, įskaitant susijusių su ūkio subjektų veiklos patikrinimu (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi ūkio subjektų veiklos patikrinimą priežiūros institucija turi atlikti pati savarankiškai, o galimybės deleguoti atlikti tyrimą privačiam subjektui VAĮ nėra numatyta. Dėl galimybės pasitelkti specialistus reikia pasakyti, jog LVAT yra konstatavęs, kad (privačių) specialistų ir ekspertų (specialių žinių ir (ar) atitinkamą patirtį turinčių asmenų) pasitelkimas prašant pateikti informaciją, suteikti konsultaciją, įvertinti patikrinimo metu surinktus duomenis ir pateikti savo nuomonę (išvadą) tam tikrais klausimais, savaime nepažeidžia įstatymo viršenybės principo bei neprieštarauja įstatymų leidėjo nustatytiems ūkio subjekto veiklos patikrinimo tikslams ir principams. Tai, ar patikrinimas buvo atliktas audito metu surinktų įrodymų pagrindu, ar patikrinimas buvo atliktas audito forma, ar į audito ataskaitą ir jo išvadas buvo atsižvelgiama tik kaip į papildomą informacijos šaltinį, turi būti įvertinama nagrinėjant kiekvieną individualią situaciją (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Galiausiai atliekant patikrinimus priežiūros institucijai keliamas bendrasis įpareigojimas laikytis gero administravimo principo. Štai LVAT,

nagrinėdamas bylą, kurioje ūkio subjektas ginčijo priežiūros institucijos sprendimą sustabdyti licencijos teikti ambulatorines radiologijos paslaugas galiojimą, nurodė, kad priežiūros institucija nepakankamai įsigilino į ūkio subjekto situaciją, kėlė jam prieštaringus ir netikslius reikalavimus, nesuteikė galimybės pateikti papildomus dokumentus ir patikslinti licenciją, taigi – nesilaikė gero administravimo principo (LVAT 2019 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje).

3.3. Ūkio subjektų veiklos priežiūros adresatai

Ūkio subjekto samprata

Viena iš termino „ūkis“ reikšmių yra gavyba, ekonomika, o viena iš subjekto reikšmių – fizinis ar juridinis asmuo (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas). VAĮ ūkio subjektas apibrėžiamas kaip „fizinis ar juridinis asmuo arba kita organizacija, juridinio asmens arba kitos organizacijos padalinys, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdantis ūkinę veiklą, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai“ (2 str. 14 d.; 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija). Taigi ūkio subjektas nėra siejamas vien tik su juridiniu asmeniu, kadangi pagal VAĮ, jis gali būti tiek fizinis, tiek juridinis asmuo, kurio esminiai požymiai yra teisės aktų reglamentuojamos ūkinės veiklos (1), prižiūrimos kompetentingų viešojo administravimo subjektų (2), Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdymas (3). M. Markevičiūtė taip pat pažymi, kad ūkio subjektu gali būti „įvairių formų juridiniai asmenys, fiziniai asmenys, veiklą vykdantys individualios veiklos pažymos ar verslo liudijimo pagrindu (sąrašas nebaigtinis)“ (Markevičiūtė, 2022, p. 10).

VAĮ apibrėžiama ūkio subjekto samprata labiau yra siejama su funkciniu kriterijumi – su fizinio ar juridinio asmens atliekamomis funkcijomis, konkrečiai – ūkinės veiklos vykdymu. Teisinės formos kriterijus (fizinis, juridinis asmuo arba kita organizacija) yra apibrėžiamas minimaliai. Tiek funkcinio, tiek teisinės formos kriterijų nurodymas apibrėžiant ūkio subjekto sąvoką sudaro pagrindą vertinti, kad VAĮ pateikiama ūkio subjekto sąvoka yra mišri ir gana plati. Pagal VAĮ tam, kad ūkio subjektas būtų ūkio subjektu VAĮ požiūriu, ūkinė veikla turi būti teisės aktų reglamentuojama ir prižiūrima kompetentingų viešojo administravimo subjektų bei vykdoma Lietuvos Respublikos teritorijoje.

Nors *travaux préparatoires* atskleidžia, kad kuriant ŪSVP institutą labiau buvo orientuojamasi į teisinę formą, pažymint, kad „ūkio subjekto samprata šiame Įstatyme reiškia ne tik privačius juridinius asmenis ar verslu

užsiimančius fizinius asmenis, bet ir visus kitus subjektus, tarp jų – ir viešojo administravimo institucijas, kitas įstaigas ir organizacijas, vykdančias tam tikrą ūkinę veiklą, kurios atžvilgiu gali būti ar yra atliekama priežiūra“ (Viešojo administravimo įstatymo 1, 9, 43 straipsnių…), įstatyme vėliau labiau išryškėjo funkcinis kriterijus.

Specialiuosiuose įstatymuose, reglamentuojančiuose atskiras ūkinės veiklos sritis, taip pat gali būti įtvirtinti ūkio subjekto apibrėžimai. Pavyzdžiui, vienais atvejais įstatyme yra pateikiama nuoroda į VAĮ pateiktą ūkio subjekto apibrėžimą (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 2 str. 9 d.). Kitais atvejais specialiuosiuose įstatymuose nurodoma, jog atsakomybėn yra traukiamas ne ūkio subjektas, tačiau, pavyzdžiui, reklamos paslaugų teikėjas, kuris gali būti ir fizinis, ir juridinis asmuo (Reklamos įstatymo 2 str. 13 d., 23 str. 2 d.).

Štai Konkurencijos įstatyme pateiktas savarankiškas ūkio subjektų apibrėžimas: „įmonės, jų junginiai (asociacijos, susivienijimai, konsorciumai ir pan.), įstaigos ar organizacijos arba kiti juridiniai ar fiziniai asmenys, kurie vykdo ar gali vykdyti ūkinę veiklą Lietuvos Respublikoje arba kurių veiksmai daro įtaką ar ketinimai, jeigu būtų įgyvendinti, galėtų daryti įtaką ūkinei veiklai Lietuvos Respublikoje. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo subjektai laikomi ūkio subjektais, jeigu jie vykdo ūkinę veiklą“ (3 str. 22 d.).

Konkurencijos įstatyme pateiktas ūkio subjektų apibrėžimas, viena vertus, teisės doktrinoje yra sulaukęs kritikos, jog toks ūkio subjekto apibrėžimas yra pernelyg susiejamas su teisiniais kriterijais (Norkus, 2001, p. 100). Kita vertus, pažymima, kad nebaigtinis verslo organizavimo teisinių formų išvardijimas sudaro pagrindą spręsti, kad „Konkurencijos įstatyme nebuvo siekta įtvirtinti formalios ūkio subjekto sampratos“ (Butkevičius, 2008, p. 78–79). L. Butkevičius tiek pagal Konkurencijos įstatyme pateiktą apibrėžimą, tiek pagal Lietuvos teismų praktiką įvertino, kad „Lietuvos [konkurencijos] teisėje ūkio subjekto samprata yra funkcinė“ (Butkevičius, 2008, p. 80).

Būtent per funkcinę prizmę savo praktikoje ūkio subjekto sampratą aiškina LVAT, konkurencijos bylose ūkio subjektą apibrėždamas atsižvelgiant į Konkurencijos įstatyme pateiktą sąvoką (LVAT 2018 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje)[64]. Daugiausiai klausimų dėl to, ar tam

[64] Štai vienoje byloje LVAT išryškino ūkinės veiklos vykdymą, kaip reikšmingiausią elementą, sprendžiant dėl subjekto prilyginimo ūkio subjektui ir išaiškino, kad „ūkio subjektas nebūtinai turi būti įsteigtas pagal galiojančią įmonių teisę: pagrindinis kriterijus, leidžiantis jį priskirti ūkio subjektui, – ekonominės veikos vykdymas, neatsižvelgiant į tai, ar šia veikla verčiasi juridinis, ar fizinis asmuo, ar jis siekia pelno, ar ne, ar jis veikia

tikras subjektas laikytinas ūkio subjektu, kyla ir kildavo būtent konkurencijos teisės plotmėje[65], taip pat ir kalbant apie vieną ekonominį junginį sudarančius subjektus (Švirinas, 2004, p. 26).

Konkurencijos įstatyme apibrėžiama ir susijusių ūkio subjektų grupė – „du ar daugiau ūkio subjektų, kurie dėl savitarpio kontrolės yra laikomi vienu ūkio subjektu koncentracijos priežiūros tikslais apskaičiuojant bendrąsias pajamas ir rinkos dalį <…>“ (3 str. 18 d.). Tai, kad LVAT praktikoje ūkio subjekto sąvoka išaiškinta kaip apimanti ir bendrus ekonominius vienetus, jau yra pažymėta seniai (Butkevičius, 2008, p. 81)[66].

Klausimų, ar ūkio subjektas laikytinas vienu ekonominiu vienetu, kyla ir pastaruoju metu. Štai LVAT, įvertinęs aplinkybes, kad pareiškėjus siejo ekonominiai, organizaciniai ir teisiniai ryšiai, t. y. kad UAB „Mano Būsto priežiūra“ (patronuojančioji įmonė) ne tik turėjo galimybę daryti lemiamą

privačiame, ar viešame sektoriuje“ (LVAT 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje).

[65] Vilniaus apygardos administracinis teismas konstatavo, jog notarai negalėjo būti prilyginami ūkio subjektui, kaip jis apibrėžtas Konkurencijos įstatyme; pareiškėjai veikė ne kaip ūkio subjektai – savarankiškai rinkoje veikiantys notarai, o kaip Notarų rūmų valdymo organo Prezidiumo nariai, kurie iš esmės tik vykdė įstatymo priskirtas funkcijas (Spaudos pranešimas „Teismas: Notarų rūmai…). LVAT, nagrinėdamas šią bylą apeliacine tvarka, 2021 m. vasario 17 d. nutartimi administracinėje byloje kreipėsi į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą klausimais, ar Lietuvos Respublikos notarai, vykdydami veiklą, susijusią su byloje apibūdintais Notarų rūmų priimtais išaiškinimais, yra įmonės SESV 101 straipsnio požiūriu ir kt. LVAT pasikreipime dėl prejudicinio sprendimo, be kita ko, vadovaujamasi ESTT *Wouters*, 2002, sprendimu, kuriame konstatuota, kad Nyderlanduose registruoti advokatai vykdo ūkinę veiklą, todėl juos reikia laikyti įmonėmis, o tokia profesinė organizacija kaip Nyderlandų advokatų asociacija laikytina įmonių asociacija EB sutarties 85 straipsnio 1 dalies požiūriu (49, 64 punktai). Disertacijos rengimo metu ESTT byloje Nr. C-128/21 dar nebuvo priėmęs prejudicinio sprendimo šiuo klausimu, tačiau generalinio advokato byloje Nr. C-128/21 pateiktoje išvadoje nurodoma, jog „nekyla abejonių, kad notarai, priimdami sprendimus dėl sandoriams taikytinų tarifų, nevykdė jokios ekonominės veiklos, vadinasi, neveikė kaip įmonės“ (Generalinio advokato G. Pitruzzella išvada byloje *Lietuvos notarų rūmai ir kt.*, 95 punktas). Daugiau apie profesinės savivaldos asociacijas kaip ūkio subjektų asociacijas žr. Vitkutė, 2020, p. 219–241.

[66] LVAT, aiškindamas Telekomunikacijų įstatyme pateiktą gana formalią ūkio subjekto sąvoką, išaiškino, kad „ūkio subjektu laikytinas bet koks ekonominis vienetas, vykdantis ar galintis vykdyti ūkinę veiklą Lietuvos Respublikoje, nepriklausomai nuo jo teisinės formos (ar tai viena įmonė, ar kelios įmonės, ar bet kokios formos įmonių junginys)“. Nustačius, kad pareiškėjas ir kitos bendrovės kartu pripažinti vienu subjektu, turinčiu didelę įtaką viešųjų fiksuoto telefono ryšio paslaugų ir tinklų rinkoje, pareiškėjo AB „Lietuvos telekomas“ teiginys, kad jis ir UAB „Baltijos informacinių duomenų valdymo centras“, UAB „Comliet“, UAB „Lintel“, UAB „Lintkom“ ir VšĮ „Lietuvos telekomo sporto klubas“ negali būti laikomi ūkio subjektu Telekomunikacijų įstatymo požiūriu, kadangi jie yra savarankiški juridiniai asmenys, atmestas kaip nepagrįstas (LVAT 2004 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

įtaką UAB „Būsto aplinka“ (patronuojamajai įmonei), bet ją ir darė, atliko neteisėtus veiksmus (prisidėjo prie UAB „Būsto aplinka“ pažeidimo vykdymo), darė išvadą, jog pareiškėjai sudarė vieną ūkio subjektą (vieną ekonominį vienetą) konkurencijos teisės požiūriu (LVAT 2021 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje)[67].

ES teisės įtaka konkurencijos teisės srityje yra ypač didelė ne tik dėl to, kad Konkurencijos įstatymu siekiama Lietuvos Respublikos ir ES konkurencijos santykius reglamentuojančios teisės suderinimo (1 str. 3 d.), bet ir dėl to, kad Komisija gali atlikti Lietuvoje veikiančio ūkio subjekto pažeidimo tyrimo procedūrą dėl SESV 101 ar 102 straipsnio pažeidimo, o ES teisminių institucijų praktika gali reikšmingai atskleisti ūkio subjekto sampratos elementus.

SESV nuostatose ar kitame antriniame teisės akte ūkio subjekto ar dažniau vartojamos „įmonės“ (angl. *undertaking*) sąvoka nėra pateikiama (Craig, de Burca, 2020, p. 1036). Nors tokios sąvokos apibrėžimo trūkumas gali būti vertinamas kaip prisidedantis prie teisinio tikrumo stokos, teigiama, kad tokiu būdu yra vengiama panaudoti terminologiją, kuri yra naudojama kokioje nors valstybėje narėje, todėl ūkio subjektas yra apibrėžiamas itin plačiai (Lorenz, 2013, p. 66).

L. Butkevičius, bene išsamiausiai nacionaliniu lygmeniu ištyręs ūkio subjekto sampratą konkurencijos teisėje, iš ES teisminių institucijų jurisprudencijos analizės padarė išvadą, kad „ūkio subjekto samprata Bendrijos konkurencijos teisėje yra funkcinė“ (Butkevičius, 2008, p. 64–65). Tai pažymi ir kiti autoriai (Lorenz, 2013, p. 67; Obudu, 2006, p. 25), papildydami, kad toks priskyrimas daromas neatsižvelgiant į subjekto teisinį statusą ar finansavimo būdą (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, 2017, 34, 41 punktai), o atsižvelgiant, ar įmonės veikla yra pramoninio ar komercinio pobūdžio (Bradshaw, 2016, p. 329). Dar kiti autoriai šią koncepciją apibrėžia kaip ekonominę (Švirinas, 2004, p. 25–26). Pažymima, kad tokiu plačiu apibrėžimu, suformuotu *Höfner* byloje (ūkio subjektas – kiekvienas ūkinę veiklą vykdantis subjektas, nepriklausomai nuo jo teisinio statuso ir finansavimo būdo; 1991, 21 punktas), ESTT siekė į

[67] ESTT yra konstatavęs, kad sąvoka „įmonė“ turi būti suprantama kaip ekonominis vienetas, net jei teisiniu požiūriu šį ekonominį vienetą sudaro keletas fizinių ar juridinių asmenų (*Hydrotherm*, 1984, 11 punktas; *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, 2006, 40 punktas). Tuo atveju, kai kyla klausimas, ar du atskiri ūkio subjektai gali būti laikomi sudarančiais vieną ekonominį vienetą, ESTT vertina, ar vienas iš subjektų neturi kito subjekto kontrolinio akcijų paketo arba ar juos sieja funkciniai, ekonominiai ir struktūriniai ryšiai (*AceaElectrabel Produzione SpA prieš Komisiją*, 2010, 47–55 punktai; *Cassa di Risparmio di Firenze ir kt.*, 2006, 112 punktas).

Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties taikymo sritį įtraukti tiek privačias, tiek valstybines įmones, korporacijas, bendrijas, individualius asmenis, prekybos asociacijas, laisvųjų profesijų atstovus, valstybines korporacijas, kooperatyvus (Craig, de Burca, 2020, p. 1036). Tik viešieji subjektai, vykdantys valstybių suverenias galias, tokias kaip karinė veikla, politikos ir teisingumo vykdymas, aiškiai nepatenka į ūkio subjekto apibrėžimą (Botta, 2019, p. 173). Tokia ūkio subjekto sąvokos koncepcija ES lygmeniu susiformavo sąmoningai, siekiant konkurencijos teisės nuostatas taikyti kuo lanksčiau (Tosato, Bellodi, 2006, p. 48).

Iš ESTT praktikos matyti, kad tai, jog ūkio subjektas tiekia prekes ar teikia paslaugas nesiekdamas pelno, nėra kliūtis laikyti subjektą ūkio subjektu (*MOTOE,* 2008, 27–28 punktai, *Cassa di Risparmio di Firenze ir kt.*, 2006, 122–123 punktai; Botta, 2019, p. 173). Patikslinama, kad ES lygmeniu subjektas laikomas ūkio subjektu, vykdančiu ekonominę veiklą SESV 101 ir 102 straipsniu taikymo tikslais, kai jis rinkoje ne tik siūlo prekes ar paslaugas, bet ir gali gauti pelno be valstybės įsikišimo (Ibrahim, 2015, p. 268).

L. Butkevičius, iš ES teisminių institucijų jurisprudencijos analizės išskyrė ne tik funkcinį požiūrį, kuris vertinamas kaip apibūdinantis išorinį ūkio subjekto sampratos elementą, bet ir bendro ūkio vieneto doktriną, kuri įvardijama vidaus ūkio subjekto sampratos elementu, atskleidžiančiu ūkio subjekto vidaus struktūrą arba organizacinį aspektą (Butkevičius, 2008, p. 73). Anot L. Butkevičiaus, ES „konkurencijos teisės tikslais subjektas turėtų būti laikomas ūkio subjektu, jeigu jis atitinka keturis kumuliatyvius požymius“, tarp kurių ne tik funkcinei sampratai priskiriami aspektai, išreiškiantys išorinį aspektą, – prekių ar paslaugų siūlymas rinkoje tam tikrą laiką, finansinės rizikos prisiėmimas ir pelno gavimas, bet ir organizaciniai požymiai, apimantys vidaus elementą, kuriuos išreiškia bendro ūkinio vieneto doktrina – „turi ar gali turėti prekių gamybai ir pardavimui ar paslaugoms teikti reikiamų išteklių“; „gali įgyvendinti valdžią šių išteklių atžvilgiu“; „yra pajėgus veikti kaip savarankiškas rinkos dalyvis“ (Butkevičius, 2008, p. 82). Kiti autoriai taip pat pažymi, kad plečiantis ūkio subjekto koncepcijai, ES institucijos visapusiškam subjekto įvertinimui pasitelkia ne tik funkcinį kriterijų (Tosato, Bellodi, 2006, p. 52). E. Tamošiūnaitė-Samaitienė nurodo, kad „sprendžiant, ar tam tikras darinys laikytinas ūkio subjektu, reikia vadovautis funkciniu požiūriu“, tačiau taip pat pažymi, kad „požiūris į ūkio subjektą kaip į organizuotą išteklių grupę įpareigoja analizuoti, kokie ištekliai sudaro ūkio subjektą, vertinti, ar šie ištekliai įgalina vykdyti konkrečią ūkinę veiklą, net ir juos atskyrus nuo kitų turimų išteklių ir vykdomų veiklų“ (Tamošiūnaitė-Samaitienė, 2018, p. 50).

Teisės doktrinoje taip pat išskiriama, kad ES konkurencijos teisės kontekste ūkio subjektais (įmonėmis) gali būti laikomi tie subjektai, kurie atskirai paėmus kai kuriose valstybėse narėse nebūtų jiems prilyginami (Tosato, Bellodi, 2006, p. 50). ES kontekstas yra reikšmingas nacionalinei konkurencijos teisei. Teigiama, kad ES konkurencijos teisės sistemoje „ūkio subjekto sąvoka turi turėti vienodą reikšmę“ (Butkevičius, 2008, p. 64).

Be to, ESTT praktikoje nurodoma, kad darbuotojas vykdo savo užduotis įmonės, kurioje jis dirba, naudai ir jos vadovaujamas, ir, vadinasi, turi būti šios įmonės ekonominio vieneto dalimi (*Becu ir kt.*, 1999, 26 punktas). Siekiant konstatuoti ES konkurencijos teisės pažeidimą, bet koks darbuotojo antikonkurencinis elgesys priskirtinas įmonei, kurios dalis jis yra, ir ji iš principo yra už jį atsakinga (*SIA „VM Remonts“ ir kiti prieš Konkurences padome*, 2016, 24 punktas). ESTT išaiškino, kad SESV 101 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad konstatuojant, jog buvo sudarytas konkurenciją ribojantis susitarimas, nebūtina įrodyti įmonės teisėto atstovo asmeninius veiksmus arba šio teisėto atstovo įgaliojimo forma išreikštą asmeninį pritarimą jos darbuotojo, dalyvavusio antikonkurenciniame susitikime, veiksmams (*Protimonopolný úrad Slovenskej republiky prieš Slovenská sporiteľňa a.s.*, 2013, 28 punktas).

LVAT savo praktikoje taip pat vertina, kad darbuotojo veiksmai, kuriais yra atliekamas konkurencijos teisės pažeidimas, yra priskirtini juridiniam asmeniui, kurio darbuotojas jis yra, ir nėra būtina įrodyti, kad juridinio asmens savininkai ar vadovai žinojo apie konkurencijos teisės pažeidimą ar skatino jį atlikti (LVAT 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje A). Tai patvirtina ir kita LVAT praktika, kurioje spręsta, kad darbuotojo veiksmai atliekant konkurencijos teisės pažeidimą yra priskiriami juridiniam asmeniui, kurio darbuotojas jis yra (pvz., LVAT 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje; 2016 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje).

Ir kitose bylose, susijusiose su kitokia ūkine veikla, LVAT yra išaiškinęs, kad darbuotojai veikia ūkio subjekto vardu, konkrečiai – prekybą vykdantys ūkio subjekto darbuotojai veikia to ūkio subjekto vardu (žr., pvz., LVAT 2008 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje). Taip pat LVAT praktikoje nurodoma, jog ūkio subjektas yra atsakingas už atitinkamų teisės aktų laikymąsi prekybos vietoje, kurioje jis vykdo savo ekonominę veiklą, jo teisinė atsakomybė nėra atskiriama arba kokiu nors būdu atribojama nuo jo darbuotojų veiksmų, kurie yra (buvo) atliekami prekybos vietoje, o tai reiškia, kad ūkio subjekto darbuotojų veiksmai Alkoholio kontrolės įstatymo požiūriu laikytini paties šio ūkio subjekto veiksmais (žr., pvz., LVAT 2009 m. gegužės

26 d. nutartį administracinėje byloje; 2011 m. liepos 7 d. nutartį administracinėje byloje)[68].

Svarbu pažymėti, kad LVAT yra konstatavęs, jog ekonominę veiklą vykdančiam ūkio subjektui taikytini aukštesni atidumo, rūpestingumo standartai, yra taikomas ir aukštesnio lygmens profesionalumo kriterijus (LVAT 2019 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje B). Vienoje byloje LVAT pažymėjo, kad ūkio subjektas, būdamas ne fiziniu asmeniu ir ne smulkaus verslo atstovu, gavęs priežiūros institucijos pranešimą, turėjo reikiamų išteklių ir resursų išsiaiškinti jam taikomų teisinių įpareigojimų turinį, jei konkrečiu atveju jie kėlė abejonių ar neaiškumų (LVAT 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi subjektas pirmiausiai vertinamas kaip ūkio subjektas pagal funkcinį kriterijų. Kadangi vienas pagrindinių elementų ūkio subjekto sampratoje yra ūkinės veiklos vykdymas, toliau būtina atskleisti ūkinės veiklos sampratą ir jos turinį.

Ūkinės veiklos samprata

Konstitucijoje, kalbant apie Lietuvos ūkį, vartojamas terminas „ūkinė veikla“ (Konstitucijos 46 str. 3 d.). Nors štai Chartijoje yra įtvirtinta laisvės užsiimti verslu teisė (16 str.). Iš SESV 57 straipsnio matyti, jog komercinio pobūdžio veikla – tai paslaugos, paprastai teikiamos už užmokestį. Pagal Dabartinės lietuvių kalbos žodyną, viena iš žodžio „ūkinis“ reikšmių yra ekonominis. Todėl ūkinė ir ekonominė veikla gali būti suprantami kaip sinonimai, kas pažymima ir teismų praktikoje (LVAT 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje).

Lietuvos Respublikos įstatymuose dažnai yra minimas ūkinės veiklos terminas, tačiau retai kada paaiškinama, kas yra ūkinė veikla. Tai nėra detalizuojama ir VAĮ. Nors štai specialiuosiuose įstatymuose tam tikrais atvejais pateikiama ūkinės veiklos sąvoka: pavyzdžiui, Konkurencijos įstatyme ūkinė veikla apibrėžiama kaip gamybinė, komercinė, finansinė ar profesinė veikla, susijusi su prekių pirkimu ar pardavimu, išskyrus atvejus, kai fiziniai asmenys prekę įsigyja asmeniniams ir namų ūkio poreikiams tenkinti (3 str. 21 d.); Aplinkos apsaugos įstatyme yra pateiktas nedaug ką sakantis apibrėžimas: ūkinė veikla – ūkinė ir kitokia veikla (1 str. 12 d.).

[68] Kitu atveju ūkio subjekto darbuotoja laikyta tinkamu ūkio subjekto atstovu ir įvertinta, kad ji neplaninio patikrinimo metu galėjo dalyvauti patikrinime, teikti rašytinius paaiškinimus, pastabas bei pasirašyti tikrinimo dokumentus be atskiro įmonės savininko įgaliojimo ar leidimo (LVAT 2019 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje).

Civiliniame kodekse vartojama ūkinės komercinės veiklos sąvoka (2.4 str.). Doktrinoje ūkinė komercinė veikla suprantama kaip nuolatinė, savarankiška veikla, t. y. kaip savo rizika plėtojama asmens veikla, kuria siekiama pelno (Mikelėnas, 2002, p. 23). Kaip vienas iš svarbiausių ūkinės komercinės veiklos požymių nurodomas tikslas siekti pelno (Laužikas, 2002, p. 23). LVAT savo praktikoje, pasitelkdamas minėtą teisės doktriną, pažymi, kad aiškinant ūkinės komercinės veiklos sąvoką lingvistiškai, išskirtini tokie pagrindiniai ūkinei komercinei veiklai būdingi požymiai: pirma, tęstinumas, nuolatinis veikos pobūdis; antra, savarankiškumas, t. y. veikimas savo rizika ir savo vardu; trečia, atlygintinumas, t. y. veikla siekiama pelno, tam tikros ekonominės naudos (žr., pvz., LVAT 2011 m. lapkričio 14 d. sprendimą administracinėje byloje; 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje[69]).

Taip pat tam tikrais atvejais teismas, atskleisdamas ūkinės veiklos sąvoką, vertina tik vieną aspektą ir laikosi funkcinio požiūrio, t. y. vertina, ar konkreti vykdoma veikla traktuotina kaip atlygintinų paslaugų teikimas (LVAT 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje; 2017 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje). Taigi anksčiau minėtos doktrinoje išskiriamos ūkinės veiklos sąlygos nėra kumuliatyvios, t. y. paprastai nėra tikrinama, ar yra tenkinamos visos sąlygos.

Kitais atvejais (pvz., PVM apmokestinimo tikslais) LVAT aiškinasi, ar ūkio subjektas verčiasi ekonomine veikla. Štai vienoje byloje nustatytos aplinkybės (prašymas išduoti statybą leidžiantį dokumentą kaimo turizmo sodybai su penkiais atskirais pastatais; ginčo pastatų statyba; jų ir dalies žemės sklypo pardavimas) vertintos kaip įprastos ir būdingos su nekilnojamojo turto plėtra ir jo pardavimu susijusiai ūkinei-komercinei veiklai, todėl ginčo tiekimai laikyti ekonomine veikla šių tiekimų apmokestinimo PVM tikslu (LVAT 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje). Tokiam vertinimui įtakos turėjo ir ESTT praktika, pagal kurią ekonominė veikla vertinama neatsižvelgiant į jos tikslus ar rezultatus, o paprastai veikla kvalifikuojama kaip ekonominė, jeigu ji yra nuolatinė ir vykdoma už atlygį, kurį gauna ją atlikęs subjektas; „atlygio“ buvimo klausimas yra sprendžiamas vertinant, ar tarp prekės tiekėjo ir jos gavėjo egzistuoja teisinis ryšys (*Komisija prieš Suomiją*, 2009, 37, 43–44 punktai).

[69] Šioje byloje LVAT vertino, kad buvo sudaryta ne neatlygintinė pasaugos sutartis, kadangi UAB „Onyks“ gavo tam tikrą ekonominę naudą – teisę naudotis UAB „Dainesa“ turtu. Tarp bendrovių susiklostę teisiniai santykiai įvertinti kaip labiau atitinkantys nuomos teisinius santykius. Pagal fizinės saugos paslaugų sutarties priedą UAB „Dainesa“ vykdoma veikla atitiko pagrindinius ūkinei veiklai būdingus požymius, įskaitant veiklos atlygintinumą, kuris pasireiškė kaip saugojimo paslaugų gavimas.

Ūkinei veiklai ESTT praktikoje yra būdingas platus apibrėžimas. Pagal ESTT jurisprudenciją ūkinė veikla yra prekių ar paslaugų siūlymas rinkoje (*Firma Ambulanz Glockner prieš Landkreis Suedwestpfalz*, 2001, 19 punktas; Bradshaw, 2016, p. 330); taip pat – bet kokia paslaugų teikimo tam tikroje rinkoje veikla, kitaip tariant, įprastai už užmokestį teikiamos paslaugos (*Scuola Elementare Maria Montessori Srl*, 2018, 104 punktas). Pažymėtina, kad ESTT praktikoje ūkinės (ekonominės) veiklos sąvoka yra siejama būtent su bet kokia prekių ar paslaugų siūlymo rinkoje veikla, nepaisant to, ar tokia veikla yra atlygintinė ar ja siekiama pelno (Generalinio advokato G. Pitruzzella išvada byloje *Lietuvos notarų rūmai ir kt.*, 95 punktas).

L. Butkevičius, pripažindamas požymių sąlyginį pobūdį, iš ES teisminių institucijų jurisprudencijos analizės apibendrina keturis ūkinės veiklos požymius – prekių ar paslaugų siūlymas rinkoje; ekonominės (finansinės) rizikos prisiėmimas; galimybė gauti iš tokios veiklos pelno; veiklos nuolatinumas (tęstinumas) (Butkevičius, 2008, p. 68). Šias įžvalgas, analizuodama ūkinės veiklos sampratą, pasitelkia ir A. Juškevičiūtė-Vilienė (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 319–320). Tokius pat požymius, išskyrus veiklos nuolatinumą, išskiria ir O. Obudu (Obudu, 2006, p. 26). L. Butkevičius taip pat nurodė, kad kaip papildomas vertinimo kriterijus sprendžiant, ar veikla yra ūkinė, yra jos galimybė būti „esamos ar potencialios konkurencijos priežastimi“ (Butkevičius, 2008, p. 67).

ESTT pažymi, kad negalima atskirti prekės įsigijimo nuo vėlesnio jos panaudojimo, siekiant įvertinti šio įsigijimo pobūdį, ir kad įsigijimo pobūdį lemia vėlesnio nupirktos prekės panaudojimo ekonominis arba neekonominis pobūdis (*FENIN*, 2006, 26 punktas). Taip pat šis teismas laikosi nuostatos, kad veikla, kuri priskirtina viešosios valdžios funkcijų vykdymui, nėra ekonominė veikla, pateisinanti SESV numatytų konkurencijos taisyklių taikymą (*Komisija prieš Vokietiją*, 1985, 14–15 punktai; *SAT Fluggesellschaft*, 1994, 30 punktas).

ESTT yra nusprendęs, kad po kolektyvinių derybų tarp socialinių partnerių sudaryti susitarimai, skirti pagerinti įdarbinimo ir darbo sąlygas, dėl savo pobūdžio ir tikslo nepriskirtini SESV 101 straipsnio 1 dalies taikymo sričiai (*AG2R Prévoyance prieš Beaudout Père et Fils SARL*, 2011, 29 punktas ir jame nurodyta praktika). Tačiau S. Bradshaw teigia, kad profesinė sąjunga, vykdydama kolektyvinės sutarties sudarymą, ES konkurencijos teisės požiūriu yra ūkio subjektas ar įmonių asociacija, dėl to kolektyvinės sutarties sudarymas yra ūkinė veikla, kas sudaro pagrindą kolektyviniams susitarimams taikyti SESV 101 straipsnį. Nors toks vertinimas ir neatitinka esamos ESTT praktikos, tokia išvada daroma dėl to, kad profesinės sąjungos, siūlydamos

sudaryti kolektyvinę sutartį tam tikroje rinkoje – darbo rinkoje, vykdo derybas, kuriomis gali būti siekiama pelno, be to, profesinė sąjunga prisiima kolektyvinių sutarčių finansinę riziką (Bradshow, 2016, p. 339–340).

Subjektas pagal vienokio pobūdžio vykdomą veiklą gali būti priskiriamas ūkio subjektui, tačiau kitokio pobūdžio jo atliekama veikla gali būti jau nebelaikoma ūkine. Kitaip tariant, pagal ESTT praktiką, teisės subjektas, ypač viešasis subjektas, gali būti ūkio subjektu tik dėl veiklos dalies, jeigu ji gali būti kvalifikuojama kaip ūkinė veikla (*Aéroports de Paris,* 2002, 74 punktas; *MOTOE,* 2008, 25 punktas). Jei viešasis subjektas vykdo ekonominę veiklą, kuri gali būti atskirta nuo jo, kaip viešosios valdžios subjekto, funkcijų, šis subjektas, kalbant apie šią veiklą, veikia kaip įmonė, tačiau jei minėta ekonominė veikla neatskiriama nuo viešosios valdžios subjekto funkcijų įgyvendinimo, visa šio subjekto vykdoma veikla yra su jo funkcijų įgyvendinimu susijusi veikla (*Selex,* 2009, 72 punktas ir kt.). Tai pažymi ir R. Janeckaitė: „jeigu subjektas vykdo tiek ekonominę, tiek neekonominę veiklą, jis yra įmone tik ta apimtimi, kuria vykdo ekonominę veiklą“ (Janeckaitė, 2022, p. 192). Taigi tam, kad ūkinė veikla būtų priskirta konkrečiam subjektui, ji turi būti vykdoma tiesiogiai (*Cassa di Risparmio di Firenze ir kt.,* 2006, 109–114 punktai).

Pažymima, kad byloje *EasyPay AD* ESTT peržvelgė ūkio subjekto, užsiimančio mišria ekonomine ir neekonomine veikla, sampratą ES konkurencijos teisės požiūriu ir pateikė griežtesnį vertinimą dėl veiklos atskyrimo nei ankstesnėse bylose, tokiose kaip *FENIN, Selex* ar *Compass-Datenbank* (Sanchez-Graells, Anchustegui, 2015). *EasyPay AD* byloje pateiktas testas atskleidžia, kad tam, jog veikla nebūtų kvalifikuojama kaip ūkinė dėl jos sąsajų su kita veikla, atliekančia išskirtinai socialinę funkciją, ji pagal savo pobūdį, tikslą ir jai taikomas taisykles turi būti neatskiriamai susijusi su ta kita veikla, kuri yra susijusi su išimtinai socialine funkcija, grindžiama solidarumo principu ir nesiekiančia pelno (*EasyPay AD,* 2015, 38, 40 punktai). Taigi šia byla ESTT suformavo naują griežtesnį kriterijų, vertinant ryšį tarp ūkinės ir ne ūkinės veiklos, t. y. kad tokios veiklos turi būti neatskiriamai susijusios (Sanchez-Graells, Anchustegui, 2015, p. 5).

Aptarus ūkio subjekto ir ūkinės veiklos sampratas, tikslinga pereiti prie priežiūros institucijų prižiūrimų ūkinės veiklos sričių.

Prižiūrimos sritys

Valstybės kontrolė, atlikusi Lietuvos verslo priežiūros efektyvumo tyrimą, nustatė, kad priežiūros institucijos veikia šioje 15 priežiūros sričių

(Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 10). Šios sritys sugretintinos su EBPO išskiriamomis pagrindinėmis reguliuotinomis sritimis (OECD, Regulatory Enforcement and..., 2014a, p. 42):

Nr.	Lietuvoje	EBPO išskiriamos sritys
1.	ne maisto produktų apsauga ir vartotojų apsauga	ne maisto produktų saugumas ir vartotojų apsauga
2.	visuomenės sveikata, vaistai ir sveikatos priežiūra	medicinos ir sveikatos apsauga
3.	techninė infrastruktūros / statybos sauga	techninė ir infrastruktūros / statybos sauga
4.	maisto sauga	maisto sauga
5.	aplinkos apsauga	aplinkos apsauga
6.	socialinė apsauga	-
7.	valstybės pajamos	valstybės pajamos (mokesčiai ir muitai)
8.	visuomenės sauga	-
9.	transporto saugumas	transporto saugumas
10.	darbo sauga ir sveikata	darbuotojų sauga ir sveikata
11.	bankų, draudimo ir finansinių paslaugų priežiūra	bankų, draudimo ir finansinių paslaugų priežiūra
12.	branduolinė sauga	branduolinė sauga
13.	švietimo priežiūra	-
14.	kalbos apsauga	-
15.	viešieji pirkimai	-

Iš šios lentelės galima padaryti išvadą, kad dauguma Lietuvoje prižiūrimų ir EBPO išskiriamų veiklos sričių sutampa, išskyrus viešuosius pirkimus, švietimo priežiūrą, kalbos ir visuomenės saugą, socialinę apsaugą[70]. Be to, Valstybės kontrolė pažymėjo, kad „Valstybės mastu prižiūrėtinos veiklos nesuskirstytos pagal prioritetus atsižvelgiant į rizikas, susijusias su ūkine veikla, kurios neefektyvi priežiūra gali sukelti didžiausią žalą visuomenei

[70] Galimas ir kitoks klasifikavimas, pvz., pagal atliekamus patikrinimus. F. Blancas patikrinimus kategorizuoja taip: techniniai patikrinimai, daugiausiai dėmesio skiriantys saugumo reikalavimų laikymuisi ir vartotojų apsaugai; mokesčių ir muitų patikrinimai; patikrinimai, atliekami siekiant išduoti leidimą, licenciją ar subsidiją; netiesioginė kontrolė, kai valstybės institucijos netiesiogiai tikrina verslą ar produktus, bet vadovaujasi privačiais / įgaliotais patikrinimais ar sertifikavimu (Blanc, 2013, p. 8–9).

(pvz., žmogaus gyvybei ir sveikatai) bei orientuojantis į vartotojų gaunamas paslaugas“ (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 7).

EBPO pateikė kritikos, kad Lietuva, rengdama priežiūros institucijų konsolidavimo planą, nekėlė principinių klausimų dėl to, kokių priežiūros funkcijų reikia valstybei, ką reikia apsaugoti ir kokias užduotis turi vykdyti priežiūros institucijos (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 131). Valstybės kontrolė taip pat nustatė, kad „Nepaisant to, kad vykdomas ūkio subjektų priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimas, valstybės mastu vis dar nėra įvertinta, ar šių institucijų vykdomos priežiūros funkcijos vis dar yra aktualios ir ar tikslinga, kad jas toliau vykdytų valstybės institucijos“ (Valstybinio audito ataskaita. Ūkio subjektų veiklos…, 2020, p. 6). Iš tiesų Lietuvoje atliekamos reformos apėmė priežiūros institucijų konsolidavimą, tačiau ne išsamų valstybės prižiūrimų sričių mažinimą.

EBPO nurodo, jog fundamentalus valstybės reguliavimo ir reguliavimo įgyvendinimo principas turėtų būti, jog valstybės intervencija yra pateisinamas tik tada, kai yra aiškūs rinkos nepakankamumo įrodymai (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 131).

Teigiama, kad rinkos nepakankamumas yra būtinas ekonominis valstybės ar kolektyvinės intervencijos pagrindimas (Veljanovski, 2010, p. 5). Ši teorija yra šiuolaikinio požiūrio į reguliavimą ramstis (Moss, Cisternino, 2009, p. 7). Rinka paremta ekonomika yra grindžiama Adamo Smitho nuostata, kad kai asmuo siekia savo interesų, jis netiesiogiai skatina visuomenės gerovę, nes savanaudiška konkurencija laisvojoje rinkoje yra naudinga visai visuomenei, tokiu atveju kainos yra žemos, tačiau kartu skatinamos įvairios prekės ir paslaugos (Smith, 1776). Politikai didelę įtaką turėjo Adamo Smitho samprata, kad pelną didinančios įmonės, sąveikaujančios su racionaliais vartotojais konkurencinėse rinkose, tarsi „nematoma ranka“ yra nukreiptos į bendrą visuomenės gerovę, ko valstybė, kaip pasyvus ekonominės sistemos dalyvis, nėra pajėgi padaryti (Stiglitz, 2009, p. 13). Tokiu būdu akcentuojamas rinkos pačios savaime pakankamumas ir valstybės nesikišimas į laisvą konkurenciją, kitaip tariant „rinkai nereikalingas vadovavimas“ (Degutis, 2014, p. 14). Tačiau J. E. Stiglitzas akcentuoja, kad nėra jokio teorinio pagrindo manyti, jog nevaržomos rinkos lems socialinę gerovę, kadangi rinkos pačios savaime gali gaminti per daug tam tikrų dalykų, įskaitant ir tuos, kurie, pavyzdžiui, teršia aplinką, o kitų dalykų gali gaminti per mažai (Stiglitz, 2010, p. 16).

A. I. Ogus taip pat yra vienas iš atstovų, teisinio reguliavimo būtinumą grindžiančių rinkos nepakankamumu (Ogus, 2004, 3, 29–30). Jo teigimu, idealioje rinkoje šalims turėtų būti palikta laisvė sudaryti sutartis, tačiau

reguliavimo poreikis kyla dėl rinkos netobulumų, kurie atsiranda kaip neigiamas išorinis poveikis (Ogus, 2004, p. 16–19). Tos situacijos, kai neigiamas išorinis ekonominės veiklos poveikis yra reikšmingas ir privačios sutartys negali pateikti tinkamo atsako, sudaro pagrindą atsirasti reguliavimo laikymosi kontrolei (Ogus, 2004, p. 20–22).

Bandymų persvarstyti tam tikrų valstybės kontroliuojamų sričių poreikį galima rasti. Štai diskusijoje dėl VĮ Statybos produkcijos sertifikavimo centro pertvarkos buvo teigiama, kad šio centro vykdomas statybos dalyvių atestavimo funkcijas galėtų vykdyti verslas, tokiu būdu būtų įgyvendintas tikslas „optimizuoti įmonių funkcijas ir atsisakyti tų funkcijų ir verslavimo laisvoje rinkoje, konkuruojant su verslu, kuris jau teikia arba gali teikti šias paslaugas rinkos dalyviams“ (Lietuvos pramoninkų konfederacijos..., p. 21)[71].

Bene daugiausiai diskusijų viešojoje erdvėje kyla dėl valstybinės kalbos vartojimo viešajame Lietuvos gyvenime, valstybinės kalbos apsaugos ir kontrolės, siejamos su Valstybinės kalbos inspekcijos kompetencija, ypač apimančia administracinės atsakomybės taikymą (Vaicekauskienė, Šepetys, 2016, p. 51–111; 201–244). Nors, kaip skelbia Valstybinė kalbos inspekcija, 2021 ir 2020 m. piniginių baudų institucija neskyrė, tačiau siuntė nurodymus ir informuodavo apie pažeidimus (Valstybinės kalbos inspekcijos..., 2022, p. 10), Valstybinė kalbos inspekcijos veikla apibrėžiama kaip tipiška kontrolės institucijos veikla (Vaicekauskienė, Šepetys, 2016, p. 243).

Nors tokios profesinės savivaldos asociacijos kaip Auditorių rūmai ir Architektų rūmai yra priskiriamos prie priežiūros subjektų, tačiau kitos profesinės savivaldos asociacijos, tokios kaip Lietuvos advokatūra, Notarų rūmai ir kt., prie ŪSVP subjektų nepriskiriamos. E. A. Vitkutė pažymi, kad profesinės savivaldos asociacijų veikla gali apimti visus VAĮ apibrėžtus ūkio subjektų veiklos priežiūros elementus (Vitkutė, 2020, p. 205). Tačiau, įvertinus anksčiau aptartas valstybės mastu prižiūrimas penkiolika veiklos sričių, galima spręsti, kad valstybė iš principo prioritetizuoja sritis, kurias reikia apsaugoti, atsižvelgdama į tai, kokiose srityse neefektyvi ūkinės veiklos priežiūra gali sukelti didžiausią žalą visuomenei ir pan., ir būtent tas sritis prisiima savo priežiūrai. Todėl, įvertinus šiuos argumentus, gali būti nusprendžiama, jog tam tikras priežiūros funkcijas tikslinga perduoti vykdyti profesinės savivaldos asociacijoms[72]. Be to, reikia pažymėti, kad ne visos

[71] VĮ Statybos produkcijos sertifikavimo centro vykdytos viešojo administravimo funkcijos (atestavimas) nuo 2022 m. gegužės 1 d. perduotos naujai įsteigtai VšĮ Statybos sektoriaus vystymo agentūrai (Dėl SPSC pertvarkos…).

[72] Pavyzdžiui, argumentai, susiję su visapusiškos asmens sveikatos priežiūros funkcionavimo užtikrinimu, paslaugų kokybės, pacientų saugos ir jų teisių užtikrinimu dėl tvarkomų registrų ir informacinių sistemų integravimo į bendrą sveikatos priežiūros

profesinės savivaldos asociacijos gali būti prilyginamos viešojo administravimo subjektams. Nors šis kriterijus, atskiriant profesinės savivaldos asociacijas nuo priežiūros institucijų, nėra vienareikšmiškas. Štai naujausiame tyrime dėl profesinės savivaldos Lietuvos viešojoje teisėje E. A. Vitkutė daro išvadą, kad „VAĮ prasme profesinės savivaldos asociacijos vykdo viešąjį administravimą <...> ir ta veiklos apimtimi yra viešojo administravimo subjektai“ (Vitkutė, 2020, p. 254). Tačiau teismų praktikoje pažymima, kad, pavyzdžiui, Lietuvos advokatūra yra Lietuvos advokatų, kaip nepriklausomos Lietuvos teisinės sistemos dalies, savivaldos institucija, turinti specifinę teisinę padėtį Lietuvos teisinėje sistemoje. Lietuvos advokatūra negali būti prilyginta viešojo administravimo subjektui, o jos vykdoma veikla nelaikytina viešuoju administravimu (LVAT 2022 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje). LVAT praktikoje Lietuvos antstolių rūmų raštas, priimtas išnagrinėjus pareiškėjo skundą dėl antstolio veiksmų ir žalos atlyginimo, nesietas su viešuoju administravimu (LVAT 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau tokį vertinimą gali pakeisti nuo 2020 m. lapkričio 1 d. galiojančios VAĮ normos, pagal kurias viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikti asociacijoms (VAĮ 5 str. 2 d. 2 ir 3 p.).

sistemą, buvo reikšmingi sprendžiant, kad asmens sveikatos priežiūros įstaigoms licencijas teikti odontologijos paslaugas išduotų Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba, o ne Odontologų rūmai, kuriems buvo grąžintas odontologų ir burnos priežiūros specialistų licencijavimas (Išvada dėl Lietuvos Respublikos odontologų rūmų...).

4. ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLOS PRIEŽIŪROS FUNKCIJOS

Išsamiai ŪSVP atskleisti svarbu įvertinti ir aptarti ŪSVP funkcijas, būdingas visoms ŪSVP sritims. VAĮ 2010 m. birželio 22 d. įstatymo Nr. XI-934 redakcijoje verslo priežiūra apibrėžta kaip apimanti keturias funkcijas:

1) ūkio subjektų konsultavimą priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir kitų prevencinių veiksmų, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės aktų pažeidimams, atlikimą;

2) ūkio subjektų veiklos patikrinimus;

3) teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimą;

4) poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

VAĮ 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcijoje ŪSVP institucijų atliekamos funkcijos apibrėžtos plačiau:

1) teikia metodinę pagalbą;

2) atlieka ūkio subjektų veiklos patikrinimus;

3) konsultuoja ūkio subjektus;

4) skleidžia informaciją apie pagrindinius atitinkamos srities ūkio subjektų veiklos priežiūros reikalavimus;

5) vertina gautą informaciją apie ūkio subjekto veiklą, priežiūrą atliekančio subjekto norminiame administraciniame akte nustatyta tvarka nustato ūkio subjekto rizikingumą;

6) taiko poveikio priemones ūkio subjektams įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka;

7) bendradarbiauja su kitais ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančiais subjektais;

8) atlieka kitas ūkio subjektų veiklos priežiūros funkcijas, kurias reglamentuoja šis ir kiti įstatymai bei teisės aktai.

Metodinės pagalbos teikimą ir ūkio subjektų konsultavimą galima priskirti prie prevencinės-komunikacinės priežiūros institucijos veiklos, į kurią patenka ir informacijos apie pagrindinius atitinkamos srities ŪSVP reikalavimus skleidimas. Todėl toliau visos šios trys funkcijos analizuojamos kartu. Tokios funkcijos kaip ūkio subjektų veiklos patikrinimų atlikimas, informacijos apie ūkio subjekto veiklą vertinimas ir ūkio subjekto rizikingumo nustatymas toliau taip pat dėl bendrų sąsajų analizuojamos drauge. Atskirai analizuojama poveikio priemonių taikymo funkcija. Kadangi bendradarbiavimas su kitais priežiūrą atliekančiais subjektais yra horizontalaus pobūdžio funkcija, kaip papildomas dėmuo veikianti kitų

funkcijų rėmuose (pvz., ji būdinga tiek teikiant metodinę pagalbą, tiek atliekant patikrinimus), kaip savarankiška funkcija ji toliau neanalizuojama, tačiau disertacijos dėstomojoje dalyje yra atskleidžiami tam tikri priežiūros institucijų tarpusavio bendradarbiavimo pareigos aspektai. Disertacijos dėstomojoje dalyje analizuojant kitus aspektus identifikuojamos ir kitos ŪSVP funkcijos, kurios gali būti skirtingo pobūdžio, pavyzdžiui, tokios kaip stebėsena ar ūkio subjekto veiklos sankcionavimas.

4.1. Prevencinė-komunikacinė veikla

4.1.1. Metodinės pagalbos teikimas

Metodinės pagalbos teikimas ir priežiūros institucijoms keliama pareiga informuoti ūkio subjektus apie jiems taikomo teisinio reguliavimo reikalavimus atspindi ypatingą ŪSVP bruožą. Metodine pagalba yra siekiama prisidėti prie ŪSVP tikslo siekimo ir užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti. Vyriausybė dėl konsultacijų ir kitos metodinės pagalbos nurodo, kad ūkio subjektų konsultavimas turi būti neatsiejama ūkio subjektų veiklos priežiūros dalis, aktyviai vykdoma ir viešinama priežiūros institucijos prioritetinė priemonė (Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511).

Ūkio subjektų informavimui VAĮ yra skirtas atskiras straipsnis, kuriame, be kita ko, nurodoma, kokią informaciją priežiūros institucija turi skelbti savo interneto svetainėje (nacionalinių ir tarptautinių aktualių teisės aktų sąrašas, informacija apie priežiūros reikalavimus, sprendimų apskundimą, konsultacijas, kitos metodinės pagalbos teikimą ir kt.) (VAĮ 34 str.).

F. Blancas pažymi, kad jeigu ūkio subjektui trūksta žinių tam, kad jis galėtų tinkamai veikti, tokio ūkio subjekto nubaudimas nebus pati efektyviausia priemonė (Blanc, 2016, p. 2018). Ūkio subjektams keliamų reikalavimų skaidrumas ir aiškios gairės, leidžiančios ūkio subjektams žinoti, ko iš jų tikimasi ir ko jie gali tikėtis iš priežiūros institucijų, apibrėžiamos kaip vienas iš sėkmingiausių ŪSVP tobulinimo elementų (Blanc, 2013, p. 3). Todėl ūkio subjektų edukavimas verslo priežiūros klausimais pasižymi ypatinga reikšme. EBPO rekomenduoja naudoti gaires, informacinius rinkinius tam, kad būtų skatinamas ŪSVP skaidrumas ir aukštesnis teisės aktų laikymosi lygis. Tokia konsoliduota medžiaga, susijusi su verslo veiklai aktualiais reikalavimais, turėtų būti lengvai prieinama priežiūros institucijų interneto tinklalapiuose. Efektyvus atsakymas į verslui kilusius klausimus didina teisės aktų laikymosi lygį, o tai pasiekti gali padėti ir profesionalus konsultavimas

paskambinus „karštąja linija“ ar konsultacija realiu metu internetu (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, 2014, p. 59–60).

Kaip jau minėta analizuojant ūkio subjektų veiklos priežiūros principus, prie jų priskiriamas ir metodinės pagalbos teikimo principas (VAĮ 30 str. 1 d. 5 p.). Iš VAĮ pateikto šio principo apibrėžimo galima spręsti, kad metodinės pagalbos teikimas apima įvairius aspektus: priežiūros institucijos ir ūkio subjekto bendradarbiavimą, vienodų ir neprieštaringų konsultacijų ūkio subjektams teikimą, kitų prevencinio pobūdžio priemonių įgyvendinimą, kurios ūkio subjektams padeda laikytis teisės aktų reikalavimų. Taigi galima vertinti, kad metodinė pagalba yra skėtinis terminas, apimantis ir ūkio subjektų konsultavimą, ir informacijos apie pagrindinius atitinkamos srities ŪSVP reikalavimus skleidimą. Teisės doktrinoje tam tikros informacijos, konsultacijų, paaiškinimų, apibendrinimų viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais teikimas yra apibūdinamas ir viešosios administracijos oficialių patikinimų terminu, šiuos formalius patikinimus vertinant kaip galinčius sukelti suinteresuotiems asmenims teisines pasekmes, kas oficialius patikinimus atskiria nuo neformalaus informacijos ir paaiškinimų teikimo (Gedmintaitė, 2016, p. 206–214).

Metodinės pagalbos priemonės, kurias naudoja priežiūros institucijos, gali būti įvairios: mobiliosios aplikacijos, konsultavimo realiuoju laiku programėlės, nuotolinės konsultacijos, specializuoti seminarai, konsultavimas renginiuose, mokomieji vaizdo įrašai, specializuotos atmintinės, konsultavimas verslo iniciatyva (kvietimu) jo veiklos vietoje, atskirų priežiūros sričių gairės, informaciniai grafikai, prevenciniai laiškai, konsultavimas radijo laidose, socialinės reklamos, reportažai, bendradarbiavimas su kitomis organizacijomis, pokalbis realiu laiku internetu, automatizuoti klausimynai, konsultacijos socialiniuose tinkluose, tiesioginės transliacijos, informacijos pateikimas planšetiniuose stenduose ir pan. (Švieslentė, 2020). Tokia metodinės pagalbos priemonių gausa rodo, kad metodinė pagalba iš tiesų yra plataus pobūdžio. Detalesnės analizės reikalauja konsultacijos – bene labiausiai paplitusi ir pozityviojoje teisėje gana išsamiai reglamentuota metodinės pagalbos priemonė.

4.1.2. Pagrindiniai konsultavimo aspektai

Pagal VAĮ nuostatas, verslo priežiūrą atliekantis subjektas „konsultuoja ūkio subjektus jų priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir imasi veiksmų užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti, kurie numatyti Vyriausybės patvirtintame Gairių dėl ūkio subjektų veiklos

priežiūros funkcijų atlikimo apraše arba kituose ūkio subjektų veiklos priežiūrą reglamentuojančiuose įstatymuose ar jų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose“ (VAĮ 31 str. 3 d. 1 p.).

Iš VAĮ teisės normų analizės darytina išvada, kad konsultacija yra apibrėžiama kaip bendra viešojo administravimo subjektų pareiga (7 str. 1 d. 2 p.), kuri anksčiau buvo priskiriama prie administracinių paslaugų (VAĮ 15 str. 1 d. 4 p., galiojęs iki 2020 m. lapkričio 1 d.), o ūkio subjektų konsultavimas VAĮ yra detalizuotas ir išplėtotas atskirai, t. y. VAĮ yra numatyti išsamūs ūkio subjektų konsultavimo pagrindai ir tai, kokius padarinius sukelia vadovavimas priežiūros institucijos (klaidinga) konsultacija. Taigi priežiūrą atliekantys subjektai turi dvejopą pareigą konsultuoti ūkio subjektus – tiek kaip viešojo administravimo subjektai, tiek kaip subjektai, įgalioti atlikti ŪSVP.

Teisės doktrinoje nurodoma, kad konsultacijos iš esmės yra traktuojamos kaip metodinės pagalbos priemonė (Deviatnikovaitė, 2021, p. 512). LVAT praktikoje taip pat pažymima, kad konsultuodamos institucijos teikia metodinę pagalbą (LVAT 2014 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje). Atsižvelgiant į VAĮ pateiktą metodinės pagalbos principo apibrėžimą, taip pat į tai, kad pagal VAĮ verslo priežiūrą atliekantis subjektas savo interneto svetainėje skelbia ŪSVP atliekančio subjekto konsultacijas, informaciją apie konsultavimą ir kitos metodinės pagalbos teikimą (34 str. 2 d. 4 p.), konsultacijas yra pagrindas vertinti kaip tam tikrą metodinės pagalbos rūšį ar priemonę.

Vykdant ŪSVP reformą buvo priimta daug teisės aktų, skirtų konsultacijoms: Vienodos ir kokybiškos asmenų konsultavimo praktikos užtikrinimo gairės, kuriose buvo akcentuojama vienodos ir kokybiškos konsultavimo praktikos teikiama nauda, Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, kuris apibrėžė ir atsakomybės už klaidingą konsultaciją prisiėmimą, ir kt. Konsultacijų teikimą detalizuojančių nuostatų galima rasti priežiūros institucijų teisės aktuose. Kaip nustatė EIMIN, 84 proc. priežiūros institucijų turi patvirtintas konsultavimo tvarkas (Švieslentė, 2022, p. 54). Tačiau institucijų patvirtintos tvarkos skiriasi: vienos iš jų aiškiai detalizuoja ir apibrėžia konsultacijų teikimo būdus, šaltinius ir atitinka konsultavimo veiklai keliamus standartus, kitose nurodoma mažiau informacijos ir konsultacijų teikimo būdų.

Pavyzdžiui, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos (dabar – Valstybinė energetikos reguliavimo taryba) Ūkio subjektų konsultavimo apraše konsultacijos ir kita metodinė pagalba apibrėžiamos kaip žodinis (telefonu ar vietoje) ar rašytinis apibendrintas ar individualaus pobūdžio

viešojo administravimo subjekto paaiškinimas, nuomonė, kaip taikytini jo kompetencijai priskirti teisės aktai ar atskiros tokių teisės aktų nuostatos (4.1 p.). Taip pat yra išskiriama rašytinė konsultacija (Tarybos pirmininko ar jo įgalioto asmens pasirašytas ir Tarybos dokumentų valdymo sistemoje užregistruotas atsakymas į paklausėjo pateiktą paklausimą, 4.7 p.) ir viešoji konsultacija (pagal Tarybos kompetenciją teikiama rašytinė konsultacija (viešasis išaiškinimas) teisės taikymo klausimais, skelbiama VAĮ 36^3 straipsnio nustatyta tvarka Tarybos tinklalapyje, skiltyje „Išaiškinimai teisės aktų klausimais“, 4.9 p.). Minėtame apraše yra aptariamas konsultacijų teikimas telefonu ir pokalbių įrašų naudojimas, saugojimas ir naikinimas, konsultacijų teikimas paklausėjams atvykus į tarybą, konsultacijos seminarų, konferencijų ar kitų renginių metu, konsultacijos ūkio subjektų patikrinimų metu, rašytinės konsultacijos, konsultacijos socialiniame tinkle „Facebook“, konsultacijos tarybos interneto svetainėje, viešos konsultacijos, ūkio subjektų konsultavimas pirmaisiais jų veiklos vykdymo metais.

Ūkio subjektų konsultavimo Valstybinėje vartotojų teisių apsaugos tarnyboje tvarkoje konsultavimas apibrėžiamas abstrakčiau: konsultacija – Tarnybos paaiškinimas, nuomonė dėl Tarnybos kompetencijai priskirtų teisės aktų nuostatų taikymo ar kitų su vartotojų teisių apsauga, ne maisto produktų rinkos priežiūra ar turizmo paslaugų teikėjų veiklos priežiūra susijusių klausimų (3.1 p.). Taip pat apibrėžiama konsultacinio vizito samprata: Tarnybos valstybės tarnautojų ir darbuotojų atliekama ūkio subjektų veiklos stebėsena, apimanti ūkio subjektų pateiktos informacijos analizę ir vertinimą, ūkio subjektų konsultavimą ir metodinės pagalbos teikimą, ūkio subjektų vizitavimą, siekiant nustatyti ir pašalinti trūkumus ne maisto produktų saugos bei ženklinimo srityse (3.2 p.). Konsultaciniu vizitu yra siekiama įvertinti informaciją apie ūkio subjektą ir suteikti metodinę pagalbą – sudaryti sąlygas nuolat tobulinti kvalifikaciją ir kompetenciją, lengviau surasti iškilusių problemų sprendimus, aptarti ir skleisti gerąją patirtį (26–27 p.). Tačiau, palyginus su anksčiau aptartu atveju, numatoma mažiau konsultacijų teikimo formų: ūkio subjektai klausimus gali pateikti žodžiu (telefonu ar atvykus į Tarnybą), raštu (asmeniui ar jo atstovui atvykus į Tarnybą, atsiuntus klausimus paštu arba pateikus elektroniniais ryšiais) (10 p.).

Ūkio subjektų konsultavimo Aplinkos apsaugos agentūroje tvarkos apraše apibrėžiama patvirtinta rašytinė konsultacija (rašytinis atsakymas į ūkio subjekto klausimą dėl teisės aktų nuostatų taikymo, pateiktą raštu ar elektroniniu paštu aaa@aaa.am.lt., 4 p.) ir viešoji konsultacija (paskelbta informacija apie teisės aktų nuostatų taikymą Agentūros interneto svetainėje, skyriuje „Ūkio subjektų kontrolė“ konsultacijoms skirtoje vietoje, 4 p.).

Tvarkos apraše aptariama ir konsultacijų, ir informacijos teikimo telefonu tvarka. Viešajai konsultacijai būdinga tai, kad ji yra priežiūros institucijos nuomonė, suderinama su rengėjo tiesioginiu vadovu, su Teisės ir personalo skyriaus specialistais, Agentūros direktoriaus pavaduotoju pagal kuruojamą sritį, pasirašoma Agentūros direktoriaus ir skelbiama Agentūros interneto svetainės skyriuje „Ūkio subjektų kontrolė“ konsultacijoms skirtoje vietoje (8, 11, 12 p.).

Konsultacija dažniausiai pateikia konkretų ar apibendrintą priežiūros institucijos paaiškinimą, nuomonę dėl teisinės situacijos vertinimo ar teisės normų taikymo priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais. Tai konsultaciją atskiria nuo metodinės pagalbos, kuri kaip skėtinis ir platesnio pobūdžio terminas apima visas galimas taikyti priemones, kuriomis ūkio subjektui yra perduodama atitinkama informacija. Vis dėlto teisiniame reguliavime konsultacijos ir kita metodinė pagalba yra arba apibrėžiamos kartu, arba dominuoja konsultacijų terminas. Konsultacijos gali būti skirtingų rūšių: žodinė ar rašytinė konsultacija, viešoji konsultacija ir kitokio pobūdžio konsultacijos (pvz., teikiamos socialiniuose tinkluose).

Analizuojant teismų praktiką dėl priežiūros institucijų teikiamų konsultacijų, kyla klausimų dėl teismų praktikoje joms suteikiamos reikšmės. LVAT praktikoje nurodoma, kad viešojo administravimo subjekto konsultacijoje yra pateikiama neoficiali nuomonė dėl atitinkamų teisės aktų taikymo, ji nesuvaržo pareiškėjo teisės pasirinkti veikti kitokiu būdu; tai, kad viešojo administravimo subjektas konsultacija asmeniui pasiūlo tam tikrą elgesio modelį, savaime nereiškia, kad toks modelis yra teisėtas ir juo pasekusiam pareiškėjui nekils atitinkami neigiami padariniai (LVAT 2017 m. rugpjūčio 23 d. nutartis administracinėje byloje).

Vertinant, kas yra oficiali teisė aiškinti teisės normas ar oficiali nuomonė, reikia sutikti su tuo, kad viešojo administravimo subjektų pateiktas įstatymų aiškinimas nėra tolygus teismų, kurių pateiktas teisės aktų normų išaiškinimas turi privalomąją galią, pateiktam teisės aiškinimui[73]. Teismų pateiktas teisės aiškinimas yra vertinamas kaip oficialus. Pritartina, kad „konsultacija nėra oficialus norminis teisės aiškinimas“ ir „konsultacija neturi teisės akto galios“ (Ūkio ministerija, 2015, p. 77). Taigi visų priežiūros institucijų pateikiami teisės normų išaiškinimai ar teisinių situacijų vertinimai gali būti traktuojami

[73] ABTĮ nurodyta, kad į LVAT sprendimuose ir nutartyse pateikiamus įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia valstybės ir kitos institucijos, kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus (15 str., Teismų įstatymo 31 str. 3 d.), taip pat pagal Teismų įstatymą į Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartyse esančius įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia valstybės ir kitos institucijos, taip pat kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus (23 str. 3 d.).

kaip neoficialūs, nors iš esmės jie nėra privalomi. Netgi tais atvejais, kai tam tikros institucijos pagal įstatymą yra įgaliotos teikti apibendrintus įstatymų paaiškinimus, teismų praktikoje nurodoma, kad tokie išaiškinimai yra neoficialūs, neturi privalomos galios ir išreiškia institucijos nuomonę[74].

Teisės doktrinoje pastebima, kad teismų praktikoje pateikiamas vertinimas, jog konsultacija yra tik neoficiali nuomonė, „yra logiškai ir sistemiškai nepaaiškinamas“ (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 212). Praktiniame Verslo priežiūros vadove ir Vienodos ir kokybiškos asmenų konsultavimo praktikos užtikrinimo gairėse nurodoma, kad konsultacija yra institucijos paaiškinimas, nuomonė (Ūkio ministerija, 2015, p. 77; 4.2 p.). Valstybinėje vartotojų teisių apsaugos tarnyboje tvarkoje ir Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos (dabar – Valstybinė energetikos reguliavimo taryba) Ūkio subjektų konsultavimo apraše, kaip jau minėta, konsultacija taip pat apibrėžiama kaip paaiškinimas, nuomonė.

Pritartina, jog priežiūros institucijų konsultacijos yra neįpareigojančio pobūdžio[75], tačiau kartu jos yra nurodančios priežiūros institucijos poziciją dėl teisės normų taikymo ar aiškinimo konkrečiu jos kompetencijai priskirtu teisės klausimu. Tai, kad yra vadovaujamasi priežiūros institucijos pateikta konsultacija, sukelia atitinkamus teisinius padarinius, konkrečiai – poveikio priemonės netaikymą, jei paaiškėja, jog konsultacija buvo klaidinga (kaip matysime vėliau – su tam tikromis išimtimis), ir tai yra palanki konsultacija besivadovaujančiam asmeniui nustatyta aplinkybė. Manytina, kad ši galimybė atleisti nuo poveikio priemonės taikymo sustiprina poziciją, jog konsultacijos neturėtų būti vertinamos kaip neoficiali priežiūros institucijų nuomonė, labiau akcentuojant tai, kad jos nėra privalomos.

[74] Pagal MAĮ, apibendrintus mokesčių įstatymų paaiškinimus, suderinusi su Finansų ministerija, teikia ir skelbia Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos. Aplinkos ministerijos ar jos įgaliotos institucijos, Muitinės bei Žemės ūkio ministerijos ar jos įgaliotos institucijos administruojamų mokesčių įstatymų apibendrintus paaiškinimus teikia ir skelbia atitinkamai Aplinkos ministerija, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos bei Žemės ūkio ministerija, suderinę su Finansų ministerija (12 str. 1 d.); apibendrintas mokesčio įstatymo paaiškinimas mokesčių mokėtojui neturi teisės akto galios ir išreiškia kompetentingos valstybės institucijos nuomonę mokesčių įstatymų reglamentuojamais klausimais (12 str. 2 d.). LVAT nurodo, kad teisiniu požiūriu mokesčių administratoriaus pateikta konsultacija konkrečiam mokesčių mokėtojui jo mokamų (numatomų mokėti) mokesčių mokėjimo klausimais ir dėl mokesčių teisės aktų nuostatų taikymo gali būti vertinama tik kaip mokesčių administratoriaus neoficiali nuomonė dėl atitinkamų teisės aktų taikymo, kuri (nuomonė) mokesčių mokėtojui nėra privaloma (LVAT 2009 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje; 2018 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje).

[75] Pvz., MAĮ yra *expressis verbis* įtvirtinta, kad mokesčių mokėtojas neprivalo vadovautis jam pateikta konsultacija mokesčių mokėjimo klausimais (37 str. 2 d.).

EBPO pažymi, kad priežiūros institucijos turėtų turėti galimybę vykdyti bendrąją konsultaciją ir suteikti „užtikrintą patarimą“ (angl. *assured advice*) (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, 2018, p. 46). VAĮ nuostatos sudaro pagrindą ūkio subjektams priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais gauti tiek bendrąją, tiek individualią konsultaciją. Metodinės pagalbos priemonės sudaro pagrindą ūkio subjektui gauti bendrąją konsultaciją (pvz., atskirų priežiūros sričių gairės ar specializuoti seminarai), o individuali konsultacija gaunama ūkio subjektui pasikreipus į priežiūros instituciją konkrečiu klausimu.

Asmuo į viešojo administravimo subjektą gali kreiptis arba su prašymu, arba su skundu, kurie nagrinėjami pagal Vyriausybės patvirtintas Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisykles. Skundas pagal VAĮ – asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame tas asmuo nurodo, kad yra pažeistos jo ar kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašo juos apginti (2 str. 12 d.); prašymas – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant atlikti teisės aktuose nustatytus veiksmus (2 str. 10 d.). Konsultacijos atveju į priežiūros instituciją yra kreipiamasi su prašymu. Nors LVAT praktikoje išaiškinta, kad asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį, o ne jo pavadinimą (žr., pvz., LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje; 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje). Tačiau reikia pastebėti, kad teismuose kartais kyla klausimų, ar ūkio subjektas į priežiūros instituciją tikrai kreipėsi dėl konsultacijos suteikimo (pvz., LVAT 2021 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje). Svarbu ir tai, kad prašymas suteikti konsultaciją turi būti siejamas su konkretaus priežiūros subjekto kompetencijos įgyvendinimu, kitaip konsultacija gali būti neteikiama (LVAT 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje).

Priežiūros institucijoms keliama pareiga užtikrinti, kad ūkio subjektams būtų teikiamos vienodos, neprieštaringos konsultacijos priežiūros institucijos kompetencijos klausimais (Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511). EBPO taip pat pažymi, kad nuoseklumo trūkumas tarp to, kaip skirtingi inspektoriai interpretuoja teisinį reguliavimą, ir nuspėjamumo stoka, ko yra tikimasi iš reguliuojamų subjektų, ne tik sukuria verslui naštą, bet ir neskatina laikytis teisės aktų apskritai (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, 2014, p. 59).

Priežiūros institucijos vykdomas konsultavimas VAĮ neturėtų būti tapatinamas su viešojo administravimo subjekto pareiga teikti asmenims

įstatymų nustatytą viešojo administravimo subjekto turimą informaciją. Atskiriant informacijos teikimą ir konsultacijas, reikia pažymėti, kad konsultacijos atveju yra sukuriamas naujas produktas – disponuojama priežiūros institucijos turimomis žiniomis ir pateikiamas konkretus atsakymas, o teikiant informaciją dažnu atveju yra apsiribojama jau sukurto dokumento ar jau egzistuojančios medžiagos pateikimu. Pagal Teisės gauti informaciją ir duomenų pakartotinio naudojimo įstatymą, informacija – žinios, kuriomis disponuoja institucija, atlikdama viešąsias funkcijas. L. Paškevičienė pažymi, kad teisės gauti informaciją objektas – institucijos disponuojami oficialūs dokumentai (Paškevičienė, 2019, p. 218). Iš G. Makauskaitės daktaro disertacijos galima vertinti, kad tam tikrais atvejais teisės aktuose naudojama informacijos sąvoka savo turiniu atitinka dokumentų sąvoką ES teisės požiūriu, o konsultavimas siejamas su nesukurtais dokumentais ir papildomomis institucijos pareigomis (Makauskaitė, 2013, p. 42)[76].

Nuo priežiūros institucijos konsultacijos reikia atskirti ir kitą procedūrą – mokesčių administratoriaus pritarimą mokesčių mokėtojo siūlomam mokesčių teisės aktų nuostatų taikymui būsimajam sandoriui ir mokesčių administratoriaus išankstinį įsipareigojimą dėl mokesčių teisės aktų nuostatų taikymo (MAĮ 37^1 str.), kuris pripažįstamas teisminės patikros objektu turinio požiūriu (LVAT 2018 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje; 2015 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje). Štai LVAT 2021 m. vasario 24 d. nutartyje administracinėje byloje, pasisakydamas dėl mokesčių mokėtojo teisės kreiptis į mokesčių administratorių su prašymu pritarti jo siūlomam mokesčių teisės aktų nuostatų taikymui būsimajam

[76] Pavyzdžiui, su teise gauti informaciją susijusi byla, kurioje žurnalistai prašė įpareigoti Vyriausybę atkurti Vyriausybės garso įrašą ir pateikti jį pareiškėjams (LVAT 2020 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje) ar byla dėl Trakų rajono savivaldybės administracijos rašto, kuriuo pareiškėjui atsakyta į jo prašymą suteikti informaciją, panaikinimo bei įpareigojimo atsakovą pateikti pareiškėjui visą informaciją apie įvykdytus viešuosius pirkimus (pirkimo objektas, pirkimo suma, tiekėjas, sutarties sudarymo data ir kt.), teisėtumo bei pagrįstumo (LVAT 2021 m. rugsėjo 15 d. sprendimas administracinėje byloje). Per teisės gauti informaciją prizmę aiškinta ūkio subjekto teisė gauti pažymas, kuriose apibrėžiamos atitinkamos rinkos ir kurių pagrindu priimti nutarimai leisti bendrovei vykdyti koncentracijas, parengtas Konkurencijos tarybos anksčiau vykdytų administracinių procedūrų metu (LVAT 2014 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau kitoje situacijoje LVAT pažymėjo, kad Konkurencijos tarybos nutarimas, su kurio tyrimo medžiaga siekia, kad Konkurencijos taryba būtų įpareigojama supažindinti ūkio subjektą, yra kitos bylos nagrinėjimo dalykas, kurioje ir bus vertinami ūkio subjekto nurodyti aspektai dėl tyrimo medžiagos pripažinimo konfidencialia teisėtumo, ar tokiu pripažinimu nebuvo nepagrįstai apribota jo teisė į gynybą (LVAT 2015 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje).

sandoriui ir mokesčių administratoriaus išankstinio įsipareigojimo dėl mokesčių teisės aktų nuostatų taikymo, dar kartą aiškiai atskyrė šią procedūrą nuo priežiūros institucijos teikiamos konsultacijos: konsultacijoje pateikiamas paaiškinimas, be kita ko, dėl mokesčių teisės aktų nuostatų taikymo tėra tik mokesčių administratoriaus nuomonė dėl mokesčių mokėtojo pateikto klausimo. MAĮ 37^1 straipsnio 3 dalies 2 punkte minimame sprendime pateiktu mokesčių administratoriaus vertinimu dėl mokesčių mokėtojo prašyme nurodyto mokesčių teisės aktų nuostatų taikymo yra grindžiamas šio viešojo administravimo subjekto atsisakymas atlikti šiame prašyme nurodytus veiksmus. Todėl šis mokesčių administratoriaus vertinimas (argumentai, kuriais grindžiamas atsisakymas priimti MAĮ 37^1 str. 3 d. 1 p. nurodytą sprendimą) negali būti pripažintas šio viešojo administravimo subjekto nuomone, nedarančia įtakos pareiškėjo teisėms ir teisėtiems interesams.

Teismų praktikoje pažymima, jog taikant teisę yra įprasta, kad kartais jos turiniui atskleisti turi būti pasitelkiama profesionalų teisinė pagalba ar, be kita ko, vadovaujantis VAĮ nuostatomis, dėl išaiškinimo kreipiamasi į atsakingą viešojo administravimo subjektą, kuris turi bendrą pareigą teikti konsultacijas (LVAT 2018 m. birželio 12 d. sprendimas administracinėje byloje; 2018 m. spalio 22 d. sprendimas administracinėje byloje). LVAT pabrėžia, jog asmenys turi teisę konsultuotis su viešojo administravimo institucijomis (LVAT 2015 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje; 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje).

Tačiau teismų praktikoje priežiūros institucijų pareiga konsultuoti nėra suprantama vieningai ir galima rasti nuorodų į ANK, sprendžiant ginčus, kilusius ŪSVP srityje. Štai teismas, nagrinėdamas bylą dėl sankcijos skyrimo ūkio subjekto padaryto aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje, kurioje atsakomybė ūkio subjektui taikyta pagal Aplinkos apsaugos įstatymą (80 str. 1 d.), t. y. specialųjį ūkio subjektų atsakomybę numatantį teisės aktą, nurodydamas nuostatas dėl asmens, kuris vadovaujasi klaidinga viešojo administravimo subjekto konsultacija, atsakomybės, vadovavosi ANK 21 straipsniu (LVAT 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje A). Manytina, jog šiuo atveju turėjo būti taikomas VAĮ ir jame įtvirtintos nuostatos dėl ūkio subjektų konsultavimo. Be to, ANK taikomas tik fiziniams asmenis (2 str. 1 d.). Taigi teismai, nagrinėdami ginčus, vis dar nėra visiškai nuoseklūs dėl ŪSVP reglamentuojančių normų taikymo.

Teismų praktikoje yra konstatuota, kad priežiūros institucijos specialisto interviu pateikta pozicija dėl teisės aktų nuostatų negali būti prilyginama oficialiems teisės taikymo paaiškinimams, institucijų teikiamiems ūkio

subjektams (LVAT 2021 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje B; daugiau dėl institucijų neformalaus informacijos ir paaiškinimų teikimo žr. Gedmintaitė, 2016, p. 210–214). Iš tokio vertinimo galima būtų daryti prielaidą, kad priežiūros institucijos konsultacijos būdu teikiamas teisės taikymo aiškinimas turėtų būti vertinamas kaip atitinkantis oficialumo kriterijų.

Ūkio subjektas, gavęs priežiūros institucijos konsultaciją, neturi pareigos ja vadovautis, tačiau kartu jo teisė kvestionuoti konsultaciją yra ribota. LVAT yra konstatavęs, jog viešojo administravimo subjekto pateiktos konsultacijos turinys negali būti teisminio nagrinėjimo dalyku dėl to, kad joje nėra suformuota privalomų elgesio taisyklių (LVAT 2015 m. birželio 10 d. nutartis administracinėje byloje), ji yra informacinio-aiškinamojo pobūdžio dokumentas (LVAT 2014 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje). Teismas yra išaiškinęs, kad asmuo, kreipdamasis į viešojo administravimo subjektą su bendrais prašymais suteikti konsultaciją, negali tikėtis, kad viešojo administravimo subjektas priims administracinį sprendimą arba atliks veiksmą, kuris nustatys pareiškėjui konkrečias teises ir pareigas (LVAT 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau teismas vertina, ar nebuvo pažeista pareiškėjo teisė nustatyta tvarka ir būdu gauti konsultaciją (LVAT 2017 m. rugpjūčio 23 d. nutartis administracinėje byloje). Taigi tokiais atvejais teismai vertina, ar konsultacija apskritai buvo suteikta (LVAT 2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje), o ne jos turinį (LVAT 2018 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje).

Dažnai kyla klausimų, ar iš ankstesnės priežiūros institucijos praktikos ar patikrinimų metu priimtų sprendimų galima spręsti apie priežiūros institucijos poziciją konkrečiu klausimu. Tokie atvejai pagal teismų praktiką paprastai nelaikomi kaip patenkantys į priežiūros institucijos teikiamų konsultacijų apimtį.

LVAT konstatavo, jog faktas, kad aplinkosaugos kontrolę vykdę pareigūnai, tikrindami juridinį asmenį, anksčiau pažeidimo nenustatė, pareiškėjo atsakomybės nešalina, t. y. teismas konstatavo, jog ankstesnių patikrinimų metu nenustatyti pažeidimai (ankstesnius patikrinimus atlikę pareigūnai konstatavo, jog bendrovė tinkamai perduoda nepavojingas atliekas (stiklo atliekas), atliekų tvarkytojams) nesuteikia teisės juridiniam asmeniui manyti, jog priežiūros subjektas toleruoja jo veiksmus, ir ateityje tikėtis būti nebaudžiamam už nustatytus teisės aktų pažeidimus (LVAT 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje A). Teismas taip pat yra nurodęs, kad aplinkybės, jog mokesčių administratorius anksčiau tikrinimo juridinį asmenį, tačiau nenurodė, kad jis turėtų sumokėti vėliau apskaičiuotą mokestinę

nepriemoką, nesudaro pagrindo jų vertinti kaip klaidingos konsultacijos ir taikyti atleidimo nuo baudos nuostatas (LVAT 2015 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje). Kitu atveju LVAT taip pat pažymėjo, kad argumentai dėl ilgametės mokesčių administratoriaus praktikos ir jos pasikeitimo nėra reikšmingi sprendžiant dėl pačios mokestinės prievolės, o iš tos aplinkybės, kad mokesčių administratorius pats (galbūt) netinkamai anksčiau taikė mokesčių įstatymų nuostatas, niekaip negali kilti mokesčio mokėtojo lūkestis, jog jam nereikės vykdyti atitinkamų (įstatyme nustatytų) mokestinių prievolių (LVAT 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje).

Vis dėlto, analizuojant LVAT praktiką, matyti, kad kai kuriais atvejais toks griežtas vertinimas gali būti netaikomas. Vienoje byloje LVAT ypatingą reikšmę suteikė priežiūros institucijos atliktai stebėsenai ir jos metu akceptuotiems ūkio subjekto veiksmams. LVAT konstatavo, kad pareiškėjas pagrįstai traktavo Konkurencijos tarybos viešai skelbtose pažymose išdėstytus teiginius kaip reiškiančius, kad jo naudojamos tipinės sutarties nuostatos nepažeidė Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 8 punkto reikalavimų. Nepaisant to, kad Konkurencijos taryba pagrįstai nustatė, jog pareiškėjo tipinių sutarčių tam tikros nuostatos pažeidžia Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 8 punktą, pareiškėjo teisėtas lūkestis, atsiradęs dėl nuoseklios 2010–2013 m. viešai skelbtos Konkurencijos tarybos pozicijos, kad pareiškėjo tipinė sutartis nepažeidžia Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 8 punkto, apgintas panaikinant pareiškėjui skirtą baudą (LVAT 2017 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje).

Iš LVAT praktikos galima spręsti, kad, jeigu teisinis reguliavimas nesikeičia, tačiau keičiasi patikrinimą atlikęs priežiūros subjekto specialistas, kuris, esant toms pačioms sąlygoms, kitaip interpretuoja teisės aktus ir vertina ūkio subjekto pateikiamus duomenis, ūkio subjektas gali tikėtis, kad dėl to jis nebus patrauktas administracinėn atsakomybėn (LVAT 2021 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje B). Kitaip tariant, priežiūros institucijoms formuojama pareiga būti nuoseklioms nekintančio teisinio reguliavimo aiškinimo ir taikymo klausimu, o šios pareigos nepaisymu ūkio subjektai gali remtis prieš priežiūros institucijas. Teisė į nuoseklumą ir nuspėjamumą priimant sprendimus pabrėžiama ir teisės doktrinoje, kaip suponuojanti priežiūros institucijos pareigą priimti sprendimą dėl ūkio subjekto, atsižvelgiant į savo ankstesnius sprendimus, jei jais ūkio subjektui buvo

sukurti teisėti lūkesčiai (Gedmintaitė, 2016, p. 180–248; Caufman, Qian, 2016, p. 157).

Taigi konsultacija, kuri vertintina kaip metodinės pagalbos priemonė, dažniausiai pateikia konkretų ar apibendrintą priežiūros institucijos paaiškinimą, nuomonę dėl teisinės situacijos vertinimo ar teisės normų taikymo priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir yra neįpareigojančio pobūdžio. Tačiau kartu konsultacijos yra nurodančios priežiūros institucijos poziciją dėl teisės normų taikymo ar aiškinimo konkrečiu jos kompetencijai priskirtu teisės klausimu, todėl teismų praktikoje jos turėtų būti vertinamos ne kaip neoficialios, bet kaip neprivalomos. Vadovavimasis priežiūros institucijos pateikta konsultacija sukelia atitinkamus teisinius padarinius, konkrečiai – poveikio priemonės netaikymą, jei paaiškėja, jog konsultacija buvo klaidinga (su tam tikromis išimtimis). Vadovavimosi klaidinga konsultacija pasekmes reikia išanalizuoti detaliau.

4.1.3. Vadovavimasis klaidinga konsultacija

Klaidingas verslo priežiūrą atliekančios institucijos išaiškinimas pagal teisinį reguliavimą lemia, kad juo besivadovavęs ūkio subjektas gali išvengti poveikio priemonių taikymo (su tam tikromis išimtimis). Kompetentingos institucijos suteikta konsultacija – formalus kompetentingos institucijos patikinimas – yra teisėtų lūkesčių apsaugos pagrindas (Gedmintaitė, 2016, p. 149, 206–210). EBPO pažymi, kad priežiūros institucijos konsultacija turėtų turėti įpareigojantį pobūdį priežiūros institucijai – kol verslo subjektas laikosi priežiūros institucijos nurodyto teisinio reguliavimo aiškinimo, tol turėtų būti vertinama, kad jis veikia pagal teisės aktų reikalavimus. Tokia praktika sukuria palankesnes sąlygas investicijoms, suteikia geresnes galimybes augti verslui (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, 2014, p. 60).

Tačiau tam, kad būtų galima pasinaudoti teise išvengti poveikio priemonių taikymo, turi būti išpildytos atitinkamos sąlygos, įtvirtintos įstatyme. Detaliau kalbant apie konsultacijos teisinį poveikį, reikia pažymėti, kad jeigu ūkio subjektas vadovaujasi priežiūros institucijos patvirtinta rašytine ar viešai paskelbta konsultacija, esant tam tikroms sąlygoms, ūkio subjektui poveikio priemonės už netinkamą teisės aktų vykdymą, kurį lėmė klaidinga konsultacija, netaikomos. Vadovaujantis VAĮ 32 straipsnio 2 dalimi, poveikio priemonių už netinkamą teisės aktų vykdymą netaikymas ūkio subjektui yra siejamas su šių kumuliatyvių sąlygų buvimu: 1) priežiūrą atliekantis subjektas (jo atstovai) turi būti raštu pateikęs arba viešai paskelbęs

konsultaciją; 2) tokia konsultacija turi būti vėlesne konsultacija, aukštesniojo pagal pavaldumą viešojo administravimo subjekto konsultacija ar kitu individualiu administraciniu aktu arba teismo sprendimu pripažinta neatitinkančia (klaidinga) teisės aktų reikalavimų (taip pat žr. LVAT 2020 m. kovo 4 d. nutartį administracinėje byloje). Tokios sąlygos dažnai atkartojamos specialiajame reguliavime (pvz., Asmenų konsultavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių 46 p., Asmenų konsultavimo aplinkos apsaugos departamente prie Aplinkos ministerijos taisyklių 54 p. ir kt.).

Manytina, kad pirmoji sąlyga dėl poveikio priemonių už netinkamą teisės aktų vykdymą netaikymo – raštu ar viešai paskelbta priežiūros institucijos konsultacija – apima individualias konsultacijas, pateiktas pagal ūkio subjekto pasikreipimą, ir bendras konsultacijas, pavyzdžiui, pateiktas priežiūros institucijos interneto svetainėje ar konkrečių įstatymų komentarus ir pan. Kai kuriais atvejais priežiūros institucijos išskiria patvirtintas rašytines konsultacijas į asmens paklausimą, kurias pasirašo vadovas ar jo įgaliotas asmuo, ir tiesiog rašytines konsultacijas, kai atsakymas į paklausimą išsiunčiamas elektroniniu paštu (pvz., Asmenų konsultavimo aplinkos apsaugos departamente prie Aplinkos ministerijos taisyklės). Tačiau, esant klaidingai konsultacijai, manytina, kad šios konsultacijos turėtų būti vertinamos kaip lygiavertės ir joms turėtų būti taikomos vienodos poveikio priemonių už netinkamą teisės aktų vykdymą dėl klaidingos konsultacijos netaikymo sąlygos.

Pažymėtina, kad šiose VAĮ nuostatose nėra numatyta galimybės netaikyti poveikio priemonės dėl klaidingos telefonu suteiktos priežiūros institucijos konsultacijos. Nors MAĮ numatyta galimybė mokesčių mokėtoją atleisti nuo baudos, kai mokesčių mokėtojas mokesčio įstatymą pažeidė dėl klaidingo apibendrinto mokesčio įstatymo paaiškinimo ir telefonu, jei suteikta konsultacija centrinio mokesčių administratoriaus nustatyta tvarka buvo įrašyta ir yra galimybė nustatyti skambinantį asmenį – mokesčių mokėtoją (ar jo atstovą), suteiktos klaidingos konsultacijos mokesčių mokėjimo klausimais (MAĮ 141 str. 1 d. 4 p.). Tiesa, kad ne visos priežiūros institucijos turi galimybes užtikrinti telefonu teikiamų konsultacijų įrašymą, tačiau, manytina, kad tais atvejais, kai tokia konsultacija yra įrašoma, jai taip pat turėtų galioti tokios pačios klaidingos konsultacijos teikimo pasekmės.

Antrosios sąlygos išpildymui reikalinga ne bet kokia kitokio pobūdžio konsultacija, kurioje pateikiamas priešingas teisės aktų taikymo aiškinimas nei toje, kuria ūkio subjektas vadovavosi atlikdamas konkrečius veiksmus. Ši

sąlyga yra susijusi su konsultacijos paneigimu, kuris turi būti atliktas aukštesniojo pagal pavaldumą viešojo administravimo subjekto ar teismo.

Tačiau aptarta taisyklė dėl poveikio priemonių už netinkamą teisės aktų vykdymą dėl klaidingos konsultacijos netaikymo nėra absoliuti. Įstatymų leidėjas yra numatęs (VAĮ 32 str. 3 d.), kad išlyga dėl klaidingos konsultacijos padarinių netaikoma, jeigu yra bent viena iš šių sąlygų:

1) po konsultacijos pateikimo buvo keičiamas reglamentavimas, dėl kurio buvo konsultuota.

Vertintina, kad ši sąlyga yra susijusi su esminiais teisinio reguliavimo pokyčiais, kai teisės normos tekstas yra išdėstomas naujai ir jos struktūrinės dalys, palyginus su ankstesniu teisiniu reguliavimu, t. y. teisės normos turinys, reikšmingai pasikeičia. Tokie atvejai neturėtų apimti vien tik teisės akto išdėstymo nauja redakcija ar teisės normos numeracijos pakeitimo, jeigu teisės normos tekstas iš esmės lieka toks pat.

2) ūkio subjektas buvo informuotas, kad konsultacija klaidinga, ar kitu būdu turėjo realią galimybę gauti informaciją, kad konsultacija klaidinga, ir terminas nuo šios informacijos gavimo iki ūkio subjekto veiklos patikrinimo buvo pakankamas ūkio subjektui pažeidimams, kuriuos lėmė klaidinga konsultacija, ištaisyti.

Manytina, kad šios sąlygos įrodinėjimo našta tenka priežiūros institucijai, kuri turi pateikti įtikinamų duomenų, iš kurių būtų galima spręsti, jog ūkio subjektas buvo supažindintas su tuo, kad jam pateikta konsultacija yra klaidinga. Iš šios normos konstrukcijos galima spręsti, kad toks supažindinimas nebūtinai turi būti individualus (pvz., informuojant asmeniškai el. paštu), jis gali būti ir bendro pobūdžio. Tačiau bendras supažindinimas su klaidinga konsultacija turi būti akivaizdus ir atitikti pakankamo viešumo kriterijų, kad būtų galima užtikrintai teigti, jog ūkio subjektas turėjo realią galimybę gauti informaciją apie klaidingą konsultaciją. Be to, šioje sąlygoje yra numatytas pakankamo termino nuo informacijos gavimo iki veiklos patikrinimo kriterijus, per kurį ūkio subjektas turi ištaisyti klaidingos konsultacijos nulemtus pažeidimus. Pakankamas terminas yra vertinamojo pobūdžio, priklausantis nuo individualios situacijos ir turintis atitikti protingumo principą.

3) jeigu poveikio priemonės yra būtinos ir neišvengiamos siekiant užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti.

Kai kuriais atvejais poveikio priemonės gali būti taikomos net ir tada, kai tam tikrus veiksmus ūkio subjektas atliko dėl klaidingos konsultacijos. Ši sąlyga kelia ypatingą tikslą – siekį užkirsti kelią žalai teisės normų saugomoms vertybėms atsirasti. Pastaroji sąlyga apibrėžta gana plačiai.

Manytina, kad tokie atvejai galėtų apimti, pavyzdžiui, licencijos sustabdymą, siekiant, kad ūkio subjekto veikla nedarytų tolesnės žalos ir pan.

4) jeigu kituose ūkio subjektų veiklos priežiūrą reglamentuojančiuose įstatymuose vadovavimasis klaidinga konsultacija yra numatytas kaip ūkio subjekto atsakomybę lengvinanti aplinkybė skiriant ir (ar) taikant poveikio priemones.

Tokia atsakomybę lengvinanti aplinkybė dėl klaidingos konsultacijos suteikimo turi būti nustatyta būtent įstatyme. Tokiu atveju vertinama, kad atsakomybės palengvinimas jau yra pakankamai palanki sąlyga ūkio subjektui, besivadovavusiam klaidinga konsultacija.

Šios aptartos sąlygos atkartojamos kai kuriuose specialiuosiuose teisės aktuose, taikomuose priežiūros institucijų (pvz., Asmenų konsultavimo aplinkos apsaugos departamente prie Aplinkos ministerijos taisyklių 55 p.), o kai kuriais atvejais specialiuosiuose teisės aktuose nukreipiama į VAĮ 32 straipsnio 3 dalį (Asmenų konsultavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių 46 p.). Skirtingai, nei VAĮ 32 straipsnio 2 dalies atveju, VAĮ 32 straipsnio 3 dalies sąlygos nėra kumuliatyvios.

Iš teismų praktikos galima daryti išvadą, jog tam, kad ūkio subjektas savo veiksmus galėtų pateisinti kompetentingos institucijos pateiktu teisės aktų išaiškinimu, tokiai institucijai turi būti suteikta teisė aiškinti atitinkamų teisės normų turinį, kitaip tariant, priežiūros institucija turi būti atsakinga už tam tikrą sritį reglamentuojančių teisės aktų kontrolę (LVAT 2021 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje; 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje A).

Klaidingos konsultacijos padarinių netaikymo sąlygos gali būti reglamentuojamos ir specialiuosiuose teisės aktuose. Štai MAĮ 141 straipsnio 1 dalies 4 punkte kaip vienas iš mokesčių mokėtojo atleidimo nuo baudos pagrindų numatoma situacija, kai mokesčių mokėtojas mokesčio įstatymą pažeidė dėl klaidingo apibendrinto mokesčio įstatymo paaiškinimo arba mokesčių administratoriaus raštu ar telefonu, jei suteikta konsultacija centrinio mokesčių administratoriaus nustatyta tvarka buvo įrašyta ir yra galimybė nustatyti skambinantį asmenį – mokesčių mokėtoją (ar jo atstovą), suteiktos klaidingos konsultacijos mokesčių mokėjimo klausimais. Tokiais atvejais, pirma, mokesčio mokėtojui tenka pareiga įrodyti, kad jis dėl atitinkamo mokesčio mokėjimo, mokėtino tam tikru laikotarpiu, kreipėsi į mokesčių administratorių, o pastarasis jam suteikė tuo klausimu klaidingą konsultaciją (žr., pvz., LVAT 2011 m. birželio 30 d. nutartį administracinėje byloje; 2010 m. lapkričio 19 d. nutartį administracinėje byloje); antra,

mokesčių administratoriaus konsultacija turi būti tas faktas, kuris nulėmė mokesčių mokėtojo padarytą mokesčių įstatymų pažeidimą (LVAT 2012 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje; 2015 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje). Tokiu būdu, pripažinus, kad mokesčių administratoriaus pateiktas apibendrintas mokesčio įstatymo paaiškinimas (komentaras) buvo klaidingas, arba nustačius, kad pareiškėjas buvo suklaidintas mokesčių administratoriaus jam pateiktos neteisingos konsultacijos akcizų mokėjimo klausimais, pareiškėjai buvo atleisti nuo delspinigių mokėjimo MAĮ 141 straipsnio 1 dalies 4 punkto pagrindu (LVAT 2011 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje; 2010 m. vasario 18 d. nutartis administracinėje byloje).

Klaidinga mokesčių administratoriaus suteikta konsultacija mokesčių mokėjimo klausimais laikytina pagrindu atleisti mokesčių mokėtoją tik nuo baudų, paskirtų pagal MAĮ 139 ir 140 straipsnius, tačiau nagrinėjant klausimą dėl paties mokėtino mokesčio apskaičiavimo, ji jokios įtakos neturi (LVAT 2012 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje).

Be to, tai, kad nėra pateiktos priežiūros institucijos praktikos ar tam tikrų normų aiškinimo, nereiškia, kad nesilaikius teisės aktų reikalavimų ūkio subjektui gali būti skirtos mažesnės baudos ar apskritai netaikoma sankcija. Vienoje byloje LVAT, vertindamas tokius ūkio subjekto argumentus, pažymėjo, kad kilus neaiškumams, pareiškėjas turėjo teisę konsultuotis su Konkurencijos taryba dėl pareigos pateikti pranešimą apie koncentraciją (LVAT 2015 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje).

Kitu atveju teismas pastebėjo, kad prievolės apskaičiuoti ir sumokėti ginčo mokestį atsiradimo metu analizuojamu klausimu jokio apibendrinto Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo paaiškinimo arba mokesčių administratoriaus raštu pateiktos konsultacijos mokesčių mokėjimo klausimais nebuvo. Tačiau ši aplinkybė nelaikyta pagrindu atleisti nuo baudos. LVAT vertinimu, negalima teigti, kad mokesčių administratorius turi pareikšti savo nuomonę komentaro forma dėl visų įmanomų situacijų, kurios gali susidaryti taikant Gyventojų pajamų ar kitų mokesčių įstatymus (LVAT 2011 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje).

LVAT taip pat nurodė, kad aplinkybė, jog apibendrintame mokesčio įstatymo paaiškinime (komentare) nėra pasisakyta atitinkamu klausimu ar dėl konkretaus atvejo, nepatenka į MAĮ 141 straipsnio 1 dalies 4 punkte nurodytą atleidimo nuo baudos pagrindą. Teisėjų kolegija, sutikdama su pareiškėjo teiginiais, kad apibendrintas mokesčio įstatymo paaiškinimas (komentaras) ginčui aktualiais aspektais nebuvo išsamus ir aiškus (jame nebuvo aptartas ginčo atvejis), atsisakė pripažinti minėto pagrindo atleisti nuo baudos

mokėjimo buvimą, be kita ko, taip pat atkreipdama dėmesį ir į tai, kad, teigdamas apie neaiškų reguliavimą ir neaiškią administracinę praktiką, pareiškėjas nebuvo rūpestingas ir nesikreipė į mokesčių administratorių dėl konsultacijos konkrečiais mokesčių mokėjimo klausimais (MAĮ 37 str.) ar dėl išankstinio įsipareigojimo dėl mokesčių teisės akto nuostatų taikymo (LVAT 2022 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi ūkio subjektams yra keliama pareiga būti aktyviems ir kreiptis į priežiūros instituciją konsultacijos, jeigu institucijos pateiktas teisinio reguliavimo komentaras nėra išsamus ar aiškus.

Priežiūros institucijų teisės aktuose taip pat galima rasti nuostatų, įpareigojančių priežiūros instituciją netaikyti poveikio priemonių ūkio subjektui. Štai, pavyzdžiui, Ūkio subjektų konsultavimo Aplinkos apsaugos agentūroje tvarkos apraše įtvirtintas išankstinis patvirtinimas, reiškiantis, kad Agentūra pritaria ūkio subjekto paaiškinimui, kaip ūkio subjektas ketina laikytis tam tikrų teisės aktų reikalavimų, vadovaudamasi įsipareigojimo dėl teisės aktų nuostatų taikymo principu (angl. *binding ruling*), kai pritarus ūkio subjekto paaiškinimui, kaip ūkio subjektas ketina laikytis tam tikrų teisės aktų reikalavimų, vėliau privaloma laikytis savo patvirtinimo (4 p.). Tame pačiame tvarkos apraše nurodoma, kad pagal išankstinio įsipareigojimo dėl teisės aktų nuostatų taikymo principą, pritarus ūkio subjekto paaiškinimui, kaip ūkio subjektas ketina laikytis tam tikrų teisės aktų reikalavimų, atliekant ūkio subjekto patikrinimus, negali būti taikomos poveikio priemonės, jeigu ūkio subjektas laikėsi teisės aktų reikalavimų tokiu būdu, kaip nurodė savo paaiškinime (15 p.). Vis dėlto, kilus ginčui dėl tokio klaidingo išankstinio priežiūros institucijos patvirtinimo, taikant hierarchijos kolizinę taisyklę *lex superior derogat legi inferiori*, turėtų būti taikomos VAĮ normos, reglamentuojančios klaidingos konsultacijos pasekmes.

Iš tiesų verta pritarti EBPO vertinimui, pagal kurį VAĮ nuostatos dėl ūkio subjektų konsultacijų traktuojamos kaip itin pažangios ir inovatyvios: jose aiškiai prioritetizuojama patariamoji priežiūros institucijų funkcija, taip pat numatoma, kad institucijos konsultacija iš dalies turi įpareigojantį pobūdį ir, esant klaidingai konsultacijai, suponuoja galimybę ūkio subjektui išvengti sankcijų, kas yra vertinama kaip itin naujoviška priemonė. Tai yra suderinama su geriausia EBPO praktika ir principais (OECD, Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 116, 190; OECD, Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, 2018, p. 46). Tačiau pastebėtina, kad konsultacijų teikimo mechanizmas gali būti tobulinamas, pavyzdžiui, VAĮ kaip poveikio priemonės netaikymo vieną iš sąlygų numatant klaidingos telefonu suteiktos priežiūros institucijos konsultacijos atvejį.

4.2. Ūkio subjektų veiklos patikrinimai

Ūkio subjektų veiklos patikrinimai arba kitaip inspekcijos[77], nors gali būti ir reti, tačiau dažniausiai yra didžiausią susirūpinimą ūkio subjektams kelianti kontrolės forma. Ūkio subjektai patikrinimus dažnai vertina kaip itin trikdančius jų veiklą, sukeliančius papildomą administracinę naštą ir tam tikrais atvejais kaip atliekamus nepagrįstai.

VAĮ apibrėžta, kad ūkio subjekto veiklos patikrinimas – teisės aktų reglamentuoti viešojo administravimo subjektų veiksmai, kuriais tikrinama ūkio subjekto veikla (VAĮ 2 str. 15 d.).

Vadovaujantis A. Davido pateikiamomis įžvalgomis dėl patikrinimų, ūkio subjektų veiklos patikrinimas gali būti apibrėžiamas kaip administracinė procedūra arba kaip priemonė, naudojama nustatyti atitinkamus faktus, surinkti atitinkamą informaciją arba patikrinti jau turimą informaciją; po to seka informacijos apdorojimo procesas, dažniausiai baigiamas administracinio sprendimo priėmimu (David, 2019, p. 21). L. Tilindytė išskiria tokius patikrinimo etapus: teisės aktų laikymosi stebėsena, probleminių sričių identifikavimas, neatitikimų nustatymas, patarimo ar informacijos davimas, formalaus teisės aktų vykdymo užtikrinimo procedūra, kuri gali vesti prie sankcijų taikymo (Tilindytė, 2012, p. 33). Pritartina, kad patikrinimai, pirma, apima stebėseną ar tam tikros informacijos fiksavimą, vėliau – tokios informacijos vertinimą ir teisės aktų nesilaikymo atvejų identifikavimą, dar vėliau, priklausomai nuo kiekvieno individualaus atvejo, gali sekti metodinės pagalbos priemonės taikymas ar poveikio priemonės taikymo procedūra.

Bendriausiu požiūriu ūkio subjektų patikrinimai gali būti dviejų rūšių – planiniai ir neplaniniai; arba, kaip juos skirsto L. Tilindytė, proaktyvūs, suplanuoti pagal institucijos veiklos prioritetus ir atliekami nesant duomenų dėl galimo teisės aktų nesilaikymo, ir reaktyvūs, atliekami trečiųjų asmenų iniciatyva, t. y. skundų pagrindu (Tilindytė, 2012, p. 34–35). Priklausomai nuo verslo priežiūros srities ir jai taikomo teisinio reguliavimo, patikrinimai gali būti skirstomi į porūšius (pvz., bendrasis, tikslinis, vertinamasis vizitas, patikrinimas vietoje ir patikrinimas nevykstant į vietą ir pan.). Patikrinimų rūšys skiriasi tiek pagrindais, tiek tikslais. Nors priežiūros institucijos pavedime atlikti patikrinimą nenurodyta patikrinimo rūšis savaime nereiškia,

[77] Terminas „inspekcija“ yra lotyniškos kilmės (lot. *inspectio*), reiškiantis peržiūrėjimą, apžiūrėjimą, apžiūrą (Lotynų–lietuvių kalbų žodynas). Pagal Dabartinės lietuvių kalbos žodyną viena iš inspekcijos reikšmių – veiklos tikrinimas, priežiūra; kita reikšmė – įstaiga, atliekanti inspektavimo darbą.

kad priežiūros institucijos sprendimas dėl patikrinimo rezultatų yra neteisėtas ar nepagrįstas (LVAT 2018 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje).

Atsižvelgiant į anksčiau aptartus patikrinimų etapus, tolesnė patikrinimų analizė atliekama pradedant nuo stebėsenos, kuri priklauso kiekvienos priežiūros institucijos kompetencijai ir kai kuriais atvejais gali būti pirminis patikrinimų etapas. Toliau analizuojamas rizikos vertinimas, kuris turi būti atliekamas dar prieš atliekant patikrinimus ir yra itin reikšminga patikrinimų sudėtinė dalis. Galiausiai aptariami planinių ir neplaninių patikrinimų ypatumai.

4.2.1. Stebėsena

Kalbant apie patikrinimus, reikia išskirti bendrąją priežiūros institucijų atliekamą ūkio subjektų veiklos stebėsenos funkciją. Doktrinoje stebėsena ar monitoringas yra vertinami kaip viena iš neatsiejamų priežiūros institucijų atliekamos teisės aktų laikosi kontrolės dalių (Tilindytė, 2012, p. 33). Viešojo administravimo subjektų vykdoma teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi stebėsena yra viena iš viešojo administravimo sričių – administracinės priežiūros dalis, kuri šiuo metu VAĮ įvardijama kaip teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra (18 str.). I. Deviatnikovaitė pažymi, kad stebėsenos terminu „gali būti įvardijami skirtingi veiksmai, etapai, atliekant administracinę priežiūrą“ (Deviatnikovaitė, 2021, p. 509). Taigi stebėsena būdinga ne tik verslo priežiūrai, jos taikymas yra platesnis, taikomas ir kitoms viešojo administravimo subjektų kompetencijos sritims.

Reikia pastebėti, kad ūkio subjektų veiklos stebėsenos pagrindu gali būti užfiksuojami teisės aktų pažeidimai, kurie gali lemti ir poveikio priemonių taikymą. Tai patvirtina teismų praktikos pavyzdžiai. Štai vienoje byloje LVAT pažymėjo, kad Valstybinė energetikos reguliavimo taryba turi energijos išteklių rinkos priežiūros ir stebėsenos funkciją, todėl institucija turėjo teisę atlikti vertinimą dėl teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų (LVAT 2020 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje B).

Kai kuriais atvejais tos priežiūros institucijos, kurios iš esmės atlieka tik neplaninius patikrinimus, stebėsenos funkciją naudoja itin plačiai, tam tikrais aspektais taip kompensuojant planinių patikrinimų teikiamus privalumus (pvz., Konkurencijos taryba, žr. 6.1 skyrių).

Taigi priežiūros institucijos atliekama stebėsena yra viena iš administracinės priežiūros formų, sudaranti pagrindą priežiūros institucijoms

reaguoti į teisės aktų pažeidimus, atlikti patikrinimus ir taikyti metodinės pagalbos priemones ar poveikio priemones. Stebėsena gali būti pagrindas pradėti neplaninį patikrinimą ar nustatyti tam tikras rizikas, reikšmingas verslo priežiūros procesui. Be to, priežiūros institucijos stebėsenos rezultatai gali turėti įtakos ūkio subjektui pasirenkant tam tikrą elgesio variantą, t. y. susiformuojant įsitikinimams dėl priežiūros institucijos toleruojamo elgesio modelio (žr. anksčiau minėtą LVAT 2017 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje).

4.2.2. Patikrinimų susiejimas su rizikos vertinimu

Europos teisės doktrinoje dominuoja požiūris, jog bendro teisinės rizikos apibrėžimo teisės moksle nėra pateikiama, todėl teisinė rizika paprastai tiriama iš ekonomių, politinių, sociologinių ar socialinių perspektyvų, o teisės moksle teisinė rizika analizuojama per teisės paskirtį ir poveikį įvairiems komponentams (Mišcenic, Raccah, 2016, p. 4).

Dažniausiai rizika yra suprantama kaip tikimybės, kad kažkas atitiks, ir padarinių arba žalos, kurie kils įvykio metu, derinys (Vageris, 2005, p. 10; Balkevičius, 2017, p. 40; daugiau apie rizikos sampratos istorinę raidą žr. Balkevičius, 2017, p. 14–26). Rizikos vertinimas apibrėžiamas kaip „rizikos valdymo proceso dalis, apimanti kiekybinių ir kokybinių rodiklių reikšmių, susijusių su konkrečia situacija ir atpažinta grėsme, nustatymą“ (Balkevičius, 2017, p. 77) arba kaip „procesas, kurio metu rizikos tikimybė ir pasekmės išreiškiamos konkrečia verte“ (Vageris, 2005, p. 11).

Doktrinoje išskiriama, kad riziką ūkio subjektų veiklos tikrinimo kontekste taip pat galima suvokti trejopai: taikomo teisinio reguliavimo nesilaikymo tikimybė (1); ūkio subjekto veiklos tipo atitikimas tam tikrai rizikos rūšiai, kurią valstybės valdžios institucijos nustatė svarbiu objektu (2); pavojaus, kurį gali sukelti konkrečios rūšies ūkio subjektas, tikimybės ir galimo jo dydžio derinys, išmatuojamas remiantis statistiniais duomenimis ar praktinėmis įžvalgomis (3) (Blanc, 2012, p. 332).

Pirmuoju požiūriu (teisinio reguliavimo nesilaikymo tikimybė) apibrėžiant riziką, iškyla tikimybė, kad dauguma ūkio subjektų bus vertinami kaip didelės rizikos vien dėl teisinio reguliavimo gausos ir galimų, nors ir nežymių pažeidimų, tokiu būdu rizikos vertinimo objektas tampa pernelyg platus, kadangi pats teisinio reguliavimo nesilaikymas yra rizika (Blanc, 2012, p. 333). Antruoju požiūriu apibrėžiant riziką, pažymima, kad politiškai angažuotas rizikos vertinimas dažnai sudaro pagrindą ūkio subjektų veiklos patikrinimus pakreipti valdančiosios daugumos valiai arba reaguoti į

žiniasklaidoje plačiai nuskambėjusius incidentus (Blanc, 2012, p. 333)[78]. Trečiasis rizikos apibrėžimo požiūris riziką apibrėžia kaip pavojų (gyvybei, sveikatai, aplinkai ir kt.), o rizikos lygis yra proporcingas tokio pavojaus kilimo tikimybei, kiek žymus jis gali būti ir kiek žmonių gali paveikti (Blanc, 2012, p. 333). Trečiuoju atveju priežiūros institucijos turėtų fokusuotis į tuos ūkio subjektus, kurių veikla kelia didžiausią pavojų ir jo kilimo tikimybę, atliekant ne dažnesnius, o detalesnius (gilesnius) patikrinimus; būtent tokie patikrinimai, teigiama, mažesnėmis sąnaudomis generuoja geresnius rezultatus (Blanc, 2012, p. 333; Blanc, 2013, p. 72–73).

F. Blancas, atlikęs disertacinį tyrimą dėl rizikos vertinimo atliekant patikrinimus, nustatė, kad norint veiksmingai įgyvendinti rizika pagrįstus metodus atliekant patikrinimus, reikia tinkamai apibrėžti riziką, taip pat ir duomenis tinkamam planavimui ir veiksmų nustatymui; be to, reikia palankios teisinės ir politinės aplinkos. Anot F. Blanco, egzistuoja preliminarūs įrodymai, sudarantys pagrindą teigti, kad rizika pagrįstų patikrinimų praktika duoda geresnius rezultatus nei kiti metodai ir kad retesni patikrinimai nepablogina teisės aktų reikalavimų laikymosi lygio (Blanc, 2016, p. 303).

Dažni sutapimai, patikrinimų dubliavimai, nepakankamas dėmesys rizikai (pvz., daugelis įmonių yra tikrinama, net jei jų rizikos lygis yra žemas ar vidutinis), dažnas dėmesys ieškant pažeidimų, o ne gerinant teisės aktų laikymosi rezultatus yra įvardijami kaip pagrindiniai tinkamų patikrinimų trukdžiai (Blanc, 2013, p. 2).

Visiškas veiklos kontrolės išlaikymas ir siekis valdyti įvairaus pobūdžio rizikas bei užkardyti visus įmanomus pažeidimus yra išskiriamas kaip posovietinėms valstybėms būdingas bruožas (Blanc, 2012, p. 329). EBPO pabrėžia, jog priežiūros institucijos turėtų koncentruotis į tas patikrinimų sritis, kuriose saugumo lygis yra žemas, t. y. ne teisės aktų reikalavimų laikymasis pats savaime turėtų būti ūkio subjektų patikrinimų tikslas, o rizikos ir žalos mažinimas (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 127–133).

Patikrinimų negrindžiant rizikos vertinimu, yra sukuriama didelė administracinė našta, be to, ūkio subjektų padėtis dažnai būna neapibrėžta, o gausūs patikrinimai, kaip jau minėta anksčiau, anaiptol nereiškia, kad jie yra

[78] Pvz., po „Grigeo“ skandalo buvo masiškai tikrinamos įmonės, savo įrenginiuose valančios gamybos nuotekas (Po „Grigeo“ skandalo…). Tokie patikrinimai nebuvo suplanuoti metiniuose priežiūros institucijų planuose, jų pagrindu tapo vienas rezonansinis įvykis. Kaip kitą pavyzdį galima pateikti VMI atliktą įmonės „Knowldege Investment“, siejamos su A. Landsbergiene, patikrinimą, kuris buvo pradėtas pasikreipus Seimo narių grupei, nors anksčiau minėta inspekcija buvo nusprendusi nepradėti tyrimo (VMI pradeda mokestinį…).

veiksmingi. Vis dėlto rizikai įvertinti, o ne apskritai visiems pažeidimams fiksuoti reikia pastangų ir atitinkamų teisinio reguliavimo pokyčių.

Teisinio reguliavimo neišsamumas ūkio subjektų veiklos patikrinimų klausimu ilgą laiką sudarė prielaidas priežiūros institucijoms bet kuriuo metu ir visą laiką vertinti įvairaus pobūdžio rizikas. Nors rizika pagrįsto vertinimo trūkumas ir tokio vertinimo svarba jau gerokai anksčiau buvo pastebimi teisės doktrinoje (Mauricė-Mackuvienė, 2013, p. 25).

VAĮ pokytis, susiejęs patikrinimus su planavimu ir rizikos analize, ko įkvėpimu tapo P. Hamptono principai[79] (Hampton, 2005), yra išties labai svarbus. 2012 m. buvo priimtos Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės ir nuo 2015 m. sausio 1 d. įsigaliojo VAĮ nuostatos, verslo priežiūrą papildžiusios rizikos vertinimo principo taikymu. Taigi, kaip jau minėta, verslo priežiūra turi būti atliekama vadovaujantis rizikos vertinimo principu (VAĮ 30 str. 1 d. 7 p.). Toks rizikos vertinimo apibrėžimas lemia, kad jis nėra susijęs tik su ūkio subjektų veiklos planinių patikrinimų atlikimo periodiškumo pagrindimu, vadovaujantis ūkio subjekto rizikingumu, jis turi būti taikomas ir kitoms priežiūros funkcijoms, pavyzdžiui, neplaniniams patikrinimams ir konsultacijoms.

VAĮ 30 straipsnio 1 dalies 7 punkte rizikos vertinimas yra įtvirtintas riziką susiejant su žalos teisės normų saugomoms vertybėms atsiradimo tikimybe ir šios žalos dydžiu bei mastu. Kaip jau minėta, doktrinoje teigiama, kad taip apibrėždamos riziką priežiūros institucijos turėtų fokusuotis į tuos ūkio subjektus, kurių veikla kelia didžiausią pavojų ir jo kilimo tikimybę, atliekant ne dažnesnius, o detalesnius (gilesnius) patikrinimus (Blanc, 2012, p. 333; 2013, p. 72–73).

Pripažintina, kad Lietuvoje įvykdyta verslo priežiūros reforma nuo plataus masto patikrinimų perėjo prie jų grindimo rizikos vertinimu. Nors Valstybės kontrolė ūkio subjektų priežiūros sistemą vis dar kritikavo dėl to, kad rizikos vertinimu yra vadovaujamasi tik planuojant patikrinimus, o ne konsultuojant verslą ar taikant kitas prevencines priemones (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 6). Atsižvelgiant į tai, kad nenustatyta, jog šiuo metu rizikos vertinimas yra perkeltas į konsultavimo ar neplaninių patikrinimų sritį, sutiktina, kad rizikos vertinimą galima būtų taikyti plačiau. Be to, EIMIN 2021 m. Ūkio subjektų priežiūros institucijų

[79] P. Hamptono ataskaita yra viena iš Jungtinėje Karalystėje vykdytos administracinės naštos mažinimo ir dereguliavimo reformos dalių, pateikusi efektyvią ir verslui draugišką priežiūros įgyvendinimo sistemą bei išgryninusi tokius kontrolės reguliavimo įgyvendinimo principus kaip proporcingumas, atskaitomybė, nuoseklumas, skaidrumas ir atranka; vėliau sekė R. Macrory ataskaita, labiau orientuota į sankcijų ir jų veiksmingumo klausimus (Macrory, 2006).

veiklos vertinimo apklausos ataskaitos duomenys rodo, kad rizikos vertinimu pagrįstų skundų nagrinėjimo taikymo stoka priskirtina prie tobulintinų sričių.

EBPO yra pastebėjusi, kad Lietuvoje neplaninių patikrinimų atlikimo pagrindai nėra susiejami su rizikos aspektais (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 31). Tiesa, kad skundų, kurie dažnai tampa neplaninių patikrinimų pagrindu, nagrinėjimo procesams ir sprendimams pagrįsti nėra taikomos rizikos vertinimo priemonės ir procedūros (Švieslentė, 2020). Todėl ir tokioms institucijoms, kaip Konkurencijos taryba, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, iš esmės atliekančioms tik neplaninius patikrinimus, nėra keliama pareiga atlikti rizikos vertinimą[80]. Neplaninio patikrinimo pradėjimui pakanka įvairaus pobūdžio pranešimų, jog teisės aktų reikalavimų yra nesilaikoma, tačiau nėra numatyta, kad reikia atsižvelgti į žalos dydį ar vertybes, kurioms gali kilti potenciali žala. Iš VAĮ nurodytų neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindų (VAĮ 33 str. 13 d.) galima spręsti, kad tokie pagrindai kaip informacija ir įtarimai dėl ūkio subjekto veiklos, kuri gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms, ar anoniminio skundo gavimas, kai įvertinus turimą informaciją kyla įtarimų, kad ūkio subjekto veikla gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms, sudaro pagrindą susieti juos ir su rizikos vertinimu, įvesti galimo kilti žalos dydžio ar vertybių, kurioms gali kilti potenciali žala, kriterijus, nors teisiniame reguliavime tai *expressis verbis* ir neįtvirtina. Tokias galimybes patvirtina ir naujausi EIMIN duomenys, pagal kuriuos vis daugiau priežiūros institucijų atsisako ydingos praktikos inicijuoti neplaninį patikrinimą po kiekvieno gauto skundo ir vertina, kad neplaninio patikrinimo atlikimas gali būto nepagrįstas dėl mažo rizikingumo (Švieslentė, 2022, p. 31).

EBPO buvo atkreipusi dėmesį, kad Lietuvoje dažnai rizikos vertinimu pateisinami jau padaryti pasirinkimai, o išsamesnių teisinio reguliavimo nuostatų dėl rizikos vertinimu grindžiamų patikrinimų trūksta (OECD,

[80] Tačiau Konkurencijos taryba, kurios veiklai VAĮ normos dėl neplaninių patikrinimų netaikomos, turi teisę atsisakyti pradėti galimo pažeidimo tyrimą, jei šis neatitinka tarybos veiklos prioritetų (Konkurencijos įstatymo 24 str. 4 d. 8 p.). LVAT yra išaiškinęs, kad Konkurencijos įstatymu siekiama Konkurencijos tarybai sudaryti sąlygas prioretizuoti savo atliekamus tyrimus, neatliekant nepagrįstai plačios ir konkrečiu atveju nereikalingos teisinių ir faktinių aplinkybių analizės, o ES teisėje pabrėžiama, jog konkurencijos institucijos turėtų galėti nustatyti savo procedūrų prioritetus, kad galėtų veiksmingai naudotis savo ištekliais ir daugiausia dėmesio skirti antikonkurencinio elgesio, kuriuo iškraipoma konkurencija vidaus rinkoje, prevencijai ir nutraukimui, dėl to galėdamos atmesti skundus remiantis tuo, kad jie nėra prioritetas. Institucija prioritetiniais gali laikyti tuos tyrimus, kai įsikišimu galima reikšmingai prisidėti prie veiksmingos konkurencijos apsaugos, taip pat užtikrinti kuo didesnę vartotojų gerovę (LVAT 2021 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje). Galima vertinti, kad Konkurencijos tarybai savo darbo reglamente nustatant savo veiklos prioritetus yra atliepiami rizikos veiksniai.

Regulatory Policy in Lithuania, 2015, p. 15). Tačiau verta pastebėti, kad štai, pavyzdžiui, ūkio subjekto pasikreipimas konsultacijos vertinamas kaip ūkio subjekto rizikingumą mažinanti aplinkybė (Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimo Nr. 511 7.5 p.).

Rizikos planavimui EBPO kiekvienai priežiūros institucijai rekomenduoja turėti visų prižiūrimų ūkio subjektų sąrašą, maža to – tokie atskirų priežiūros institucijų sąrašai turėtų vesti prie bendros sistemos, kuria galėtų naudotis dauguma priežiūros institucijų. Sąrašai turėtų apimti aktualius rizikos parametrus, bendruosius (būdingus visiems ar daugumai patikrinimų, tokius kaip dydis, technologijos tipas ar procesas) ir specialiuosius (būdingus tam tikroms grupėms, pvz., maisto saugumas, darbo vietos sauga) kriterijus. Taip pat rekomenduojama fiksuoti visus patikrinimus ir jų rezultatus, automatiškai generuoti kiekvieno ūkio subjekto rizikos reitingą ir patikrinimo parinkimą, filtruoti ir analizuoti duomenų ataskaitas (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, p. 191–192). Lietuvoje toks fiksavimas galėtų būti atliekamas naudojant Priežiūrą atliekančių institucijų informacinę sistemą, kuri nurodoma 2023 m. sausio 1 d. įsigaliojusiose VAĮ nuostatose (33 str. 7 d.), nors jau 2021 m. pradžioje buvo paviešinta, kad projekto „Priežiūrą atliekančių institucijų informacinės sistemos (PAIIS) sukūrimas ir įdiegimas“ įgyvendinimas yra nutrauktas (Nusiplovė ir buvusi...).

Nors su verslo patikrinimais susiję VAĮ pakeitimai tarptautinėje erdvėje vertinami kaip visapusiški ir itin novatoriški, pastarųjų metų didelę žalą aplinkai padariusi ūkio subjektų veikla ir konkretūs rezonansiniai netinkamos verslo priežiūros pavyzdžiai[81] atvėrė nacionalinės reguliavimo politikos trūkumus ir leidžia daryti prielaidą, kad ūkio subjektų veiklos patikrinimai nėra planuojami veiksmingai, o rizikos nėra įvertinamos tinkamai. Be to, verslo atstovai vis dar skundžiasi, kad priežiūros institucijos atstovai dažnai tikrina menkus ir nežymius dalykus (Žinių radijas, 2021 m. rugsėjo 8 d. laida, 5 min.[82]).

[81] 2020 m. pradžioje buvo nustatyta, jog „Grigeo Klaipėda“ leido į Kuršių marias nevalytas nuotekas ir tuo padarė didžiulę žalą aplinkai. Šis atvejis iššaukė ir kitus vandentvarkos įmonių patikrinimus, dėl ko buvo rasta nelegalių nuotekų vamzdžių Utenoje (UAB „Kibiras“) ir Kėdainiuose (AB „Nordic Sugar Kėdainiai“), taip pat plastiko dalelių UAB „Vilniaus vandenys“ nuotekose (Andrukaitytė, Jašinskienė, 2020; Zulonas, 2020); 2019 m. spalio mėn. Alytuje naudotų padangų perdirbimo įmonėje „Ekologistika“ kilęs gaisras atskleidė priežiūros trūkumus priešgaisrinės apsaugos srityje (Nakrošis, 2019).

[82] Laidoje buvo pristatytas atvejis, kai priežiūros institucija, gamintojui informavus apie galimą bakteriją sūryje, atliko 3 mėn. trukusį tyrimą dėl įmonės veiklos, nors 3 kg sūrio (18 gabaliukų) jau buvo parduoti nežinomiems pirkėjams ir tyrimas iš esmės nebuvo veiksmingas.

Specialiųjų tyrimų tarnyba taip pat vis dar turi kritikos Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos vykdomos ūkio subjektų priežiūros reguliavimui: įvertinus ūkio subjektų, turinčių Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės ar taršos leidimus, poveikio aplinkai ir visuomenės sveikatai rizikingumo kriterijus nustatyta, kad kai kurie rizikingiausi rodikliai gali būti nevertinami (pvz., jei ūkinės veiklos teritorijos riba yra arčiau kaip 500 metrų nuo gyvenamosios arba (ir) visuomeninės paskirties pastatų, taip pat arčiau kaip 100 metrų nuo paviršinio vandens telkinio pakrantės apsaugos juostos arba (ir) vandenvietės griežto režimo apsaugos juostos ribos), nors jie turi įtakos patikrinimų dažnumui ir rūšiai (Lietuvos Respublikos specialiųjų...)[83].

Kaip gerosios praktikos pavyzdys dėl rizikos vertinimo pristatoma Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, p. 128–129). Kalbant apie ES teisės įtaką, pastebėtina, kad F. Blanco ir M. Faure tyrimas atskleidė, jog maisto saugumo srityje ES teisės aktai įpareigoja taikyti rizika pagrįstą vertinimą, kaip ir aplinkos apsaugos srityje (Blanc, Faure, 2020, p. 15). Taigi didelę įtaką šios įstaigos veiklai padarė ES reikalavimai, keliami maisto saugumui, kurie buvo tinkamai ir ypač nuosekliai perkeliami. Tačiau kitose srityse Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba susilaukia kritikos[84].

Šiuo metu priežiūros institucijos yra įpareigotos nustatyti ūkio subjekto rizikingumą (VAĮ 31 str. 3 d. 3 p.). Švieslentės duomenimis, itin pažangiai rizikos vertinimo ir valdymo srityje vertinamos tokios institucijos kaip

[83] Kaip praktinį pavyzdį galima pristatyti Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo Nr. IX-1005 4, 12, 47, 48, 49, 50, 53 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 48-1 straipsniu įstatymą Nr. XIV-621. 2021 m. lapkričio 11 d. Seimas atmetė Prezidento veto ir priėmė Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo nuostatas, sudarančias pagrindą priimant sprendimą dėl reagavimo ar nereagavimo į pranešimus ar gautą informaciją apie galimus aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimus, įvertinti informacijos pagrįstumą, patikimumą, įtariamo pažeidimo keliamą grėsmę saugomai vertybei (reikšmingumas), institucijos išteklių naudojimo efektyvumą ir pagrįstumą. Prezidento vertinimu, Seimo priimtuose pakeitimuose numatoma galimybė aplinkos apsaugos kontrolės pareigūnams reaguoti arba nereaguoti į pranešimą, įvertinus informacijos apie galimą pažeidimą pobūdį bei institucijos išteklių naudojimo efektyvumą ir pagrįstumą. Prezidentas siūlė atsisakyti šių nuostatų, pagal kurias Aplinkos apsaugos departamentas galėtų nereaguoti į pranešimus apie galimus pažeidimus (Seimas iš naujo svarstys...). Tačiau panašu, kad aptartais įstatymo pakeitimais gaunamus pranešimus buvo siūloma vertinti pagal rizikos kriterijų (nors *expressis verbis* ir to neįvardijant) ir reaguoti į pavojingiausius, o į mažiau pavojingus reaguoti vėliau. Todėl nemanytina, kad yra pagrindas teigti, jog aptariamais įstatymo pakeitimais įtvirtinta pareigūnų teisė apskritai neraguoti į tam tikrus pranešimus.

[84] Pvz., nuo 2020 m. rugsėjo mėn. vykęs gyvūnų (nelegalių) veisyklų-daugyklų skandalas iškėlė aikštėn Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos aplaidų darbą (Stangytė, Šakytė, 2020).

Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Lošimų priežiūros tarnyba, VDI, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, o sąrašo žemumose figūruoja tokios institucijos kaip Lietuvos architektų rūmai, Lietuvos geologijos tarnyba, Aplinkos apsaugos agentūra (Švieslentė, 2022, p. 105–109)[85].

Taigi rizikos vertinimo lygis priežiūros institucijose tiek pagal tai, kaip kokybiškai aprašomas rizikos vertinimo procesas, tiek pagal tai, kaip tinkamai apibrėžiami rizikos vertinimo kriterijai, yra labai skirtingas. Nors rizika grindžiami patikrinimai padeda pasiekti geresnių rezultatų ir padeda išvengti pernelyg didelės administracinės naštos. Rizikos vertinimas nacionaliniu lygmeniu turėtų būti taikomas ne tik planuojant patikrinimus, bet ir kitoms priežiūros funkcijoms, tokioms kaip neplaniniai patikrinimai ar konsultacijos.

4.2.3. Pareiga planuoti patikrinimus

Valstybės institucijų atliekamus patikrinimus tiriantys mokslininkai pabrėžia pareigą planuoti patikrinimus (De Benedetto, 2014, p. 12) ir tai, kad nė vienas patikrinimas neturi vykti be priežasties (Hampton, 2005, p. 7; Macrory, 2006, p. 13). Gausesnis patikrinimų skaičius anaiptol nereiškia, jog tokiu būdu bus pasiekti geresni rezultatai, kitaip tariant – nėra nustatyto tarpusavio ryšio tarp

[85] Dažniausiai rizikos vertinimas yra susijęs su užfiksuotų pažeidimų ar gautų skundų skaičiumi ar atliktų patikrinimų rezultatais, taip pat laikotarpiu nuo paskutinio patikrinimo, tačiau yra ir pažangesnių atvejų. Štai Ryšių reguliavimo tarnyba, be kita ko, apibrėžia tokius kriterijus, didinančius ar mažinančius grėsmių, galimai sukeliamos žalos pasireiškimo tikimybę ir poveikį, pagal kuriuos vertinama ūkio subjektų, besiverčiančių elektroninių ryšių veikla, rizika: ūkio subjekto užimamos elektroninių ryšių rinkos dalis pagal abonentų skaičių; užmokesčių už Tarnybos teikiamas paslaugas ir atliekamus darbus nemokėjimas, mokėjimas ne laiku, vykdytos elektroninių ryšių veiklos ataskaitų neteikimas, vėlavimas teikti; atsakymų į Tarnybos paklausimus (raštus) nepateikimas arba vėlavimas pateikti atsakymus į Tarnybos paklausimus (raštus) ilgiau kaip 5 darbo dienas ir kt. (Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio aprašo 9 p.). Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba rizikos vertinimo kriterijus apibrėžia kaip apimančius, be kita ko, įmonės licencijuojamos veiklos apimtį; tai, ar įmonėje yra įdiegta saugios spaudos vadybos sistema ir kt. (Įmonių, turinčių saugiųjų dokumentų ir saugiųjų dokumentų blankų gamybos licencijas, priskyrimo rizikos grupei tvarkos aprašo 6 p.). Lošimų priežiūros tarnyba, be kita ko, apibrėžia tokius rizikos kriterijus: auditoriaus ar audito įmonės pareikšta nuomonė (išvada) dėl ūkio subjekto audituotos metinės finansinės ataskaitos; besikartojantys (daugiau nei 1 metus) neigiami (minusiniai) ūkio subjektų veiklos rezultatai metinėje pelno nuostolių ataskaitoje; duomenų apie lošimo įrenginius pateikimo Lietuvos lošimo įrenginių registrui trūkumai ir kt. (Prižiūrimų ūkio subjektų rizikos vertinimo ir valdymo metodikos 15 p.). Lietuvos geologijos tarnybos direktorius savo įsakymu yra nustatęs tik Lietuvos teritorijos požeminio vandens proveržio rizikos zonų ribas, o Lietuvos auditorių rūmai dar tik kelia tikslą įdiegti rūmų veiklos planavimo, rizikos valdymo bei vidaus kontrolės sistemą bei siekti ISO sertifikavimo (2021 m. Lietuvos auditorių rūmų metinė veiklos ataskaita, p. 88).

dažnesnių patikrinimų ir geresnių (saugumo) rezultatų (The World Bank Group, 2011, p. 4). Priešingai, štai atliktas tyrimas dėl mokestinių nuostatų laikymosi patvirtino, kad pernelyg didelė kontrolė gali padidinti mokesčių mokėtojų pasipriešinimą (Kirchler, Hoelzl, 2006 cituota Blanc, 2015, p. 69). Taigi per dažni patikrinimai gali nulemti jų neveiksmingumą. Kita vertus, mažas atliekamų patikrinimų skaičius gali rodyti ne aukštą teisės aktų laikymosi lygį, o atspindėti resursų, skirtų patikrinimas, trūkumą (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, 2014, p. 19).

Doktrinoje išskiriami tokie planinių patikrinimų privalumai, kaip galimybė institucijai įtvirtinti sisteminį požiūrį į teisės aktų laikymosi priežiūros procesą, nustatant sąryšį tarp konkrečių atvejų ir įgalinant prevencijos funkciją, aptinkant galimus teisės aktų nesilaikymo atvejus dar prieš jiems įvykstant, platesnė galimybė pasireikšti institucijos diskrecijai (Tilindytė, 2012, p. 40–41).

Teisiniame reguliavime yra įtvirtinta nuostata, kad ŪSVP turi būti atliekama vadovaujantis planavimo principu, reiškiančiu, kad verslo priežiūra turi būti planuojama (VAĮ 30 str. 1 d. 3 p.). VAĮ taip pat atskleidžiamas planinių patikrinimų pirminis tikslas – informacijos apie ūkio subjektą vertinimas ir metodinės pagalbos ūkio subjektui teikimas (VAĮ 33 str. 1 d.). Tai akcentuojama ir administracinės teisės doktrinoje (Deviatnikovaitė, 2021, p. 513). Planiniai patikrinimai atliekami pagal konkretų sudarytą patikrinimų planą, kuris yra tvirtinamas ŪSVP atliekančio subjekto, kuris taip pat turi patvirtinti patikrinimų plano sudarymo kriterijus, planinių patikrinimų atlikimo tvarką ir trukmę įtvirtinančias taisykles (VAĮ 33 str. 2 d. 1 p.)[86].

Planuojant patikrinimus institucijoms svarbu tinkamai numatyti patikrinimus, nustatyti kriterijus, kurie lems, kurie ūkio subjektai bus tikrinami. Todėl planuojant patikrinimus ypatingą reikšmę įgyja anksčiau aptartas rizikos vertinimas, kuris šiuo metu turi ir eksplicitišką įstatyminį pagrindą – „Ūkio subjekto veiklos planinių patikrinimų atlikimo

[86] Visos priežiūros institucijos yra patvirtinusios atitinkamas patikrinimų tvarkas: pvz., Užimtumo tarnybos Patikrinimų atlikimo tvarkos apraše aptariami planuojamų tikrinti remiamo įdarbinimo darbdavių, subsidijos gavėjų ir paramos mokymuisi paslaugų teikėjų sąrašo sudarymo kriterijai ir planinių patikrinimų periodiškumas, neplaninių patikrinimų pagrindai, pasirengimas patikrinimams ir jų atlikimas ir kt., pažymint, kad planine tvarka tikrinamų ūkio subjektų sąrašas sudaromas atsižvelgiant į atliktą ūkio subjektų rizikos vertinimą (13 p.); Ryšių reguliavimo tarnybos Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklėse taip pat aptariami planiniai ir neplaniniai patikrinimai, pirmuosius metus veiklą vykdantys ūkio subjektai, ūkio subjektų konsultavimas patikrinimų metu, pažymint, kad patikrinimų planas sudaromas vadovaujantis Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio aprašu (3 p.).

periodiškumas turi būti pagrįstas ūkio subjekto rizikingumu“ (VAĮ 33 str. 5 d.).

Pagal VAĮ nuostatas, patikrinimų planams keliamas viešumo reikalavimas – jie turi būti skelbiami verslo priežiūrą atliekančio subjekto interneto svetainėje (VAĮ 33 str. 6 d.). Be to, „Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekantis subjektas, prieš pradėdamas ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą, likus ne mažiau kaip 10 darbo dienų, privalo ūkio subjektą informuoti apie numatomą atlikti planinį patikrinimą, nurodyti atliekamo patikrinimo pagrindą, terminą, dalyką ir pateikti preliminarų dokumentų, kuriuos ūkio subjektas turi pateikti priežiūrą atliekančiam subjektui, sąrašą“ (33 str. 6 d.). Taigi vien tik patikrinimo plano paskelbimas nėra pakankama informavimo priemonė, ūkio subjektas apie tokį patikrinimą turi būti ir informuojamas individualiai. Šiomis nuostatomis ūkio subjektui sudaromos galimybės tinkamai pasirengti patikrinimui, prisidedama prie teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo įgyvendinimo, taip pat įgyvendinami procedūrinio teisingumo reikalavimai aiškiai iškomunikuojant, kokiu pagrindu ir kada bus atliekamas patikrinimas.

EIMIN informacija patvirtina, kad 2020 m. „didžioji dalis (95,5 proc.) priežiūros institucijų reguliariai viešina planinių patikrinimų planus, taip pat didžioji dalis priežiūros institucijų (93,3 proc.) informuoja ūkio subjektus apie būsimus patikrinimus“ (Švieslentė, 2020). 2022 m. šie rodikliai nežymiai padidėjo (Švieslentė, 2022, p. 42). Nors štai anksčiau buvo nustatoma, kad apie trečdalis priežiūrą atliekančių subjektų neskelbia planinių patikrinimų sąrašų (Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 29). EIMIN 2021 m. Ūkio subjektų priežiūros institucijų veiklos vertinimo apklausos ataskaitos duomenys rodo, kad 21,5 proc. ūkio subjektų nebuvo informuoti apie iš anksto atliekamą planinį patikrinimą, kai 2020 m. tokie atvejai sudarė tik 12,5 proc. Taigi priežiūros institucijos vis dar susiduria su sunkumais tinkamai įgyvendinti savo pareigą nustatytu laiku (likus ne mažiau kaip 10 darbo dienų) informuoti ūkio subjektą apie planuojamą patikrinimą.

VAĮ yra numatytas planinių patikrinimų atlikimo vienu metu apribojimas: vienu metu gali būti atliekami ne daugiau kaip du ūkio subjekto veiklos planiniai patikrinimai (VAĮ 33 str. 11 d.).

Nors EBPO nurodo, kad reikalavimas atlikti ne daugiau kaip du planinius patikrinimus vienu metu ir likus ne mažiau kaip 10 darbo dienų informuoti ūkio subjektą apie planinį patikrinimą apsunkina galimybę planinių patikrinimų metu nustatyti teisės aktų nesilaikymo atvejus (OECD. Environmental Performance Reviews, p. 68), su šia nuomone negalima visiškai sutikti. Patikrinimų planavimas yra reikalingas teisiniam tikrumui ir

teisiniam aiškumui užtikrinti, t. y. tam, kad priežiūros institucijoms paskelbus planinių patikrinimų planus ūkio subjektai galėtų tikėtis jų veiklos patikrinimo, ir dėl to, kad planuojant patikrinimus galima sumažinti jų kainą ir tausoti administracinius resursus. Tokiomis nuostatomis yra įgyvendinamas koncepcinis verslo priežiūros tikslas prioritetą teikti metodinės pagalbos teikimui, o ne ūkio subjekto baudimui. ŪSVP baudžiamąjį pobūdį mažina ir kitos planinių patikrinimų priemonės, tokios kaip poveikio priemonių, susijusių su ūkio subjekto veiklos ribojimu, netaikymas pirmaisiais metais (su tam tikromis išimtimis; VAĮ 33 str. 8–9 d.), apribojimas atlikti planinį patikrinimą 6 mėnesius po licencijos ūkio subjektui išdavimo (su tam tikromis išimtimis; VAĮ 33 str. 10 d.).

Planinių patikrinimų metu dažnai pasitelkiami kontroliniai klausimynai. EIMIN nustatė, kad kontrolinius klausimynus planiniuose ūkio subjektų veiklos patikrinimuose naudoja absoliuti dauguma priežiūros institucijų ir dauguma iš priežiūros institucijų viešai skelbia kontrolinius klausimynus savo interneto svetainėje (Švieslentė, 2020; Švieslentė, 2022, p. 36).

Vis dėlto EBPO dar 2015 metais pastebėjo, kad Lietuvoje įstatyminiu lygmeniu trūksta principinių nuostatų dėl planinių patikrinimų pagrindų (OECD. Regulatory Policy in Lithuania, 2015. p. 31). Šiam pastebėjimui reikia pritarti, kadangi netgi priėmus naujausius VAĮ pakeitimus detalesnių nuostatų dėl planinių patikrinimų pagrindų VAĮ nebuvo įtvirtinta, paliekant tai ŪSVP atliekančio subjekto kompetencijai. Nors nuostatas dėl planinių patikrinimų būtų galima papildyti reikalavimu skaidriai paskirstyti priežiūros įstaigos išteklius.

Taigi patikrinimų planavimas įgalina prevencinę priežiūros funkciją, taip pat suteikia platesnes galimybes priežiūros institucijoms nustatyti teisės aktų nesilaikymo atvejus dar prieš jiems įvykstant. Galima apibendrinti, kad planinis patikrinimas yra periodiškas ir pagal tam tikrus kriterijus, įskaitant rizikos vertinimą, atliekamas informacijos apie ūkio subjektą vertinimas, turintis atitikti viešumo reikalavimą (paskelbimas ne tik interneto svetainėje, bet ir individualus ūkio subjekto informavimas) ir pirmiausia skirtas teikti ūkio subjektui metodinę pagalbą. Jam taikomi ir tam tikri apribojimai: apribojimas atlikti daugiau nei du planinius patikrinimus vienu metu ir su tam tikromis išimtimis taikomas apribojimas atlikti planinį patikrinimą 6 mėnesius po licencijos ūkio subjektui išdavimo.

4.2.4. Neplaninių patikrinimų ekstraordinarumas

Doktrinoje pažymima, kad be išankstinio įspėjimo atliekami patikrinimai yra daug veiksmingesni ir leidžiantys geriau surinkti pagrindinius tyrimo įrodymus (Michalek, 2015, p. 15). Štai H. Anderson pažymi, kad Komisijos atliekami patikrinimai, apie kuriuos iš anksto yra neinformuojama, yra galinga priemonė nustatant ir pašalinant ES konkurencijos taisyklių pažeidimus (Anderson, 2017, p. 77). Apskritai Komisijos atliekami neplanuoti konkurencijos taisyklių laikymosi patikrinimai ES lygmeniu (angl. *dawn raids*), leidžiantys atlikti patikrinimus iš anksto nepranešus įmonių patalpose ir jų darbuotojų namuose, gali atskleisti ir nacionaliniams neplaniniams patikrinimams reikšmingus aspektus. L. Tilindytė pažymi, kad ekonominiu požiūriu neplaniniai patikrinimai, palygus su planiniais patikrinimais, paprastai pasižymi žemesne administracine kaina institucijai, kadangi tokiu atveju galbūt padarytą pažeidimą nurodo suinteresuotas asmuo ir institucijai nereikia eikvoti resursų aptinkant galbūt padarytą pažeidimą, taip tausojant ir informacijos rinkimo ir įvertinimo kaštus (Tilindytė, 2012, p. 35).

Tačiau reikia nepamiršti, kad neplaniniai patikrinimai neturėtų būti vertinami kaip veiksmingiausia priemonė nustatyti teisės aktų nesilaikymo atvejus, o naudojama daugiau kaip išimtis, prioritetą teikiant planiniams patikrinimams (The World Bank Group, 2011, p. 4; Bernatt, 2011, p. 55). Tai pažymi ir L. Tilindytė, atkreipdama dėmesį į neplaninių patikrinimų trūkumus, tokius kaip resursų eikvojimas žemo prioriteto ir riboto pobūdžio sričių patikrinimams, *ex-post* reagavimas į pažeidimą, tačiau ne į prevenciją ir pan. (Tilindytė, 2012, p. 36). Be to, neplaniniai patikrinimai yra vertinami kaip atgrasomoji priemonė (Anderson, 2017, p. 4), o teismų praktikoje ši verslo priežiūros forma vertinama kaip ekstraordinari priemonė (LVAT 2018 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje). Vis dėlto neplaniniai patikrinimai yra itin reikšminga priemonė, įgalinanti priežiūros institucijas operatyviai reaguoti ir ištirti galimus teisės aktų nesilaikymo atvejus[87].

Neplaniniai patikrinimai dėl savo pobūdžio nėra planuojami, tačiau yra vykdomi esant konkretiems teisės aktuose nustatytiems pagrindams (VAĮ 33 str. 13 d.):

[87] Štai, pvz., UAB „Perlas energija“ 2022 m. rugpjūčio 5 d. paskelbus, kad įmonė vienašališkai keičia elektros kainos tiekimo planus, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba 2022 m. rugpjūčio 8 d., gavusi Energetikos ministerijos kreipimąsi, tą pačią dieną inicijavo neplaninį patikrinimą dėl nesąžiningų sąlygų nustatymo (VVTAT inicijuoja tyrimą...). Jau 2022 m. rugpjūčio 11 d. minėta institucija paskelbė, kad UAB „Perlas energija“ sutarties sąlygos yra nesąžiningos ir kreipėsi į įmonę dėl įsipareigojimo netaikyti nesąžiningomis pripažintų sutarties sąlygų (VVTAT nustatė, kad…).

1) gavus kito kompetentingo viešojo administravimo subjekto rašytinį motyvuotą prašymą ar pavedimą atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimą arba kitos valstybės kompetentingos institucijos prašymą.

Toks kitas kompetentingas viešojo administravimo subjektas, prašantis ar pavedantis atlikti patikrinimą, nebūtinai turi būti priežiūros institucija. Be to, kaip matyti iš teismų praktikos, tai, ar kito kompetentingo viešojo administravimo subjekto prašymas ar pavedimas yra pakankamai motyvuotas, paliekama vertinti priežiūros institucijos, gavusios tokį pasikreipimą, kompetencijai. Pavyzdžiui, Vilniaus visuomenės sveikatos centras operatyviąją kontrolę atliko gavęs Vilniaus miesto savivaldybės administracijos persiųstus nagrinėti pagal kompetenciją Vilniaus miesto Antakalnio seniūnijos teritorijos dalies, artimos kartodromui, gyventojų skundus ir prašymus dėl VšĮ „Plytinės kartodromas“ veiklos šiame kartodrome (važinėjančių kartingų keliamo triukšmo) neigiamos įtakos jų gyvenamajai aplinkai (LVAT 2016 m. balandžio 12 d. nutartis administracinėje byloje). Kitu atveju Lietuvos geologijos tarnybos atlikto tyrimo ir pateiktos hidrogeologinės ataskaitos apie įmonės gręžinio požeminio mineralinio vandens eksploatacinių išteklių įvertinimą pagrindu (ataskaitoje buvo nurodoma, kad viešbutis galimai neteisėtai (neturėdamas leidimo) naudoja mineralinį vandenį iš gręžinio) Aplinkos ministerijos Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamentas atliko ūkio subjekto patikrinimą ir nustatė, kad už be leidimo išgautą mineralinio vandens kiekį pareiškėjui paskaičiuota mokėtina mokesčio didesniu tarifu suma – 456 433 Lt (LVAT 2018 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje).

2) įvertinus turimą informaciją ir kilus įtarimų dėl ūkio subjekto veiklos, kuri gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms.

Tokia informacija gali būti skirtingo pobūdžio: į ją patenka ir asmenų pasikreipimai, kuriais informuojama apie galimus ūkio subjekto atliekamus teisės aktų pažeidimo atvejus, taip pat pačios priežiūros institucijos stebėsenos metu užfiksuota informacija, sudaranti pagrindą vertinti, kad atitinkama ūkio subjekto veikla gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms. Šiuo pagrindu Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba fizinio asmens skundą, kuriuo jis prašė ištirti atvejį ir atsakyti į klausimus, susijusius su sveikatos priežiūros paslaugų teikimu kitam asmeniui, laikė gauta rašytine informacija apie sveikatos priežiūros įstaigos veiklą, kuri gali neatitikti teisės aktų reikalavimų, t. y. pagrindu pradėti neplaninį patikrinimą (LVAT 2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje).

3) gavus anoniminį skundą dėl konkretaus ūkio subjekto veiksmų ar neveikimo, kai įvertinus turimą informaciją kyla įtarimų, kad ūkio subjekto veikla gali kelti grėsmę teisės normų saugomoms vertybėms.

LVAT yra konstatavęs, kad sprendžiant, ar priežiūros institucijoje nagrinėjami anoniminiai pranešimai, turi būti vertinamos ne tik VAĮ nuostatos, reglamentuojančios išimtinai anoniminio skundo tyrimo procedūras, tačiau turi būti vadovaujamasi ir priežiūros institucijos patvirtintu neplaninių patikrinimų tvarkos aprašu bei įvertinamos priežiūros institucijos prioritetinės sritys. Konkrečioje byloje padaryta išvada, kad Valstybinės darbo inspekcijos, įgyvendinant jai iškeltus uždavinius, prioritetinė veiklos sritis yra ir nelegalaus darbo kontrolė (ypač žemės ūkio, prekybos srityse), todėl visai gaunamai su tuo susijusiai informacijai (įskaitant anoniminius pranešimus) nagrinėti taikomos Prašymų ir skundų nagrinėjimo bei asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos valstybinėje darbo inspekcijoje taisyklių nuostatos. Teismas įvertino, kad priežiūros institucija, elektroniniu paštu gavusi ir išnagrinėjusi anoniminį skundą dėl nelegalaus darbo pareiškėjo ūkyje, priimdama sprendimą atlikti neplaninį patikrinimą, neperžengė savo kompetencijos ribų ir vykdė jai teisės aktų nustatytas funkcijas (LVAT 2021 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje). Anoniminių skundų pagrindu Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos pradėjo ūkio subjekto patikrinimą dėl teršiamo Krūnelės upelio Kaune (LVAT 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje). Tokiu atveju svarbu, kad priežiūros subjektas priimtų pavedimą atlikti patikrinimą.

4) siekiant užtikrinti, kad buvo pašalinti ūkio subjekto veiklos ankstesnio patikrinimo metu nustatyti teisės aktų pažeidimai ir įgyvendinti priimti sprendimai.

Šiuo pagrindu atliekamas patikrinimas dar gali būti vadinamas grįžtamąja kontrole. Vienoje byloje Nacionalinis visuomenės sveikatos centras surašė patikrinimo aktą, kuriuo ūkio subjektui buvo duoti atitinkami nurodymai. Byloje nebuvo duomenų, kad minėtas patikrinimo aktas buvo panaikintas ar pakeistas, todėl teismas konstatavo, jog atsakovas turėjo VAĮ numatytą teisinį pagrindą atlikti grįžtamąją kontrolę (LVAT 2021 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje). Specialiajame reglamentavime gali būti nuostatų, detalizuojančių grįžtamąją kontrolę. Kaip, pavyzdžiui, pastarojoje byloje, Tiesioginės valstybinės visuomenės sveikatos kontrolės reglamento 39 punktas nustatė, kad grįžtamoji kontrolė vykdoma iš anksto neįspėjus, išskyrus atvejus, kuomet be išankstinio objekto informavimo neįmanoma įvertinti, ar pažeidimai pašalinti.

5) jeigu neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindą nustato kitas ūkio subjektų veiklos priežiūrą reglamentuojantis įstatymas.

Šiuo atveju svarbu pažymėti, kad nors verslo priežiūrą atliekantis subjektas turi patvirtinti neplaninių patikrinimų tvarkos aprašą ir trukmę, atrankos neplaniniam patikrinimui kriterijus įtvirtinančias taisykles (VAĮ 33 str. 2 d. 2 p.), t. y. priimti poįstatyminio lygmens teisės aktą, neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindas pagal pastarąjį reikalavimą turi būti nustatytas būtent įstatyme[88].

Skirtingai nei planinių patikrinimų atveju, skaičius, kiek neplaninių patikrinimų galima atlikti vienu metu, VAĮ nėra įvardijamas. LVAT savo praktikoje yra nurodęs, kad „teisės aktai nenumato draudimo skirtingoms institucijoms vienu metu atlikti ūkio subjekto neplaninį patikrinimą“ (LVAT 2021 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau manytina, kad tokiu atveju reikėtų atsižvelgti į minimalios ir proporcingos ŪSVP naštos principą, su kuriuo atliekami patikrinimai turėtų derėti.

I. Deviatnikovaitė nurodo, kad „neplaninių patikrinimų tikslas yra nustatyti, ar ūkio subjektas parduoda prekes ir (ar) teikia paslaugas laikydamasis teisės aktų nustatytų reikalavimų“ (Deviatnikovaitė, 2021, p. 513). Iš dalies galima sutikti su tokiu neplaninio patikrinimo atlikimo tikslu, tačiau, kita vertus, toks neplaninių patikrinimų tikslo apibrėžimas gali būti vertinamas kaip pernelyg siauras, kadangi kai kurių priežiūros institucijų kompetencija apima kitokios ūkio subjektų ūkinės veiklos ar objektų tikrinimą – priešgaisrinės saugos reikalavimų kontrolę, tinkamą mokesčių ar muitų sumokėjimą ir pan.[89]. Todėl neplaninio patikrinimo tikslas, esant konkretiems teisės aktuose numatytiems pagrindams, turėtų būti siejamas su siekiu užkirsti kelią žalos teisės aktais saugomų vertybių darymui ūkio subjektui užsiimant ūkine veikla. Taip pat reikia pažymėti, kad neplaniniai patikrinimai yra itin reikšminga priemonė, įgalinanti priežiūros institucijas operatyviai reaguoti ir

[88] Gana dažnai priežiūros institucijų patikrinimų tvarkos aprašuose nurodoma, kad neplaninis patikrinimas gali būti atliekamas esant bent vienam iš VAĮ 33 straipsnyje nurodytų pagrindų (pvz., Ryšių reguliavimo tarnybos Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių 30 p.) arba šie VAĮ nurodyti pagrindai yra šiek tiek modifikuojami, išsaugant jų esmę (pvz., Užimtumo tarnybos Patikrinimų atlikimo tvarkos aprašo 16 p.).

[89] Kai kurie priežiūrą atliekantys subjektai prižiūri ne ūkinę veiklą, o objektus: pavyzdžiui, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prižiūri priešgaisrinės saugos reikalavimų kontrolę pastatuose ir teritorijose ir vykdo eksploatuojamų statinių, kitų objektų valstybinę priešgaisrinę priežiūrą; Kultūros paveldo departamentas – kultūros paveldo objektus; Valstybinės kalbos inspekcijos priežiūros objektas – kalba, Viešųjų pirkimų tarnybos prižiūrimi objektai – viešieji pirkimai (Valstybės kontrolė. Ar verslo kontrolė..., 2018, p. 4).

ištirti galimus teisės aktų nesilaikymo atvejus. Tačiau ji turėtų būti naudojama kaip ekstraordinari priemonė, pirmenybę teikiant planiniams patikrinimams[90].

4.2.4.1. Kontroliniai pirkimai

Be grįžtamosios kontrolės, gali būti ir kitokių neplaninių patikrinimų formų. VAĮ atskirai kaip viena iš neplaninių patikrinimų formų išskiriami kontroliniai pirkimai. Kontrolinis pirkimas apibrėžiamas kaip „prekių ir (ar) paslaugų pirkimas, vykdomas atliekant ūkio subjekto veiklos neplaninį patikrinimą, kurio tikslas – nustatyti, ar ūkio subjektas parduoda prekes ir (ar) teikia paslaugas laikydamasis teisės aktų nustatytų reikalavimų“ (VAĮ 2 str. 6 d.). Jų ypatybė yra ta, kad, skirtingai nei neplaninių patikrinimų atvejais, kai priežiūros subjektas, pradėdamas ūkio subjekto veiklos neplaninį patikrinimą, yra įpareigotas tikrinamam ūkio subjektui pateikti sprendimo atlikti neplaninį patikrinimą kopiją[91], „Įstatymų nustatytais atvejais kontroliniai pirkimai gali būti atliekami nepateikus ūkio subjektui sprendimo atlikti neplaninį patikrinimą kopijos. Šiais atvejais sprendimo atlikti neplaninį patikrinimą kopija ūkio subjektui turi būti pateikta iš karto po atlikto kontrolinio pirkimo“ (VAĮ 33 str. 12 d.). Taigi, pirma, sprendimo apie neplaninį patikrinimą kopijos nepateikimo atvejai atliekant kontrolinį pirkimą turi būti numatyti įstatyme; antra, apie tokį kontrolinį pirkimą (neplaninį patikrinimą) ūkio subjektas turi būti informuojamas po kontrolinio pirkimo. Tačiau iš šios formuluotės nėra visiškai aišku, ar kontrolinių pirkimų atvejai taip pat turi būti nustatyti įstatyme. Atsižvelgiant į tai, kad, kaip jau aptarta, neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindas turi būti nustatytas būtent įstatyme, manytina, kad iš to išplaukia, jog ir kontrolinių pirkimų pagrindas taip pat turi būti nustatytas įstatyme.

Atliekant kontrolinį pirkimą galima praktiškai įsitikinti, ar ūkio subjekto veikla atitinka teisės aktų reikalavimus. L. Novikovienės teigimu, kontroliniai pirkimai gali būti pasitelkiami siekiant nustatyti tokius pažeidimus, kurių, be

[90] Nors EIMIN pastebi neigiamai vertinamą tendenciją, kad nuo 2019 m. neplaninių patikrinimų dalis tolydžiai didėja: 2019 m. atlikta 33 proc. neplaninių patikrinimų, 2020 m. – 41,8 proc., 2021 m. – 42,9 proc. (Švieslentė, 2022, p. 11).

[91] Kadangi administracinėje byloje Nr. eA-2467-525/2021 prieš atliekant ūkio subjekto neplaninius patikrinimus patikrinimą atliekantys priežiūros subjekto darbuotojai tikrinamo ūkio subjekto vadovui ar kitam atsakingam asmeniui neprisistatė bei nepateikė teisės aktų nustatyta tvarka patvirtinto sprendimo atlikti neplaninį (grįžtamąjį) patikrinimą kopijos, jiems nebuvo sudaryta galimybė dalyvauti patikrinime atliekant laboratorinius (triukšmo) matavimus, todėl atliekant patikrinimą buvo pažeistos pagrindinės procedūros (LVAT 2021 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje).

prekės ar paslaugos įsigijimo, būtų neįmanoma nustatyti (Novikovienė, 2019, p. 78).

Pirmiausia teisė atlikti kontrolinius pirkimus nuo 2004 m. gegužės 1 d. buvo suteikta VMI (MAĮ 33 str. 1 d. 5 p.), vėliau teisė atlikti kontrolinius tikrinimus nuo Farmacijos įstatymo įsigaliojimo 2006 m. liepos 18 d. buvo suteikta Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos inspektoriams (63 str.). Dar vėliau kontroliniai pirkimai persikėlė į kitas sritis: į aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 14^1 str.), maisto ir veterinarijos priežiūros sritį (Maisto įstatymo 11 str.) ir kt.

Pastarųjų metų teisės aktų pakeitimai lėmė, kad prekių ir paslaugų kontroliniai pirkimai nuo 2019 m. rugsėjo 1 d. buvo įvesti ir vartotojų teisių apsaugos srityje, nustatant, kad atliekant kontrolinius pirkimus gali būti daromas vaizdo ir (ar) garso įrašas, o jeigu atliekant prekių kontrolinį pirkimą pažeidimo požymių nenustatyta, kontrolinio pirkimo metu sumokėti pinigai grąžinami Valstybinei vartotojų teisių apsaugos tarnybai, o prekės – verslininkui (Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 12 str. 2 d. 5 p.). Aiškinamajame rašte teigiama, kad įgaliojimų Valstybinei vartotojų teisių apsaugos tarnybai atlikti prekių ir paslaugų kontrolinius pirkimus suteikimas leistų efektyviau vykdyti šios tarnybos funkcijas vartotojų teisių apsaugos ir ne maisto produktų rinkos priežiūros srityse, pavyzdžiui šiais atvejais: vykdant Reklamos įstatymo priežiūrą (vertinant, ar pardavėjas reklamoje nurodo neleistinus naudoti teiginius), atliekant Nesąžiningos komercinės veiklos vartotojams draudimo įstatymo pažeidimų tyrimus (kai siekiama patikrinti galimą vartotojų klaidinimą), internetinės prekybos srityje (vertinant, ar internetinę prekybą vykdantys komercinės veiklos subjektai laikosi vartotojų teisių apsaugą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų), atliekant Produktų saugos įstatymo reikalavimų laikymosi kontrolę (tikrinant, ar subjektas neparduoda pavojingų prekių) (Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymo Nr. I-675...; daugiau apie šiuos pakeitimus žr. Novikovienė, 2019, p. 76–78).

Viešojoje erdvėje kontrolinių pirkimų atvejų išplėtimas yra kritikuojamas (Mickutė. Valdžia – verslo baudėja...), o štai institucijos joms suteikiamus įgaliojimus atlikti kontrolinius pirkimus vertina teigiamai (Vartotojų teisių apsaugos tarnyba – slapti pirkimai).

Nepaisant Lietuvos laisvosios rinkos instituto kritikos (Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Ekspertizė. Ar slapti…), buvo priimti VDI įstatymo pakeitimai, įgalinantys VDI atlikti kontrolinius pirkimus, kurių tikslas – nustatyti nelegalų, nedeklaruotą darbą ar nedeklaruotą savarankišką veiklą (2019 m. gruodžio 3 d. VDIĮ Nr. XIII-2596 redakcijos 9 str. 1 d. 13 p.).

Toks pakeitimas buvo atliktas siekiant ne padidinti atliekamų neplaninių patikrinimų skaičių, bet įvesti prevencinio pobūdžio priemonę – „vien teisės normos galiojimas ir žinojimas, kad toks kontrolinis pirkimas gali būti atliktas, priverčia ūkio subjektą stengtis gerinti savo veiklą“ (Aiškinamasis raštas dėl Valstybinės darbo inspekcijos...). Taigi kontrolinių pirkimų atlikimo spektras yra plečiamas, nors Lietuvos laisvosios rinkos institutas pažymi, kad tokie patys tikslai gali būti pasiekiami tinkamai panaudojant neplaninius patikrinimus (Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Ekspertizė. Ar slapti…).

Kontroliniai pirkimai naudoti Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, pavyzdžiui, tiriant nelegalios prekybos gyvūnais atvejus (Nelegalios prekybos gyvūnais…). Iš teismų praktikos matyti, kad dažnai kontroliniai pirkimai yra atliekami alkoholio kontrolės srityje (LVAT 2020 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje ir kt.).

Atliekant kontrolinius pirkimus dažnai iškyla provokavimo atlikti teisės aktų pažeidimą klausimas. Siekiant įvertinti, ar pažeidimas buvo padarytas dėl provokacijos, būtina nustatyti, ar buvo daroma kokia nors išankstinė įtaka (poveikis) pažeidėjui, ar konkrečiais veiksmais buvo skatinama atlikti pažeidimą. Nenustačius kontrolinį pirkimą atlikusių pareigūnų veiksmų neteisėtumo (provokacinių ar kurstymo veiksmų), kontrolinis pirkimas yra teisėtas (LVAT 2021 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi kontroliniai pirkimai yra neplaninių patikrinimų forma, kurią taikant galima praktiškai įsitikinti, ar ūkio subjektas veikia laikydamasis teisės aktų reikalavimų. Pozityviojoje teisėje įtvirtinti reikalavimai suponuoja, kad sprendimo apie neplaninį patikrinimą kopijos nepateikimo atvejai atliekant kontrolinį pirkimą turi būti numatyti įstatyme ir apie tokį kontrolinį pirkimą ūkio subjektas turi būti informuojamas po kontrolinio pirkimo. Kontroliniai pirkimai gali būti naudinga patikrinimo priemonė, tačiau ji dažniau naudojama kaip pagalbinė priemonė[92]. Išimtinį kontrolinių pirkimų pobūdį pažymi ir EINMIN (Švieslentė, 2022, p. 45). Be to, dažnai kontroliniai pirkimai suteikia priežiūrai baudžiamojo pobūdžio konotaciją, todėl manytina, kad kai kuriais atvejais kontrolinio pirkimo tikslai gali būti pasiekti tinkamai panaudojant neplaninius patikrinimus ar įgalinant planinius patikrinimus bei tinkamai įvertinant rizikos veiksnius.

[92] Pvz., VDI savo atsakyme į paklausimą nurodė, kad „kontroliniai pirkimai yra nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei nedeklaruotos savarankiškos veiklos kontrolės pagalbinė priemonė, kuri šios kontrolės patikrinimų metu itin retai naudojama ūkio subjekto šešėlinės veiklos įrodymams surinkti“ (žr. Priedą Nr. 3).

4.2.4.2. Ūkio subjektų sankcionavimas

Neplaniniais patikrinimais yra reikšmingai kišamasi į ūkio subjekto veiklą, ypač, kai priežiūros institucijos turi teisę „įeiti ir atlikti patikrinimą ūkio subjekto naudojamose patalpose“, taip pat „įeiti ir atlikti patikrinimą kitose patalpose, teritorijose ir transporto priemonėse, įskaitant ūkio subjekto vadovų ir darbuotojų gyvenamąsias ir kitokias patalpas“ (Konkurencijos įstatymo 25 str.). Tiesa, tokie veiksmai – įeiti į įmonės patalpas, teritoriją – dažniausiai gali būti atliekami tik turint teismo leidimą[93].

ES teisėje taip pat kai kuriais atvejais yra numatoma išankstinio teismo leidimo sąlyga, norint priežiūros institucijai patekti į patalpas (Reglamento Nr. 1/2003 20 ir 21 str.) (*Deutsche Bahn AG*, 2015, 23–26 punktai).

Su teismo išduotu leidimu, kitaip tariant – sankcionuotu priežiūros institucijos sprendimu, priežiūros institucijos įstatymuose numatytais atvejais turi teisę imtis atitinkamų priemonių – išduoti privalomą nurodymą ir sustabdyti atliekamus ūkio subjekto veiksmus, apribojant jo ūkinę veiklą ir pritaikant skubiai įsigaliojančią priemonę, pavyzdžiui, įpareigoti ūkio subjektą pašalinti atitinkamą informaciją arba panaikinti galimybę tokią informaciją pasiekti, įpareigoti sustabdyti mokėjimus ar kitas finansines operacijas, panaikinti galimybę pasiekti neteisėtai viešai paskelbtą autorių

[93] Tikslumo dėlei reikia paminėti, kad teisę įeiti į patalpas turint teismo leidimą priežiūros institucija turi ne vien tik konkurencijos teisės pažeidimo tyrimo atveju (Konkurencijos įstatymo 25 str. 3 d.), teismo leidimo gavimas taikomas ir kitais atvejais, pvz., atliekant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 12^1 str.) ir pan. (ADTAĮ 18 str., Augalų apsaugos įstatymo 22 str. ir kt.). Tačiau, pvz., Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatyme teismo leidimų įeiti į tikrinamos mažmeninės prekybos įmonės patalpas, teritoriją gavimo tvarka įsigaliojo tik nuo 2021 m. lapkričio 1 d. (9^4 str.), o anksčiau įstatyme tokia procedūra atskirai nebuvo aptarta. Kilus teisminiam ginčui dėl tokio teismo patvirtinto leidimo neturėjimo Konkurencijos tarybai patekus į ūkio subjekto patalpas ir atlikus patikrinimą ūkio subjekto patalpose, LVAT nurodė, kad Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai atvyko į įmonės patalpas peržiūrėti pažeidimo tyrimui reikalingus dokumentus, gauti jų kopijas ir išrašus, susipažinti su mažmeninės prekybos įmonės darbuotojų užrašais, susijusiais su darbo veikla, taip pat juos bei kompiuteriuose ir bet kokiose laikmenose esančią informaciją kopijuoti, ir akcentavo, kad Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai neatliko jokio patikrinimo pareiškėjo patalpose, be to, minėto įstatymo nuostatos nedraudė Konkurencijos tarybos pareigūnams atvykti į ūkio subjekto patalpas atlikti minėtus veiksmus be teismo leidimo. Taip pat buvo paminėta ūkio subjekto teisė Konkurencijos įstatymo nustatyta tvarka apskųsti Konkurencijos tarybos pareigūnų veiksmus (LVAT 2022 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje). Kaip matysime toliau, tokia vėlesnė teisminė patalpų patikrinimo priemonės peržiūra yra suderinama su ESTT praktika (*Deutsche Bahn AG*, 2015). Nors naujausia EŽTT praktika *Kesko Senukai prieš Lietuvą*, 2023, suponuoja, kad ne visais atvejais teismų praktikoje galima kliautis tolesnės galutinio administracinio sprendimo teisminės peržiūros galimybe.

teisių saugomą turinį, blokuojant interneto domeno vardą, identifikuojantį interneto svetainę ir pan.[94]. J. Einikienė nurodo, kad sankcionavimu yra siekiama užtikrinti teisėtumą ir pagrįstumą ŪSVP procese, operatyvaus tyrimui reikalingos informacijos rinkimo ir gavimo, operatyvaus reagavimo į rinkos dalyvių neteisėtą elgesį ir neigiamų padarinių bei galbūt didesnės žalos užkardymo (Einikienė, Pranešimas „Sankcionavimas administraciniame..., 2021).

Vadovaujantis nuo 2019 m. rugsėjo 1 d. galiojančiais Vartotojų teisių apsaugos įstatymo pakeitimais (konkrečiai – 49^1 str.), Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba turi teisę duoti interneto prieigos paslaugų teikėjams, teikiantiems paslaugas pardavėjams, paslaugų teikėjams, kurie šiomis paslaugomis naudojasi vykdydami veiklą, kuria šiurkščiai ar sistemingai pažeidžiami vartotojų apsaugos reikalavimai, privalomus nurodymus panaikinant galimybę pasiekti informaciją, blokuojant interneto domeno vardą, identifikuojantį interneto svetainę, tol, kol nepašalinami pažeidimai. Šie įstatymo pakeitimai buvo inicijuoti dėl to, kad Valstybinė vartotojų teisių

[94] Tokius sankcionavimo proceso veiksmus turi kompetenciją atlikti, pvz.:

-Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas pagal Tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymą turi teisę duoti privalomuosius nurodymus informacijos prieglobos paslaugų teikėjui skubiai pašalinti informacijos prieglobos paslaugų teikėjo saugomą informaciją, naudojamą tabako gaminių ir (ar) su tabako gaminiais susijusių gaminių reklamai ar vykdomai vidaus ir tarpvalstybinei nuotolinei prekybai tabako gaminiais ir (ar) su tabako gaminiais susijusiais gaminiais, arba panaikinti galimybę tokią informaciją pasiekti (19^1 str.);

-Lošimų priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos pagal Azartinių lošimų įstatymą, atlikusi tyrimą ir nustačiusi, kad nelegalios lošimų veiklos vykdytojas Lietuvos Respublikoje organizuoja nuotolinius lošimus, turi teisę duoti privalomus nurodymus mokėjimo, kredito ar kitai finansų įstaigai iki 5 dienų sustabdyti mokėjimus ar kitas finansines operacijas, susijusias su nelegalią nuotolinių lošimų veiklą Lietuvos Respublikoje vykdančiu subjektu, įskaitant atsiskaitymus už dalyvavimą nelegalios lošimų veiklos vykdytojų organizuojamuose lošimuose, laimėjimų išmokėjimus, statomų sumų priėmimus nelegaliai lošimus organizuojančio subjekto naudai (20^7 str.);

-Lietuvos bankas, turėdamas pagrindą įtarti, kad nuotoliniu būdu (naudojant ryšio priemones) Lietuvos Respublikoje nelegaliai, tai yra neturint finansų rinką reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatyta tvarka suteiktos teisės arba kitaip pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, yra siūloma įsigyti arba pasirašyti finansinių priemonių, siūlomos ir (arba) teikiamos draudimo arba finansinės paslaugos, pagal Lietuvos banko įstatymą turi teisę duoti privalomus nurodymus tinklo paslaugų teikėjui skubiai panaikinti galimybę pasiekti informaciją, kuri naudojama siekiant nelegaliai siūlyti įsigyti arba pasirašyti finansinių priemonių, teikti draudimo ir (arba) finansines paslaugas ir pan. (42 str. 7 d.);

-Lietuvos radijo ir televizijos komisija, įgyvendindama Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo nuostatas, turi teisę duoti interneto prieigos paslaugų teikėjams privalomus nurodymus panaikinti galimybę pasiekti neteisėtai viešai paskelbtą autorių teisių saugomą turinį, blokuojant interneto domeno vardą, identifikuojantį interneto svetainę, tol, kol nepašalinamas autorių teisių saugomo turinio pažeidimas (78 str.).

apsaugos tarnyba nuolat sulaukdavo vartotojų pranešimų apie interneto svetainėse siūlomas įsigyti įvairias prekes, o patikrinus interneto svetainę būdavo nustatoma, jog domenas priklauso trečiosiose valstybėse registruotai įmonei, nors jų vykdoma veikla iš esmės orientuota tik į Lietuvos vartotojus – informacija teikiama lietuvių kalba (Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymo Nr. I-675...). Šie pakeitimai buvo siejami ir su Europos Parlamento ir Tarybos 2017 m. gruodžio 12 d. reglamentu (ES) 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004, numatančiu už vartotojų interesų apsaugą atsakingų institucijų įgaliojimus pašalinti turinį arba apriboti prieigą prie elektroninės sąsajos, nurodyti prieglobos paslaugų teikėjui pašalinti, pasyvinti arba apriboti prieigą prie elektroninės sąsajos (9 str.). L. Novikovienė pažymi, kad „prieigos prie interneto svetainės ribojimas taikytinas daugiau kaip papildoma, bet ne pagrindinė vartotojų teisių apsaugos priemonė“, bei akcentuoja proporcingumo principą, siekiant tikslo ir vertinant galimą žalą (Novikovienė, 2019, p. 81).

ES teisėje yra numatyta ir daugiau įpareigojimų valstybėms narėms imtis sankcionavimo priemonių. Elektroninės komercijos direktyvos Nr. 2000/31 preambulės 40 konstatuojamoje dalyje nurodoma, kad „paslaugų teikėjai turi tam tikromis aplinkybėmis imtis priemonių, kad užkirstų kelią nelegaliai veiklai arba ją sustabdytų“. Tos pačios direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad „Valstybės narės užtikrina, kad pagal nacionalinę teisę galimos teisminės priemonės dėl informacinės visuomenės paslaugų veiklos leistų greitai imtis priemonių, įskaitant laikinų, skirtų nutraukti bet kokį įtariamą pažeidimą ir užkirsti kelią tolesniam susijusių interesų pažeidimui“. Direktyvos 2001/29/EB dėl autorių teisių ir gretutinių teisių informacinėje visuomenėje tam tikrų aspektų suderinimo preambulės 59 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad „teisių turėtojai turėtų turėti galimybę prašyti teismo uždraudimo tarpininkui, perduodančiam trečiojo asmens daromą saugomo kūrinio ar kito objekto pažeidimą tinkle. <...> Tokių uždraudimų sąlygas ir aplinkybes turėtų nustatyti valstybių narių nacionalinė teisė.“

Galima išskirti, kad vienu atveju teismo leidimas yra būtinas patikrinimo veiksmams atlikti (pvz., kai būtina įeiti ir atlikti patikrinimą ūkio subjekto naudojamose patalpose, užantspauduoti ūkio subjekto naudojamas patalpas tokiam laikotarpiui ir tokiu mastu, koks būtinas patikrinimui, gauti informaciją apie elektroninių ryšių paslaugų abonentus ar registruotus elektroninių ryšių paslaugų naudotojus ir pan.). Kitu atveju teismo leidimo – priežiūros institucijos sprendimo sankcionavimo – siekiama privalomu

nurodymu pritaikant nedelsiant įsigaliojančią priemonę (pvz., stabdyti ar riboti prieigą prie interneto svetainės ar atlikti kitus veiksmus), kuria norima užkirsti kelią galimo pažeidimo darymui, o ne surinkti duomenis tyrimui. ŪSVP institucija, atlikusi tyrimą ir nustačiusi ūkio subjekto atliekamą teisės aktų pažeidimą, gali imtis priemonių taikyti tam tikras veiklą ribojančias priemones, t. y. teismui sankcionavus, išduoti privalomąjį nurodymą. Taigi teoriškai minėtas priemones galima atriboti pagal siekiamus tikslus. Tačiau abi šias priemones – patikrinimo priemonę ir privalomu nurodymu taikomą priemonę – yra pagrindas apibendrintai vertinti kaip ūkio subjekto veiklą ribojančias priemones, taikomas ūkio subjekto veiklos neplaninio patikrinimo procese, gavus teismo leidimą – atlikus sankcionavimo procesą[95].

Paprastai prašyme dėl patikrinimo priemonės taikymo, pavyzdžiui, teismo leidimo įeiti į ūkio subjekto patalpas, teritoriją, turi būti nurodomi įtariamų pažeidimų pobūdis ir numatomi tyrimo veiksmai (Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 9^4 str. 2 d.; ADTAĮ 18 str. 2 d). Prašyme sankcionuoti priežiūros institucijos sprendimą – privalomą nurodymą – taip pat turi būti nurodytas tokio sprendimo priėmimo faktinis ir teisinis pagrindas bei tai pagrindžiantys įrodymai, kita būtina medžiaga (pvz., Visuomenės informavimo įstatymo 33 str. 4 d.; Energetikos įstatymo 8 str. 14 d. ir kt.)[96]. Tai, kad teismas sankcionavimą taiko tik įvertinęs priežiūros institucijos prašymo pagrįstumą, rodo, kad tokiais priežiūros institucijų prašymais siekiamos taikyti ūkio subjekto veiklą ribojančios priemonės yra išimtinio pobūdžio, kurių taikymą reikia motyvuoti.

Tačiau administracinėje teisėje yra ir kitokio pobūdžio privalomųjų nurodymų. Štai, pavyzdžiui, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos privalomasis nurodymas dėl savavališkos statybos padarinių pašalinimo. Pagal Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 2 straipsnio 2 dalį, privalomasis nurodymas – tai teritorijų planavimo

[95] Patikrinimo procese galimas ir kitokių priemonių taikymas, kuriam paprastai nereikalingas teismo leidimas, pvz., laikinųjų priemonių taikymas. Tokiu atveju prieš taikant laikinąsias priemones ūkio subjektui suteikiama teisė pateikti paaiškinimus (Konkurencijos įstatymo 26 str.; Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 9^3 str.).

[96] Pastebėtina, kad sankcionavimo procesas ŪSVP srityje turi tam tikrų paralelių su kitose srityse taikomomis priemonėmis. Štai ANK 593 straipsnio 1 dalyje yra išvardyta, kokius veiksmus turi teisę atlikti administracinius nusižengimus tiriantys pareigūnai, tarp kurių ir tokie veiksmai, kaip atlikti įvykio vietos, patalpų, vietovių, daiktų ir dokumentų apžiūras, atlikti parodymų patikrinimą vietoje ir kt. Pagal to paties straipsnio 2 dalį, „atliekant šio straipsnio 1 dalyje nurodytus veiksmus, *mutatis mutandis* taikomos Baudžiamojo proceso kodekso nuostatos“. Baudžiamojo proceso kodekso 145 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „Krata daroma motyvuota ikiteisminio tyrimo teisėjo nutartimi“.

valstybinę priežiūrą ar statybos valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos ar pareigūno įpareigojimas viešojo administravimo subjektui, kitam juridiniam asmeniui ar jo padaliniui, kitai juridinio asmens statuso neturinčiai organizacijai ar jos padaliniui, fiziniam asmeniui per nustatytą terminą pateikti dokumentus, informaciją, pašalinti teritorijų planavimą ar statybą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus, panaikinti ar pakeisti neteisėtai priimtą administracinį sprendimą, atlikti kitus šiame įstatyme nurodytus veiksmus.

Teismų praktikoje pažymima, kad privalomasis nurodymas, kaip valstybinio administravimo subjekto įpareigojimas asmeniui arba ūkio subjektui per tam tikrą terminą įgyvendinti tam tikrą sritį reglamentuojančių įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimus arba imtis priemonių, kad įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimų arba žalos būtų išvengta ar ji sumažinta, arba likviduoti dėl įstatymų ar kitų teisės aktų pažeidimo atsiradusias pasekmes, taikomas teritorijų planavimo ir aplinkos apsaugos, finansų rinkų priežiūros, energetikos ir ryšių reguliavimo bei kitose viešosios teisės srityse. Pagrindiniai privalomojo nurodymo, kaip administracinio akto rūšies, privalumai (veiksmingumas) yra sietini su keliais pagrindiniais jų bruožais: greitumu – privalomieji nurodymai taikomi nedelsiant ir neužkerta kelio administracinės kontrolės (priežiūros) tikslų siekti griežtesnėmis priemonėmis; paprastumu – pažeidėjui suteikiama galimybė pačiam imtis reikalingų veiksmų (iki tam tikro laiko nereikalingas valstybės prievartos mechanizmo taikymas) (LAT 2022 m. spalio 5 d. nutartis civilinėje byloje).

Taigi priežiūros institucijos (be teismo sankcionavimo) priimamas privalomas nurodymas skiriasi nuo to privalomojo nurodymo, kurio teisiniam veikimui reikalinga teismo sankcija, kitaip tariant – teismo patvirtinimas, kad yra pagrindas ūkio subjektui taikyti priežiūros institucijos privalomame nurodyme numatytą priemonę – skubiai panaikinti galimybę pasiekti informaciją, panaikinti galimybę pasiekti neteisėtai viešai paskelbtą autorių teisių saugomą turinį, blokuojant interneto domeno vardą, identifikuojantį interneto svetainę ar pan.[97]. Tokie privalomi nurodymai taip pat taikomi nedelsiant – jie įgauna poveikį teismui atlikus sankcionavimą, tačiau ūkio subjektui nėra suteikiamas tam tikras laikotarpis savarankiškai imtis

[97] Dėl prieigos prie interneto tinklalapio linkomanija.net blokavimo, kaip autorių teisių ir kitų intelektinės nuosavybės teisių gynimo priemonės, žr. LAT 2019 m. liepos 4 d. nutartį civilinėje byloje.

atitinkamų veiksmų, kad pažeidimas būtų pašalintas (taip pat galima taikyti ne vieną poveikio priemonę[98]).

Pozityviojoje teisėje yra ir dar kitokio pobūdžio privalomųjų nurodymų. Štai Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos duodamo privalomojo nurodymo ypatumas yra tas, kad institucijai išdavus privalomąjį nurodymą per tam tikrą terminą įgyvendinti aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimus arba imtis atitinkamų priemonių ir asmeniui jo neįgyvendinus, institucija turi kreiptis į teismą dėl įpareigojimo asmeniui, kuriam duotas privalomasis nurodymas, įvykdyti privalomajame nurodyme nustatytus reikalavimus (Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo 26 str.; LVAT 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje B). Taigi skirtingai nei sankcionavimo atveju, kai teismo leidimas gaunamas prieš išduodant privalomąjį nurodymą (*ex ante*), šiuo atveju privalomojo nurodymo įvykdymui užtikrinti reikalingas teismo *a posteriori* patvirtinimas.

Sankcionavimo procesui tiek kreipiantis dėl leidimo taikyti patikrinimo priemonę, tiek išduodant privalomą nurodymą paprastai yra būdingas slaptumas. Dažniausiai priežiūros institucijos pateiktą prašymą duoti leidimą atlikti prašomus veiksmus teismas turi išnagrinėti per itin trumpą laiko tarpą (3 darbo dienos ar 72 val.)[99]. Atsisakius išduoti tokį leidimą, priežiūros institucija turi galimybę pateikti apeliacinį skundą. Sankcionavimo proceso ypatybė yra ta, kad ūkio subjektas, dėl kurio veiklos kreipiamasi, tame procese

[98] Pvz., LVAT 2017 m. spalio 31 d. sprendime administracinėje byloje buvo taikytas vien tik audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų, televizijos programų ir (ar) atskirų programų, ir (ar) katalogų priėmimo sustabdymas Lietuvos Respublikos teritorijoje ilgiau kaip 72 valandoms; LVAT 2022 m. sausio 19 d. nutartyje administracinėje byloje B nurodyta Lietuvos Respublikoje veikiantiems tinklo paslaugų teikėjams skubiai panaikinti galimybę pasiekti interneto svetainę www.sll365.com, nukreipiant paslaugų gavėjus į informacinį tinklalapį blokuojama.lpt.lt, taip pat duoti privalomi nurodymai mokėjimo, kredito ir kitoms finansų įstaigoms nutraukti mokėjimus ar kitas finansines operacijas, susijusias su ūkio subjektu, ir įtraukti interneto domeno vardą sll365.com į Nelegalios lošimų veiklos vykdytojų sąrašą.

[99] Pvz., Konkurencijos įstatymo 27 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad „Prašymas dėl teismo leidimo atlikti tyrimo veiksmus, taikyti ūkinės veiklos apribojimus išdavimo turi būti išnagrinėtas ir priimta nutartis ne vėliau kaip per 72 valandas nuo prašymo pateikimo momento“; Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo 78 straipsnio 10 dalyje numatyta, kad „Vilniaus apygardos administracinis teismas Lietuvos radijo ir televizijos komisijos prašymą sankcionuoti Lietuvos radijo ir televizijos komisijos sprendimą išnagrinėja ir priima motyvuotą nutartį šį prašymą patenkinti arba atmesti ne vėliau kaip per 3 kalendorines dienas nuo prašymo gavimo dienos“; Azartinių lošimų įstatymo 20^7 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „Prašymas išduoti leidimą atlikti veiksmus turi būti išnagrinėtas ir nutartis priimta ne vėliau kaip per 3 dienas nuo prašymo išduoti leidimą atlikti veiksmus pateikimo momento“ ir kt.

nedalyvauja – jam nėra suteikiama teisė pateikti paaiškinimus ar nedelsiant apskųsti teismo sprendimą išduoti leidimą priežiūros institucijai atlikti prašomus veiksmus. Ūkio subjektas turi teisę bendra tvarka ginčyti priežiūros institucijos galutinį administracinį sprendimą, kuriuo baigta patikrinimo procedūra, ir tokiu būdu *inter alia*, patikrinti, ar sankcionavimas buvo pagrįstas. Nors reikia pažymėti, kad tam tikrais atvejais priežiūros institucijos administracinio akto atlikti patikrinimo veiksmus (pvz., įeiti į patalpas), sankcionuoto teismo, teisėtumą ir pagrįstumą galima patikrinti, vadovaujantis specialiuoju teisiniu reguliavimu (pvz., vadovaujantis Konkurencijos įstatymo 32 straipsnio 1 dalimi; taip pat žr. LVAT 2022 m. gruodžio 28 d. nutartį administracinėje byloje).

V. Mizaras kritikuoja apribotą ūkio subjekto teisę dalyvauti sankcionavimo procese, t. y. tai, kad leidimai viešojo administravimo subjektams taikyti griežto pobūdžio ir ūkio subjektų veiklą itin ribojančias priemonės (pvz., riboti ar blokuoti prieigą prie interneto svetainių) išduodami be ūkio subjekto dalyvavimo teisme ar jų informavimo (Mizaras, Pranešimas „Pagrindinių teisių..., 2020, 3 val. 15 min.). Į tai, kad taikant ūkio subjektų sankcionavimą apribojamos ūkio subjekto teisės į gynybą, kitoje konferencijoje dėmesį atkreipė ir J. Einikienė (Einikienė, Pranešimas „Sankcionavimas administraciniame..., 2021, 6 val. 26 min.).

LVAT praktikoje pažymima, kad Vilniaus apygardos administracinio teismo nutartis, kuria buvo sankcionuotas Lietuvos radijo ir televizijos komisijos sprendimas, negali užkirsti kelio suinteresuotiems asmenims ginti savo galbūt pažeistas teises ir interesus (žr. LVAT 2014 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje). Tačiau teismo atliktas sankcionavimas nereiškia, kad tokiu būdu buvo iš esmės patikrintas priežiūros institucijos sprendimo teisėtumas ir pagrįstumas (LVAT 2017 m. spalio 31 d. sprendimas administracinėje byloje). Taigi tolesnė priežiūros institucijos sprendimo peržiūra materialiuoju požiūriu yra galima.

LVAT 2022 m. sausio 19 d. nutartyje administracinėje byloje B, įvertinęs Azartinių lošimų įstatymo 20^7 straipsnio 2 dalies nuostatas ir šio teisinio reglamentavimo paskirtį – taikyti kovos su nelegalios nuotolinių lošimų veiklos vykdytojais priemones, šiam tikslui būtiną operatyvumą ir įstatymo leidėjo numatytą pateiktos informacijos ir planuojamų veiksmų slaptumo užtikrinimą, pagrįstomis pripažino pirmosios instancijos teismo išvadas, kad Azartinių lošimų įstatymo 20^7 straipsnio nuostatos yra specialios ir Lošimų priežiūros tarnyba, kreipdamasi į teismą dėl leidimo išdavimo veiksmams atlikti, neprivalo informuoti pareiškėjo apie pradėtą tyrimą, paprašyti jo paaiškinimo. To nenustato nei minėtos tarnybos nuostatai, nei jos atliekamų

tyrimų taisyklės, nei kiti teisės aktai. LVAT pažymėjo, kad pažeidėjo informavimas apie numatytų priemonių taikymą gali būti kliūtimi efektyviam jų taikymui, jo interesų apsaugą užtikrina Lošimų priežiūros tarnybos prašymo išduoti leidimą teisminė patikra bei galimybė ginčyti pritaikytų priemonių pagrįstumą bei teisėtumą, teisminiame procese reikalaujant apginti pažeistas teises bei išsakant visus savo prieštaravimus ir argumentus. Tokias išvadas LVAT padarė vertindamas Lošimų priežiūros tarnybos įsakymo „Dėl nelegalios lošimų veiklos vykdymo interneto svetainėje www.sll365.com“, kuriame konstatuota, kad bendrovė yra laikytina nelegalios lošimų veiklos vykdytoja Lietuvos Respublikoje, teisėtumą ir pagrįstumą.

ESTT praktika sudaro pagrindą spręsti, kad vėlesnė teisminė kontrolė gali kompensuoti *ex ante* teisminės kontrolės trūkumą dėl patikrinimo priemonės taikymo. Štai ESTT byloje *Deutsche Bahn AG*, 2015, pažymėjo, kad prieinamos apsaugos priemonės ir vėlesnė galimybė teisminiu būdu patikrinti sprendimo dėl patikrinimo priemonės (atliekamų įmonės patalpų patikrinimo) teisėtumą kompensuoja *ex ante* peržiūros trūkumą. Darydamas tokią išvadą ESTT vadovavosi ir EŽTT praktika: „EŽTT mano, kad *a posteriori* teisminė kontrolė leidžia kompensuoti išankstinio teismo leidimo nebuvimą, taigi yra pagrindinė garantija užtikrinant nagrinėjamos tikrinimo priemonės suderinamumą su Konvencijos 8 straipsniu“ (32 punktas). ESTT turi jurisdikciją vykdyti Komisijos priimto sprendimo atlikti patikrinimą teisėtumo kontrolę; pagrindinė teisė į būsto neliečiamybę, saugoma pagal Konvencijos 8 straipsnį, nepažeidžiama nesant išankstinio teismo leidimo; nenustatytas joks Chartijos 7 straipsnio pažeidimas (33–36 punktai). S. L. Kalėda taip pat pažymi, kad Chartijos 47 straipsnis suponuoja *ex post* taikytos priemonės (autoriaus aptartu atveju – blokuojant interneto svetaines) teisminę peržiūrą (Kalėda, 2017, p. 223).

Tačiau tai, kad taikant ūkinės veiklos apribojimą teisme ūkio subjektui nėra suteikiama teisė būti išklausytam, kelia rimtų abejonių dėl tokio teisinio reguliavimo suderinamumo su Konstitucijos nuostatomis, kurios garantuoja kiekvieno asmens, traukiamo teisinės atsakomybėn, teisę būti išklausytam. Šias abejones galėtų pašalinti Konstitucinio Teismo išaiškinimas[100].

[100] Papildomai svarbu pažymėti, kad EŽTT yra suformavęs procedūrinių garantijų rinkinį, aktualų taikant interneto prieigos blokavimo priemones, tokias kaip išankstinis suinteresuotų šalių informavimas apie blokavimo priemones, siekiant užtikrinti, kad interneto tinklalapių savininkai dalyvautų blokavimo procese; valdžios institucijų pareiga atlikti blokavimo priemonių poveikio vertinimą prieš jas taikant arba pateisinti poreikį skubiai taikyti šias priemones; suteikti galimybę interneto tinklalapių savininkams pašalinti neteisėtą turinį; suteikti teisę ginčyti poveikio priemonę teisme (*OOO Flavus ir kiti prieš Rusiją* (2020), 40–43 punktai; *Bulgakov prieš Rusiją* (2020), 35–37 punktai;

Kita vertus, tokiu sankcionavimo procesu yra siekiama ypatingų tikslų. Kaip pažymi LVAT, „pažeidėjo informavimas apie numatytų priemonių taikymą gali būti kliūtimi efektyviam jų taikymui, jo interesų apsaugą užtikrina Tarnybos prašymo išduoti leidimą teisminė patikra bei galimybė ginčyti pritaikytų priemonių pagrįstumą bei teisėtumą, teisminiame procese reikalaujant apginti pažeistas teises bei išsakant visus savo prieštaravimus ir argumentus“ (LVAT 2022 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje B).

Procedūrinių teisių klausimai neplaninių patikrinimų kontekste yra aktualūs ir kitais aspektais. H. Anderson, tirdama Komisijos atliekamus neplaninius patikrinimus dėl kartelių, pažymi, kad Komisijos priemonės gali turėti neigiamą poveikį įmonių teisei į gynybą, ypač kai neplaninių patikrinimų esminis elementas yra atlikti tyrimą apie jį iš anksto nepranešus, kas gali turėti įtakos įmonės nepasiruošimui apginti savo teises (Anderson, 2017, p. 8). Pagrindinių teisų apsauga yra svarbi ir todėl, kad teisė įeiti įmonės patalpas ar net jos darbuotojų namus ir jose atlikti kratą, užplombuoti patalpas, daryti dokumentų kopijas ir prašyti paaiškinimų vietoje gali paliesti daugelį pagrindinių asmens teisių (Anderson, 2017, p. 181).

Todėl vertinama, kad neplaniniai patikrinimai, apie kuriuos priežiūros institucijos viešai neskelbia ir apie kuriuos ūkio subjektas nėra informuojamas iš anksto, turi atitikti proporcingumo principo suponuojamus reikalavimus. H. Anderson pažymi, kad konkurencijos teisės kontekste proporcingumo principas gali būti taikomas siekiant užtikrinti, kad bet koks konkurencijos institucijų įsikišimas apsiribotų tuo, kas būtina, ir nesudarytų neproporcingos naštos asmeniui, dėl kurio yra atliekamas tyrimas (Anderson, 2017, p. 150). Atliekamų patikrinimų ir proporcingumo principo tarpusavio ryšį savo daktaro disertacijoje akcentuoja ir I. Danėlienė (Danėlienė, 2012, p. 236–238; 319–320). Teisės doktrinoje analizuojant patikrinimus dėl konkurencijos teisės pažeidimų, kurie, kai minėta, gali būti įkvėpimo šaltiniu kalbant apie neplaninius patikrinimus apskritai, pažymima, kad ūkio subjektų ūkinės veiklos laisvę ir teisę į privatumą galima riboti tik tuo atveju, jei yra užtikrinamos procedūrinės garantijos ir jei patikrinimo tikslas negali būti pasiektas mažiau ribojančiomis priemonėmis (De Benedetto, 2014, p. 12; Bernatt, 2011, p. 50).

Pavyzdžiui, pagal ESTT praktiką Komisijos atliktas patikrinimas (sprendimas surinkti reikalingą informaciją) laikytas proporcingu, kadangi buvo pateisinamas siekiamu tikslu konkrečiu atveju. Kitaip tariant, kai sprendimu dėl tyrimo tik leidžiama Komisijai surinkti įrodymus, būtinus

Engels prieš Rusiją (2020), 31 punktas; *Vladimir Kharitonov prieš Rusiją*, (2020), 43–45 punktai).

siekiant įvertinti, ar buvo pažeista ES teisė, toks sprendimas nepažeidžia proporcingumo principo (*National Panasonic prieš Komisiją*, 28–30 punktai). Byloje *Roquette Frères SA* ESTT pažymėjo, kad „Numatomų prievartos priemonių proporcingumo kontrolė tyrimo objekto atžvilgiu reikalauja nustatyti, ar šios priemonės, palyginti su nagrinėjamo tyrimo objektu, nėra neproporcingas ir netoleruotinas kišimasis“ (*Roquette Frères SA*, 2002, 76 punktas). Be to, ESTT vertinimu, „kompetentingas nacionalinis teismas turi turėti galimybę atsisakyti suteikti leidimą taikyti prašomas prievartos priemones, jeigu įtariamas konkurencijos pažeidimas yra mažareikšmis, manomas atitinkamos įmonės dalyvavimas pažeidime nežymus, ieškomi įrodymai nelabai reikšmingi tam, kad su viešosios valdžios panaudojimu susijęs kišimasis į juridinio asmens privačios veiklos sritį tyrimo tikslų atžvilgiu būtų aiškiai proporcingas ir toleruotinas“ (*Roquette Frères SA*, 2002, 80 punktas).

Taigi, patikrinimus pripažįstant teisių ribojimu, šis ribojimas turėtų atitikti proporcingumo reikalavimus. Atitinkamai ir kreipiantis į teismą dėl ūkio subjekto veiklos sankcionavimo turi būti įvertinama, ar tokia priemonė atitinka proporcingumo kriterijus.

Apibendrinant, ūkio subjekto veiklos sankcionavimo procesas – tai neplaninio patikrinimo dalis, kuria vienais atvejais, gavus teismo leidimą, siekiama atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimo veiksmus, kitu atveju – išduoti privalomąjį nurodymą, siekiant pritaikyti nedelsiant įsigaliojančią priemonę, kuria norima užkirsti kelią galimo pažeidimo darymui, o ne surinkti duomenis tyrimui. Sankcionavimo procesui yra būdingas operatyvumas ir slaptumas. Tačiau tai, kad taikant minėtas ūkinės veiklos ribojimo priemones teisme ūkio subjektui nėra suteikiama teisė būti išklausytam, kelia rimtų abejonių dėl tokio teisinio reguliavimo konstitucingumo.

4.3. Poveikio priemonių taikymas

VAĮ pagrindu verslo priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijai priklauso poveikio priemonių taikymo funkcija ir didelės dalies verslo subjektų veiklos patikrinimų rezultatas neišvengiamai yra įvairaus pobūdžio poveikio priemonių taikymas. Skiriant poveikio priemones, kaip jau minėta anksčiau, ūkio subjektams yra taikoma administracinė atsakomybė (Markevičiūtė, 2022, p. 188). Tačiau reikia pažymėti, kad terminas „poveikio priemonės“ verslo priežiūrą reglamentuojančiuose įstatymuose nėra vartojamas unifikuotai: tam tikrais atvejais vartojamas poveikio priemonių terminas (pvz., VAĮ, Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatyme, Sveikatos sistemos įstatyme, Bankų

įstatyme ir kt.), finansinės administracinės sankcijos (pvz., VDIĮ) ar ekonominės sankcijos (pvz., Pašto įstatyme, Aplinkos apsaugos įstatyme, Alkoholio kontrolės įstatyme ir kt.), kontrolės priemonės ir sankcijos (Sveikatos priežiūros įstatymas) ir pan.[101]

VAĮ poveikio priemonėms taikomas *ultima ratio* principas: „poveikio priemonės ūkio subjektams taikomos tik tada, kai ūkio subjektų veiklos priežiūros tikslų negalima pasiekti kitu būdu“ (VAĮ 30 str. 1 d. 1 p.). Be to, įtvirtintas proporcingumo pažeidimo pobūdžiui ir juo padarytai žalai kriterijus.

Teisės normos struktūros dalį, numatančią neigiamą poveikio priemonę už teisės aktų pažeidimą, ar neigiamą poveikio priemonę, taikomą teisės aktų pažeidėjui, teisėje yra įprasta vadinti sankcija (daugiau žr. Lastauskienė, 2003; Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 88–95). Administracinės atsakomybės taikymo sąlygos, kaltės nustatymo taisyklės, atsakomybę lengvinančios ir sunkinančios aplinkybės, atleidimo nuo administracinės atsakomybės sąlygos, senaties klausimai ir kt. išsamiai analizuojami M. Markevičiūtės daktaro disertacijoje, todėl poveikio priemonės individualizavimo klausimai šioje dalyje atskirai neanalizuojami. Nepretenduojant pateikti apibendrinto sankcijos ar administracinės sankcijos vertinimo teisiniu požiūriu (šiais klausimais žr. Andrijauskaitė, 2022, p. 27–117), šiame skyriuje aiškinamasi poveikio priemonių samprata ir poveikio priemonių tikslas verslo priežiūros kontekste.

4.3.1. Poveikio priemonių samprata

VAĮ poveikio priemonė apibrėžta kaip viešojo administravimo subjekto priimtu administraciniu sprendimu asmeniui sukuriama konkreti pareiga, panaikinama arba ribojama suteikta subjektinė teisė (2 str. 11 d.; 2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija). Iš šio apibrėžimo matyti, kad

[101] Administracine atsakomybe taikomų nuobaudų / poveikio priemonių sistemą plačiau apžvelgia M. Markevičiūtė, taip pat išskirdama, kokios skirtingos ūkio subjektams taikomos poveikio priemonės yra įtvirtintos skirtinguose įstatymuose, tokios kaip baudos, paskelbimas apie pažeidimą, įspėjimas, pažeidimo įrankio / objekto konfiskavimas (taikoma itin retai), įpareigojimas nutraukti pažeidimą, įpareigojimas atlikti veiksmus, atkuriančius padėtį iki pažeidimo / atlyginti žalą / nuostolius, ūkinės veiklos apribojimas, licencijos / leidimų sustabdymas ar panaikinimas / išbraukimas iš sąrašo, suteikiančio teisę verstis konkrečia veikla, vadovo / kito atsakingo asmens nušalinimas / pakeitimas, laikino vadovo / atstovo paskyrimas priežiūrai, ribojimas disponuoti turtu / akcininkui balsuoti, draudimas būti vadovu / valdymo organo nariu, apribojimas dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, teisės gauti subsidijas atėmimas / įpareigojimas grąžinti subsidijas (Markevičiūtė, 2022, p. 50–84; 368–381).

poveikio priemone ūkio subjektui sukuriamos tam tikros pareigos ar ribojamos atitinkamos teisės. Tai suponuoja, kad ši priemonė yra neigiamo poveikio. Aiškinamajame rašte patikslinama, kad poveikio priemonės tiesiogiai riboja ūkio subjekto veiklą ar daro kitokį tiesioginį neigiamą poveikį ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai (2013 m. gruodžio 30 d. Lietuvos Respublikos viešojo...).

Skirtingai nei taikant atsakomybę už administracinius nusižengimus[102], VAĮ aiškios takoskyros tarp poveikio priemonių ir administracinių sankcijų (ar nuobaudų) ŪSVP srityje nėra daroma. Nors štai įvairiose valstybėse administracinių sankcijų santykis su kitomis viešojo administravimo institucijų reakcijų į pažeidimus formomis yra vertinamos skirtingai: vienos šalys labai aiškiai atskiria administracines sankcijas, paprastai turinčias baudžiamąjį pobūdį, nuo kitų priemonių (Vokietija, Portugalija, Rumunija); kitos taip pat daro gana žymų atskyrimą (Ispanija, Nyderlandai, Italija); kitais atvejais riba tarp administracinių sankcijų ir kitų priemonių nėra labai žymi (Belgija, ES) arba yra labai siaura (pvz., Suomijoje pažeidimo atveju į administracinės sankcijos sąvoką patenka ne tik baudžiamąjį pobūdį turinčios baudos, bet ir kiti negatyvaus ar ribojančio pobūdžio administraciniai aktai, jei jie taikomi kaip institucijos reakcija į pažeidimą ir jų taikymas pasižymi atgrasomuoju pobūdžiu); galiausiai – kai kurios šalys tokio atkyrimo beveik nedaro, apskritai neišreikšdamos administracinės sankcijos koncepcijos kaip bausmės (Jungtinė Karalystė, Švedija) (Jansen, 2013, p. 12–19). Šiam skirstymui įtakos turi ir tai, ar administracinės sankcijos kodifikuotos viename teisės akte (dažniausiai kodifikavimo atveju sankcijos yra susiejamos su baudimu) (Jansen, 2013, p. 13, 21).

ES teisėje sankcijos terminas nėra naudojamas kaip skėtinis, o dažniau yra naudojami tokie terminai kaip nuobauda (angl. *penalty*) ir priemonė (angl. *measure*) (De Moor-Van Vugt, 2012, p. 12). Be to, poveikio priemonės ir nuobaudos yra atskiriamos, nurodant, kad priemonė yra reparacinio (nuostolių ar žalos atlyginimo, pirminės padėties atkūrimo) pobūdžio, o nuobauda skirta nubausti pažeidėją (De Moor-Van Vugt, 2012, p. 12). Reglamente Nr. 1/2003 baudos vadinamos nuobaudomis, BDAR nurodomas sankcijų terminas, kuris apima ir baudas.

Poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams pagrindinių nuostatų koncepcijoje nurodoma, kad „sąvoka „poveikio priemonės“ suprantama kaip sankcijos, skiriamos ūkio subjektams už jų veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus“, „sąvokos „ekonominės sankcijos“ ir „poveikio priemonės“

[102] ANK yra išskirtos administracinės nuobaudos (23 str.) ir administracinio poveikio priemonės (27 str.).

vertintinos kaip sinonimai“ (Vyriausybės 2012 m. spalio 24 d. nutarimo Nr. 1304 2 d.).

Taigi teisinio reguliavimo nuostatos ir *travaux préparatoires* suponuoja, kad visi ŪSVP reglamentuojančiuose įstatymuose vartojami terminai, apibūdinantys priemones, kuriomis ūkio subjektui sukuriamos tam tikros pareigos ar ribojamos atitinkamos teisės, daromas kitoks tiesioginis neigiamas poveikis ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai, iš esmės yra poveikio priemonės, kurios yra suprantamos kaip sankcijos. Tokiam vertinimui įtakos turi ir tai, kad visos galimos taikyti poveikio priemonės nėra kodifikuotos viename teisės akte, kaip yra ANK atveju.

Analizuojant nacionalinę administracinės teisės doktriną galima išskirti, kad verslo priežiūros kontekste terminas „administracinė sankcija“ ir „poveikio priemonė“ tam tikrais atvejais yra apibrėžiami *idem per idem*: „administracinės sankcijos – tai poveikio priemonės, kurias skiria administracinės institucijos teisinių pareigų pažeidėjams, siekdamos juos nubausti ir užkirsti kelią naujiems teisės pažeidimams, ir kuriomis saugomi mažiau reikšmingi teisiniai gėriai ir interesai“ (Urbonas, 2005, p. 44).

A. Bakaveckas administracinės teisės normų sankcijas skirsto į administracines, tarnybines, ekonomines sankcijas ir nurodo, jog ekonominės sankcijos taikomos įgyvendinant administracinę priežiūrą: „tai atskirais įstatymais numatytos prievartos priemonės, pasireiškiančios turtinio ir neturtinio pobūdžio poveikiu, kuris taikomas ūkio subjektams už ūkinės-komercinės veiklos pažeidimus“; taip pat kaip ekonominių sankcijų rūšį išskiria uždraudimo sankcijas – licencijos galiojimo panaikinimas ir naujos neišdavimas (Bakaveckas, 2012, p. 257, 261–263).

S. Šedbaras teigia, kad ekonominės sankcijos iš esmės yra administracinės nuobaudos (Šedbaras, 2005, p. 160). A. Andruškevičius ekonomines sankcijas ir baudas vartoja sinonimiškai (Andruškevičius, 2010, p. 21). Iš L. Paškevičienės išvadų galima išskirti, kad poveikio priemonė turėtų būti suprantama „kaip ekonominio pobūdžio sankcija arba sankcija, susijusi su ekonominių teisių ir laisvių <...> apribojimu“ (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 187). E. Mauricė-Mackuvienė poveikio priemones, susijusias su ūkio subjekto veiklos ribojimu ar kitokiu neigiamu poveikiu ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai, priskiria prie ekonominių sankcijų, o ekonominių ir administracinių sankcijų terminą vartoja sinonimiškai (Mauricė-Mackuvienė, 2013, p. 22–23). P. Gruodis pažymi, kad „bet kokia sankcija pasižymi neigiamu ekonominiu poveikiu asmeniui, kuriam ji yra taikoma“, todėl nemano reikalinga išskirti ekonomines ir neekonomines sankcijas (Gruodis, 2017, p. 51).

I. Deviatnikovaitė nurodo, kad poveikio priemonės yra administracinės priežiūros rezultatas, ir išskiria bendrąsias poveikio priemones (priežiūros institucijos nurodymas pašalinti pažeidimus, nenurodant, kaip arba nurodant konkrečius veiksmus ir būdus) bei specifines poveikio priemones (ūkio subjektui nustatoma pareiga elgtis konkrečiu būdu, pvz., sustabdant ar nutraukiant veiklą, įpareigojant kompensuoti sukeltą žalą), prie poveikio priemonių taip pat priskiriamos ir sankcijos už administracinius deliktus (Deviatnikovaitė, 2021, p. 517).

Naujausioje teisės doktrinoje M. Markevičiūtė apibendrina, kad „sąvokos „ekonominės sankcijos“ ir „poveikio priemonės“ vertintinos kaip sinonimai“ (Markevičiūtė, 2022, p. 36). Taigi nacionalinėje administracinės teisės doktrinoje administracinės sankcijos ir poveikio priemonės ŪSVP kontekste dažniausiai nėra atskiriamos, ekonomines sankcijas taip pat vertinant kaip administracines sankcijas ir visas šias sąvokas daugiau vartojant sinonimiškai.

Tačiau nacionalinės administracinės teisės doktrinoje galima rasti bandymų atskirti sankcijas nuo poveikio priemonių. Štai A. Bakavecko požiūriu, „administracinės prevencinės (įspėjamosios <...>) ir bendrosios (pavyzdžiui, <...> licencijų arba leidimų galiojimo sustabdymas <...>) ir specialiosios (<...>) kardomosios prievartos priemonės negali būti priskiriamos prie sankcijų“ (Bakaveckas, 2012, p. 257). Tačiau, manytina, kad tokiam atskyrimui trūksta išplėtoto teorinio ir praktinio pagrindimo. Kaip jau minėta, pagal I. Ayres ir J. Braithwaite išskiriamą taikomų poveikio priemonių piramidę licencijos sustabdymas prilyginamas itin griežtai poveikio priemonei (Ayres, Braithwaite, 1992, p. 35). Tai, kad licencijos sustabdymas ar panaikinimas, nepaisant savo griežtumo, tradiciškai charakterizuojami kaip administracinė sankcija, kurios taikymui svarbios atitinkamos procedūrinės apsaugos priemonės, nurodo ir L. Tilindytė (Tilindytė, 2012, p. 75–76). M. Markevičiūtė taip pat pažymi, kad „Kaip nuobauda specialiuosiuose įstatymuose numatomas licencijos ar leidimo sustabdymas arba panaikinimas arba išbraukimas iš sąrašo, kuriame numatyti subjektai, turintys teisę verstis konkrečia veikla“ (Markevičiūtė, 2022, p. 237). (vėlesnė teismų praktika patvirtina, kad licencijos sustabdymas prilyginamas sankcijai, kaip ir įspėjimas[103]).

[103] Pvz., televizijos programos „RTR Planeta“ laisvo priėmimo laikinas sustabdymas 12 mėn. laikytas nuobauda (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje); kitu atveju įspėjimo dėl galimo licencijos galiojimo sustabdymo teisėtumas ir pagrįstumas vertintas iš esmės (LVAT 2022 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje A); Valstybinės akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybos prie Sveikatos apsaugos ministerijos klinikai pritaikytos sankcijos ir kontrolės priemonės (įspėjimas dėl

Reikia pastebėti, kad nacionalinėje teisės teorijos doktrinoje pasigendama aiškaus poveikio priemonių prilyginimo administracinėms sankcijoms. Štai naujausiuose teisės teorijos darbuose administracinės sankcijos apibrėžiamos kaip „neigiamos poveikio priemonės (administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės), kurios skiriamos už administracinius nusižengimus“ (Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 93), o aptariant administracinę atsakomybę ji siejama tik su administraciniais nusižengimais ir atsakomybe pagal ANK (Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 240–241). Toks apibrėžimas gali būti vertinamas kaip neapimantis administracinių sankcijų, konkrečiai – poveikio priemonių, skiriamų ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje. Taigi, manytina, kad trūksta administracinės teisės ir teisės teorijos doktrinų konvergencijos, į teisės teorijos doktriną administracinių sankcijų kontekste įtraukiant ir poveikio priemones (ekonomines sankcijas).

Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra suformavęs ūkio subjektų veiklos ribojimo kriterijus ir pažymėjęs, kad nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat įvairias sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima tik įstatymu (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d., 2020 m. vasario 18 d. nutarimai)[104]. Dėl šių reikalavimų nepaisymo daugelį poįstatyminių teisės aktų nuostatų, numatančių esmines ūkinės veiklos apribojimo sąlygas, LVAT yra pripažinęs prieštaraujančiais konstituciniam teisinės valstybės principui ar panaikinęs administracinius sprendimus[105]. Be

nustatytų pažeidimų) vertintos kaip poveikio priemonė (sankcija) (LVAT 2022 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje); Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnybai prie Finansų ministerijos įsakymu bankroto administratoriui paskirtas įspėjimas vertintas kaip nuobauda (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje).

[104] Pažymėtina, kad ESTT yra nurodę, kad „bendriesiems Sąjungos teisės principams, būtent nusikaltimo ir bausmės įtvirtinimo įstatyme principui, prieštarauja tai, kad nacionalinės valdžios institucijos už muitų teisės aktų pažeidimą taiko nacionalinės teisės aktuose aiškiai nenumatytą sankciją“ (*Aurubis Balgaria AD*, 2011, 43 punktas).

[105] Pvz., iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių teisės aktų hierarchijos reikalavimų pažeidimą LVAT konstatavo, kai sveikatos apsaugos ministras poįstatyminiame akte įtvirtino atsakomybę už pažeidimą t. y. už žalos (nuostolių) Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui padarymą, ir atitinkamą sankciją už minėtą pažeidimą; kai sveikatos apsaugos ministras nustatė vaistinių preparatų išbraukimo iš Kompensuojamųjų vaistinių preparatų kainyno atvejus (LVAT 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje); kai aplinkos ministras nustatė kriterijus, kurių pagrindu konkreti transporto priemonė gali būti pripažinta netinkama eksploatuoti transporto priemone, kurios toliau nebus galima eksploatuoti, bet jos privaloma atsikratyti, perduodant atliekų tvarkytojui (LVAT 2018 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje); kai susisiekimo ministras nustatė poveikio priemonę (sankciją) – papildomą

to, LVAT, vadovaudamasis, *inter alia,* ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, yra konstatavęs, kad privalomo pobūdžio neturinčio švelniosios teisėkūros ES akto nuostatų nesilaikymas *ipso facto* negali suponuoti atitinkamą pažeidimą padariusio ūkio subjekto atsakomybės (LVAT 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje).

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad „teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai suponuoja ir tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti“ (Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas; 2004 m. sausio 26 d. nutarimas). Kitame nutarime Konstitucinis Teismas nurodė, kad „už teisės pažeidimus valstybės nustatomoms poveikio priemonėms priskirtinos ir tokios priemonės, kurios užtikrina įstatymo nustatytos atsakomybės įgyvendinimą“ (Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas, formuodamas savo jurisprudenciją dėl ūkio subjektams taikomų sankcijų, yra nurodęs, kad Tabako kontrolės įstatymo nuostatose įtvirtintomis „sankcijomis – piniginėmis baudomis, <...> buvo sudaromos prielaidos, *inter alia,* daryti neigiamą poveikį ūkio subjektų, traukiamų teisinėn atsakomybėn, ekonominei padėčiai“; „sankcijos, kurios <…> šiame įstatyme vadinamos „ekonominėmis sankcijomis“, savo teisiniu turiniu ir kitais požymiais yra artimos kai kuriuose kituose įstatymuose (*inter alia,* ATPK) nustatytoms administracinėms sankcijoms – administracinėms nuobaudoms už atitinkamus teisės pažeidimus ir iš esmės nuo jų nesiskiria“ ir „yra priskirtinos administracinės teisinės atsakomybės institutui“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas). Taigi ir Konstitucinis Teismas pabrėžia poveikio priemonėmis (ekonominėmis sankcijomis) daromą neigiamą poveikį ūkio subjektų ekonominei padėčiai.

---

vairuotojų mokymą organizuojančioms ir rengiančioms įstaigoms (LVAT 2013 m. balandžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje); kai susisiekimo ministras įtvirtino poveikio priemonę (sankciją) – leidimo galiojimo panaikinimą, lemiančią vežėjo, užsiimančio tam tikra ūkine veikla, t. y. keleivių vežimu lengvaisiais automobiliais taksi, apribojimą užsiimti šia veikla (LVAT 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje); kai aplinkos ministras nustatė ekonominę uždraudimo sankciją – licencijos verstis pavojingų atliekų tvarkymu panaikinimą, nors tokia sankcija nėra nustatyta įstatyme (LVAT 2009 m. balandžio 6 d. sprendimas administracinėje byloje); kai Kultūros paveldo departamentas taikė atsakomybę pagal Valstybei ir savivaldybėms priklausančių kultūros paveldo objektų lankymo tipinių taisyklių nuostatą, kai tokios atsakomybės nebuvo įtvirtinta konkrečiame įstatyme (LVAT 2021 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje).

Konstitucinis Teismas 2008 m. sausio 21 d. nutarime konstatavo, jog „piniginė bauda yra represinio pobūdžio sankcija, kuria yra nubaudžiamas teisės pažeidėjas – ūkio subjektas ir kuria yra daromas tiesioginis neigiamas poveikis to ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai, taigi ir nuosavybės teisei bei ūkinės veiklos laisvei, nes yra nusavinamos jo piniginės lėšos“. Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad „Alkoholio kontrolės įstatyme ir kai kuriuose kituose įstatymuose nustatytas licencijos galiojimo panaikinimas ir naujos licencijos neišdavimas (kaip ir specialios teisės atėmimas) yra tokia sankcija, kuria neigiamas poveikis teisės pažeidėjo – ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai yra daromas ne tiesiogiai, t. y. ne nusavinant (kaip piniginę baudą) jo pinigines lėšas, bet neleidžiant jam verstis atitinkama veikla (tam tikrą laiką). Tokios sankcijos vadinamos uždraudimo sankcijomis“, kurios „paskirtis yra ne tik – ir ne tiek – nubausti teisės pažeidėją, bet visų pirma vykdyti prevenciją“. Taigi šiame nutarime Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Alkoholio kontrolės įstatyme ir kai kuriuose kituose įstatymuose nustatytų ekonominių sankcijų – piniginės baudos bei licencijos galiojimo panaikinimo ir naujos licencijos neišdavimo turinys ir paskirtis skiriasi, taip pat jų pirminiai tikslai yra skirtingi: skiriant baudą pirmiausiai siekiama nubaudimo, o atimant ar sustabdant licenciją – prevencijos.

Konstitucinis Teismas 2008 m. kovo 15 d. nutarime taip pat akcentavo uždraudimo sankcijos prevencinį pobūdį: „supirkimo vietos adreso išbraukimas iš licencijos yra tokia sankcija, kartu ir prevencinio poveikio priemonė, kuria neigiamas poveikis teisės pažeidėjo – ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai yra daromas neleidžiant jam verstis atitinkama licencijuojama veikla tam tikroje vietoje; šia uždraudimo sankcija siekiama ne tik ir ne tiek nubausti teisės pažeidėją – ūkio subjektą, bet pirmiausia užkirsti kelią ūkio subjektui, turinčiam licenciją vykdyti atitinkamą veiklą tam tikroje vietoje, kurios adresas įrašytas licencijoje, ir toje vietoje pažeidusiam imperatyvius teisės reikalavimus – licencijuojamos veiklos sąlygas, toje vietoje verstis atitinkama licencijuojama veikla, idant nebūtų daroma žala teisės saugomoms ir ginamoms vertybėms“.

Tame pačiame nutarime Konstitucinis Teismas taip pat nurodė, kad „kai kuriuose įstatymuose <...> yra nustatytos vadinamosios prevencinio poveikio priemonės (jos dažnai būna šitaip pavadintos eksplicitiškai), kurios nėra visiškai prilyginamos bausmėms ar administracinėms nuobaudoms; prevencinio poveikio priemonių esmė yra tam tikrų apribojimų taikymas asmeniui, idant šis asmuo nedarytų priešingų teisei veikų, kurias yra linkęs daryti ir darė, kol jam nebuvo pritaikyta atitinkama prevencinė priemonė, ir

būtų apsaugotas viešasis interesas, kitų asmenų teisės. <...> Nors licencijos galiojimo panaikinimas ir naujos licencijos neišdavimas Alkoholio kontrolės įstatyme nebuvo (ir šiuo metu nėra) *expressis verbis* apibrėžtas kaip prevencinio poveikio priemonė, ši sankcija, kaip ir kitos uždraudimo sankcijos, turi tokios priemonės požymių ir, atsižvelgiant į jo turinį bei paskirtį, gali būti traktuojamas kaip prevencinio poveikio priemonė. Vis dėlto, nepaisant prevencinio poveikio priemonių specifikos, nėra pagrindo Alkoholio kontrolės įstatyme nustatyto licencijos galiojimo panaikinimo ir naujos licencijos neišdavimo (kaip ir kitų prevencinio poveikio priemonių, kurios, be abejo, gali daugiau ar mažiau skirtis nuo „įprastinių“ bausmių ar administracinių nuobaudų) apskritai nelaikyti sankcija, nes prevencinio poveikio priemonės, kaip ir „įprastinės“ bausmės ar administracinės nuobaudos, daro neigiamą poveikį atitinkamų asmens teisių įgyvendinimui, jos visuomet turi būti skiriamos kompetentingos institucijos sprendimu reaguojant į tokį asmens elgesį, kurio teisė netoleruoja, – jos visuomet yra viešosios valdžios atsakas į to asmens padarytas viešąjį interesą pažeidžiančias bei teisės draudžiamas veikas, jos taikomos pagal atitinkamos teisės normos sankciją, be to, prevencinio poveikio priemonėms yra taikomi tie patys teisingumo, proporcingumo, tikslingumo, teisėtumo (taip pat ir procedūrinio) reikalavimai, kaip ir „įprastinėms“ bausmėms ar administracinėms nuobaudoms“.

Įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą Konstitucinis Teismas įvardijo poveikio priemone, taip pat nurodė, kad „įstatymų leidėjas, be kita ko, gali nustatyti licencijos galiojimo panaikinimą kaip sankciją ūkio subjektui, kuris nesilaiko jam žinomų ir suprantamų licencijuojamos veiklos sąlygų“ (Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas vertino, kad Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 19 straipsnio 2 dalies nuostatoje yra įtvirtinta atsakomybė už neteisėtą socialinio draudimo įmokų sumažinimą ir nustatyta sankcija už šį įstatymo pažeidimą – 50 procentų trūkstamos socialinio draudimo įmokų sumos dydžio piniginė bauda (Konstitucinio Teismo 2022 m. gegužės 19 d. nutarimas).

Įvardijant konkrečius LVAT praktikos atvejus, teismas poveikio priemone (sankcija) laikė leidimo vežėjui vežti keleivius galiojimo panaikinimą (LVAT 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje), teisės organizuoti ir rengti vairuotojų papildomą mokymą panaikinimą (LVAT 2013 m. balandžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje).

Tik poveikio priemone LVAT įvardino nurodymą iš Estijos Respublikos rinkos susigrąžinti alų (LVAT 2018 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje), ligoninei taikytą įspėjimą (LVAT 2014 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje), gydytojo burnos chirurgo profesinės kompetencijos patikrinimo organizavimą (LVAT 2020 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje A), galvijų skerdienos tiekimo rinkai uždraudimą (LVAT 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje A), įpareigojimą grąžinti nesaugius produktus iš vartotojų bei juos sunaikinti (tiksliau – tiekimo rinkai ribojimo priemonė) (LVAT 2016 m. spalio 10 d. sprendimas administracinėje byloje), finansų maklerio licencijos panaikinimą (LVAT 2017 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje) ir kt.

Tik sankcija LVAT įvardijo išlaidų, kurios būtų susidariusios galiojant mažesnei atitinkamos grupės vaistinių preparatų bazinei kainai, ir išlaidų, kurios susidarys galiojant didesnei jų bazinei kainai per visą likusį Kainyno galiojimo laikotarpį, skirtumo į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą grąžinimą (LVAT 2019 m. spalio 23 d. sprendimas administracinėje byloje).

Tam tikrais atvejais vartojamas ir nuobaudos terminas: televizijos programos „RTR Planeta“ laisvo priėmimo laikinas sustabdymas 12 mėn. vertintas kaip nuobauda (LVAT 2021 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje).

LVAT vartoja ir abstraktesnį apibūdinimą – ūkio subjektų veiklą ribojanti priemonė (pvz., taip apibūdintas pareiškėjų, kurių platinami vaistiniai preparatai įrašyti į Kainyną, vaistinių preparatų pašalinimas iš Kainyno; 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje).

Manytina, kad anksčiau minėtais atvejais, vartojant poveikio priemonių (sankcijų), poveikio priemonių ar tik sankcijų, nuobaudų terminą, šie terminai vartoti sinonimiškai, nedarant esminio skirtumo tarp jų.

Tačiau pasitaiko atvejų, kai LVAT atriboja sankciją ir poveikio priemonę: štai vienoje byloje LVAT konstatavo, kad įpareigojimas paneigti klaidinančią reklamą nėra sankcija. Tokia priemonė nėra numatyta Reklamos įstatymo šeštajame skirsnyje, nustatančiame atsakomybės už Reklamos įstatymo pažeidimus taikymo pagrindus ir tvarką. Tai yra Konkurencijos tarybos vykdomos reklamos kontrolės priemonė, taikoma siekiant užkirsti kelią vartotojų klaidinimui ar sumažinti neigiamus klaidinančius reklamos padarinius (LVAT 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje; 2008 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau, manytina, kad tokiam atribojimui, kai galima išskirti, kad tokia poveikio priemone siekiama prevencinių tikslų, ji yra viešosios valdžios atsakas į asmens

padarytas viešąjį interesą pažeidžiančias bei teisės draudžiamas veikas, ji taikoma pagal atitinkamos teisės normos sankciją, trūksta teisinio pagrindimo. Vis dėlto reikia pastebėti, kad tokie atvejai, kai LVAT stengiasi atriboti poveikio priemonę nuo sankcijos, praktikoje yra itin reti[106].

Praktikoje pasitaiko atvejų, kai iš tiesų nėra taip paprasta atskirti, ar taikoma priemonė yra sankcija. Poveikio priemonės VAĮ verslo priežiūros kontekste nėra suprantamos kaip bet kokia papildoma administracinė našta ūkio subjektui[107]. Jos suprantamos kaip neigiamą įtaką ūkio subjekto ekonominei veiklai darančios priemonės, paprastai skiriamos atlikus ūkio subjekto veiklos patikrinimą ir nustačius teisės aktų pažeidimus. Manytina, kad šios aplinkybės poveikio priemonę kaip sankciją atskiria nuo kitų priemonių, kurios yra naudojamos patikrinimo metu ir tikrinamam ūkio subjektui gali sukelti nepatogumų (pvz., dokumentų, darbuotojų užrašų ir informacijos laikmenų ar ūkio subjekto naudojamų patalpų užantspaudavimo pagal Konkurencijos įstatymo 25 str. ir pan.).

Štai mokesčių mokėjimas nėra sankcija (LVAT 2003 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje)[108]. LVAT praktikoje pažymima, kad delspinigiai nėra sankcija už mokesčių įstatymų pažeidimus, o yra mokestinės prievolės užtikrinimo būdas (LVAT 2022 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje B).

Tačiau dėl tam tikrų mokesčių rūšių yra daromos išimtys. Štai LVAT konstatavo, kad „Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje nustatytos poveikio priemonės už deklaruotą ar nedeklaruotą mažesnį negu išgautas gamtos išteklių kiekį ir (ar) be leidimo išgautą gamtos išteklių kiekį – didesni mokesčio tarifai – administracinių

[106] Be to, tam tikrais atvejais dėl skirtingų poveikio priemonių išvardijimo gali tapti painu atskiriant, ką LVAT laiko poveikio priemone: „visais atvejais teisinės atsakomybės, pasireiškiančios kaip tam tikrų piniginių baudų, ekonominių sankcijų ar kitokių priverstinių priemonių pažeidėjui skyrimas <...>“ (LVAT 2021 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje).

[107] Pvz., LVAT praktikoje akcentuojama, jog „sprendimo dėl neplaninio patikrinimo priėmimas ar neplaninio patikrinimo atlikimo procedūra pati savaime nėra poveikio priemonė, o tik viena iš ūkio subjekto veiklos priežiūros formų“ (LVAT 2016 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje).

[108] Nors reikia pastebėti, kad P. Gruodis pažymi, jog „ekonomikos teorijos požiūriu mokestis visiškai nesiskiria nuo teisinės sankcijos ir sukelia analogiškas neigiamas pasekmes vieną ar kitą apmokestinamo elgesio modelį pasirinkusiam teisės subjektui“ (Gruodis, 2017, p. 50). Vis dėlto P. Gruodis apibendrina, kad „esminis kriterijus, skiriantis mokesčių teisės normas ir sankcijas (baudas) nustatančias teisės normas yra būtent elgesys, už kurį nustatytas privalomas mokėjimas – mokestis nustatomas tik už tokį elgesį, kuris pats savaime nėra neteisėtas ir draudžiamas, kai tuo tarpu sankcija nustatoma tik už neteisėtą (draudžiamą) elgesį“ (Gruodis, 2017, p. 57). Daugiau apie mokesčių teisės normų atribojimą nuo sankcijas nustatančių normų žr. Gruodis, 2017, p. 49–57.

teismų praktikoje vertinami kaip sankcijos už padarytus pažeidimus, susijusius su valstybinių gamtos išteklių naudojimu, nesilaikant teisės aktais nustatytos tvarkos“ (žr., pvz., LVAT 2020 m. liepos 1 d. nutartį administracinėje byloje; 2021 m. kovo 3 d. nutartį administracinėje byloje A ir kt.).

Remiantis MAĮ, baudos pagal šį įstatymą skiriamos už mokesčių įstatymų pažeidimą (be kita ko, MAĮ 140 str.), t. y. už neteisėtą asmenų elgesį, kuriuo yra pažeidžiami mokesčių įstatymų reikalavimai (MAĮ 138 str.). LVAT savo praktikoje yra išaiškinęs, kad mokesčių įstatymų pažeidimas ir atsakomybė už tai Lietuvos nacionalinėje teisėje nėra savarankiška kategorija ir nors kartais vadinama mokestine atsakomybe, iš esmės tai yra suprantama kaip kompleksinis teisinis institutas, apimantis atskiras atsakomybės rūšis, t. y. baudų pagal MAĮ, administracinių nuobaudų pagal ATPK (šiuo metu – ANK) ar kriminalinių bausmių pagal Baudžiamąjį kodeksą taikymą. MAĮ įtvirtinta bauda yra bendro pobūdžio, t. y. ji gali būti taikoma visiems mokesčių mokėtojams (taigi ir ūkio subjektams). Tokios baudos pagrindinė paskirtis yra bausti, taip pat atgrasyti nuo tokių pažeidimų ateityje tiek patį pažeidėją, tiek kitus asmenis (LVAT 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje).

Priežiūros institucijos privalomu nurodymu taikomą priemonę, kuri gali būti taikoma priežiūros institucijai pasikreipus į teismą ir teismui išdavus leidimą (sankcionavus priežiūros institucijos sprendimą) ir kuria ūkio subjekto veikla apribojama (įpareigojama skubiai pašalinti elektroninės informacijos prieglobos paslaugų teikėjo saugomą informaciją ar panaikinti galimybę pasiekti informaciją, naudojamą vykdant veiklą; laikinai sustabdyti transliavimo ar retransliavimo turinio licencijos galiojimą; uždraudžiama Lietuvos Respublikoje vykdyti transliavimo ir (ar) retransliavimo veiklą (Visuomenės informavimo įstatymo 48 str. 6 d.; 31 str. 17 d.; 33 str. 4 d.); skubiai panaikinama galimybė pasiekti informaciją, kuri naudojama siekiant nelegaliai siūlyti įsigyti arba pasirašyti finansinių priemonių, teikti draudimo ir (arba) finansines paslaugas ir pan. (Lietuvos banko įstatymo 42 str. 7 d. ir pan.), yra pagrindas priskirti prie poveikio priemonių. Tokie privalomi nurodymai su teismo leidimu (sankcionavimu) paprastai duodami atliktus tyrimą ir konstatavus teisės aktų pažeidimą.

LVAT savo praktikoje yra nurodęs, kad „privalomasis nurodymas [pagal Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymą] yra poveikio priemonė asmeniui, nesilaikančiam aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų, kuria siekiama prevencinių tikslų išvengti teisės aktų pažeidimų arba žalos aplinkai“ (LVAT

2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje B). Pagal I. Deviatnikovaitės pateikiamą poveikio priemonių skirstymą privalomus nurodymus yra pagrindas priskirti prie poveikio priemonių (Deviatnikovaitė, 2021, p. 517).

Apibendrinant pažymėtina, kad nacionalinėje administracinės teisės doktrinoje administracinės sankcijos ir poveikio priemonės ŪSVP kontekste dažniausiai vartojamos sinonimiškai, kaip ūkio subjektui sukuriamos tam tikros pareigos ar ribojamos atitinkamos teisės, daromas kitoks tiesioginis neigiamas poveikis ūkio subjekto turtinei, ekonominei padėčiai. Iš Konstitucinio Teismo jurisprudencijos matyti, kad nors ir galima teoriškai atskirti uždraudimo sankcijas, kurios gali būti laikomos prevencinėmis poveikio priemonėmis, ir įprastines bausmes ar administracines nuobaudas, kuriomis siekiama nubaudimo tikslų, tačiau visos jos iš esmės yra vertinamos kaip lygiavertės administracinėms sankcijoms. Taigi nors Konstitucinio Teismo jurisprudencija sudaro pagrindą išskirti prevencinio pobūdžio poveikio priemones (uždraudimo sankcijas), esminio skirtumo tarp poveikio priemonių, ekonominių sankcijų ir sankcijų, skiriamų ūkio subjektui, nėra daroma, jas vertinant kaip tapačias priemones. Nors pasitaiko ir išimčių, tačiau didžioji dalis LVAT praktikos sudaro pagrindą vertinti, kad vartojant poveikio priemonių (sankcijų), poveikio priemonių ar tik sankcijų, nuobaudų terminą, šie terminai vartojami sinonimiškai, nedarant esminio skirtumo tarp jų.

4.3.2. Poveikio priemonių tikslas

Kaip jau minėta, poveikio priemonių taikymu siekiama nubaudimo ir prevencijos tikslų (Urbonas, 2005, p. 44). M. Markevičiūtė, išanalizavusi atitinkamus specialiuosius įstatymus, taip pat padarė išvadą, kad ekonominėmis sankcijomis yra siekiama prevencijos ir / arba teisingo, veiksmingo ir proporcingo nubaudimo (Markevičiūtė, 2022, p. 58–59). Nubaudimo tikslas gali būti apibrėžiamas kaip apimantis specialųjį atgrasymą, nukreiptą į konkretų pažeidėją, kuriam skiriama poveikio priemonė, ir bendrąjį atgrasymą, kitiems ūkio subjektams siunčiantį žinutę apie pažeidimo kainą (Hodges, 2015, p. 48–49). A. Bakavecko teigimu, ekonominės sankcijos savo pobūdžiu yra baudžiamosios sankcijos (Bakaveckas, 2012, p. 259). J. Paužaitė-Kulvinskienė taip pat nurodo, kad Lietuvoje ekonominėms sankcijoms yra būdinga „baudžiamoji dimensija“, kartu pažymėdama, kad plačiuoju požiūriu galima įžvelgti ir kompensacinę funkciją, kai taikant baudą ji atitenka valstybei, kuri užtikrina teisės aktų laikymąsi (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 269). Šiuo aspektu pažymėtina,

kad R. Macrory išskiriami sankcijų, skiriamų verslui už valstybės reguliuojamų sričių teisės pažeidimus, principai taip pat apima ne tik prevencinį ir atgrasomąjį, bet ir kompensacinį pobūdį (Macrory, 2006, p. 10). Tačiau teisės doktrinoje kompensacinė sankcijų funkcija daugiau yra siejama su restitucija – žalos atlyginimu ar pradinės būsenos atkūrimu (Kidron, 2018, p. 329; Schwarze, 2004, p. 101; Macrory, 2006, p. 10; Lastauskienė, 2003, p. 8–11, Lastauskienė, Latvelė, Machovenko, 2020, p. 88–90).

M. Markevičiūtės administracine atsakomybe taikomų nuobaudų / poveikio priemonių sistemoje išskiriamas įpareigojimas atlikti veiksmus, atkuriančius padėtį iki pažeidimo / atlyginti žalą / nuostolius, gali būti vertinamas kaip atskleidžiantis, kad poveikio priemonėmis įgyvendinama ir kompensacinė funkcija (Markevičiūtė, 2022, p. 368–381)[109]. Tai, kad tam tikrais atvejais toks įpareigojimas duodamas privalomo nurodymo pagrindu, nesudaro pagrindo šios išvados keisti, kadangi privalomi nurodymai, kaip minėta anksčiau, yra priskiriami prie poveikio priemonių (Deviatnikovaitė, 2021, p. 517; LVAT 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje B). Be to, privalomų nurodymų įvykdymas gali būti užtikrinamas įstatymuose numatomomis priemonėmis, pavyzdžiui, baudų skyrimu (Mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo 12 str. 5–6 d., Finansinių priemonių rinkų įstatymo 112 str. 1 d. 6 p., 114 str. 6 d.).

Taigi teisinio reguliavimo pagrindu ūkio subjektams taikomos poveikio priemonės apima prevencijos, nubaudimo ir tam tikrais atvejais, priklausomai nuo taikomos poveikio priemonės, kompensacinius tikslus. Šiame kontekste paminėtina, kad tam tikrais atvejais žalos valstybei kompensavimo ar aplinkos būklės atkūrimo galima siekti civiline tvarka[110], kaip ir žalos dėl netinkamos

[109] Štai Draudimo įstatyme išskiriama priežiūros institucijos teisė duoti draudimo įmonei, perdraudimo įmonei ar draudimo tarpininkui privalomąjį nurodymą atkurti iki teisės aktų pažeidimo buvusią padėtį (201 str. 2 d. 7 p.). Elektroninių ryšių įstatyme nurodyta, kad „Kartu su šio straipsnio 1–5 dalyse nustatytomis ekonominėmis sankcijomis Ryšių reguliavimo tarnyba skiria daiktų, kurie buvo pažeidimo padarymo įrankis arba tiesioginis objektas, konfiskavimą ir (arba) įpareigoja atlyginti neteisėta veika padarytą žalą“ (90 str. 7 d.). Finansinių priemonių rinkų įstatyme nurodyta, kad priežiūros institucija finansų maklerio įmonei, finansų patarėjo įmonei, trečiosios valstybės įmonės filialui, rinkos operatoriui, informacijos apie sandorius paslaugų teikėjui, įgaliotiems konsultantams, instituciniams investuotojams, turto valdytojams ar centriniam depozitoriumui gali duoti privalomąjį nurodymą atkurti iki finansinių priemonių rinką reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo buvusią padėtį (102 str. 3 d. 5 p.). Pagal Konkurencijos įstatymą, Konkurencijos taryba turi teisę įpareigoti ūkio subjektus nutraukti neteisėtą veiklą, atlikti veiksmus, atkuriančius ankstesnę padėtį ar pašalinančius pažeidimo pasekmes, įskaitant įpareigojimą nutraukti, pakeisti ar sudaryti sutartis, taip pat nustatyti šių įpareigojimų įvykdymo terminus ir sąlygas (35 str. 1 d. 1 p.).

[110] Štai aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnai, kiti įstatymų įgalioti pareigūnai, kai padaryta žalos valstybės interesams, turi teisę pareikšti ieškinį ūkio

kokybės produktų ar paslaugų, įsigytų vartojimo tikslais (Civilinio kodekso 6.292–6.300 str.).

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra pažymimi poveikio priemonės prevenciniai ir nubaudimo tikslai (2008 m. sausio 21 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai), tačiau ne kompensacinis pobūdis.

LVAT praktikoje pažymima, kad administracinės atsakomybės už ūkinės veiklos reguliavimo pažeidimus paskirtis yra ne tik nubausti teisės pažeidėją, bet ir vykdyti prevenciją: teisės subjektas, pažeidęs ūkinės veiklos teisinį reguliavimą, yra baudžiamas, idant daugiau nedarytų žalos teisės saugomoms ir ginamoms vertybėms už tai, jog pažeidė dalyvavimo atitinkamoje rinkoje sąlygas – nesilaikė imperatyviųjų teisės reikalavimų. Paskyrus baudą, turinčią juntamas finansines pasekmes konkrečiam subjektui, atsakingam už atitinkamų taisyklių pažeidimą, kiti tos pačios rinkos dalyviai yra įspėjami, kad už identiškų taisyklių nepaisymą gali būti taip pat nubausti (LVAT 2016 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje)[111].

Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius kategorijos bylose galima įžvelgti kompensacinį poveikio priemonės tikslą: teismas vertina, ar „sankcijos dydis yra pakankamai svarus ir turi atgrasomąjį bei užkardomąjį poveikį pažeidimą padariusiam pareiškėjui, tačiau nevaržo jo daugiau, nei būtina MUVGIĮ [Mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymo] 2 straipsnyje nustatytiems tikslams (ekonominėmis priemonėmis skatinti gamtos išteklių naudotojus taupiai ir efektyviai naudoti valstybinius gamtos išteklius, kompensuoti gamtos išteklių tyrimo ir priemonių jų kiekiui ir kokybei išsaugoti valstybines išlaidas) pasiekti“ (LVAT 2022 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje B; 2022 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje). Taigi LVAT praktikoje išskiriami prevenciniai ir nubaudimo poveikio priemonių tikslai, tam tikrais atvejais pažymimas ir kompensacinis poveikio priemonių tikslas.

Apibendrintina, kad ūkio subjektams taikomos poveikio priemonės apima prevencijos, nubaudimo ir tam tikrais atvejais, priklausomai nuo taikomos poveikio priemonės, kompensacinius tikslus.

subjektui arba kitam asmeniui, padariusiam aplinkai žalos arba sukėlusiam neišvengiamą (realią) žalos aplinkai grėsmę (Aplinkos apsaugos įstatymo 33 str.).

[111] Tai, kad įstatymų leidėjas ekonominėms sankcijoms suteikė ne tik represinį, bet ir prevencinį pobūdį, pažymima dar ankstyvojoje LVAT praktikoje (LVAT 2004 m. gruodžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje; 2004 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje ir kt.).

5. NACIONALINĖ IR SUPRANACIONALINĖ ŪKIO SUBJEKTŲ PAGRINDINIŲ PROCEDŪRINIŲ TEISIŲ APSAUGA

Patikrinimai (inspekcijos) gali suponuoti itin griežtų sankcijų paskyrimą. Dėl to yra būtinos atitinkamos garantijos, užtikrinančios, kad kompetentingų subjektų įgaliojimai nebūtų įgyvendinami savavališkai, o užtikrinant ūkio subjektų procedūrines teises. Verslo priežiūros ir ūkio subjektų procedūrinių teisių (teisės į gynybą) ryšys (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011, p. 373; De Benedetto, 2014, p. 3, 12; Bernatt, 2011, p. 50), taip pat prižiūrinčios institucijos galių ir prižiūrimo objekto teisių tinkamo balanso užtikrinimas (Bagby, 1985, p. 319) yra nuolat pabrėžiami teisės doktrinoje. Aiškaus ir sąžiningo priežiūros proceso siekį nuosekliai pabrėžia ir EBPO (OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, 2014). Analizuodamas procedūrinių garantijų svarbą J. Schwarzas pažymi, kad institucijos diskrecija yra galima, tik jeigu ši diskrecija yra įgyvendinama atsižvelgiant į procedūrines garantijas, o procedūrinės garantijos yra svarbios pagrindinių teisių ir laisvių apsaugai (Schwarze, 2004, p. 95–97). Todėl vienas esminių ŪSVP bruožų Lietuvoje – ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės, kurias priežiūros institucijos turi užtikrinti ŪSVP procese. Toliau analizuojant šias teises, kartu pateikiamos ir palyginamosios įžvalgos dėl nacionalinės ir ES teisės suponuojamos apsaugos.

5.1. Konstituciniai procedūrinių teisių apsaugos pagrindai

Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintas konstitucinis teisminės gynybos principas (Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimas). LVAT praktikoje, nagrinėjant su verslo priežiūra susijusias bylas, pateikiamos nuorodos į Konstitucinio Teismo išaiškinimus, pagal kuriuos „pažeistos teisės gali būti ginamos teisme nepriklausomai nuo to, ar ši Konstitucijoje garantuota asmens teisė įtvirtinta įstatyme arba jo įgyvendinamajame teisės akte ar ne“ (žr. Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d., 2000 m. gegužės 8 d. nutarimus) bei „teisė kreiptis į teismą yra absoliuti“ (žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimą) (LVAT 2014 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje). Tam tikrais atvejais iš Konstitucijos 30 straipsnio yra kildinama ir asmens teisė būti išklausytam, kaip vienas iš teisės į tinkamą teisinį procesą elementų (LVAT 2020 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje).

Konstitucijos 31 straipsnio 6 dalyje asmeniui, kuris įtariamas padaręs nusikaltimą <…> garantuojama teisė į gynybą, taip pat ir teisė turėti advokatą. Konstitucinis Teismas pažymi, kad Konstitucijos 31 straipsnio nuostatos negali būti aiškinamos kaip skirtos tik asmenims, traukiamiems baudžiamojon atsakomybėn. Jei tam tikros įstatymuose nustatytos sankcijos savo dydžiu (griežtumu) prilygsta kriminalinėms bausmėms, įstatymuose būtinai turi būti nustatytos tokios procesinės garantijos asmenims, traukiamiems teisinėn atsakomybėn pagal atitinkamus įstatymus, kurios kyla iš Konstitucijos, *inter alia,* iš jos 31 straipsnio (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas). Pastarajame nutarime Konstitucinis Teismas išaiškino, kad šis imperatyvas taikytinas ir ekonominėms sankcijoms.

Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarime pateiktas iš Konstitucijos 31 straipsnio kylančių garantijų, kurios turi būti užtikrinamos taikant sankcijas, savo dydžiu ar griežtumu prilygstančias kriminalinėms bausmėms, sąrašas, tarp kurių minimos tokios garantijos, kaip draudimas versti duoti parodymus prieš save, sankcijos taikymas (bausmės arba nuobaudos skyrimas) tik remiantis įstatymu, teisė į gynybą nuo asmens sulaikymo arba pirmosios apklausos momento, teisė turėti advokatą ir kt. Taigi šios nuostatos aktualios ir ūkio subjektams taikant poveikio priemones, kurios savo dydžiu ar griežtumu gali prilygti kriminalinėms bausmėms.

Teisės doktrinoje pažymima, kad Konstitucinio Teismo praktikoje atskleidžiamas konstitucinis atsakingo valdymo principas yra susijęs su gero administravimo principu (Paužaitė-Kulvinskienė, 2009, p. 87; Danėlienė, Saudargaitė, 2016, p. 98; Žalimienė ir kt., 2019, p. 255; Deviatnikovaitė, 2021, p. 121).

Be to, Konstitucinis Teismas pažymi, kad „konstitucinis teisinės valstybės principas būtų pažeistas, jeigu asmenys, traukiami teisinėn atsakomybėn, negalėtų pasinaudoti tam tikromis teisėmis (*inter alia,* teise į tinkamą teisinį procesą), kurias jie turi pagal Konstituciją, ir (arba) negalėtų pasinaudoti tam tikromis teisėmis, kurias pagal įstatymus turi kiti asmenys, esantys analogiškoje padėtyje, – antruoju atveju būtų pažeistas ir konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas, taigi ir Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalis“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas įgalina procesines garantijas asmenims, traukiamiems administracinėn atsakomybėn, nustatyti „įstatymuose, įtvirtinančiuose pačias šias sankcijas, ir (arba) kituose įstatymuose, reglamentuojančiuose subjektų (taip pat ir ūkio subjektų) administracinę teisinę atsakomybę, administracinį procesą (*inter alia,* administracinių bylų teiseną), įstatymuose, reglamentuojančiuose teismų veiklą, kituose

įstatymuose (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas įstatymų leidėjui suteikia galimybę alternatyviai įtvirtinti ūkio subjektų procedūrines garantijas – tiek specialiuosiuose, tiek bendruosiuose įstatymuose. Kitame nutarime Konstitucinis Teismas patikslina, kad „procesinės ir kitos garantijos asmenims, traukiamiems administracinėn ir baudžiamojon atsakomybėn, taip pat nustatytos Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatyme, kituose įstatymuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Europos Sąjungos teisėje“ (Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas). Taigi procedūrinių teisių įtvirtinimo laukas yra ir supranacionalinis.

Pažymėtina, kad teisė į tinkamas procedūras, kurių metu būtų užtikrinami reikiami apsaugos standartai, verslo priežiūros metu pirmiausiai kyla iš Konstitucijos 30 ir 31 straipsnių, konstitucinių vertybių ir principų, apimančių teisinės valstybės principą ir jo sudedamąsias dalis – teisėtų lūkesčių apsaugos, asmenų lygiateisiškumo, atsakingo valdymo principus.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad ESTT jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra svarbi ir Lietuvos teisės aiškinimui bei taikymui (Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d., 2009 m. kovo 27 d. nutarimai). ES teisės nuostatų aktualumą ir ES teisės sąsajas su nacionaliniais verslo priežiūros klausimais atskleidžia Konstitucinio Teismo ir LVAT pasikeipimai į ESTT su prašymais priimti prejudicinius sprendimus[112].

[112] Konstitucinis Teismas 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimu kreipėsi į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dviem klausimais byloje dėl Ūkio subjektų, perkančių–parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymo kai kurių nuostatų atitikties Konstitucijai. Galutinai byla, gavus ESTT atsakymą (*Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, 2019), išnagrinėta 2020 m. vasario 6 d. nutarimu. Bylos pagal LVAT prašymus: ESTT byloje *Get Fresh Cosmetics Limited prieš Valstybinę vartotojų teisių apsaugos tarnybą*, 2022, išaiškino, kad esant tam tikroms sąlygoms valstybės narės gali apriboti kosmetikos gaminių, kurie dėl savo išvaizdos gali būti supainioti su maisto produktais ir kelti pavojų sveikatai, platinimą; byloje *UAB „Romega“ prieš Valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą*, 2022, be kita ko, buvo akcentuota kompetentingos nacionalinės institucijos teisė imtis atitinkamų maisto produktų pateikimą rinkai ribojančių priemonių arba reikalauti pašalinti juos iš rinkos, jei šios institucijos turi objektyvų pagrindą įtarti, kad šie maisto produktai yra nesaugūs (23 punktas). Itin daug paklausimų LVAT teikia dėl muitus ir mokesčius liečiančių klausimų (*UAB „Skonis ir kvapas“ prieš Muitinės departamentą prie Finansų ministerijos*, 2020; *UAB „Lifosa“ prieš Muitinės departamentą prie Finansų ministerijos*, 2021; *UAB „Bene Factum“ prieš VMI*, 2019 ir kt.).

ES sutarties 6 straipsnis, kuriame nurodomi pagrindinių teisių apsaugos ES lygmeniu šaltiniai, yra vienas svarbiausių pokyčių žmogaus teisių apsaugos kontekste (Anderson, 2017, p. 103). Minėtame straipsnyje pagrindinės teisės ginamos pagal tris perspektyvas – kaip bendrieji ES teisės principai[113], kaip teisės ir principai, apibrėžti Chartijoje, ir kaip Konvencijoje garantuojamos teisės (*inter alia*, Konvencijos pripažįstamos pagrindinės teisės sudaro Sąjungos teisės bendruosius principus). Daugelis bendrųjų ES teisės principų buvo įtraukti į Chartiją. Todėl bene didžiausią įtaką procedūrinėms teisėms turi Chartija, kurios įsigaliojimą 2009 m. pabaigoje galima įvardyti veiksniu, apskritai sustiprinusiu asmenų procedūrines teises[114].

Chartija yra esminis ES pagrindinių teisių apsaugos kodifikavimo etapą žymintis dokumentas, grindžiamas tiek Konvencijos nuostatomis, tiek bendromis ES valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis (Žalimienė ir kt., 2019, p. 5). Pažymima, kad Chartija „tapo pagrindiniu dokumentu, kuriuo, siekdamas užtikrinti konkrečių pagrindinių teisių ir laisvių apsaugą, nagrinėdamas bylas remiasi Teisingumo Teismas“ (Jablonskaitė-Martinaitienė, 2015, p. 35), kartu su bendraisiais principais, išplėtotais ESTT praktikoje iki priimant Chartiją (Navickaitė-Sakalauskienė, 2020, p. 184)[115]. Be to, Chartija procedūrinėms teisėms suteikia pagrindinių (fundamentalių) teisių statusą (Kanska, 2004, p. 302).

[113] Ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos pagrindų reikia ieškoti ESTT praktikoje, kurioje nuo Europos Bendrijos sukūrimo pamažu imtasi užtikrinti asmens pagrindinių teisių apsaugą. ESTT sprendimas 1969 m. *Erich Stauder* byloje vertinamas kaip atskaitos taškas, nuo kada tapo aišku, kad pagrindinės teisės yra bendrųjų ES teisės principų sudėtinė dalis, kurių laikymasis yra užtikrinamas ESTT (Navickaitė-Sakalauskienė, 2020, p. 183). Štai teisė į gynybą (jos dalis dėl teisės būti išklausytam) kaip fundamentalusis ES teisės principas, taikomas ir administracinėse procedūrose, pirmą kartą buvo apibrėžtas ESTT 1979 m. byloje *Hoffmann-La Roche & Co. AG prieš Komisiją* (9 punktas). Taigi ESTT pagrindines teises laipsniškai įtraukė į ES teisinę sistemą (Anderson, 2017, p. 101), o bendrieji ES teisės principai vertinami kaip „pirminės teisės rango principai“ (Jarašiūnas, 2020, p. 116).

[114] Nors Chartija buvo paskelbta 2000 m. gruodžio 7 d. Nicos konferencijoje, tik įsigaliojus Lisabonos sutarčiai 2009 m. gruodžio 1 d. Chartija tapo privaloma ir įgijo pirminių ES teisės šaltinių galią (ES sutarties 6 str. 1 d.) (Rosas, 2012, p. 1270).

[115] I. Navickaitė-Sakalauskienė išskiria 3 žingsnius ES pagrindinių teisių apsaugos link: 1) pagrindinių teisių įtraukimas į bendrųjų ES teisės principų sudėtį *Erich Stauder* byloje; 2) pagrindinių teisų plėtojimas ESTT praktikoje, vadovaujantis valstybių narių bendromis konstitucinėmis tradicijomis ir tarptautiniais žmogaus teisių susitarimais, Konvencija, 1992 m. priimta Mastrichto sutartimi; 3) Chartijos priėmimas (Navickaitė-Sakalauskienė, 2020, p. 183–184).

Nors iš Chartijos teksto nėra aišku, kada juridiniai asmenys gali vadovautis Chartijos nuostatomis[116], ESTT yra konstatavęs, jog „Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintą veiksmingos teisminės gynybos principą reikia aiškinti taip, kad juridiniai asmenys gali juo remtis“ (*DEB Deutsche Energiehandels-und Beratungsgesellschaft mbH*, 2010, 59 punktas). Taigi ESTT yra pripažinęs, kad kai kurie Chartijos principai taip pat saugo ir verslą (juridinius asmenis). Todėl Chartijos nuostatos ypač aktualios ir ūkio subjektams. Doktrinoje akcentuojama, kad privatūs juridiniai asmenys gali vadovautis Chartija, gindami savo komercinio ar ekonominio pobūdžio interesus (Julicher, etc. 2019, p. 5).

Teisinis reguliavimas, susijęs su ūkio subjektų veiklos patikrinimais, *inter alia*, ir procedūrinėmis ūkio subjektų teisėmis, yra nustatomas įvairiose ES teisės srityse (žemės ūkio, maisto ir veterinarijos, aplinkos apsaugos, konkurencijos, bankų priežiūros srityse[117] ir kt.). ES antrinis teisynas įpareigoja valstybes nares atskirose ūkinės veiklos srityse imtis veiksmų, jog užsiimant atitinkama ūkine veikla būtų užtikrinta aukšto lygio aplinkos ir žmogaus sveikatos apsauga, taip pat taikyti sankcijas už šių įpareigojimų nepaisymą (pvz., Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas; 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/625). Ūkio subjektų procedūrinėms teisėms itin reikšmingi tokie teisės aktai kaip Reglamentas Nr. 1/2003, BDAR, ES muitinės kodeksas, kurie nacionaliniu lygmeniu yra taikomi tiesiogiai. Taigi ES teisė neabejotinai vaidina reikšmingą vaidmenį formuojant nacionalinę politiką ūkio subjektų veiklos reguliavimo ir priežiūros srityse.

Tačiau kartu pastebima, kad ES antrinėje teisėje trūksta aiškių procedūrinių nuostatų dėl ūkio subjektų veiklos kontrolės ir ūkio subjektų

[116] Teisės doktrinoje nurodoma, kad Chartijos taikymo valstybėms narėms klausimas gali būti painus ir neaiškus (Cuculoska, 2018, p. 21). Pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalies nuostatas „Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą“, antra, Chartija taikoma „valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę“. Vertinimas, kas patenka į ES teisės įgyvendinimą, nėra vienareikšmiškas. Pirmoji situacija paprastai siejama su ES antrinės teisės įgyvendinimu, antroji – su pagrindinių laisvių ribojimu (Žalimienė ir kt., 2019, p. 23–29).

[117] Būtent šias sritis kaip orientacines ES teisės sritis, kuriose vykdomi patikrinimai, tiria A. Davidas, analizuodamas patikrinimus ES administracinėje teisėje ir akcentuodamas bendradarbiavimą, kuriuo grindžiami administraciniai veiksmai, taip pat holistinį nacionalinį, transnacionalinį ir viršnacionalinį teisinio ir administracinio režimo tinklo modelį. Patikrinimai ES ir valstybių narių yra naudojami kaip priežiūros priemonė valstybių narių atžvilgiu ir kaip ekonominės priežiūros priemonė ūkio subjektų atžvilgiu (David, 2019, p. 30, 375–375).

apsaugos, ką kompensuoja bendrieji ES teisės principai, nustatydami tam tikrą minimalų apsaugos standartą, kurį valstybės narės gali viršyti (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011, p. 375). Teigiama, kad bendrųjų principų, suteikiančių procedūrinę apsaugą ir gynybos teisę, įtraukimas plečiantis ES valstybių narių bendradarbiavimui verslo priežiūros srityse prisideda prie teisinio tikrumo ir skaidrumo užtikrinimo (David, 2019, p. 380).

ESTT nuosekliai pabrėžia, kad egzistuoja akivaizdus ES teisės sistemos interesas, kad, siekiant ateityje išvengti aiškinimo skirtumų, ES teisės nuostatos būtų aiškinamos vienodai, nesvarbu, kokiomis aplinkybėmis jos taikomos (*Aurubis Balgaria AD*, 2011, 24 punktas). Generalinė advokatė J. Kakott pažymi, kad konkurencijos teisės srityje interesas, kad ES lygmeniu galiojančios nuostatos būtų aiškinamos ir taikomos kuo vienodžiau, yra ypač didelis, nes šioje srityje nacionalinė teisė ypač dažnai grindžiama ES teisės nuostatomis (Generalinės advokatės J. Kokott išvada byloje *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 24 punktas).

Nors valstybėms narėms yra taikoma procedūrinė autonomija, ši valstybių narių procedūrinė autonomija nėra absoliuti, ji turi būti įgyvendinama laikantis Chartijos nuostatų ir specialių ES teisės nuostatų konkrečiose veikimo sferose (Kuner, Bygrave, Docksey, 2020, p. 1119, 1135). Taigi bendrieji principai, pripažįstami ES teisminių institucijų jurisprudencijoje, gali būti aktualūs verslo priežiūrai ir gali būti vertinami kaip tam tikri teisėtumo parametrai, kuriais, be kita ko, siekiama užkirsti kelią piktnaudžiauti valdžia. Pažymima, kad ES teisminių institucijų praktikoje išplėtoti bendrieji principai sudaro procedūrinių teisių ir teisės į gynybą pagrindą (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011, p. 373). Štai, pavyzdžiui, kaip aktualūs ES konkurencijos taisyklių taikymui išskiriami šie principai: proporcingumo, teisinio tikrumo ir įgytų teisių apsaugos, teisės būti išklausytam, teisės į gynybą, kliento ir advokato komunikacijos slaptumo, teisės į veiksmingą teisminę gynybą, teisės neduoti parodymų prieš save, būsto neliečiamumo ir teisės susipažinti su ES institucijų dokumentais (Tosato, Bellodi, 2006, p. 11).

Be to, apsauga nuo savavališko arba neproporcingo viešosios valdžios kišimosi į fizinio ar juridinio asmens privačios veiklos sritį yra bendrasis Sąjungos principas (*Hoechst prieš Komisiją*, 1989, 19 punktas; *UBS Europe ir kt.*, 2018, 56 punktas). Šis principas įtvirtintas Chartijos 7 straipsnyje, pagal kurį „kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo privatus ir šeimos gyvenimas, būsto neliečiamybė ir komunikacijos slaptumas“ (*Nexans France SAS prieš Komisiją*, 2012, 40 punktas). Minėtu ESTT sprendimu savavališko ir neproporcingo veiksmo atlikimas buvo susietas su juridinių asmenų teise į

privatumą. Tai, kad neplaninis patikrinimas turi atitikti proporcingumo principo suponuojamus reikalavimus, pažymėta ir anksčiau (žr. 4.2.4. poskyrį).

Kaip nurodo J. Juškevičiūtė-Vilienė, Chartija ir ESTT jurisprudencija bendrųjų principų klausimu, kuriais iki Chartijos įsigaliojimo buvo vadovaujamasi ginant, *inter alia,* ir ūkio subjektų procedūrines teises, analizuojama gana išsamiai ir mokslinės diskusijos šiais klausimais yra gausu (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 306–311, žr. p. 311 nurodytą literatūrą); taip pat analizuojami klausimai, susiję su procedūrinėmis teisėmis ir gero administravimo principu (Paužaitė-Kulvinskienė, 2009; Jablonskaitė-Martinaitienė, 2015; Andrijauskaitė, 2016; Žalimienė ir kt., 2019), konkurencijos teisės srityje garantuojamomis procedūrinėmis teisėmis (Nasutavičienė, 2012). Tačiau verta atkreipti dėmesį į esmines Chartijos ir ES antrinės teisės nuostatas, reikšmingas ūkio subjektų procedūrinių teisių gynybai, pirma, dėl naujai suformuotos ESTT praktikos šiuo klausimu; antra, dėl ESTT praktikos Chartijos nuostatų taikymo įvairioms visuomeninių santykių sritims ir jos aktualumo nacionalinei verslo priežiūrai. Bendrosios Chartijos nuostatos nuosekliai persikėlė į ESTT praktiką ir tapo reikšmingu teisės aiškinimo šaltiniu: ESTT mokesčių administravimo procedūros metu garantuojamas teises aiškina Chartijos šviesoje (pvz., *Glencore Agriculture Hungary Kft*, 2019; Voje, 2020), Chartijos nuostatos taikomos ir nagrinėjant konkurencijos bylas (pvz., *United Parcel Service, Inc*, 2019; Stasi, 2013, p. 1).

Pagrindinės teisės yra platus terminas ir šį klausimą galima nagrinėti skirtingais aspektais (Jablonskaitė-Martinaitienė, 2015, p. 31–32). Procedūrinių teisių, kurios turi būti užtikrinamos ūkio subjektams, kai procedūros metu gali būti priimamas nepalankus sprendimas, yra įvairių – bendrojo ir specialiojo pobūdžio. Todėl toliau, vadovaujantis Chartijos 41, 47 ir 48 straipsnių suponuojama apsauga, pateikiama analizė apima gero administravimo principą ir teisę į gerą administravimą, teisės į gynybą principą ir šių skėtinių principų sudėtinius elementus – teisės būti išklausytam, susipažinti su bylos duomenimis ir neduoti parodymų prieš save, teisės gauti motyvuotą sprendimą principus, taip pat ir teisę apskųsti priežiūros institucijos sprendimą, kitaip – veiksmingos teisinės gynybos principo dalį (kaip minėta, teisės apskųsti teismui skirtingus priežiūros institucijos sprendimus aspektu).

5.2.1. Teisė į gerą administravimą ir gero administravimo principas

Teisė į gerą administravimą, detalizuojama Chartijos 41 straipsnyje, yra paremta ES teisinės valstybės principu, išplėtotu teismų praktikoje dėl Sąjungos institucijų, įstaigų ir organų veiklos ir gero administravimo principą apibrėžiantį kaip bendrąjį teisės principą (Peers, 2014, p. 1069–1070). Teisė į gerą administravimą Chartijos 41 straipsnyje apibrėžta kaip apimanti asmens teisę, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnį laiką; taip pat teisę į gynybą (būti išklausytam ir susipažinti su savo byla), teisę gauti motyvuotą sprendimą (kitaip – „administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus“), galimybę reikalauti iš viešojo administravimo subjektų žalos, sukeltos jų veiksmais, atlyginimo, kalbos teises („Kiekvienas asmuo gali kreiptis į Sąjungos institucijas viena iš kalbų, kuria surašytos Sutartys, ir jam turi būti atsakyta ta pačia kalba“). Teisė į gerą administravimą apima ir informacijos teisę, apimančią privatumą ir verslo slaptumą, taip pat teisę gauti informaciją – susipažinti su savo byla. Visa tai lemia, kad teisė į gerą administravimą yra procedūrinio pobūdžio (Kanska, 2004, p. 301). K. Kanska pažymi, kad būtent procedūrinio teisingumo rūšis – orumo teorija, pagal kurią procedūrinės teisės užtikrina, kad valdžios institucijos pakankamai gerbtų asmenis, buvo perimta Chartijos rengėjų, kadangi teisė į gerą administravimą iš esmės yra orientuota į asmenų apsaugą nuo nesąžiningų veiksmų (Kanska, 2004, p. 301). Chartijos 41 straipsnio formuluotė „kiekvienas asmuo“ lemia, kad teisės į gerą administravimą taikymas nėra apribotas taikymu tik fiziniams asmenims, tačiau apima ir juridinius asmenis (Kanska, 2004, 308; Lanza, 2008, p. 481). Iš to darytina išvada, kad Chartijos 41 straipsnis taikytinas ir ūkio subjektams.

Kaip išskiria J. Paužaitė-Kulvinskienė, Chartijos 41 straipsnyje apibrėžta teisė į gerą administravimą nustato šiuos individo ir valdymo subjekto teisinių santykių modelius: 1) administracinių sprendimų priėmimo; 2) pažeistų teisių gynimo; 3) komunikacijos (Paužaitė-Kulvinskienė, 2009, p. 84).

Kitų vertinimu, Chartijos 41 straipsnyje yra apibrėžtas gero administravimo principas, apimantis tris pagrindinius aspektus – deramą rūpestingumą (angl. *due diligence*) (kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo), teisę būti išklausytam ir teisę į motyvuotą sprendimą (Mietulis, Suarez, 2020, p. 40–44). Nors yra teigiančių, kad teisė į rūpestingą administravimą (angl. *right to a diligent administration*), kuri yra reikšminga gero administravimo principo dalis, nėra kodifikuota Chartijos 41 straipsnyje (Kanska, 2004,

p. 322), vis dėlto toks vertinimas nėra dominuojantis (Evans, 2015, p. 392–468).

Apskritai gero administravimo principo sąvoka nėra vartojama vieningai: štai B. C. M. Evansas gero administravimo principą ES teisminių institucijų praktikoje analizuoja kaip susidedantį iš rūpestingumo principo, kuris apibūdamas skirtingais terminais (angl. *the priciple of diligence*, *the principle of care, solicitude principle*), tam tikrais atvejais vartojamais sinonimiškai, kai kuriais – kaip išreiškiančiais panašias, bet skirtingas idėjas ir pan. (Evans, 2015, p. 463–464).

Pažymima, kad teisė į gerą administravimą tarpusavio ryšiais yra susijusi su Chartijos 47 straipsniu, ypač jo 2 dalimi, garantuojančia kiekvieno asmens teisę, kad jo bylą per kiek įmanoma trumpesnį laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas; su Chartijos 42 straipsniu, apibrėžiančiu teisę susipažinti su dokumentais; su Chartijos 48 straipsniu, pagal kurį turi būti užtikrinama nekaltumo prezumpcija ir teisė į gynybą (Peers, 2014, p. 1071; Žalimienė ir kt., 2019, p. 240). Teisė gauti motyvuotą sprendimą taip pat yra Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintos teisės į veiksmingą teisinę gynybą dalis (Craig, 2017, p. 28). Be to, Chartijos 41 straipsnis yra abipusiai susietas su SESV 98 straipsnio 1 dalimi, kuriame nurodyta, kad „Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai, vykdydami savo užduotis, remiasi atvira, veiksminga ir nepriklausoma Europos administracija“ (Schwarze, 2012, p. 297; Bousta, 2013, p. 483).

Chartijos 41 straipsnio struktūra ir būtent toks teisės į gerą administravimą apibrėžimas sulaukia kritikos: kvestionuojamas Chartijos 41 ir 47 straipsnio, reglamentuojančio teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą, atskyrimas, kadangi abu straipsniai yra susiję su teise į teisingą procesą, *inter alia*, teise būti išklausytam (Peers, 2014, p. 1072). Be to, K. Kanska pažymi, kad Chartijos 41 straipsnyje neminimi proporcingumo ir teisinio tikrumo principai, teisė į rūpestingą administravimą (kaip jau minėta), efektyvus ir ekonomiškas administravimas, skaidrumo principas, bendrosios nuostatos dėl teisės į informaciją, kuri yra platesnė nei teisė susipažinti su dokumentais (Kanska, 2004, p. 322–323)[118].

[118] Štai Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2007) „Dėl gero administravimo“ išdėstyti principai yra platesnio pobūdžio nei Chartijos 41 straipsnyje – teisėtumo, lygybės, nešališkumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, protingų terminų, galimybės asmenims dalyvauti priimant administracinį sprendimą suteikimo ir kt. Europos gero administracinio elgesio kodekse, aktualiame ES institucijų valstybės tarnautojams, tam tikri kodekso elementai sutampa su pagrindine teise į gerą administravimą, kuri įtvirtinta Chartijos 41 straipsnyje, tačiau taip pat apima ir etikos bei kitus elementus, įtvirtinamus iš viso 27 straipsniuose (daugiau apie Europos gero administracinio elgesio

Dar daugiau klausimų kelia tai, ar geras administravimas *per se* sukuria kokias nors teises asmenims. Vieni autoriai Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintą teisę į gerą administravimą įvardija asmenų subjektine teise (Schwarze, 2012, p. 298; Kristjansdottir, 2016) ar apibūdina ją kaip formalių subjektinių teisių rinkinį, kurių pagalba asmuo gali įgyvendinti savo materialiąsias teises (Kanska, 2004, p. 301, 324). Kiti, atsižvelgdami į tai, kad teisė į gerą administravimą iš esmės susideda iš išvardytų teisių (elementų), kurios turi būti garantuojamos asmenims, abejoja, kad teisė į gerą administravimą pati savaime yra subjektinė teisė (Baginska, 2016, p. 435; Paužaitė-Kulvinskienė, 2009, p. 85)[119]. Treti gana kategoriškai teigia, kad Chartijos 41 straipsnyje apibrėžta gero administravimo teisė neturi konkretaus turinio, išskyrus jau egzistuojančias teises, todėl tai nėra subjektinė teisė (Bousta, 2013, p. 483). Pastarąjį vertinimą sustiprina ir ES teisminių institucijų jurisprudencijos pavyzdžiai. Štai aptardamas konkurencijos teisės problemas vienoje konferencijoje, V. Vadapalas pažymėjo, kad ES Bendrojo Teismo praktikoje gero administravimo principo pažeidimas nėra esminis, esminiam pažeidimui svarbu nustatyti kitos teisės pažeidimą, pavyzdžiui, teisės būti išklausytam (Nuotolinė konferencija „Konkurencijos teisės aktualijos“, 2021). ES Bendrasis Teismas yra konstatavęs, kad „gero administravimo principas <…> pats nesuteikia teisių privatiems asmenims <...>, išskyrus, kai jis išreiškia specifines teises <…> chartijos 41 straipsnio prasme, pavyzdžiui, teisę, kad asmens reikalai būtų tvarkomi nešališkai, sąžiningai ir per kuo trumpesnį laiką, teisę būti išklausytam, teisę susipažinti su savo byla, teisę, kad būtų pagrįsti jo atžvilgiu priimami sprendimai“ (*Hans-Martin Tillack*, 2006, 127 punktas).

Kiti autoriai pažymi, kad Chartijos 41 straipsnyje nurodytų sudėtinių gero administravimo teisės dalių sąrašas yra nebaigtinis, kas lemia, kad teisė į gerą administravimą nėra išsamiai apibrėžta ir pagal savo pobūdį gali suponuoti kitas procedūrines teises (Žalimienė ir kt., 2019, p. 246; Trimarchi, 2012, p. 12). Teisės į gerą administravimą elementai yra atskleisti Chartijos 41 straipsnyje, tačiau kalbant apie gero administravimo elementus, kurie nepatenka į šią apibrėžtį, reikia pažymėti, jog pateikti baigtinį tokių elementų sąrašą yra rizikinga ir sudėtinga. Nors teisės doktrinoje pateikiama nuomonė, kad gero administravimo samprata ES teisminėse institucijose turėtų būti kiek

kodeksą žr. Batalli, Fejzullahu, 2018). Tačiau teisė į gerą administravimą nė viename minėtame dokumente nėra apibrėžta atskirai, kaip tai padaryta Chartijos 41 straipsnyje.

[119] Nors štai LVAT praktikoje nurodoma: „Iš konstitucinio gero administravimo principo seka asmens subjektinė teisė į gerą administravimą, kurios sudėtinė dalis yra asmens teisė būti išklausytam“ (LVAT 2019 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje).

galima labiau apibrėžiama pagal Chartijos 41 straipsnį, taip stiprinant praktinį šios koncepcijos naudojimą ir pernelyg jo neišplečiant (Evans, 2015, p. 476–477).

Teismų praktikoje galima rasti pavyzdžių, atskleidžiančių, kad gero administravimo principas siejamas ne tik su *expressis verbis* Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintomis teisėmis. Štai ES Bendrasis Teismas savo jurisprudencijoje yra nurodęs, kad teisė į gerą administravimą yra susijusi ir su nekaltumo prezumpcija bei konfidencialumu – „gero administravimo princip[as] <...> apima teisę žinoti, kad jų [asmenų] klausimai būtų sprendžiami laikantis konfidencialumo“ (*Yves Franchet*, 2008, 218 punktas). Taigi gero administravimo samprata gali būti vertinama plačiuoju požiūriu (Andrijauskaitė, 2018, p. 403; Stelkens, Andrijauskaitė, 2017, p. 61; Kristjansdottir, 2016), o „Chartijoje yra kodifikuota tik (viena iš) šio principų išraiškų“ (Kūris, 2015, p. 71). Kitaip tariant, teisės į gerą administravimą kodifikavimas Chartijoje buvo ribota dalinė kai kurių principų kodifikacija (Craig, 2017, p. 32)[120].

Taigi Chartijos 41 straipsnyje apibrėžta teisė į gerą administravimą ir gero administravimo principas nebūtinai sutampa. Gero administravimo principas yra apibrėžiamas kaip lankstesnė sąvoka (Kanska, 2004, 304), tačiau kartu ši sąvoka yra apibūdinama kaip per abstrakti ir per plati praktiniam naudojimui (Evans, 2015, p. 475). Todėl teisė į gerą administravimą vertinamas kaip bendrasis (skėtinis) principas, apibrėžiantis atitinkamus procedūrinius principus (Bousta, 2013, p. 484; Gnes, 2019, p. 10). Teisės į gerą administravimą sudėtinės dalys yra įvardijamos skirtingai: vieni autoriai jas vadina gero administravimo principais (daugiskaita) (Deviatnikovaitė, 2021, p. 121; Kargaudienė, 2006, p. 42), o kiti – gero administravimo subprincipais (Danėlienė, 2014, p. 424), subelementais (Evans, 2015, p. 73). Apskritai Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinta teisė į gerą administravimą ar gero administravimo principas, kaip bendrasis principas, apibrėžiami per jų sudėtinius elementus – konkrečias teises; atitinkamai geras administravimas tampa įgyvendinamu teisinėse procedūrose, kai jis yra susiejamas bent su vienu iš jo subelementų (Evans, 2015, p. 73–75, 475).

Reikia atkreipti dėmesį į Chartijos 41 straipsnio taikymą, kuriame *expressis verbis* numatyta, kad teisė į gerą administravimą taikoma asmens santykiams su Sąjungos institucijomis, įstaigomis ir organais. Teigiama, kad būtent Chartijos 51 straipsnis, pagal kurį Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos

[120] Nors reikia pastebėti, kad vis dėlto kai kurie autoriai atsargiai vartoja kodifikavimo terminą Chartijos 41 straipsnio atžvilgiu – štai C. Harlow ir R. Rowlings vartoja terminą „kristalizacija“ (Harlow, Rowlings, 2010, p. 218).

institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę, susieja teisę į gerą administravimą su nacionalinėmis institucijomis, kai tai yra susiję su ES teisės klausimais (Trimarchi, 2012, p. 3), arba teisė į gerą administravimą turi būti taikoma kaip bendrasis teisės principas, kai valstybės narės veikla patenka į ES teisės sritį (Beumer, 2014, p. 27).

Teisės doktrinoje yra išsakoma nuomonė, jog Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintos teisės į gerą administravimą taikymo apribojimas neatitinka nei Chartijos 51 straipsnio taikymo srities, nei bendrųjų ES teisės principų taikymo srities ir reikšmės, kaip apibrėžta ES sutartyje (Cuculoska, 2018, p. 25), todėl jo prilyginimas pagrindiniam ES teisės principui yra abejotinas (Bousta, 2013, p. 487). Kaip pažymi I. Cuculoska, Chartijos 41 straipsnio formuluotė suponavo daugelio ekspertų vertinimą, kad gero administravimo sudedamosios dalys yra Sąjungos vidaus teisės ir nėra taikomos valstybėms narėms (Cuculoska, 2018, p. 23). Be to, ESTT praktikoje nuosekliai pažymima, kad „iš Chartijos 41 straipsnio formuluotės aiškiai matyti, kad jis skirtas ne valstybėms narėms, o tik Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams“ (*Mukarubega*, 2014, 44 punktas; *WebMindLicenses Kft*, 2015, 83 punktas).

Tačiau kai kurie autoriai Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintą teisę į gerą administravimą pristato kaip modernią pagrindinę teisę, turinčią bendrojo principo statusą ES teisminių institucijų jurisprudencijoje, konkrečiai – bylos *max.mobil Telekommunikation Service GmbH*, 2002, 48 punkte, kuriame nurodoma, kad rūpestingas ir nešališkas skundo nagrinėjimas yra susijęs su teise į gerą administravimą (angl. „*the right to sound administration*“), kuris yra vienas iš bendrųjų principų, kurių laikomasi valstybėje, valdomoje pagal teisinės valstybės principą, ir kurie yra bendri valstybių narių konstitucinėms tradicijoms (Schwarze, 2012, p. 298–299).

Nors yra teigiančių, kad apskritai priimant Chartijos 41 straipsnį buvo siekiama kodifikuoti svarbiausius gero administravimo principus ir suteikti jiems pagrindinių teisių statusą (Galetta, 2015b, p. 11), kiti autoriai nurodo, kad gero administravimo principo, kaip bendrojo teisės principo, nereikėtų sieti su Chartijos priėmimu, kadangi toks statusas šiam principui buvo suteiktas žymiai anksčiau (pvz., *Komisija prieš T-Mobile Austria GmbH*, 2005, 72 punktas[121]; Evans, 2015, p. 71–72).

Taigi ESTT gero administravimo principą laiko bendruoju ES teisės principu (*H. N. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 2014,

[121] Šiame punkte nurodoma, kad „Ši išvada nepažeidžia nei gero administravimo, nei jokio kito bendrojo Bendrijos teisės principo“.

49 punktas[122]; Evans, 2015, p. 72). ESTT nurodo, kad „valstybės narės ne tik privalo savo nacionalinę teisę aiškinti taip, kad ji atitiktų Sąjungos teisę, bet taip pat nesivadovauti tokiu antrinės teisės teksto aiškinimu, kuris pažeistų Sąjungos teisės sistemos saugomas pagrindines teises arba kitus bendruosius Sąjungos teisės principus“ (*N. S. prieš Secretary of State for the Home Department ir kt.*, 2011, 77 punktas). Tai suponuoja, kad gero administravimo principas (kuris gali būti vertinamas ir kaip tolygus Chartijos 41 straipsniui) yra taikomas valstybėms narėms kaip bendrasis ES teisės principas (Cuculoska, 2018, p. 25; Clement, 2018, p. 19).

Teisės doktrinoje pažymima, kad „Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinta teisė į gerą administravimą, būdama eksplicitiškai išimtinai ES institucijų veiklą determinuojančiu elementu, ne tik implikuoja atitinkamus reikalavimus nacionalinėms institucijoms, veikiant ES teisės srityje, bet ir, atspindėdama bendrąjį Sąjungos teisės principą, tampa atitinkamu standartu nacionalinėms institucijoms veikiant vidaus teisės srityje“ (Žalimienė ir kt. 2019, p. 252). Kiti autoriai nurodo, kad „nacionaliniai viešojo administravimo subjektai taip pat turi vadovautis šiais [gero administravimo] principais“, dėl to, kad „valstybių narių valdžios institucijos turi pareigą vadovautis bendraisiais ES teisės principais, kai priima sprendimus, kuriems taikoma Sąjungos teisė, nors taikytinuose Sąjungos teisės aktuose toks formalumas aiškiai nenumatytas“ (Deviatnikovaitė, 2021, p. 121–122). Taip pat pastebima, kad teisė į gerą administravimą yra vienintelis būdas užpildyti asmenų apsaugos spragas ir išspręsti teisėtumo problemas dinamiškai besikeičiančioje ES administracinėje sistemoje (Evans, 2015, p. 90).

Taigi gero administravimo principas vertinamas kaip susijęs su procedūriniu teisingumu (Kilpatrick, Kobel, Kellezi, 2016, p. 11), o Chartijos 41 straipsnis apibrėžiamas kaip ES procedūrinių teisių standartas, taikomas įvairioms sritims, pavyzdžiui, finansų rinkų priežiūros (Lasagni, 2019, p. 207–208), muitinės (Valantiejus, 2019, p. 101, 284) procedūroms. Būtent iš Chartijos 41 straipsnio yra kildinamos Komisijos pareigos, kurių būtina laikytis Komisijos vykdomos administracinės procedūros dėl konkurencijos taisyklių pažeidimo metu (*Solvay prieš Komisiją*, 2011, 48 punktas; Beumer, 2014, p. 31). ESTT pažymi, kad Komisija per administracinę procedūrą turi užtikrinti pagrindines Sąjungos teises, įskaitant teisę į gerą administravimą, įtvirtintą Chartijos 41 straipsnyje. Būtent šiame straipsnyje, o ne Chartijos 47 straipsnyje reglamentuojama Komisijos vykdoma administracinė procedūra dėl kartelių (*Ziegler SA*, 2013, 154 punktas). ESTT mokesčių

[122] Šiame punkte nurodoma, kad „Kalbant apie teisę į gerą administravimą, įtvirtintą Chartijos 41 straipsnyje, primintina, kad ši teisė atspindi bendrą Sąjungos teisės principą“.

administravimo procedūroms taiko bendrąjį gero administravimo principą ir akcentuoja, kad kiekvieno asmens teisė į tai, kad jo byla būtų nagrinėjama nešališkai ir per protingą terminą, taikoma per mokestinio patikrinimo procedūrą (*Agrobet CZ*, 2020, 43 punktas). Be to, pagal „gero administravimo principą reikalaujama, kad administracinė institucija, kaip pagrindinėje byloje mokesčių administratorius, vykdydama jai tenkančią pareigą atlikti patikrinimą, kruopščiai ir nešališkai išnagrinėtų visus reikšmingus aspektus, kad įsitikintų, jog priimdama sprendimą turi kuo išsamesnių ir patikimesnių įrodymų, kad tai padarytų“ (*CHEP Equipment Pooling NV prieš Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, 2021, 48 punktas). Visa tai rodo, kad gero administravimo principas yra įgijęs didelę reikšmę ir yra aktualus nacionalinei teisei bei verslo priežiūros procedūrai. Gero administravimo principo kodifikavimas Chartijoje nulėmė tai, kad šis principas tapo universaliai taikomas ginant galbūt pažeistas ūkio subjektų teises jų veiklos patikrinimo metu ir / ar taikant poveikio priemones.

5.2.2. Teisės į gynybą principas

ESTT praktikoje vartojamas terminas teisė į gynybą, kaip nurodyta Chartijos 48 straipsnyje. Teisė į gynybą gali būti analizuojama įvairiais aspektais, pavyzdžiui, kaip apimanti tokias subteises kaip teisę būti informuotam, teisę susipažinti su byla (duomenimis), teisę neduoti parodymų prieš save ir teisę į profesinės paslapties apsaugą (Bernatt, Botta, Svetlicinii, 2018); kaip apimanti teisę būti išklausytam, teisę turėti advokatą, profesinės paslapties apsaugą ir teisę neduoti parodymų prieš save (Tridimas, 2007, p. 373); kaip apimanti teisę būti išklausytam, teisę būti informuotam apie faktus, dėl kurių asmuo yra kaltinamas, teisę susipažinti su byla, teisę neduoti parodymų prieš save, teisę į teisinę pagalbą, teisinės konsultacijos konfidencialumą (Seerden, 2012, p. 279–280). Kiti autoriai išskiria daugiau teisės į gynybą elementų. Štai J. Schwarze teigimu, be jau minėtų teisių, teisė į gynybą apima ir teisę gauti motyvuotą sprendimą, protingą procedūros terminą (Schwarze, 2004, p. 91). Kiti nurodo panašiai, kad teisė būti informuotam apie pradėtą procedūrą, įskaitant ir patikrinimą, teisė susipažinti su tyrimo duomenimis, teisė neduoti parodymų prieš save ir teisė gauti motyvuotą sprendimą (kaip ir teisė į teisinę pagalbą ir advokato–kliento konfidencialumą) priskiriami prie fundamentalaus teisės į gynybą principo sudedamųjų dalių (Rabinovici, 2012, p. 151). Teisės į gynybą dalimi pripažįstama teisė į teisingą (sąžiningą) procesą, kas yra apibrėžiama kaip pagrindinis ES teisės principas (Caufman, Qian, 2016, p. 75).

Pagal ESTT formuojamą jurisprudenciją, teisės į gynybą, kylančios iš Chartijos 47 ir 48 straipsnių, užtikrinimas yra bendrasis ir pagrindinis ES teisės principas, kurį reikia taikyti vykstant bet kokiai procedūrai, kuri buvo pradėta prieš asmenį ir gali pasibaigti jo nenaudai priimtu aktu (*ARBED*, 2003, 19 punktas; *Sopropé*, 2008, 36 punktas; *Texdata Software*, 2013, 83 punktas). ESTT nuosekliai pažymi, „teisės į gynybą laikymasis yra bendrasis Sąjungos teisės principas“ (*WebMindLicenses Kft*, 2015, 84 punktas; *Ispas*, 2017, 26 punktas). Šis principas turi būti garantuojamas netgi tuo atveju, kai nėra procedūrą reglamentuojančių taisyklių (De Moor-Van Vugt, 2012, p. 19).

Pastebėtina, kad kiekvieno asmens teisė būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę, nors ir kodifikuota kaip gero administravimo pricipo dalis, kaip bendrasis teisės į gynybą kiekvienoje administracinėje procedūroje, galinčioje pasibaigti neigiamų poveikio priemonių taikymu asmeniui, principas buvo pripažinta jau gana ankstyvoje ESTT praktikoje (*Tansocean Marine Paint Association prieš Komisiją*, 1974, 15 punktas; *Orkem*, 1989, 32 f punktas). Taigi asmens teisė būti išklausytam, nors ESTT praktikos kontekste įgijusi bendrojo principo pobūdį, yra kildinama ir iš gero administravimo principo, kodifikuoto Chartijos 41 straipsnyje (Mietulis, Suarez, 2020, p. 40). ES teisminių institucijų praktikoje pažymima, kad Chartijos „41 straipsnyje ši teisė [į gynybą], kaip esminis teisės į gerą administravimą elementas, pripažįstama pagrindine teise“ (*Shell Petroleum NV ir kiti prieš Komisiją*, 2012, 82 punktas).

Teisės į gynybą nuostatų galima rasti ir Komisijose gairėse, kurios yra vertinamos kaip viena iš procesinių garantijų, skirtų užtikrinti lygiateisiškumo principą ir teisę į gynybą (Caufman, Qian, 2016, p. 135).

Ūkio subjektams nustačius pareigą bendradarbiauti su priežiūros institucijomis ir pateikti reikiamus dokumentus, teikti paaiškinimus, jie turi būti apsaugoti nuo galimo institucijų piktnaudžiavimo savo teisėmis. Štai M. de Benedetto išskiria tokias tris svarbiausias garantijas, reikšmingas institucijų ir asmenų, dėl kurių atliekamas tyrimas, teisių subalansavimui: 1) patikrinimo institucijos galių ribojimas per advokato ir kliento profesinės paslapties apsaugą ir teisę neduoti parodymų prieš save; 2) teisminė kontrolė; 3) teisė į gynybą tyrimo metu, įskaitant teisę susipažinti su tyrimo duomenimis bei būti atstovaujamam patikrinimo metu (de Benedetto, 2014, p. 11–12). Taigi teisės į gynybą principo užtikrinimas (kaip ir kitos procedūrinės teisės) veikia ir kaip apsaugos nuo galimo institucijų piktnaudžiavimo savo įgaliojimais priemonė.

Iš ESTT praktikos matyti, kad ūkio subjekto teisė į gynybą turi būti užtikrinama visos tyrimo procedūros metu, ne tik kai priimamas galutinis

sprendimas dėl sankcijos. Pavyzdžiui, jau seniai ESTT praktikoje pažymėta, kad įmonių teisės į gynybą Komisija negali pažeisti nei per administracines procedūras, per kurias gali būti skiriamos sankcijos, nei vykstant parengtinio tyrimo procedūroms, nes svarbu, kad šios teisės nebūtų nepataisomai pažeistos per parengtinio tyrimo procedūras, visų pirma patikrinimus, kurie gali būti lemiami pateikiant įrodymus apie įmonių neteisėtus veiksmus, už kuriuos kyla atsakomybė (*Hoechst prieš Komisiją,* 1989*,* 15 punktas).

Teisė būti informuotam apie pradėtą patikrinimą taip pat priskiriama prie teisės į gynybą principo sudedamųjų dalių. Teisė būti informuotam apie atliekamą tyrimą yra susijusi ir su ūkio subjekto bendradarbiavimo pareiga bei reikalingų duomenų pateikimo pareiga. Štai ESTT praktikoje pažymima, kad Komisijai nustatytas reikalavimas nurodyti tyrimo objektą ir tikslą yra atitinkamų įmonių teisės į gynybą pagrindinė garantija, pareigos motyvuoti sprendimus atlikti tyrimą apimties negalima riboti atsižvelgiant į argumentus dėl tyrimo veiksmingumo; nors Komisija neprivalo asmeniui, kuriam skirtas sprendimas atlikti tyrimą, pateikti visos turimos informacijos dėl tariamų pažeidimų ar tikslios šių pažeidimų teisinės kvalifikacijos, vis dėlto ji turi aiškiai nurodyti prielaidas, kurias ketina patikrinti (*Nexans France SAS prieš Komisiją*, 2012, 42 punktas). Taigi pareiga nurodyti atliekamo tyrimo objektą ir tikslą yra susijusi su tikrinamojo teisės į gynybą užtikrinimu (daugiau apie pareigą tinkamai apibrėžti tyrimo tikslą ir objektą žr. 3.2. skyrių).

Su teise į gynyba susijusi ir ESTT *Nexans France ir Nexans prieš Komisiją,* 2020*,* byla*,* kurioje keltas klausimas, ar atliekant patikrinimą pagal kartelių teisę, atsižvelgiant į Reglamento Nr. 1/2003 20 straipsnio nuostatas, Komisijai suteikiamas įgaliojimas ne tik susipažinti su originaliais duomenimis ir juos peržiūrėti vietoje, tikrinamos įmonės patalpose, bet ir kopijuoti duomenis, paskui juos peržiūrėti savo patalpose Briuselyje, ieškant su atitinkamo patikrinimo objektu ir tikslu susijusių dokumentų, kurie vėliau pridedami prie bylos. ESTT išaiškino, kad Reglamento Nr. 1/2003 20 straipsnio 2 dalies b punktas, kuris leidžia Komisijai tikrinti tiriamos įmonės ar įmonių asociacijos knygas ir bet kurį kitą komercinį dokumentą, neatsižvelgiant į jų laikmeną, yra teisinis pagrindas daryti tokias kopijas. Taip pat pažymėjo, kad tokiu atveju turi būti užtikrinamos įmonių teisės, kaip byloje nagrinėtu atveju – jeigu „Komisija nusikopijuoja duomenis prieš tai jų neišnagrinėjusi, bet paskui, griežtai paisydama atitinkamos įmonės teisės į gynybą, patikrina, ar jie reikšmingi tyrimo dalykui, o vėliau prie bylos medžiagos prideda dokumentus, kurie šiuo atžvilgiu laikomi reikšmingais, ir ištrina kitus nukopijuotus duomenis“ (61–64 punktai).

Apibendrinant reikia pažymėti, kad, kaip jau minėta, teisė į gynybą priskiriama prie skėtinių bendrųjų principų ir apima daugelį teisių, tokias kaip teisę būti informuotam apie tyrimą, teisę būti išklausytam, įskaitant teisę susipažinti su savo byla (duomenimis), teisę neduoti parodymų prieš save ir teisę į profesinės paslapties apsaugą, teisę gauti motyvuotą sprendimą, teisę į protingą procedūros terminą[123], advokato–kliento konfidencialumą ir teisę į teisingą (sąžiningą) procesą. Kaip matyti iš šio principo sudedamųjų dalių, iš dalies jis sutampa su gero administravimo principo suponuojamų teisių apsauga. Teisę į gerą administravimą kodifikavus Chartijoje, gero administravimo principui buvo suteikta daugiau apibrėžtumo ir konkretumo, o teisės į gynybą principas yra tikslinamas ir plėtojamas ESTT praktikoje.

5.2.3. Teisės būti išklausytam principas

Teisės doktrinoje pažymima, kad greičiausiai pats svarbiausias administracinės procedūros principas yra teisė būti išklausytam, kuri yra glaudžiai susijusi su sąžiningo ir teisingo proceso samprata (Schwarze, 2004, p. 91). Pažymima, kad teisę būti išklausytam sudaro keli komponentai: teisė žinoti kaltinimo aplinkybes, teisė susipažinti su kaltinimo esme ir teisė pakomentuoti pareikštus kaltinimus bei teisė būti išklausytam žodžiu (Kilpatrick, Kobel, Kellezi, 2016, p. 15).

Teisė būti išklausytam yra bendrasis teisės principas ir pagrindinė teisė ES teisinėje sistemoje (Beqiraj (Mihani), 2016, p. 268), taip pat ji apibrėžiama

[123] Tai, kad viešojo administravimo subjektas turi priimti sprendimą per protingą terminą, yra bendrasis ES teisės principas. Tikslų ar maksimalų terminą apibrėžti sunku, tačiau tai, ar terminas atitinka protingo termino kriterijus, yra sprendžiama vertinant kiekvieno atvejo aplinkybes – turinį, klausimo sudėtingumą, svarbumą, šalių ir institucijų elgesį (Schwarze, 2004, p. 93). Europos gero administracinio elgesio kodekse nurodoma, kad pareigūnas užtikrina, jog sprendimas dėl kiekvieno institucijai pateikto prašymo ar skundo būtų priimtas per protingą terminą, nedelsiant ir bet kuriuo atveju ne vėliau kaip per du mėnesius nuo jo gavimo dienos (17 str. 1 d.). 2013 m. sausio 15 d. Europos Parlamento rezoliucijoje su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės nurodoma, kad administraciniai sprendimai priimami per pagrįstą laiką ir nevėluojant. Terminai nustatomi atitinkama taisykle, kuria reglamentuojama konkreti procedūra. Tais atvejais, kai terminas nenustatytas, jis neturėtų būti ilgesnis negu trys mėnesiai nuo sprendimo pradėti procedūrą dienos, jei ji pradėta *ex officio*, arba nuo dienos, kurią suinteresuotoji šalis pateikė prašymą (4.6 punktas). ESTT, vertindamas, ar tyrimo proceso trukmė buvo protinga, vertina tokius aspektus, kaip bylos svarba susijusiam asmeniui, bylos sudėtingumas, pareiškėjo elgesys, kompetentingų institucijų elgesys (*Baustahlgewebe GmbH prieš Komisiją,* 1998, 29 punktas). Ne visi kriterijai kiekvienu atveju yra vertinami kompleksiškai. ESTT nurodo, kad protinga skundo patikrinimo trukmė turi būti vertinama atsižvelgiant į konkrečias kiekvienos bylos aplinkybes, į jos kontekstą, skirtingus procedūros etapus ir į bylos sudėtingumą bei jos poveikį suinteresuotosioms šalims (*Regione autonoma della Sardegna*, 2011, 99 punktas).

kaip gero administravimo subkomponentas (Evans, 2015, p. 153). Tačiau teisė būti išklausytam yra neatsiejamai susijusi ir su teise į veiksmingą teisinę gynybą ir teise į gynybą, įtvirtinta Chartijos 47 ir 48 straipsniuose. Teisės doktrinoje teigiama, kad gero administravimo principas ir teisės į gynybą principas neturėtų būti vertinami hierarchiškai, verčiau abu turėtų būti suprantami kaip skėtiniai principai, kaip abu suponuojantys teisę būti išklausytam (Evans, 2015, p. 159, 188).

ESTT yra konstatavęs, kad teisė būti išklausytam per bet kurią procedūrą šiuo metu įtvirtinta ne tik Chartijos 47 ir 48 straipsniuose, pagal kuriuos užtikrinamas teisės į gynybą ir teisės į teisingą bylos nagrinėjimą per bet kokį teismo procesą paisymas, bet ir jos 41 straipsnyje, pagal kurį užtikrinama teisė į gerą administravimą. Teisė būti išklausytam yra sudėtinė pagarbos teisei į gynybą, bendrojo Sąjungos teisės principo, dalis, reiškianti, kad administracija skiria reikiamą dėmesį suinteresuotojo asmens pateiktoms pastaboms, rūpestingai ir nešališkai nagrinėja visą su atitinkamu atveju susijusią informaciją ir savo sprendime nurodo išsamius motyvus, nes pareiga gana išsamiai ir konkrečiai nurodyti sprendimo motyvus, kad suinteresuotasis asmuo galėtų suprasti, kodėl jo prašymas buvo atmestas, yra teisės į gynybą gerbimo principo padarinys (*Mukarubega*, 2014, 43, 45 ir 48 punktai).

Teisė būti išklausytam, anksčiau apibrėžta kaip kiekvieno asmens ar įmonės galimybė išreikšti savo nuomonę dėl pateiktų kaltinimų (*Hoffmann-La Roche & Co. AG prieš Komisiją*, 1979, 11 p.), šiuo metu, vadovaujantis Chartija, turi būti garantuojama ne tik dėl pateiktų kaltinimų, tačiau „prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę“ (Chartijos 41 str. 2 d. a p.).

Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punkte apibrėžta teisė būti išklausytam, viena vertus, yra apibūdinama kaip plati, nes yra taikoma ne tik fiziniams, bet ir juridiniams asmenis, kita vertus, pažymimas ir jos siauras pobūdis, susijęs su individualiu taikymu – „prieš taikant bet kokią individualią *jam* nepalankią priemonę“, t. y. ji neskirta trečiųjų asmenų teisių ar ne prieš asmenis priimtų nepalankių priemonių apsaugai (Peers, 2014, p. 1073, 1079).

Aiškindamas sąvoką „nepalanki priemonė“, ESTT yra konstatavęs, kad tokia priemonė apima baudą (*Komisija prieš Lisrestal*, 1996), taip pat asmens interesai turi būti labai paveikiami (*Sopropé*, 2008, 37 punktas). Priemonė gali būti traktuojama kaip nepalanki ir tais atvejais, kai administracinis sprendimas nėra adresuojamas tiesiogiai asmeniui, bet jis yra suinteresuotas tokio sprendimo sukeliamomis pasekmėmis (pvz., turi sumokėti atitinkamas pinigines sumas, kaip byloje *Komisija prieš Lisrestal*, 1996, arba paliečia

retransliuotojo interesus, kai tam tikri apribojimai konkrečiomis priemonėmis nustatomi transliuotojams, *Komisija prieš Infront WM AG*, 2008).

Būtent byloje *Solvay prieš Komisiją*, 2011, ESTT nurodė, kad „paisant teisės į gynybą Komisijoje vykstančioje procedūroje dėl baudos skyrimo įmonei už konkurencijos taisyklių pažeidimą, reikalaujama, kad įmonei, dėl kurios pradėtas tyrimas, per administracinę procedūrą būtų suteikta galimybė veiksmingai pareikšti savo nuomonę dėl Komisijos nurodytų faktų ir aplinkybių tikrumo bei tinkamumo, taip pat dėl teiginiui dėl pažeidimo buvimo pagrįsti Komisijos panaudotų dokumentų <…> Šios teisės numatytos <...> chartijos 41 straipsnio 2 dalies a ir b punktuose“ (53 punktas). Ši byla iliustruoja, kaip ESTT praktikoje iš Chartijos nuostatų imta kildinti pagrindines procedūrines asmenų teises konkurencijos taisyklių pažeidimo procedūroje.

Teisė būti išklausytam apima teisę viename etape paaiškinti savo argumentus (*Windpark Groothusen GmbH & Co. Betriebs-KG prieš Komisiją*, 1995, 47 punktas), o vėliau asmeniui gali būti nesuteikta tolesnė galimybė išsakyti savo nuomonę (*Windpark Groothusen GmbH & Co. Betriebs KG prieš Komisiją*, 1998, 46 punktas). Nepaisant to, kilus kokiems nors klausimams, ES institucijos turi kreiptis į susijusį asmenį ar įmonę tiesiogiai (*Komisija prieš Lisrestal*, 1996, 47 punktas).

Teisės būti išklausytam iki nepalankios priemonės priėmimo pažeidimas neištaisomas dėl aplinkybės, kad galimybė susipažinti su reikšmingais duomenimis yra suteikiama vykstant teisminei procedūrai (*Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. prieš Komisiją*, 2002, 318 punktas). Kadangi nagrinėdamas bylą teismas atlieka tik pateiktų pagrindų teisminę kontrolę, jo atliekamo nagrinėjimo tikslas ir poveikis nėra pakeisti išsamų tyrimą, atliekamą administracinės procedūros metu. Be to, dėl pavėluoto susipažinimo su tam tikrais bylos medžiagos dokumentais skundą dėl institucijos sprendimo pateikęs asmuo negrįžta į padėtį, kurioje jis būtų buvęs, jei pateikdamas rašytines ir žodines pastabas institucijai būtų galėjęs remtis tais pačiais dokumentais (*Aalborg Portland ir kt. prieš Komisiją*, 2004, 103 punktą; *Solvay prieš Komisiją*, 2011, 56 punktas).

Teigiama, kad teisė būti išklausytam nebūtinai turi būti užtikrinama žodinio proceso metu – ESTT paprastai Komisijai palieka nuspręsti, koks posėdis turėtų vykti (Peers, 2014, p. 1081). Tačiau pažymima, kad šalims reikalaujant, Komisija paprastai turi organizuoti žodinį posėdį (Caufman, Qian, 2016, p. 140).

Ši analizė atskleidžia, kad teisė būti išklausytam yra tiek teisės į gynybą, tiek gero administravimo principo dalis.

5.2.4. Teisės susipažinti su savo byla principas

Teisė būti išklausytam yra neišvengiamai susijusi su teise susipažinti su tyrimo duomenimis (Schwarze, 2004, p. 92). Atitinkamai ESTT praktikoje pažymima, kad teisės į gynybą užtikrinimo principas yra glaudžiai susijęs su teise susipažinti su bylos dokumentais (*Glencore Agriculture Hungary Kft*, 2019, 51 punktas); taip pat, kad kiekvieno asmens teisė susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo, yra glaudžiai susijusi su teise būti išklausytam ir teise į gynybą (*Aalborg Portland ir kt. prieš Komisiją*, 2004, 68 punktas; Caufman, Qian, 2016, p. 135). Teisė susipažinti su savo byla ilgą laiką ES teisminių institucijų, teisės doktrinoje ir ES teisės aktų leidėjų buvo vertinama kaip teisės būti išklausytam ir teisės į gynybą išdava (Evans, 2015, p. 198).

Po Chartijos įsigaliojimo, teisė susipažinti su savo byla buvo kodifikuota kaip teisės į gerą administravimą dalis ir tapo bendruoju ES teisės principu. Chartijoje apibrėžta teisė susipažinti su savo byla (41 str. 2 d. b p.) vertinama kaip teisės į gynybą dalis, kuri yra aktuali tiek prieš atitinkamai institucijai priimant sprendimą, tiek siekiant apskųsti tą sprendimą (Peers, 2014, p. 1073, 1081–1082).

Teisę susipažinti su savo byla svarbu atskirti nuo Chartijos 42 straipsnyje įtvirtintos teisės susipažinti su dokumentais. Teisės doktrinoje išskiriamas trejopas teisės susipažinti su savo byla (Chartijos 41 str. 2 d.) ir teisės susipažinti su dokumentais (Chartijos 42 str.) santykio vertinimas: 1) vertinimas, kad šios teisės turi skirtingus tikslus: teisė susipažinti su savo byla yra susijusi su teise į gynybą, o teisė susipažinti su dokumentais užtikrina sistemos skaidrumą ir demokratinę ES prigimtį; 2) vertinimas, pagal kurį teisė susipažinti su savo byla yra bendrosios teisės susipažinti su dokumentais dalis; 3) vertinimas, pagal kurį abi šios teisės traktuojamos per gero administravimo prizmę (Evans, 2015, p. 193–194). Kiti autoriai pažymi, kad teisė susipažinti su savo byla yra apribota būtent suinteresuoto asmens duomenimis, kas šią teisę atskiria nuo bendrosios teisės gauti informaciją (Dragos, Neamtu, 2014, p. 512). Manytina, kad pastarasis požiūris gana aiškiai atskiria šias teises ir, nors jos turi tarpusavio sąsajų, jų nėra pagrindo vertinti kaip sutampančių.

Be to, kaip jau minėta anksčiau, teisė būti išklausytam Chartijos 41 straipsnyje apibrėžiama kaip susijusi su individualiu taikymu – „prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę“. Todėl tai neapima plataus masto susipažinimo su institucijos duomenimis. ESTT savo praktikoje yra pasisakęs, kad jei Komisijos pareiškimų turinys turėtų būti prieinamas viešoms diskusijoms, jų atžvilgiu išreikšta kritika, nesvarbu, kokia jos tikroji

teisinė reikšmė, galėtų daryti poveikį institucijos Sąjungos teismuose ginamai pozicijai (*Švedijos Karalystė*, 2010, 88 punktas).

Teisė susipažinti su savo byla pirmiausia buvo suformuota konkurencijos teisės srityje, tačiau vėliau persikėlė ir į kitas sritis (pvz., muitų – *Eyckeler & Malt AG*, 1998; Peers, 2014, p. 1073; Žalimienė ir kt., 2019, p. 245).

Štai S. White analizuoja teisę susipažinti su bylos medžiaga Komisijai atliekant tyrimą ir pažymi, kad anksčiau buvo manoma, jog tokia teisė neegzistuoja, t. y. įmonė turėjo tik teisę gauti esminę informaciją, kuria disponavo Komisija ir kuria grindė savo sprendimą (White, 2009, p. 59; taip pat žr. Lasagni, 2019, p. 211–212). Taigi pati institucija turėjo teisę nuspręsti, su kuria informacija įmonė gali susipažinti. Tačiau vėliau ši nuostata pasikeitė, aiškiai suformavus praktiką, pagal kurią laikyta, jog, Komisijai pareiškus kaltinimus, įmonė turi turėti galimybę susipažinti su visais dokumentais, kurie sudaro bylos medžiagą, išskyrus dokumentus, susijusius su verslo paslaptimi, konfidencialia informacija ar vidinio pobūdžio Komisijos dokumentais (*Interporc Im- und Export GmbH prieš Komisiją*, 1999, 44 punktas); taip pat su informacija, kuri yra kaltinamojo ir išteisinamojo pobūdžio (*Aalborg Portland A/S*, 2004, 68 punktas; *Solvay prieš Komisiją*, 2011, 54 punktas). Būtent *Aalborg Portland A/S*, 2004, byla vertinama kaip praktiką pakeitęs kelrodis sprendimas, apibrėžęs teisės susipažinti su byla ribas (Lasagni, 2019, p. 212).

Teisė susipažinti su byla yra plėtojama ir kitose srityse, pavyzdžiui, mokesčių: ESTT pažymi, kad per administracinę procedūrą apmokestinamasis asmuo turi turėti galimybę susipažinti su visais bylos dokumentais, kuriais mokesčių administratorius ketina pagrįsti savo sprendimą; apmokestinamajam asmeniui taip pat turi būti leista susipažinti su dokumentais, kurie nėra tiesiogiai skirti mokesčių administratoriaus sprendimui pagrįsti, bet gali būti naudingi įgyvendinant teisę į gynybą, ypač su kaltę paneigiančiais įrodymais, kuriuos šis administratorius galbūt surinko (*Glencore Agriculture Hungary Kft*, 2019, 53–54 punktai).

ESTT savo praktikoje nurodo, kad Sąjungos teisėje įtvirtintas bendrasis teisės į gynybą užtikrinimo principas turi būti aiškinamas taip, kad per administracines procedūras dėl PVM apmokestinamos vertės patikrinimo ir nustatymo privačiam asmeniui turi būti sudaryta galimybė jo prašymu susipažinti su informacija ir dokumentais, kurie yra administracinėje byloje ir į kuriuos valdžios institucija atsižvelgia priimdama savo sprendimą, nebent bendrojo intereso tikslai pateisina galimybės susipažinti su šia informacija ir šiais dokumentais apribojimą (*Ispas*, 2019, 39 punktas).

Kai mokesčių administratorius savo sprendimą ketina grįsti įrodymais, gautais vykstant apmokestinamojo asmens tiekėjų baudžiamajam procesui ir susijusiems administraciniams procesams, pagal teisės į gynybą užtikrinimo principą reikalaujama, kad šis apmokestinamasis asmuo per jo atžvilgiu vykdomą procedūrą galėtų susipažinti su visa šia informacija ir įrodymais, kurie gali būti naudingi jo gynybai, nebent pateisinama šią galimybę apriboti dėl bendrojo intereso tikslų (*Glencore Agriculture Hungary Kft*, 2019, 57 punktas)[124].

Ūkio subjektas turi turėti galimybę susipažinti su tyrimo duomenimis iki priimant galutinį sprendimą. ESTT praktikoje pažymima, kad nepalankaus sprendimo adresatas turi turėti galimybę pateikti pastabas prieš priimant tokį sprendimą, kad kompetentinga institucija galėtų tinkamai atsižvelgti į visas svarbias aplinkybes ir kad prireikus adresatas galėtų ištaisyti klaidą ir pateikti informaciją apie tokias aplinkybes, susijusias su jo konkrečia situacija, todėl galimybė susipažinti su bylos medžiaga jam turi būti sudaryta per administracinę procedūrą. Teisės susipažinti su bylos medžiaga pažeidimo per administracinę procedūrą negalima ištaisyti tiesiog sudarant galimybę susipažinti su bylos medžiaga per teismo procesą dėl galimo skundo, kuriuo siekiama ginčijamą sprendimą panaikinti (*Aalborg Portland ir kt. prieš Komisija*, 2004, 104 punktas; *Glencore Agriculture Hungary Kft*, 2019, 52 punktas) (vis dėlto, kaip bus nurodoma toliau, ESTT praktikoje yra daromos tam tikros šios taisyklės išimtys).

Teisės doktrinoje pripažįstama, kad ne visų procedūrinių teisių pažeidimai lemia institucijos sprendimo panaikinimą (Caufman, Qian, 2016, p. 131). M. Clementas savo straipsnyje analizuodamas ESTT jurisprudenciją kelia gana kontraversišką klausimą – na ir kas, kad pažeistas gero administravimo principas. Šis autorius teigia, kad pagal ESTT praktiką teisės į gerą administravimą pažeidimas nereiškia, kad ginčijamas sprendimas turi būti automatiškai panaikinamas, o tokia pozicija nacionaliniams teismams gali sukelti keblumų aiškinant teisę į gerą administravimą (Clement, 2018, p. 19). Taigi, nors ir teigiama, kad teisė į gynybą yra pagrindinė teisė, jos pažeidimas ne kiekvienu atveju reiškia institucijos sprendimo panaikinimą.

Šiuo aspektu taip pat gali būti aktualios R. Dworkino, instrumentalizmo požiūrio atstovo, ginančio rezultatu pagrįstą požiūrį procedūrinio teisingumo klausimu ir teigiančio, kad procedūrinių teisių funkcija yra suteikti ypatingą

[124] Atkreiptinas dėmesys, kad šiais atvejais mokesčių administravimo srityje ESTT, nurodydamas teisės susipažinti su byla aspektus, akcentavo teisės į gynybą principo svarbą, o ne gero administravimo principą.

apsaugą nuo moralinės žalos, įžvalgos (Meyerson, Mcakenzie, 2018, p. 4; Meyerson, Mcakenzie, MacDermott, 2021, p. 3). Toks procedūrinio teisingumo suvokimas susieja šios sampratos turinį ar reikiamą pasiekti pusiausvyrą su atitinkamo sprendimo priėmimo kontekstu (Tonna-Barthet, O'Carroll, 2020, p. 267). Manytina, kad verslo priežiūros atveju toks kontekstas galėtų būti ūkio subjekto interesai, priežiūros institucijos siekis užtikrinti kuo mažesnę žalą prižiūrimoje srityje, saugios visuomenės ir sveikos aplinkos ar gerovės interesas. Atitinkamų santykių kontekstas gali lemti ir skirtingą procedūrinių teisių apsaugos lygį: skiriant įspėjimą ir neužtikrinant itin aukšto lygio apsaugos, žala, padaryta tokio neteisėto sprendimo, palyginus su nepagrįstai paskirtos didelės baudos atveju, gali skirtis (taip pat žr. Tonna-Barthet, O'Carroll, 2020, p. 267).

Kaip jau minėta anksčiau, teisės susipažinti su bylos dokumentais pažeidimas vykstant procedūrai iki sprendimo priėmimo iš principo gali lemti šio sprendimo panaikinimą, jeigu buvo pažeista teisė į gynybą (*Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. prieš Komisiją*, 2002, 317 punktas, *Solvay prieš Komisiją*, 2011, 55 punktas).

ESTT praktikoje buvo nurodoma, kad teisės leisti susipažinti su bylos medžiaga neužtikrinimas gali lemti viso ar dalies Komisijos sprendimo panaikinimą tik tada, jei netinkamai suteikta galimybė susipažinti su tyrimo byla per administracinę procedūrą sutrukdė atitinkamai įmonei susipažinti su dokumentais, kurie galėjo būti naudingi jos gynybai, ir todėl buvo pažeista jos teisė į gynybą; taip būtų buvę, jei atskleidus dokumentą būtų galimybė, tegul ir nedidelė, kad administracinė procedūra pasibaigtų kitaip, jei atitinkama įmonė būtų galėjusi per šią procedūrą juo remtis (*Aalborg Portland ir kt. prieš Komisiją*, 2004, 101 ir 131 punktai; *Hoechst GmbH prieš Komisiją*, 2008, 148 punktas). Su tokia praktika susijęs ir J. Schwarze vertinimas, kad tai, ar procedūrinis pažeidimas bus esminis ar neesminis, priklauso nuo poveikio, kurį tas pažeidimas padarė galutiniam sprendimo rezultatui ar asmens teisėms (Schwarze, 2004, p. 98). Vis dėlto tokia ESTT praktika vertinama kaip apribojanti gynybos procedūras (Lasagni, 2019, p. 212).

Byloje *Solvay SA*[125], 2011, ESTT šį kriterijų šiek tiek modifikavo ir sušvelnino, nurodydamas, kad kai galimybė susipažinti su bylos medžiaga ir

[125] Byloje *Solvay SA*, 2011, ESTT nurodė, kad nusprendęs, jog aplinkybė, kad apeliantė neturėjo galimybės susipažinti su visais tyrimo bylos medžiagoje esančiais dokumentais, nesutrukdė jai užsitikrinti gynybos, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą dėl Komisijos padaryto teisės į gynybą pažeidimo ir dėl trūkstamų dokumentų turinio pasirėmė prielaida, kurios pats negalėjo patikrinti. Šiuo atveju svarbu pažymėti tai, kad byloje buvo kalbama ne apie kelis trūkstamus dokumentus, kurių turinį buvo galima atkurti remiantis kitais šaltiniais, o apie ištisus segtuvus, kuriuose galėjo būti esminių Komisijoje vykusios

ypač su kaltę paneigiančiais dokumentais užtikrinama vykstant teismo procesui, suinteresuotoji įmonė turi įrodyti ne tai, kad jeigu ji būtų turėjusi galimybę susipažinti su neatskleistais dokumentais, Komisijos sprendimas būtų buvęs kitoks, o tik tai, kad minėti dokumentai galėjo būti naudingi jos gynybai (57 punktas). Taigi pagal ESTT *Solvay SA*, 2011, bylą, įmonei reikia įrodyti, kad dokumentai, su kuriais jai nebuvo sudaryta galimybė susipažinti Komisijos atliekamos procedūros metu, galėjo būti naudingi jos gynybai, o ne tikimybę, kad administracinė procedūra pasibaigtų kitaip, jei įmonė būtų galėjusi per šią procedūrą šiuo dokumentu remtis.

Tačiau ši praktika gali būti aktuali tik konkurencijos bylose, kadangi kitose srityse ESTT praktika yra šiek tiek kitokia. Štai su mokesčių administravimu susijusioje byloje, kurioje nacionalinės mokesčių institucijos atsisakė pateikti apmokestinamajam asmeniui reikšmingą informaciją, kurios jis laiku paprašė, ir nenurodė jokio bendrojo intereso tikslo, pateisinančio tokį atsisakymą, ESTT nurodė, kad pagal veiksmingumo principą nereikalaujama, jog sprendimas, priimtas pažeidžiant teisę į gynybą, būtų panaikintas visais atvejais. Teisės į gynybą pažeidimas lemia pasibaigus nagrinėjamai administracinei procedūrai priimto sprendimo panaikinimą, tik jeigu nepadarius tokio pažeidimo ši procedūra galėjo pasibaigti kitaip (*SC C.F. SRL prieš A.J.F.P.M., D.G.R.F.P.C,* 2020, 35 punktas; šiuo klausimu taip pat žr. bylą, kurioje patys suinteresuotieji asmenys pripažino, kad skundo procedūra nebūtų pasibaigusi kitaip, jeigu jie būtų buvę išklausyti prieš priimant ginčijamą sprendimą, nes jie neginčijo mokesčių inspekcijos nustatytos tarifinės klasifikacijos; *Kamino International Logistics ir Datema Hellmann Worldwide Logistics*, 2014, 78, 79, 81 punktai).

Kitas svarbus aspektas yra teisės susipažinti su byla ir konfidencialios informacijos apsaugos tinkamas suderinimas. ESTT praktikoje pažymima, kad teisė susipažinti su bylos medžiaga reiškia, kad Komisija atitinkamai įmonei suteikia galimybę išnagrinėti visus tyrimo medžiagoje esančius dokumentus, kurie gali būti svarbūs jos gynybai. Tai taikytina ir kaltę patvirtinantiems, ir ją paneigiantiems dokumentams, išskyrus kitų įmonių verslo paslaptis[126], Komisijos vidaus dokumentus ir kitą konfidencialią

procedūros dokumentų, kurie galėjo būti svarbūs apeliantės gynybai (59–61 punktai). Dėl to ginčijamas Komisijos sprendimas buvo panaikintas.

[126] Verslo paslaptis apibrėžiama kaip informacija, pavyzdžiui, – įmonės „*know-how*“, verslo santykiai (tiekimo šaltiniai, klientų, platintojų sąrašas), rinkodaros planai, išlaidos, kainų struktūra, kurios ne tik atskleidimas visuomenei, bet ir tiesioginis perdavimas kitam asmeniui gali rimtai pakenkti įmonės interesams (Commission Notice on the rules…, 18 punktas; Caufman, Qian, 2016, p. 152).

informaciją[127] (*Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. prieš Komisiją*, 2002, 315 punktas; *Aalborg Portland ir kt. prieš Komisiją*, 2004, 68 punktas; *Solvay prieš Komisiją*, 2011, 54 punktas).

ESTT bylos *Hoechst GmbH prieš Komisiją*, 2008, 152 punkte nurodoma, kad Komisija, pagrįsdama visišką atsisakymą atskleisti savo bylos dokumentus, negali apskritai remtis konfidencialumu; iš esmės įmonių ir įmonių asociacijų teisė į jų verslo paslapčių apsaugą turi būti suderinama su garantuojama teise susipažinti su visa byla.

Byloje *UBS Europe SE*, 2018, ESTT nurodė, kad teisė susipažinti su gynybai svarbiais dokumentais nėra neribota ir absoliuti. Informacijos, kurią kompetentingos valdžios institucijos įpareigotos saugoti kaip profesinę paslaptį <…>, konfidencialumo apsauga turi būti užtikrinama ir įgyvendinama taip, kad būtų paisoma teisės į gynybą. Be to, kilus asmens, kurio nenaudai buvo priimtas aktas, suinteresuotumo gauti informaciją, būtiną, kad jis galėtų visiškai pasinaudoti savo teise į gynybą, ir suinteresuotumo išsaugoti informaciją, kurią privaloma saugoti kaip profesinę paslaptį, (konfidencialumo) kolizijai, valdžios institucijos arba kompetentingi teismai privalo, atsižvelgdami į konkrečios bylos aplinkybes, atrasti pusiausvyrą tarp šių dviejų priešingų interesų (68–69 punktai). Taigi teisė susipažinti su byla, kildinama tiek iš gero administravimo, tiek iš teisės į gynybą principo, apima ir pareigą tinkamai suderinti teisę susipažinti su byla ir konfidencialios informacijos apsaugą.

Svarbu pažymėti, kad ESTT nurodo, jog visi susipažinimo su bylos duomenimis apribojimai gali būti ginčijami teisme, kuris nustatys, ar neatskleistas dokumentas gali turėti įtakos proceso eigai ar sprendimo turiniui (*Aalborg Portland A/S*, 2004, 74–76 punktai).

SESV 339 straipsnyje įtvirtinta, kad Sąjungos institucijų nariai, komitetų nariai, Sąjungos pareigūnai ir kiti tarnautojai, netgi nustoję eiti savo pareigas, neturi teisės atskleisti informacijos, kurią jie yra įsipareigoję saugoti kaip tarnybinę paslaptį, ypač informacijos apie įmones, jų verslo ryšius ar sąnaudų sudedamąsias dalis.

Reglamente Nr. 773/2004 numatyta, kad Komisija negali perduoti ar suteikti prieigos prie informacijos, įskaitant dokumentus, kurioje yra bet kurio asmens verslo paslapčių ar kitos konfidencialios informacijos (16 str. 1 d.); prieigos prie bylos teisė netaikoma verslo paslaptims, kitai konfidencialiai informacijai ir Komisijos arba valstybių narių konkurencijos institucijų vidaus

[127] Kita konfidenciali informacija apibrėžiama kaip informacija, apimanti visa kita nei verslo paslaptis, kurios atskleidimas gali reikšmingai pakenkti įmonės interesams (pvz., tiekėjų ar įmonių klientų laiškai) (Caufman, Qian, 2016, p. 152).

dokumentams (15 str. 2 d.). Reglamento Nr. 1/2003 28 straipsnyje aptartos nuostatos, susijusios su profesinės paslapties apsauga.

ESTT praktikoje nurodoma, kad kalbant apie komercinės paslapties ar kitos informacijos, kurią apima profesinė paslaptis, pobūdį, pirmiausia būtina, kad komercinę paslaptį ar kitą konfidencialią informaciją žinotų tik ribotas asmenų ratas. Antra, tai turi būti informacija, kurios atskleidimas galėtų padaryti didelę žalą ją pateikusiems ar tretiesiems asmenims (*Postbank prieš Komisiją*, 1996, 87 punktas; *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH*, 2007, 65 punktas; taip pat žr. 2005 m. gruodžio 22 d. Komisijos pranešimo 2005/C 325/07 dėl susipažinimo su dokumentais taisyklių bylose, susijusiose su (EB) 81 ir 82 straipsniais (OL C 325, p. 7), 3.2.1 ir 3.2.2 punktus). Galiausiai būtina, kad interesai, kurie gali būti pažeisti atskleidus informaciją, būtų objektyviai verti apsaugos. Vertinant, ar informacija yra konfidenciali, reikia nustatyti santykį tarp teisėtų interesų, kurie neleidžia jos atskleisti, ir bendro intereso, kuris reikalauja, kad Bendrijos institucijų veiksmai būtų atliekami kuo atviriau (*Bank Austria Creditanstalt prieš Komisiją*, 2006, 71 punktas).

Verslo paslapties apsauga ir konfidencialios informacijos apsaugos laikotarpis gali būti skirtingas. Pavyzdžiui, konfidenciali informacija, patekusi į viešumą arba kai netenka komercinės reikšmės, praranda konfidencialumo statusą; be to, Komisija daro prielaidą, kad įmonių informacija, susijusi su šalių apyvarta, pardavimais, užimamos rinkos dalimi ir pan. po 5 metų nebėra konfidenciali, skirtingai nei verslo paslaptis (Caufman, Qian, 2016, p. 152).

Komisija turi galimybę neskelbti kai kurių duomenų, juos užtušuojant ar paslepiant. Štai Reglamento 773/2004 16 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad Komisija gali nustatyti terminą, per kurį įmonės ir įmonių asociacijos turi, *inter alia*, pagrįsti savo pareiškimą dėl konfidencialumo kiekvienam atskiram dokumentui ar jo daliai, pareiškimui ar jo daliai; pateikti Komisijai nekonfidencialią dokumentų ar pareiškimų versiją, kurioje konfidencialus tekstas išbrauktas.

ESTT konstatavo, kad negalima daryti išvados, jog visą informaciją, susijusią su prižiūrima įmone ir jos perduota kompetentingai valdžios institucijai, taip pat visus šios institucijos pareiškimus, esančius jos priežiūros byloje, įskaitant susirašinėjimą su kitomis tarnybomis, reikia laikyti slaptais; bendras draudimas atskleisti slaptą informaciją apima kompetentingų valdžios institucijų turimą informaciją, kuri, pirma, nėra vieša ir, antra, kurios atskleidimas keltų pavojų fizinio ar juridinio asmens, kuris pateikė ją, ar trečiųjų asmenų interesams arba geram investicinių įmonių veiklos priežiūros sistemos veikimui (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht prieš*

Ewald Baumeister, 2018, 34 punktas). Tačiau pažymima, kad ūkio subjekto teisė gauti informaciją nebus pažeista, jei Komisija jam nepateiks viešai prieinamų duomenų (Caufman, Qian, 2016, p. 135).

Taigi ši analizė atskleidžia, kad teisės susipažinti su savo byla (ar konkrečiu dokumentu) neužtikrinimas ne kiekvienu atveju gali būti pripažintas esminiu procedūriniu pažeidimu, o priklauso nuo jo naudos ūkio subjekto gynybai ar įtakos administracinės procedūros baigčiai.

5.2.5. Teisės neduoti parodymų prieš save principas

Verslo priežiūros metu iš ūkio subjektų yra įprasta reikalauti bendradarbiavimo, besąlygiško priežiūros institucijos pavedimų vykdymo, visų duomenų pateikimo ir atsakymų į visus paklausimus. Tačiau dažnai kyla klausimų, ar ūkio subjektas turi teisę nepateikti priežiūros institucijai tokių duomenų, kurie yra atskleidžiantys ar įrodantys jo pažeidimo padarymą, ar turi teisę nepateikti atsakymų į tam tikrus klausimus ir koks yra ūkio subjekto pareigos bendradarbiauti su priežiūros institucija ir teisės nepateikti tokių duomenų, kurie reikštų savo kaltės pripažinimą, santykis.

Teisė neduoti parodymų prieš save yra pagrindinis principas, išplėtotas tarptautinių teismų praktikoje tiek pagal Chartiją, tiek pagal Konvenciją (Anderson, 2017, p. 10–11). Teisė neduoti parodymų prieš save vertinama kaip teisės į teisingą teismą dalis (Billing, 2016, p. 7) ir yra apibūdinama kaip viena sudėtingiausių teisių, kai kalbama apie fundamentaliąsias teises, kurios ribas sudėtinga tiksliai apibrėžti (Lasagni, 2019, p. 235). Teisės doktrinoje teigiama, kad teisė neduoti parodymų prieš save yra sudėtinis terminas, apimantis teisę tylėti ir teisę nedalyvauti pateikiant įrodymus prieš save (Anderson, 2017, p. 305).

ReNeual taisyklėse teisė neduoti parodymų prieš save, kartu su profesinės paslapties apsauga buvo išskiriamos atskirai, nurodant, kad į šias teises turi būti atsižvelgiama, kai valdžios institucija nustato pažeidimą, už kurį gali būti skiriama administracinė sankcija; jei šios teisės pažeidžiamos renkant informaciją, tokia informacija neturi būti naudojama kaip įrodymas institucijos procedūroje, jei šis teisės į gynybą pažeidimas gali turėti įtakos sprendimo turiniui (Craig, 2017, p. 90). Taigi ReNeual taisyklėse buvo aiškus ketinimas kodifikuoti teisę neduoti parodymų prieš save ir suteikti jai daugiau apibrėžtumo.

ESTT praktikoje teisė neduoti parodymų prieš save pirmiausia buvo įtvirtinta konkurencijos teisės srityje. ESTT kelrodėje *Orkem*, 1989, byloje nurodė, kad „[n]ors Komisija <...> turi teisę nurodyti įmonėms pateikti visą

būtiną informaciją apie faktus, kurie joms gali būti žinomi, ir prireikus perduoti jai turimus su tuo susijusius dokumentus, net jeigu jais pasinaudojus galima nustatyti vienos ar kitos įmonės konkurenciją pažeidžiančius veiksmus, vis dėlto <...> Komisija negali įpareigoti įmonės pateikti atsakymus, kuriais tokia įmonė turėtų pripažinti pažeidimą, kurį turi įrodyti pati Komisija“ (34–35 punktai).

Orkem, 1989, bylos nuostatos buvo inkorporuotos į Reglamentą Nr. 1/2003 (Ligeti, Marletta, 2019, p. 285; Nasutavičienė, 2012, p. 67), kurio preambulės 23 konstatuojamojoje dalyje įtvirtinta, kad „Vykdant Komisijos sprendimą įmonės negali būti priverstos pripažinti, kad padarė pažeidimą, tačiau bet kuriuo atveju jos privalo atsakyti į klausimus dėl faktinių aplinkybių ir pateikti dokumentus, netgi jei šia informacija gali būti pasinaudota įrodant, kad jos ar kita įmonė pažeidimą padarė“. Nors ir galima sutikti, kad šia reglamento nuostata įmonėms tiesiogiai suteikiama teisė neduoti parodymų prieš save (Dumbrytė-Ožiūnienė, p. 143–145), reikia pripažinti, kad teisę neduoti parodymų prieš save įgyvendinantis teisinis reguliavimas, kuris būtų privalomo pobūdžio, detalizuojantis Komisijos pareigą įgyvendinti teisę neduoti parodymų prieš save, ES teisiniu lygmeniu nėra įtvirtintas; atitinkamai iš šios normos nėra pagrindo išvesti rašytinį teisės neduoti parodymų prieš save pagrindimą[128].

Reglamento Nr. 1/2003 18 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad paprastame prašyme pateikti informaciją, siunčiamame įmonei ar įmonių asociacijai, Komisija nurodo prašymo teisinį pagrindą ir tikslą, nurodo, kokia informacija reikalinga, nustato laikotarpį, per kurį informacija turi būti pateikta, ir nurodo 23 straipsnyje numatytas nuobaudas už neteisingos ar klaidinančios informacijos pateikimą. Vis dėlto *expressis verbis* teisės neduoti parodymų prieš save nuostatos Reglamento Nr. 1/2003 18 straipsnyje nėra įtvirtintos, todėl šios teisės kildinimas iš šio straipsnio yra diskutuotinas. Manytina, kad yra pagrindas sutikti su nuomone, jog teisė neduoti parodymų prieš save pirmiausia yra grindžiama ESTT jurisprudencija (*Orkem*, 1989; Ligeti, Marletta, 2019, p. 285).

Tačiau Komisija kodifikavo teisę neduoti parodymų prieš save Komisijos pranešime dėl geriausios procedūrų vykdymo praktikos, kuriame įtvirtino asmeniui, manančiam, kad Komisija prašo pateikti save kaltinantį dokumentą,

[128] Tačiau teisė neduoti parodymų prieš save tiesiogiai minima 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje (ES) 2016/343 dėl tam tikrų nekaltumo prezumpcijos ir teisės dalyvauti nagrinėjant baudžiamąją bylą teisme aspektų užtikrinimo. Tiesa, ji taikoma tik fiziniams asmenims ir „tik baudžiamajam procesui, kaip išaiškinta Europos Sąjungos Teisingumo Teismo“ (konstatuojamosios dalies 11 punktas).

galimybę pateikti prašymą Bylą nagrinėjančiam pareigūnui, kuris gali priimti rekomendaciją, adresuotą kompetentingam asmeniui (už konkurenciją atsakingam Komisijos nariui), dėl teisės neduoti parodymų prieš save taikymo (Commission notice on best..., 36 punktas; Nasutavičienė, 2012, p. 76).

ESTT sprendime *Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. prieš Komisiją*, 2002, patikslino, kad atsižvelgiant į teisės neduoti parodymų prieš save užtikrinimo apsaugą reikia nustatyti, ar įmonės, kuriai skirti minėti klausimai, atsakymas iš esmės prilygsta pažeidimo pripažinimui (273 punktas). Jei taip nėra, klausimas yra „visiškai faktinis“ (*Raiffeisen Zentralbank Österreich ir kt. prieš Komisiją*, 2006, 539 punktas) arba „visiškai faktinio pobūdžio“ (*Mannesmannröhren-Werke prieš Komisiją*, 2001, 77 punktas), todėl nepatenka į teisės neduoti parodymų prieš save taikymo sritį, net jei atitinkamos įmonės atsakymas gali būti panaudotas nustatant, kad ji padarė konkurencijos taisyklių pažeidimą.

Taigi iš ESTT jurisprudencijos, susijusios su ES konkurencijos taisyklėmis, matyti, kad per tyrimo procedūrą atitinkama įmonė turi pateikti visą būtiną informaciją apie faktus, kurie jai gali būti žinomi, ir prireikus perduoti turimus su tuo susijusius dokumentus, net jeigu jais pasinaudojus galima įrodyti jos antikonkurencinį elgesį (sprendimo *Komisija prieš SGL Carbon*, 2006, 41 punktas, *Dalmine prieš Komisiją,* 2007, 34 punktas). Įmonei, kuriai skirtas sprendimas dėl prašymo pateikti informaciją pagal Reglamento Nr. 1/2003 18 straipsnio 3 dalį, negali būti suteikta teisė neduoti jokių parodymų (*Buzzi Unicem*, 2014, 60 punktas).

Orkem, 1989, byloje suformuota praktika atkartojama ir naujausiose ESTT bylose. Štai 2021 metų byloje *Qualcomm Inc.* ESTT nurodo, kad „Komisija turi teisę reikalauti, kad įmonė pateiktų visą reikalingą informaciją apie faktus, kuriuos ji galėjo žinoti, ir prireikus jai perduotų turimus su tuo susijusius dokumentus, net jei jais galima pasinaudoti nustatant, kad šios ar kitos įmonės veiksmai prieštaravo konkurencijos taisyklėms. Nors Komisija negali įpareigoti šios įmonės pateikti atsakymus, kuriuose ta įmonė būtų priversta prisipažinti padariusi pažeidimą, kurio įrodymus turi pateikti Komisija, ta įmonė vis dėlto negali nevykdyti prašymų pateikti tuos dokumentus motyvuodama tuo, kad tenkindama tokius prašymus ji būtų priversta liudyti prieš save“ (143 punktas); „tuo atveju, kai sprendime prašoma pateikti informacija susijusi tik su faktinėmis aplinkybėmis, nes prašoma pateikti vidaus dokumentus, tos informacijos pateikimas nereiškia, kad iš apeliančių reikalaujama atlikti vertinimus, kuriuose jos būtų priverstos pripažinti savo veiksmais pažeidusios SESV 102 straipsnį“ (145 punktas); „tik tuo atveju, jeigu įmonė įpareigojama pateikti atsakymus, kuriuose ji būtų

priversta pripažinti pažeidimą, ta įmonė gali nevykdyti pareigos pateikti visą reikiamą informaciją“ (147 punktas).

Teisės doktrinoje pažymima, kad tokia ESTT praktika suponuoja sudėtingą atskyrimą tarp leistinų faktinių klausimų ir draudžiamų klausimų apie kaltę (Ligeti, Marletta, 2019, p. 286).

Generalinis advokatas N. Wahlas savo išvadoje pažymėjo, kad „aplinkybė, kad iš įmonės neprašoma subjektyvaus pobūdžio informacijos, nepašalina galimybės, kad tam tikromis aplinkybėmis tos įmonės teisė neduoti parodymų prieš save gali būti pažeista“ (Generalinio advokato N. Wahl išvada byloje *Buzzi Unicem SpA*, 77 punktas). Generalinio advokato nuomone, „nėra abejonių, kad Komisija negali įmonių klausti, ar per konkretų susitikimą jų atstovai su savo konkurentais susitarė kelti kainas arba sutiko nekonkuruoti tam tikrose nacionalinėse rinkose. Nors tokius klausimus galima apibūdinti kaip visiškai faktinius, jais būtų akivaizdžiai pažeista įmonės teisė neteikti informacijos, kuria būtų duodami parodymai prieš save, nes atsakymas gali prilygti aiškiam SESV 101 straipsnio pažeidimo pripažinimui“ (80 punktas).

Generalinio advokato N. Wahlo teigimu, klausimai *Orkem*, *Solvay* ir *SGL Carbon* bylose, kuriuos ESTT pripažino neleistinais, nes jais prašoma duoti parodymus prieš save, buvo visiškai faktiniai, todėl, jo manymu, tam tikromis aplinkybėmis klausimas gali būti ginčytinas, nes atsakymas į jį gali reikšti kaltės pripažinimą net ir tuomet, kai jis susijęs tik su faktais ir neprašoma nuomonės apie tuos faktus; taigi ta aplinkybė, kad klausimu nereikalauta, kad apeliantė pareikštų teisinio pobūdžio nuomonę, nebūtinai pašalina galimybę, kad tuo klausimu bus pažeista teisė neduoti parodymų prieš save (Generalinio advokato N. Wahlo išvada byloje *Buzzi Unicem SpA*, 81–83 punktai)[129].

Primintina, kad ESTT savo praktikoje nepripažįsta konkurencijos baudų kriminalinio pobūdžio (*Schindler Holding Ltd*, 2011, 53 punktas ir jame nurodyta praktika; Ligeti, Marletta, 2019, p. 284; daugiau apie ES teismų praktiką ir vengimą pripažinti ES konkurencijos teisės baudžiamąjį pobūdį žr. Nasutavičienė, 2012, p. 42–52), tačiau dar prieš įsigaliojant Chartijai teismas pripažino būtinybę taikyti nekaltumo prezumpciją konkurencijos bylose, kuriose taikomos sankcijos apibūdinamos pagal tam tikrą pobūdį ir griežtumą

[129] Primintina, kad byloje *Orkem* byloje įmonės buvo reikalaujama atsakyti į konkrečius klausimus (paaiškinti kiekvieną žingsnį ar suderintą priemonę dėl kainų iniciatyvų; pateikti informaciją, susijusią su gamintojams paskirtomis kvotomis, užduotimis ir pan.), kurie atskleistų, kad įmonė padarė pažeidimą (38–39, 41 punktai); sprendime *Komisija prieš SGL Carbon* ESTT patvirtino, kad įmonė neprivalėjo informuoti Komisijos apie grafito elektrodų pramonės įmonių, kurias ji įspėjo apie galimybę, jog jų atžvilgiu Komisija atliks tyrimą, pavadinimus (66–67 punktai).

(Lasagni, 2019, p. 237). Byloje *Groupe Danone*, 2005, nurodyta, kad nekaltumo prezumpcijos principas taikomas ir procedūroms dėl įmonėms taikomų konkurencijos normų pažeidimų, kai per šias procedūras gali būti nustatytos vienkartinės arba periodiškai mokamos baudos (216 punktas). ESTT 2012 metais konstatavo, kad Chartijos 48 straipsnyje įtvirtinta nekaltumo prezumpcijai yra valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų dalis (*Marcello Costa, Ugo Cifone*, 2012, 86 punktas).

Vėliau ESTT pažymėjo, kad ESTT suformuota teisės neduoti parodymų prieš save apimtis atitinka Chartijos 47 ir 48 straipsnius (*Buzzi Unicem*, 2014, 60 ir 62 punktai)[130]. Nors reikia pažymėti, kad tiesiogiai teisė neduoti parodymų prieš save Chartijos 47 ir 48 straipsniuose nėra įtvirtinta (Generalinio advokato P. Pikamae išvada byloje *DB prieš Consob*, 49 punktas). Be to, Chartijos 48 straipsnio 1 dalis (kiekvienas kaltinamas padaręs nusikaltimą asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltė neįrodyta pagal įstatymą) yra neutrali nusikaltimo atžvilgiu, t. y. skirtingai nei Konvencijos 6 straipsnio atveju, nereikalaujama kriminalinio (baudžiamojo) nusikaltimo (Lasagni, 2019, p. 237). Todėl šios normos taikymo sritis ESTT praktikoje neapsiriboja tik baudžiamosiomis bylomis.

DB prieš Consob byloje ESTT pirmą kartą išaiškino fizinių asmenų teisę tylėti procedūrose, per kurias gali būti skiriamos baudžiamojo pobūdžio administracinės sankcijos[131]. ESTT fizinių asmenų teisę tylėti, kaip tai matyti *DB prieš Consob* byloje, aiškino atsižvelgdamas į EŽTT praktiką (taip pat žr. generalinio advokato P. Pikamae išvadą byloje *DB prieš Consob*)[132]. Pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalyje numatytą vienodo aiškinimo sąlygą, Chartijoje įtvirtintų teisių, atitinkančių Konvencijos garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis turi būti „tokia, kaip nustatyta“ atitinkamame Konvencijos straipsnyje. EŽTT ne kartą yra nusprendęs, kad teisė tylėti ir teisė neduoti parodymų prieš save, kaip teisės tylėti sudedamoji dalis – tai

[130] Nors teisės doktrinoje buvo svarstoma, kad Chartijos priėmimas gali lemti esminius pokyčius dėl teisės neduoti parodymų prieš save ir ši teisė gali būti suformuluota iš naujo (Turno, Zawłocka-Turno, 2012, p. 202), tokių esminių pokyčių iš karto po Chartijos priėmimo nebuvo. Teisės neduoti parodymų prieš save kildinimas iš Chartijos normų buvo laipsniškas ir iš esmės plačiau atskleistas ESTT byloje *DB prieš Consob*, 2021.

[131] Pastebėtina, kad baudžiamojo pobūdžio sankcijos ESTT praktikoje apibūdinamos panašiai kaip EŽTT *Engel* byloje – teisinis pažeidimo kvalifikavimas vidaus teisėje, pats pažeidimo pobūdis ir suinteresuotajam asmeniui gresiančios sankcijos pobūdis ir griežtumo laipsnis (*Łukasz Marcin Bonda,* 2012, 37 punktas; *Garlsson Real Estate ir kt.*, 2018, 28 punktas; *DB prieš Consob*, 42 punktas).

[132] Disertacijos rengimo metu nebuvo duomenų, kad EŽTT būtų pasisakęs dėl juridinių asmenų teisės neduoti parodymų prieš save (Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020, p. 148; Nasutavičienė, 2012, p. 54; Sakellaraki, 2021; Generalinio advokato P. Pikamae išvada byloje *DB prieš Consob*, 97 punktas).

„visuotinai pripažintos tarptautinės normos, kurios sudaro Konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintos teisingo bylos nagrinėjimo sąvokos esmę“ (*Funke prieš Prancūziją* (1993) 44 punktas; *Murray prieš Jungtinę Karalystę* (1994) 45 punktas)[133].

Nors iš ESTT praktikos galima daryti prielaidą, kad teisė tylėti turi būti užtikrinama procedūrose, per kurias gali būti skiriamos baudžiamojo pobūdžio administracinės sankcijos, būtent *DB prieš Consob* byla atskleidžia, kad ESTT praktikoje teisė tylėti išskiriama ir kitame kontekste – būtinybė paisyti teisės tylėti galėtų kilti iš aplinkybės, kad pagal nacionalinės teisės aktus ne per baudžiamojo pobūdžio procedūrą surinkti įrodymai gali būti panaudoti baudžiamajame procese prieš tą asmenį, siekiant įrodyti, kad buvo padarytas baudžiamasis nusižengimas (*DB prieš Consob*, 2021, 44 punktas). Atkreiptinas dėmesys, kad šiame punkte jau nebekeliamas reikalavimas, kad turi grėsti baudžiamojo pobūdžio administracinių sankcijų taikymas[134].

Taigi ESTT konstatavo, kad „tarp iš Chartijos 47 straipsnio antros pastraipos ir 48 straipsnio išplaukiančių garantijų, kurių turi laikytis tiek Sąjungos institucijos, tiek valstybės narės, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę, yra, be kita ko, fizinio asmens, kuris „kaltinamas“, kaip tai suprantama pagal antrąją iš šių nuostatų, teisė tylėti. Ši teisė, be kita ko, draudžia nubausti tokį asmenį už atsisakymą kompetentingai institucijai <...> pateikti atsakymus, iš kurių gali paaiškėti jo atsakomybė už nusikalstamą veiką, už kurią baudžiama baudžiamojo pobūdžio administracinėmis sankcijomis, arba dėl kurių gali kilti jo baudžiamoji atsakomybė“ (45 punktas).

DB prieš Consob byloje išplėtota, kad teisės tylėti apsauga apima ne tik prisipažinimą ar pastabas, tiesiogiai keliančiais pavojų apklausiamam asmeniui, bet taip pat ir informaciją apie faktinius klausimus, kurie vėliau gali būti panaudoti grindžiant kaltinimą, ir taip turėti įtakos to asmens nubaudimui ar paskirtai sankcijai (*DB prieš Consob*, 2021, 40 punktas). Taigi šioje byloje suformuota teisės tylėti apimtis yra platesnė nei *Orkem* byloje. Byloje *DB prieš Consob* taip pat aiškiai išskirta, kas nepatenka į teisės tylėti apsaugos taikymo sritį: „teise tylėti negalima pateisinti bet kokio nebendradarbiavimo su kompetentingomis institucijomis, pavyzdžiui, atsisakymo atvykti į jų numatytą žodinę apklausą ar vilkinimo veiksmų, kuriais siekiama atidėti jų apklausą“ (41 punktas).

---

[133] Daugiau apie teisę neduoti parodymų prieš save EŽTT praktikoje žr. Nasutavičienė, 2012, p. 54–59; Milašiūtė, 2014, p. 663–678.

[134] Šioje išvadoje randama sąsajų su EŽTT praktika ir byla *Saunders prieš Jungtinę Karalystę*, kurioje buvo nuspręsta, kad paaiškinimai, gauti administracinės procedūros metu, vėliau negali būti naudojami kaip įrodymai baudžiamajame procese, nes taip pažeidžiama asmens teisė neduoti parodymų prieš save (Sakellaraki, 2021).

ESTT savo jurisprudencijoje aiškiai atskyrė fizinių ir juridinių asmenų teisę tylėti, todėl *Consob* byla neturėtų padaryti įtakos ESTT praktikos, suformuotos dėl juridinių asmenų teisės neduoti parodymų prieš save konkurencijos bylose, kaitai. Pagal ESTT praktiką, jurisprudencija, susijusi su procedūromis, per kurias gali būti skirtos sankcijos įmonėms ir įmonių grupėms (pvz., konkurencijos teisės procedūros), negali būti taikoma pagal analogiją, kai siekiama nustatyti fizinių asmenų, kuriems taikoma procedūra dėl prekybos vertybiniais popieriais pasinaudojant viešai neatskleista informacija pažeidimo, teisės tylėti apimtį (*DB prieš Consob,* 2021, 48 punktas).

Nuomonę, kad ESTT jurisprudencija, suformuota dėl įmonių, kurių atžvilgiu atliekamas tyrimas dėl konkurencijos teisės pažeidimų ir kuri yra susijusi tik su juridiniais asmenimis, todėl ji neturėtų būti taikoma fiziniams asmenims, palaikė ir generalinis advokatas, kurio teigimu, jei būtų pripažinta teisė tylėti, kuri apimtų ir išimtinai faktinius klausimus („absoliuti teisė tylėti“), toks pripažinimas viršytų tai, kas būtina įmonių teisei į gynybą apsaugoti, ir sudarytų nepateisinamą kliūtį Komisijai vykdant jai pavestą užduotį užtikrinti konkurencijos taisyklių laikymąsi vidaus rinkoje (Generalinio advokato P. Pikamae išvada byloje *DB prieš Consob,* 91–92, 96 punktai).

Generalinis advokatas savo išvadoje taip pat manė, kad byloje *DB prieš Consob* „nei Sprendime *Jussila*[135] išplaukiančiu principu, nei principu, suformuluotu Sprendime *Menarini*[136], negali būti pasiremta siekiant pagrįsti argumentą, kad fizinių asmenų teisė tylėti per administracines procedūras, po kurių gali būti skirta baudžiamojo pobūdžio sankcija, turi būti aiškinama taip pat siaurai kaip ir teisė tylėti, suteikta juridiniam asmens pagal ESTT jurisprudenciją antikonkurencinių veiksmų srityje (116 punktas)“.

Teisė neduoti parodymų prieš save aktuali ir finansų rinkos priežiūros kontekste. Finansų rinkos dalyvio teisė neduoti parodymų prieš save kelia nemažai diskusijų teisės moksle. Teigiama, kad pripažįstant teisės neduoti parodymų prieš save taikymą bankų priežiūros kontekste (iš esmės

[135] Šioje byloje EŽTT sukūrė autonominį sąvokos „baudžiamasis kaltinimas“ išaiškinimą dėl sričių, kurios nepatenka į baudžiamosios teisės branduolį, kad garantijos, kurios suteikiamos pagal baudžiamąjį Konvencijos 6 straipsnio aspektą, nebūtinai turi būti taikomos visu savo griežtumu (43 punktas ir kt.).

[136] Šioje EŽTT byloje suformuotas principas, pagal kurį, „[n]ors [administracinės procedūros ir baudžiamojo proceso siaurąja šio žodžio prasme skirtumai] negali atleisti susitariančiųjų valstybių nuo pareigos laikytis visų garantijų, suteiktų pagal Konvencijos 6 straipsnio baudžiamąjį aspektą, šie skirtumai vis dėlto gali daryti įtaką šių garantijų taikymui“ (62 punktas).

administracinės atsakomybės rėmuose) gali kilti grėsmė priežiūros institucijų taikomam ataskaitų teikimo mechanizmui, kuris veikia kaip prižiūrimų subjektų pareiga pranešti ir pateikti prašomą informaciją (Lasagni, 2019, p. 246).

ESTT praktikos stoka dėl teisės neduoti parodymų prieš save BDAR taikymo atveju apriboja nuo toli siekiančių išvadų darymo, tačiau, svarstytina, kad BDAR atveju teisės neduoti parodymų prieš save taikymas gali būti komplikuotas, kadangi už BDAR pažeidimus gali būti baudžiami ir fiziniai, ir juridiniai asmenys. Reikia pastebėti, kad, kaip matyti iš ESTT praktikos, fizinių asmenų ir ūkio subjektų teisė neduoti parodymų prieš save nesutampa, t. y. ūkio subjektams taikoma teisės neduoti parodymų prieš save apimtis yra siauresnė, konkurencijos teisės srityje jiems suteikiama teisė nepateikti atsakymų, kuriais ūkio subjektas pripažintų pažeidimą. Teisės neduoti parodymų prieš save asmens duomenų apsaugos srityje taikymo ribojimas gali būti grindžiamas BDAR įtvirtinta atskaitomybės taisykle, pagal kurią duomenų valdytojas turi sugebėti įrodyti, kad laikosi BDAR reikalavimų (BDAR 5 str. 2 d., taip pat žr. LVAT 2021 m. liepos 2 d. nutartį administracinėje byloje). Tai, kad dėl BDAR taikomos atskaitomybės taisyklės „teisė neduoti parodymų prieš save iš esmės apribotų visą BDAR veikimą“, nurodo ir VDAI (žr. Priedas Nr. 3). Taigi fizinių asmenų atsakomybės atveju atskaitomybės principo taikymas iš tiesų gali apsunkinti teisės tylėti taikymo apimtį.

5.2.6. Teisės gauti motyvuotą sprendimą principas

Pažymima, kad pareiga motyvuoti sprendimą tarnauja kaip efektyvi teisinės gynybos priemonė, kuri įgalina teismus atidžiai tikrinti administracinių sprendimų teisėtumą ir pagrįstumą (Schwarze, 2004, p. 93).

ES teisiniu lygmeniu administracijos pareiga pateikti sprendimų motyvus buvo numatyta nuo pat Europos Bendrijos įkūrimo (Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties 190 str., vėliau – Europos bendrijos steigimo sutarties 293 str., SESV 296 str.). Iš SESV 296 straipsnio 2 dalies kyla motyvavimo pareiga – „teisės aktuose nurodomi juos priimti paskatinę motyvai“. Šiuo metu SESV 296 straipsnyje numatyta pareiga nurodyti motyvus apima visas teisines priemones ir nurodoma plačiai, kaip apimanti įvairių teisės aktų kategorijas.

Pagal nusistovėjusią ESTT praktiką SESV 296 straipsnyje reikalaujamas Sąjungos institucijų įgyvendinamų priemonių motyvavimas turi atitikti ginčijamą priemonę ir aiškiai bei nedviprasmiškai atskleisti institucijos, kuri

priėmė šią priemonę, argumentus, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti priimtą priemonę pagrindžiančius motyvus, o kompetentingas teismas – įvertinti jos teisėtumą. Reikalavimas motyvuoti turi būti vertinamas atsižvelgiant į bylos aplinkybes, ypač į akto turinį, nurodytų motyvų pobūdį ir asmenų, kuriems skirtas aktas, ar kitų asmenų, kurie konkrečiai ir tiesiogiai su juo susiję, suinteresuotumą gauti paaiškinimus. Nėra reikalaujama, kad nurodant motyvus būtų tiksliai atspindėti visi susiję faktiniai ir teisiniai elementai, nes tai, ar aktų motyvavimas tenkina SESV 296 straipsnio reikalavimus, turi būti vertinama atsižvelgiant ne tik į jų tekstą, bet ir į jų kontekstą bei nagrinėjamą sritį reglamentuojančių teisės normų visumą (*HeidelbergCement AG prieš Komisiją*, 2016, 16 punktas).

Teisinis pareigos pateikti motyvus pagrindas ES teisėje kildintinas iš Chartijos 41 straipsnio 2 dalies, kurioje, kodifikavus administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus, teisė gauti pagrįstą sprendimą tapo pagrindine asmenų teise. Nors anksčiau tiesiogiai bendrojo principo statutas teisei gauti motyvuotą sprendimą ESTT praktikoje nebuvo suteiktas (Evans, 2015, p. 274, 291).

Teisės doktrinoje pažymima, kad pareigą pagrįsti sprendimus galima laikyti Chartijoje įtvirtintos teisės į gerą administravimą dalimi (Thorson, 2016, p. 101; Baginska, 2016, p. 436). Tačiau motyvų pateikimas taip pat yra susijęs su teise į veiksmingą teisinę gynybą, kas ypač susieja administracines ir teismines procedūras (Evans, 2015, p. 290).

Pagal nusistovėjusią teismų praktiką SESV 296 straipsnyje reikalaujamas motyvavimas turi atitikti ginčijamo akto pobūdį bei aiškiai ir nedviprasmiškai atskleisti šį aktą priėmusios institucijos argumentus, kad suinteresuoti asmenys galėtų sužinoti priimtą priemonę pagrindžiančius motyvus, o kompetentingas teismas – vykdyti savo kontrolę (*Alliance One International Inc.*, 2012, 72 punktas).

Teisė į motyvuotą sprendimą yra reikšminga tuo, kad tokiu būdu asmenys ar įmonės turi galimybę sekti institucijų nustatytas sprendimų priėmimo procedūras, o ESTT gali atlikti išsamesnę teisminę peržiūrą. Teisė į motyvuotą sprendimą yra susijusi su ES institucijų pareiga atskleisti klausimo esmines aplinkybes, pateikiant priemonių, kurių imtasi, turinį, nurodant motyvų pobūdį ir atsižvelgiant į asmens ar įmonės interesus gauti išaiškinimą (*Prancūzijos Respublika prieš Komisiją*, 2001, 36 punktas). Nepaisant to, nėra nustatyta nusistovėjusios institucijos išaiškinimų pateikimo tvarkos ir motyvacijoje neturėtų būti aptariami visi faktai ir teisės normų aspektai, jeigu priimtas sprendimas atitinka klausimą reguliuojančių teisės normų formuluotę ir kontekstą (*Komisija prieš Chambre syndicale nationale des entreprises de*

transport de fonds et valeurs (Sytraval) ir Brink's France SARL, 1998, 63 punktas). Apskritai teise į motyvuotą sprendimą siekiama užkirsti kelią netinkamam administravimui.

Reikia pastebėti, kad Chartijoje įtvirtinta administracijos pareiga pagrįsti savo sprendimus yra suformuluota neutraliai, t. y. ji nėra adresuota būtent tam asmeniui, dėl kurio toks sprendimas yra priimamas, taip pat nėra nurodoma, kad toks sprendimas turėtų būti asmeniui nepalankus (Evans, 2015, p. 275–276). Todėl darytina išvada, kad motyvuoti reikia ne tik galutinius, bet ir tarpinius administracinės procedūros aktus.

5.2.7. Veiksmingos teisinės gynybos principas

Su veiksmingos teisinės gynybos principu susijusi ES sutarties 19 straipsnio 1 dalis, numatanti, kad „valstybės narės numato teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse“, ir Chartijos 47 straipsnis, pagal kurį „kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme“ (*Peter Puškár,* 2017, 57–58 punktai). Veiksmingos teisinės gynybos principas iš esmės atspindi veiksmingos teisminės gynybos principą, kuris yra skirtas užtikrinti individualias teisės teisme, iš bendrojo principo įgijęs pirminės teisės statusą (Žalimienė, 2019, p. 99; *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH,* 2010, 29 punktas).

SESV 263 straipsnio 4 dalyje numatyta teisė „pateikti ieškinį dėl jam [fiziniam ar juridiniam asmeniui] skirtų aktų arba aktų, kurie yra tiesiogiai ir konkrečiai su juo susiję, ar dėl reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų, tiesiogiai su juo susijusių ir dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių“. Kaip nurodo A. Limantė, „Reglamentuojančio pobūdžio aktus, dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių, po Lisabonos sutarties įsigaliojimo leidžiama ginčyti įrodžius tik tiesioginę sąsają, o kitais atvejais būtina įtikinti ESTT ir tuo, kad aktas konkrečiai susijęs su ieškovu“ (Limantė, 2011, p. 29). Šiuo klausimu aktualus jau istoriniu tapęs *Plaumann* testas (*Plaumann prieš Komisiją*, 1963), pagal kurį „kiti subjektai nei tie, kuriems skiriamas sprendimas, galėtų manyti, jog šis sprendimas yra su jais konkrečiai susijęs tik tokiu atveju, jeigu jis būtų jiems taikomas dėl tam tikrų jiems būdingų savybių arba dėl tam tikros faktinės situacijos, kuri juos išskiria iš kitų asmenų, ir todėl juos individualizuoja taip pat kaip ir sprendimo adresatą“ (Limantė, 2011, p. 40).

Kalbant apie asmenis, kurie suinteresuoti sprendimo sukeliamomis teisinėmis pasekmėmis, reikia pažymėti, kad pagal nusistovėjusią ESTT praktiką kiti subjektai nei sprendimo adresatai gali manyti, kad šis teisės aktas yra konkrečiai su jais susijęs tik tuomet, jei šis juos paveikia dėl jiems būdingų savybių arba faktinių aplinkybių, kurios juos išskiria iš kitų asmenų ir todėl individualizuoja taip pat, kaip ir asmenis, kuriems šis aktas yra skirtas (*Komisija prieš Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, 2005, 33 punktą). Iš ESTT praktikos taip pat matyti, kad jei sprendimas paveikia grupę asmenų, kurie buvo nustatyti arba kuriuos buvo galima nustatyti priimant šį aktą dėl grupės nariams būdingų kriterijų, šis aktas gali būti konkrečiai susijęs su šiais asmenimis tiek, kiek jie sudaro apibrėžtą ūkio subjektų grupę (*Belgija ir Forum 187 prieš Komisiją*, 2006, 60 punktas). Taip gali būti, be kita ko, tuomet, kai sprendimas pakeičia iki jį priimant asmens įgytas teises (*Komisija prieš Infront WM AG,* 2008, 70–72 punktai).

SESV nuostatose randama teisės normų, reikšmingų įvairių sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo patikrai teisme. ESTT praktikoje laikomasi pozicijos, jog pagal SESV 263 straipsnį Sąjungos teismai prižiūri institucijų priimtų teisės aktų, kurie skirti tam, kad tretiesiems asmenims būtų sukelta teisinių padarinių, aiškiai pakeičiant jų teisinę padėtį, teisėtumą (*Internationaler Hilfsfonds eV*, 2010, 51 punktas), o priemonės, kurios nesukelia privalomų teisinių padarinių, kurie galėtų paveikti asmenų interesus, negali būti ieškinio dėl panaikinimo dalykas (*R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. ir kt. prieš Komisiją*, 2006, 79 punktas). ESTT netgi yra pažymėjęs, kad tariamo atitinkamos institucijos padaryto pažeidimo sunkumas arba iš jo išplaukianti poveikio, kiek tai susiję su pagrindinių teisių laikymusi, svarba neleidžia netaikyti Sutartyje numatyto viešosios tvarkos išlyga grindžiamo nepriimtinumo pagrindo ir aktus, kurie negali būti skundžiami, nes nesukelia privalomų teisinių padarinių, paversti skundžiamais. Iš tiesų tai, ar aktą galima apskųsti, negali būti sprendžiama atsižvelgiant į jo neteisėtumą, kuris dar tik gali būti nustatytas (*Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas prieš Komisiją*, 2016, 17 punktas).

Be to, priemonės, kuriomis galutinai nustatoma Komisijos pozicija pasibaigus administracinei procedūrai ir kuriomis siekiama sukelti privalomų teisinių pasekmių, darančių įtakos ieškovo interesams, iš principo pripažintinos aktais, kuriuos galima skųsti pagal SESV 263 straipsnį, išskyrus tarpines priemones, kuriomis siekiama parengti galutinį sprendimą ir kuriomis tokios pasekmės nesukeliamos (*NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB*, 2010, 48 punktas); ir atvirkščiai, kalbant apie aktus, kurių rengimas apima kelis etapus, ypač vidaus procedūros pabaigoje, pažymima,

kad aktai, dėl kurių galima pareikšti ieškinį, iš principo gali būti tik priemonės, šios procedūros pabaigoje galutinai nustatančios atitinkamos institucijos poziciją, o ne tarpinės priemonės, kurių tikslas – parengti galutinį sprendimą (*Nyderlandai prieš Komisiją,* 2000, 26 punktas).

Europos teisės įtaką veiksmingos teisminės gynybos principui nagrinėjusi J. Paužaitė-Kulvinskienė pažymėjo, kad „viršnacionalinės teisminės gynybos sistemos daro įtaką vis glaudesnės generalizuotos subjektinių teisių apsaugos modeliui“ (Paužaitė-Kulvinskeinė, 2014, p. 419).

Pagal nusistovėjusią ESTT praktiką, „nesant Sąjungos teisės aktų atitinkamoje srityje, kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistema turi nustatyti kompetentingą teismą ir procesines apskundimo teisme taisykles, užtikrinančias teisės subjektams Sąjungos teisės suteikiamų teisių apsaugą, tačiau su sąlyga, kad, pirma, jos nėra mažiau palankios nei tos, kurios taikomos panašioms vidaus teisės situacijoms (lygiavertiškumo principas), ir, antra, dėl jų Sąjungos teisinės sistemos suteiktų teisių įgyvendinimas netaptų praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas“ (*Global Trans Lodzhistik OOD,* 2014, 33 punktas).

ESTT patikslino, kad Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintos teisės į veiksmingą teisinę gynybą esmė, be kita ko, apima šios teisės turėtojo galimybę kreiptis į teismą, turintį jurisdikciją užtikrinti Sąjungos teisės garantuojamų teisių ir laisvių paisymą ir šiuo tikslu nagrinėti visus teisės ir fakto klausimus, svarbius jo nagrinėjamam ginčui išspręsti. Be to, tam, kad galėtų kreiptis į tokį teismą, šis asmuo negali būti priverstas pažeisti teisės normos ar pareigos ir jam neturi būti skirta sankcija už šį pažeidimą. ESTT konstatavo, kad pagal taikytinus nacionalinės teisės aktus tik tuo atveju, kai sprendimo dėl įpareigojimo adresatas nesilaiko šio sprendimo ir vėliau jam dėl šios priežasties skiriama sankcija, jis turi galimybę netiesiogiai ginčyti minėtą sprendimą, pateikdamas skundą dėl tokios sankcijos. Vadinasi, tokiais nacionalinės teisės aktais, pagal kuriuos informaciją turinčiam asmeniui, kuriam kompetentinga nacionalinė institucija skiria sprendimą įpareigoti pateikti šią informaciją, nesuteikiama galimybė pateikti tiesioginio skundo dėl šio sprendimo, nepaisoma Chartijos 47 straipsnyje užtikrinamos teisės į veiksmingą teisinę gynybą esmės, todėl pagal jos 52 straipsnio 1 dalį tokie teisės aktai yra draudžiami (*Liuksemburgo valstybė prieš B ir B, C ir kt.*, 2020, 66–69 punktai).

Reikšmingų nuostatų dėl veiksmingos teisinės gynybos pateikiama konkurencijos bylose. H. Anderson atskleidžia, kokių priemonių įmonės gali imtis Komisijos atliekamo tyrimo metu: jei įmonė mano, kad Komisija veikia ne pagal kompetenciją, ji gali teikti prašymą sustabdyti patikrinimą pagal

SESV 278 straipsnį arba prašyti taikyti laikinąsias apsaugos priemones pagal SESV 279 straipsnį, kartu Bendrajame Teisme ginčydama sprendimą dėl patikrinimo ir prašydama jį panaikinti (pagal SESV 263 str.), pavyzdžiui, jei įmonė įžvelgia „*fishing expedition*“ atvejus (Anderson, 2017, p. 86).

ESTT praktika patvirtina, kad asmenys gali ginčyti Komisijos sprendimą pradėti patikrinimą. Be to, ši kontrolė numatyta Reglamento Nr. 1/2003 20 straipsnyje (4 ir 8 d.), pagal kurį ji turi būti paminėta sprendime atlikti patikrinimą. Pirma, vykdant sprendimo atlikti patikrinimą teisėtumo kontrolę, per kurią tikrinama, ar Komisija turėjo gana svarių įrodymų, leidžiančių įtarti konkurencijos taisyklių pažeidimą, konstatavus pažeidimą gali būti prieita prie išvados, kad pačios sprendimo įgyvendinimo priemonės yra neteisėtos, be kita ko, dėl to, kad jos nebuvo nebūtinos (*České dráhy prieš Komisiją*, 2018, 40 punktas). Antra, jei sprendimas atlikti patikrinimą priimamas atlikus kitą patikrinimą ar pagal informaciją, surinktą per ankstesnį patikrinimą, tokio sprendimo teisėtumo kontrolė visų pirma apima priemonių, skirtų sprendimui dėl ankstesnio patikrinimo įgyvendinti, atitikties šiuo sprendimu nustatytai patikrinimo aprėpčiai analizę, o nustatytas neatitikimas yra tokio sprendimo panaikinimo pagrindas (*Casino, Guichard-Perrachon, Marchandises Casino SAS (AMC) prieš Komisiją*, 2020, 59 punktas).

Teisė apskųsti Komisijos sprendimą prašyti ūkio subjekto suteikti informacijos aptariama sprendime *Slovak Telekom prieš Komisiją*, 2012: Komisija „nurodo prašymo teisinį pagrindą ir tikslą, nurodo, kokios informacijos reikia, ir nustato laikotarpį, per kurį informacija turi būti pateikta“, be to, „nurodo teisę į sprendimo peržiūrėjimą Teisingumo Teisme“ (77 punktas; Reglamento Nr. 1/2003 18 str. 3 d.; *HeidelbergCement AG prieš Komisiją*, 2016, 17–19 punktai). Taigi Komisijos sprendimo, kuriuo prašoma pateikti informacijos, teisėtumas gali būti patikrinamas Europos teisminėse institucijose (Bael, 2011, p. 129).

Su veiksminga teisine gynyba susiję išaiškinimai pateikiami nagrinėjant ir su mokesčių administravimu susijusius klausimus. Štai *Glencore Agriculture Hungary Kft*, 2019, byloje ESTT išaiškino, kad Chartijos 47 straipsnyje garantuojama veiksminga teismine kontrole taip pat reikalaujama, kad teismas, kuriam pateiktas skundas dėl mokesčių administratoriaus sprendimo perskaičiuoti PVM, turėtų teisę patikrinti, ar tam sprendimui pagrįsti panaudoti įrodymai, surinkti per susijusią administracinę procedūrą, kurioje apmokestinamasis asmuo nedalyvavo, nepažeidė Sąjungos teisėje, ypač Chartijoje, garantuojamų teisių (65 punktas). Taigi nacionaliniam teismui kyla pareiga patikrinti, ar administracinės procedūros metu asmeniui buvo užtikrinamos Chartijoje garantuojamos teisės (kai Chartija yra taikoma).

ESTT išaiškino, kad sprendimai, kuriais nustatomas bendrovės mokėtinas PVM, susiję su muitų teisės aktų taikymu ir sukelia tiesioginių teisinių padarinių. Iš ES muitinės kodekso 6 straipsnio 3 dalies matyti, kad sprendimuose, kurie susiję su muitų teisės aktų taikymu ir sukelia nepalankių padarinių asmenims, kuriems jie priimti, turi būti nurodyta apskundimo teisė, numatyta šio kodekso 243 straipsnyje (*Global Trans Lodzhistik OOD*, 2014, 29–30 punktai).

ESTT nurodė, kad „pareiga išnaudoti administracinio apskundimo galimybes, kaip išankstinė ieškinio pareiškimo teisme sąlyga, yra teisės į veiksmingą teisinę gynybą teisme, kaip ji suprantama pagal Chartijos 47 straipsnį, apribojimas, kuris, remiantis Chartijos 52 straipsnio 1 dalimi, pateisinamas tik jeigu jis numatytas įstatymo, nekeičia šios teisės esmės ir, remiantis proporcingumo principu, yra būtinas ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrojo intereso tikslus arba reikalingas kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti“ (*Peter Puškár*, 2017, 62 punktas). Taigi ir verslo priežiūros srityse gali būti numatyta sąlyga prieš kreipiantis į teismą, pasinaudoti išankstine ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka.

5.3. Procedūrinių teisių sisteminimas nacionaliniu lygmeniu

Tai, kad Lietuvos teisinėje sistemoje verslo priežiūros procedūros nėra kompleksiškai reguliuojamos viename teisės akte, lemia teisinio reguliavimo gausą, taip pat ir jo nenuoseklumą (Vyriausybės 2012 m. spalio 24 d. nutarimas Nr. 1304 „Dėl poveikio..., p. 9). Taisyklių, kurios detaliai reglamentuotų ekonominių sankcijų skyrimo procedūras, nebuvimas teisės moksle buvo įvardijamas netgi teisės spraga, o ekonominių sankcijų skyrimo tobulinimą buvo siūloma spręsti kompleksiškai, unifikuojant šį procesą (įskaitant ir visą administracinių nuobaudų skyrimo procesą) (Raižys, Urbonas, 2010, p. 70; taip pat žr. Andruškevičius, 2010, p. 31–32; Markevičiūtė, 2016, p. 82; Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 266–267). Kai kuriuos procedūrinių teisių sisteminimo rezultatus, pristatydama administracinės atsakomybės teisinio reguliavimo unifikavimo kryptis, aptarė M. Markevičiūtė (Markevičiūtė, 2022, p. 73–78).

Konstitucinis Teismas pažymi, kad teisės sistemai apskritai yra būdinga tai, kad teisinis reguliavimas (nesvarbu, kokios srities visuomeniniai santykiai yra reguliuojami) nuolat kinta (Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas); tam tikrų visuomeninių santykių teisinis reguliavimas, anksčiau buvęs tik epizodinis, fragmentiškas, gali suintensyvėti, anksčiau buvęs

nesusistemintas teisinis reguliavimas gali būti susisteminamas (Konstitucinio Teismo 2008 m. vasario 20 d. nutarimas).

Nacionalinės teisės doktrinoje atkreipus dėmesį į tai, kad nuostatų dėl ekonominių sankcijų skyrimo trūksta ir jos nėra pakankamos (Urmonas, Kanapinskas, 2010, p. 320, 323), bendrąsias šiuos klausimus liečiančias verslo priežiūros taisykles imta sisteminti VAĮ.

Dėl pagrindinių procedūrinių teisių susisteminimo *status quo* reikia pažymėti, kad ūkio subjektams jų veiklos priežiūros metu taikant poveikio priemones turimos užtikrinti procedūrinės teisės buvo įtvirtintos 36^8 straipsnyje (2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 redakcija), o priėmus naują VAĮ redakciją (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija) – 37 straipsnyje, reglamentuojančiame poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą. Įvertinus šių straipsnių nuostatas (po pakeitimo išliko analogiški reikalavimai), galima išskirti, kad ūkio subjektams taikant poveikio priemones turi būti garantuojamos tokios procedūrinės teisės: teisė būti informuotam apie galimą pažeidimą[137]; teisė susipažinti su surinkta medžiaga, pateikti įrodymus, duoti paaiškinimus, teikti prašymus[138]; teisė gauti motyvuotą sprendimą[139]; teisė apskųsti sprendimą[140]. Tai atitinkamai gali būti vertinama kaip tam tikra procedūrinių teisių kodifikavimo forma.

Nors nacionaliniai teisės mokslininkai teigia, kad „kodifikavimas nėra panacėja nuo visų socialinių ligų“ (Beinoravičius, Vainiutė, 2007, p. 16), dar J. Benthamas nurodė, kad kodifikacijos procesas turi pagerinti sistemos darną (Bentham, 1982, p. 302–308).

Taip pat reikia pažymėti, kad, kalbant apie procedūrines garantijas ūkio subjektams, aktualus anksčiau (iki 2020 m. lapkričio 1 d.) galiojęs ir didelę praktinę reikšmę įgijęs VAĮ 8 straipsnis, kurio 1 dalis numatė ne tik bendrą individualių administracinių aktų pagrindimo objektyviais duomenimis

[137] VAĮ 37 str. 2 d.: „Ūkio subjektui turi būti pranešta apie galimą ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimą. Jam turi būti aiškiai, nedviprasmiškai suformuluota galimo pažeidimo esmė, įvardytas galbūt pažeisto įstatymo ar kito teisės akto straipsnis, dalis, punktas ir nurodyta, kokiais įrodymais tai grindžiama.“

[138] VAĮ 37 str. 3 d.: „Ūkio subjektas turi teisę galimo pažeidimo nagrinėjimo metu susipažinti su surinkta medžiaga, pateikti įrodymus, duoti paaiškinimus raštu ar žodžiu, teikti prašymus. Jam turi būti suteikiama pakankamai laiko įrodymams pateikti ir paaiškinimams duoti.“

[139] VAĮ 37 str. 4 d. „Sprendimas, priimtas ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje, grindžiamas tik tais įrodymais, kurie buvo ištirti bylos nagrinėjimo metu ir su kuriais turėjo galimybę susipažinti ūkio subjektas. Turi būti pateikti sprendimo motyvai dėl visų bylai reikšmingų aspektų, kuriuos savo paaiškinime ar nagrinėjant žodžiu ūkio subjektas buvo nurodęs.“

[140] VAĮ 37 str. 5 d.: „Sprendimas ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimo byloje gali būti skundžiamas ABTĮ nustatyta tvarka.“

(faktais) ir teisės aktų normomis pareigą, bet ir tai, kad taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos (naujos redakcijos VAĮ 10 straipsnyje detalizuojami bendrieji administracinio sprendimo reikalavimai, *inter alia*, tai, kad turi būti nurodomi sprendimo motyvai[141]). L. Paškevičienės vertinimu, VAI 8 straipsnyje įtvirtintą normą, įpareigojančią motyvuoti taikomas poveikio priemones, buvo pagrindas vertinti kaip „*lex specialis* bendrosios motyvavimo pareigą nustatančios normos atžvilgiu“ (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 187). Įvertinus verslo priežiūrą įtvirtinančias nuostatas (VAĮ 37 str. 4 d.), yra pagrindas teigti, kad priežiūros subjekto pareiga motyvuoti administracinį sprendimą iš dalies yra dubliuojama.

Iš *travaux préparatoires* matyti, kad pagrindinė teisinio reguliavimo keitimo ir procedūrinių teisių stiprinimo intencija buvo susijusi su Konvencijos ir Europos Tarybos Ministrų Kabineto rekomendacijų (Nr. R (88) 18 „Dėl juridinių asmenų atsakomybės už pažeidimus“ ir Nr. R (91) 1 „Dėl administracinių sankcijų“) reikalavimais (Vyriausybės 2012 m. spalio 24 d. nutarimas Nr. 1304 „Dėl poveikio..., p. 4). Tačiau šiais motyvais vadovaujantis atlikto procedūrinių teisių sisteminimo negalima vertinti kaip sisteminimo, atlikto laiku, kadangi Lietuva Europos Tarybos nare tapo dar 1993 m., o administraciniai teismai savo praktikoje minėtų rekomendacijų nuostatas ėmė taikyti dar 2004 m.[142], jau nekalbant apie Konvencijos nuostatų taikymą[143]. Kita vertus, vykdant ŪSVP pertvarką (Viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7 ir 8 straipsnių…; Verslą prižiūrinčių subjektų veiklos pagrindinių nuostatų koncepcija, 2009; Geresnio reglamentavimo programa, 2008), tokia iniciatyva gali būti vertinama kaip pamatuotas ir teigiamas viso ŪSVP instituto veiksmingumo stiprinimas.

Sisteminant procedūrines teises VAĮ įžvelgiama ir implicitinė ES teisyno įtaka (Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020, p. 574–573). Dėl to procedūrines teises sisteminantys teisinio reguliavimo pokyčiai gali būti vertinami kaip sekantys europinę kodifikacijos tendenciją, pirmiausiai – gero

[141] LVAT 2021 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje A patvirtina, kad VAĮ išdėsčius nauja redakcija, kuri įsigaliojo 2020 m. lapkričio 1 d., 10 straipsnio nuostatos iš esmės suponuoja, kad siekiama užtikrinti ankstesnio VAĮ 8 straipsnio ir gausios jo taikymo praktikos tęstinumą.

[142] Pvz., LVAT 2004 m. gruodžio 22 d. sprendime administracinėje byloje nurodoma, kad skiriant ekonominę sankciją turi būti užtikrinamos visos procesinės garantijos; LVAT 2005 m. rugsėjo 27 d. nutartyje administracinėje byloje pažymima, kad poveikio priemonė turi turėti įstatyminį pagrindą. Europos Tarybos leidinys, supažindinantis ir su juridinių asmenų pagrindinėmis teisėmis santykiuose su viešojo administravimo institucijomis, lietuvių kalba buvo išleistas dar 2004 m. (Valančius, 2004).

[143] Pagal teismų procesinių sprendimų paieškos „Infolex“ duomenis, Konvencijos nuostatos LVAT sprendimų motyvuose pateikiamos nuo pat LVAT įkūrimo – 2001 m.

administravimo principo kodifikavimą Chartijoje (nors reikia pažymėti, kad gero administravimo principo sisteminimą Chartijoje liečianti kodifikacija europiniu lygmeniu nebuvo vienintelė)[144].

Vis dėlto VAĮ dėl procedūrinių teisių reglamentavimo stokoja sistemiško nuoseklumo. VAĮ yra formuojami du atskiri procedūrinių teisių katalogai: vienas yra skirtas administracinei procedūrai (VAĮ 22 str.), kitas – ūkio subjektams. Kyla rimtų abejonių, ar tokiam atskirų katalogų formavimui egzistuoja pagrįstos priežastys. Štai LVAT praktikoje VAĮ įtvirtintos administracinės procedūros metu užtikrinamos procedūrinės teisės vertinamos plačiau, kaip peržengiančios šio VAĮ įtvirtinto administracinės procedūros instituto ribas (LVAT 2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje ir kt.). Kritika dėl pernelyg siauro administracinės procedūros apibrėžimo jau buvo aptarta anksčiau (žr. 2.3. poskyrį).

VAĮ 37 straipsnyje susistemintų pagrindinių teisių pakankamumo klausimas gali kilti, pavyzdžiui, dėl teisės pareikšti nušalinimą, turėti vertėją ar atstovą nedetalizavimo. Be to, nemažai klausimų keliantis yra ūkio subjekto pareigos bendradarbiauti su priežiūros institucija (VAĮ 35 str.) ir teisės neduoti parodymų prieš save, kuri nedetalizuojama VAĮ nuostatose, santykis.

Kalbant apie procedūrinių teisių užtikrinimo sistemiškumą, pažymėtina, kad aptartų pagrindinių procedūrinių teisių įtraukimas į VAĮ nenulėmė to, jog procedūrinės teisės tapo nedetalizuojamos specialiuosiuose įstatymuose. Be to, tam tikroms sritims VAĮ susistemintos pagrindinės procedūrinės ūkio subjektų teisės netaikomos. Toks išskyrimas, kaip ir nuostatų dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų atveju, padarytas dėl konkrečių veiklos sričių specifikos nulemtų teisinio reguliavimo ypatumų (Vyriausybės 2012 m. spalio 24 d. nutarimas Nr. 1304 „Dėl poveikio..., 11^1 p.). Todėl ir LVAT praktikoje atvejai, kai procedūrinių teisių užtikrinimo klausimai vertinami per *lex specialis* prizmę, pirmiausiai yra susiję su tomis sritimis, kurioms taikomos išimtys dėl VAĮ verslo priežiūros nuostatų taikymo. Nepaisant to, nuostatų, numatančių bendruosius procedūrinius reikalavimus poveikio priemonių ūkio subjektams taikymui, įtvirtinimas (susisteminimas) viename teisės akte iš esmės vertintinas kaip pozityvus reiškinys, turintis prisidėti prie ūkio subjektų teisių užtikrinimo ir nuoseklesnės verslo priežiūros sistemos kūrimo.

[144] 2016 m. birželio 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl atviros, veiksmingos ir nepriklausomos Europos Sąjungos administracijos, kurioje buvo įtvirtintas procedūrinių taisyklių, kurių Sąjungos administracija turėtų laikytis vykdydama administravimo veiklą, rinkinys, patvirtinta, kad procedūrinės teisės ES politinėje programoje iš tiesų buvo esminės reikšmės; taip pat 2014 m. išpublikuotos „ReNEUAL pavyzdinės ES administracinių procedūrų taisyklės“.

5.4. Pagrindinių procedūrinių teisių įtvirtinimas *lex specialis*

Lietuvoje veikia 51 priežiūrą atliekančių institucijų, kurių veiklą reglamentuoja skirtingi įstatymai. Dažniausiai priežiūros institucija, atlikdama verslo priežiūrą, savo veikloje taiko vieną arba keletą pagrindinių įstatymų, todėl griežtai apibrėžti *lex specialis* skaičių yra sudėtinga. Tačiau, vertinant po vieną (pagrindinį) priežiūros institucijos taikomo įstatymo turinį, galima atskleisti pagrindinių procedūrinių teisių, taikant poveikio priemones, detalizavimo lygmenį (Priedas Nr. 2).

Atlikus 50 specialiųjų įstatymų[145] analizę nustatyta, kad teisė būti informuotam apie galimą pažeidimą (dažnai įteikiant pranešimą ar protokolą) įtvirtinta 16 įstatymų. Teisė susipažinti su (tyrimo) medžiaga ir būti išklausytam (šios teisės paprastai nurodomos kartu) detalizuojama 18 įstatymų. Dažnai tais atvejais, kai yra detalizuojama teisė susipažinti su medžiaga ir būti išklausytam, nurodoma ir teisė būti informuotam apie galimą pažeidimą.

Teisė gauti motyvuotą administracinį sprendimą, kuri yra įtvirtinama kaip institucijos pareiga nurodyti motyvus arba aplinkybes, kuriomis grindžiamas pažeidimas, atsispindi 22 įstatymuose. Tam tikrais atvejais nurodoma pareiga motyvuoti atsisakymą išduoti licenciją, tačiau toks atsisakymas nelaikytinas poveikio priemonės taikymu, o dažnai išsamesnių nuostatų dėl motyvų pateikimo skiriant poveikio priemonę nėra pateikiama.

Dažniausiai tirtuose specialiuosiuose įstatymuose yra nurodoma teisė apskųsti administracinį sprendimą, kuriuo paskirta poveikio priemonė, – 35 atvejais iš 50.

Ši analizė sustiprina išvadą, kad pagrindinių procedūrinių teisių susisteminimas VAĮ (37 str. 2–5 d.) sudaro platesnes galimybes ūkio subjektams žinoti pagrindines jų procedūrines teises jiems taikant poveikio priemones ir jomis veiksmingai pasinaudoti, kadangi daugelyje specialiųjų įstatymų pagrindinės procedūrinės ūkio subjektų teisės aptariamos itin ribotai. Tais atvejais, kai specialiuosiuose įstatymuose nuostatų dėl pagrindinių procedūrinių teisių yra stokojama, VAĮ atlieka itin reikšmingą funkciją. Taip pat reikia pastebėti, kad tirtuose specialiuosiuose įstatymuose daugeliu atveju pagrindinių procedūrinių teisių katalogas nėra atkartojamas taip pat, kaip jis yra įtvirtintas VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse, kurios yra labiau principinio (abstraktaus) pobūdžio. Dažniausiai šios pagrindinės procedūrinės teisės

[145] Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos bei Nacionalinės švietimo agentūros veikloje taikomas tas pats Švietimo įstatymas, todėl, nors yra 51 priežiūros institucija, analizuota 50 įstatymų.

nurodomos išsamiai dėstant pagrindines patikrinimo ar poveikio priemonės skyrimo procedūros nuostatas arba išskiriamos atskiruose straipsniuose (kaip dažnai nurodoma dėl teisės apskųsti administracinį sprendimą), tačiau pasitaiko ir su VAĮ procedūrinių teisių katalogu besidubliuojančių nuostatų.

5.5. Įstatyminių nuostatų ir bendrojo pobūdžio principų taikymas LVAT praktikoje

Dėl viešosios teisės ypatumų ir viešojo administravimo subjektams keliamų reikalavimų, kylančių, *inter alia*, iš gero administravimo principo, LVAT praktikoje pabrėžiama, kad viešojo administravimo subjektų veiklai būdingas formalizmo principas – jų veikla turi atitikti nustatytas procedūras. Tokių procedūrų nustatymas yra susijęs ir su teisėtumo principo įgyvendinimu, nes viešojo administravimo institucijos turi veikti taip, kaip nustatyta jų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose (LVAT 2012 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje ir kt.). Viešojoje teisėje taikomi įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgaliojimus, kurie jiems suteikti konkrečiomis teisės aktų normomis ir svarbu, kad institucijos, vykdydamos įstatymais joms priskirtą veiklą, veiktų tik taip, kaip numatoma teisės aktuose (LVAT 2015 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje).

ABTĮ 91 straipsnio 1 dalies 3 punkte nustatyta, jog skundžiamas aktas (ar jo dalis) turi būti panaikintas, jeigu jis yra neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą. LVAT jurisprudencijoje yra pripažįstama, jog ši nuostata reiškia, kad ne kiekvienas formalios procedūros pažeidimas yra pagrindas pripažinti administracinį aktą neteisėtu, jeigu įstatymas tiesiogiai nenustato tokios procedūros pažeidimo padarinių. Šiuo atveju esminis vertinimo kriterijus yra tai, ar dėl pažeidimo nebuvo užtikrintas objektyvus visų aplinkybių vertinimas ir tai galėjo lemti nepagrįsto sprendimo priėmimą, o siekiant atsakyti į šį klausimą, turėtų būti vertinamos visos faktinės bylos aplinkybės, *inter alia*, visa procedūros eiga (LVAT 2020 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje; kt.).

5.5.1. VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) normų taikymas

Kyla klausimas, kokį praktinį poveikį procedūrinių teisių susisteminimas padarė ūkio subjektų teisių apsaugai. Tai gali būti įvertinta analizuojant LVAT praktiką dėl VAĮ susistemintų procedūrinių teisių taikymo.

Analizuojant LVAT praktiką dėl bendrųjų teisės normų taikymo, nustatyta, kad VAĮ 37 straipsnyje[146] įtvirtintų procedūrinių teisių eksplicitiškas taikymas spendžiant ginčus dėl ūkio subjektams pritaikytų poveikio priemonių LVAT praktikoje yra gana retas. Štai LVAT, spręsdamas dėl Ryšių reguliavimo tarnybos sprendimo pagrįstumo ir teisėtumo bei atsakydamas į ūkio subjekto argumentą dėl VAĮ 36^8 straipsnio 2 dalyje įtvirtintų reikalavimų užtikrinimo, nurodė, kad pareiškėjas žinojo apie pareigą apmokėti sąskaitas už telefono numerių priežiūrą ir buvo tinkamai informuotas, dėl to nebuvo pagrindo konstatuoti, kad buvo pažeista VAĮ 36^8 straipsnio 2 dalis (LVAT 2017 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje). LVAT 2019 m. balandžio 17 d. nutartyje administracinėje byloje taip pat vertino ūkio subjekto argumentus dėl VAĮ 36^8 straipsnio 3 ir 4 dalių pažeidimų, tačiau jų nenustatė.

Atliekų tvarkymo įstatymo 34^{23} straipsnyje nustatytos poveikio priemonės – įspėjimo apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą – ginčijimo teisme klausimas aiškintas VAĮ 36^8 straipsnio 5 dalies kontekste. Tokiam aiškinimui ir LVAT praktikos pokyčiui (anksčiau tokie sprendimai nebuvo laikomi savarankiškais ginčo objektais) įtakos turėjo Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarime pateikti išaiškinimai (LVAT 2017 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje byloje).

LVAT praktikoje randama ir pavyzdžių, kai VAĮ 36^8 straipsnio nuostatos taikytos ir toms sritims, kurioms pagal įstatymą šios nuostatos buvo rekomendacinės: nagrinėdamas ginčą dėl Lietuvos banko valdybos nutarimo, kuriuo buvo panaikintas ūkio subjektui išduotos finansų patarėjo įmonės licencijos galiojimas bei vadovui išduota finansų maklerio licencija, LVAT pažymėjo, kad skiriant Finansinių priemonių rinkų įstatymo nustatytas poveikio priemones taikytinos ir VAĮ 36^8 straipsnyje nustatytos taisyklės (LVAT 2017 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje), tačiau detaliau jų taikymo neaptarė. Ši byla sustiprina vertinimą, kad tam tikrais atvejais LVAT praktikoje buvo siekiama akcentuoti bendrą ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos katalogą.

[146] Darant apibendrintas išvadas nurodomas VAĮ 37 straipsnis, tačiau analizuotoje LVAT praktikoje daugeliu atveju dar galiojo VAĮ 36^8 straipsnis, todėl, kai konkrečioje byloje jis buvo taikomas, nurodomas šis straipsnis.

LVAT konstatavo, kad iš VAĮ išplaukia, jog Konkurencijos taryba, tirdama pareiškimus dėl galimo konkurencijos teisės pažeidimo, privalo laikytis objektyvumo, efektyvumo principų. Objektyvumo principas, be kita ko, įpareigoja Konkurencijos tarybą savo nutarimus dėl atsisakymo pradėti tyrimą grįsti objektyviais, abejonių nekeliančiais faktais, patikrinti esminių pareiškėjo teiginių teisingumą ir pagrįstumą, o kilus abejonėms ar neaiškumams – aktyviai siekti juos pašalinti, be kita ko, bendradarbiaujant su susijusiais asmenimis. Efektyvumo principas reikalauja, kad Konkurencijos taryba savo funkcijas vykdytų kiek įmanoma ekonomiškiau naudodama jai skirtas lėšas ir per įmanomai trumpiausią laiką (LVAT 2008 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje). Šiame kontekste taip pat akcentuojama, kad atliekant tyrimą dėl galimo konkurencijos teisės pažeidimo ir nagrinėjant tokią bylą Konkurencijos taryboje, būtina laikytis bendrųjų teisės principų, taip pat ES teisės sistemoje pripažįstamų tiriamų ūkio subjektų pagrindinių teisių, ypač teisės būti išklausytam ir teisės į gynybą. Šios teisės aiškiai įtvirtintos tiek Konkurencijos įstatyme, tiek Reglamente 1/2003, tiek ESTT praktikoje (LVAT 2008 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje).

Nors tam tikrais atvejais, nagrinėjant ginčus, kylančius iš verslo priežiūros, VAĮ 37 (anksčiau – 36^8) straipsnio normos *de jure* yra taikomos, tačiau ginčai dėl procedūrinių teisių pažeidimo teisme išsprendžiami vadovaujantis išimtinai specialiuoju teisiniu reguliavimu arba supranacionaline teise, nedarant nuorodų į VAĮ 37 (anksčiau – 36^8) straipsnį.

Pavyzdžiui, LVAT 2018 m. lapkričio 14 d. nutartyje administracinėje byloje ūkio subjekto teisę būti išklausytam prieš priimant nepalankų sprendimą kildino iš Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo 59 straipsnio 2 dalies, kurioje nustatyta, kad klausimas dėl kontrolės priemonės taikymo įstaigai svarstomas dalyvaujant jos atstovams, ir šį pažeidimą laikė esminiu. Kitu atveju LVAT, pasisakydamas dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos kompetencijos ūkio subjektų priežiūros srityje, taip pat vadovavosi tik specialiuoju reglamentavimu ir nurodė, kad suinteresuotiems asmenims Visuomenės informavimo įstatyme numatoma galimybė pateikti savo paaiškinimus, būti supažindintiems su tyrimo išvadomis, susipažinti su tyrimo bylos medžiaga, taip pat, prieš minėtai komisijai priimant sprendimą, būti išklausytiems šios komisijos posėdžio metu ir ten duoti paaiškinimus (LVAT 2019 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje).

Spręsdamas klausimą dėl auditoriaus vardo ir auditoriaus pažymėjimo galiojimo panaikinimo teisėtumo ir pagrįstumo ir pažymėjęs, kad Audito įstatyme nėra numatyta auditoriaus vardo panaikinimo procedūra, LVAT teisę būti išklausytam prieš priimant asmeniui nepalankų sprendimą, kuriuo

atimama teisė užsiimti auditoriaus veikla, kildino iš Konvencijos 6 straipsnio, taip pat Gero administravimo kodekso, patvirtinto 2007 m. birželio 20 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. 7 (2007), Chartijoje įtvirtinto gero administravimo principo. Neužtikrinus teisės būti išklausytam, konstatuotas gero administravimo principo pažeidimas (LVAT 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje). Taigi šiuo atveju, nesant procedūrinių teisių detalizavimo specialiajame teisės akte, pirminiu teisės šaltiniu tapo supranacionaliniai teisės aktai. Kitu atveju *lex specialis* aiškinimas procedūrinių reikalavimų klausimu buvo papildytas Konstitucijos, Konvencijos, Chartijos ar bendruosius reikalavimus bei principus numatančiomis nuostatomis (pvz., LVAT 2017 m. spalio 31 d. sprendimas administracinėje byloje).

5.5.2. Gero administravimo principo taikymas

Nacionaliniai teisės mokslininkai teigia, kad „pagal savo turinį teisė į gerą administravimą yra teisės į tinkamas ir efektyvias administracines procedūras atitikmuo“ (Paužaitė-Kulvinskienė, 2009, p. 85)[147]. A. Andruškevičiaus teigimu, „geras viešasis administravimas – plataus turinio socialinis ir teisinis reiškinys, atskleidžiamas analizuojant kitų teisės principų bei įstatyminio reguliavimo nuostatas“ (Andruškevičius, 2008, p. 298–305).

Išanalizavus VAĮ nuostatas, kuriose įtvirtinti pagrindiniai viešojo administravimo principai, bendrieji administraciniam sprendimui keliami reikalavimai, administracinės procedūros metu turimos užtikrinti procedūrinės asmens teisės, viešojo administravimo subjektų atsakomybės pagrindai, teisės doktrinoje pažymima, kad „Nors Viešojo administravimo įstatyme *expressis verbis* ir nėra įtvirtinta asmens teisė į gerą administravimą arba gero administravimo imperatyvas, visuminiu teisiniu reguliavimu iš esmės sudaroma prielaidų garantuoti tuos gero administravimo standartą sudarančius procedūrinius aspektus, kurie bent iš dalies (tiesa, ne visa apimtimi) atitinka ir įtvirtintuosius Chartijos 41 straipsnyje“ (Žalimienė, 2019, p. 259–260; taip pat žr. Deviatnikovaitė, 2021, p. 86–87). Teisės doktrinoje VAĮ nuostatos, nustatančios ūkio subjektų pagrindines procedūrines teises taikant poveikio priemones, ir kai kurios Konkurencijos įstatymo nuostatos pateikiamos kaip pavyzdžiai, atspindintys gero administravimo principo elementus (Deviatnikovaitė, 2021, p. 122). Tai sudaro pagrindą vertinti, kad VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintos

[147] Dėl gero administravimo principo termino vartojimo galima rasti ir kitokių nuomonių – buvo siūloma vartoti terminą gero valdymo principas (Bakaveckas, 2012, p. 103).

pagrindinės procedūrinės teisės išreiškia tam tikrą dalį gero administravimo principo suponuojamos apsaugos.

Nors yra autorių, teigiančių, kad „VAĮ nuostatose garantuojami visi tapatūs gero administravimo principai“ (Kargaudienė, 2006, p. 42), vis dėlto, pažymint, kad toks teiginys nėra visiškai tikslus dėl paties gero administravimo principo platumo arba pabrėžiamo siekio jį aiškinti kiek įmanoma atsižvelgiant į Chartijos 41 straipsnyje apibrėžtas ribas, reikia pritarti nuomonei, kad „teisė į gerą administravimą, aiškinama kaip Europos Sąjungos pirminėje teisėje įtvirtinta vientisa teisinė kategorija, įgyja kitą teisinį statusą ir platesnį turinį nei ordinarinės teisės nuostatose įtvirtintos individualios procedūrinės teisės“ (Danėlienė, Saudargaitė, 2016, p. 100). Tačiau reikia sutikti, kad VAĮ visuminiu teisiniu reguliavimu sudaromos prielaidos bent iš dalies garantuoti Chartijoje įtvirtintus gero administravimo standartą sudarančius procedūrinius aspektus (Danėlienė, Saudargaitė, 2016, p. 101; taip pat žr. Deviatnikovaitė, 2021, p. 122).

Teisės doktrinoje pažymima, kad Konstitucinio Teismo praktikoje atskleidžiamas konstitucinis atsakingo valdymo principas, *inter alia*, kylantis iš Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies („valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“) yra susijęs su gero administravimo principu (Paužaitė-Kulvinskienė, 2009, p. 87; Danėlienė, 2014, p. 429–432; Danėlienė, Saudargaitė, 2016, p. 98–99; Žalimienė ir kt., 2019, p. 255)[148]. Kiti autoriai pažymi, kad konstitucinėje praktikoje gero administravimo principai „dar vadinami atsakingo valdymo principais“ (Deviatnikovaitė, 2021, p. 121). Vis dėlto pripažįstama, kad konstitucinis atsakingos valdymo principas apima platesnę taikymo sritį nei gero administravimo principas (Danėlienė, 2014, p. 431–432; Paužaitė-Kulvinskienė, 2009, p. 87).

LVAT praktikoje taip pat pažymimas gero administravimo ir atsakingos valdymo principo ryšys: štai LVAT 2022 m. kovo 9 d. nutartyje administracinėje byloje pakartota, kad gero administravimo principas, kurio įgyvendinimas nacionalinėje teisėje kildinamas iš konstitucinio imperatyvo „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“, įpareigoja viešojo administravimo institucijas suteikti asmenims, kurių klausimai svarstomi, veiksmingą galimybę pasisakyti.

LVAT praktikoje gana ryškiai jaučiamas Chartijos poveikis. LVAT, savo praktikoje Chartiją pradėjęs taikyti nuo 2010 m., laikosi pozicijos, kad Chartijos 41 straipsnio nuostatos išreiškia bendras teisines vertybes, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, gali būti

[148] Atkreiptinas dėmesys, kad Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje termino „gero administravimo principas“ nevartoja.

atsižvelgiama kaip į papildomą teisės aiškinimo šaltinį, sprendžiant skirtingose verslo priežiūros srityse kylančius ginčus; nors taip pat dažnai vadovaujamasi ir Chartijos 47 ir 48 straipsniais bei juos plėtojančia ESTT praktika (LVAT 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje; 2017 m. spalio 31 d. sprendimas administracinėje byloje). Manoma, kad naudojant tokią papildomą subjektinių teisių gynimo priemonę, kaip Chartija, nacionalinių teismų praktikoje užtikrinama veiksmingesnė pažeistų teisių gynyba (Danėlienė, Saudargaitė, 2016, p. 106). Teigiama, kad „Chartijos 41 straipsnio nuostatos, nors ir tiesiogiai (išskyrus tam tikras išimtis) netaikomos administracinių teismų praktikoje, kokybiškai prisideda prie nacionalinių teismų praktikoje suformuluoto gero administravimo principo suponuojamo pažeistų subjektinių teisių gynimo standarto raidos“ (Žalimienė, 2019, p. 272).

Galima pateikti keletą gero administravimo principo taikymo LVAT praktikoje pavyzdžių, analizuojant ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių užtikrinimą:

– nustatęs, kad priežiūros subjektas nepakankamai įsigilino į ūkio subjekto situaciją, kėlė jam prieštaringus ir netikslius reikalavimus, nesuteikė jam galimybės pateikti papildomus dokumentus ir patikslinti licenciją, teismas vertino, kad priežiūros institucija nesilaikė gero administravimo principo (LVAT 2019 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje).

– kadangi asmuo, kuriam taikoma poveikio priemonė, Lietuvos auditorių rūmų prezidiumo posėdyje nedalyvavo, per kitą asmenį buvo pateikęs prašymą posėdį atidėti, bet į tai nebuvo atsižvelgta, buvo pripažinta, kad buvo pažeista teisė būti išklausytam, susieta su gero administravimo principu (LVAT 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje).

– mokesčių administratorius yra saistomas Konstitucijoje įtvirtinto gero administravimo principo, iš kurio išplaukia asmens subjektinė teisė į gerą administravimą, kurios sudėtinė dalis yra asmens teisė būti išklausytam. LVAT vertino, kad mokesčių administratorius, nustatęs faktines aplinkybes, privalėjo išsiaiškinti tikrąją mokesčių mokėtojo valią dėl PVM grąžinamo laikotarpio. Byloje įrodyta, kad prieš priimdama nepalankų administracinį sprendimą, viešojo administravimo institucija nesudarė sąlygų pareiškėjui pasisakyti, t. y. jo neišklausė (LVAT 2019 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje)[149].

[149] Kitose srityse gero administravimo principo pažeidimas buvo susietas su nešališkos ir objektyvios procedūros institucijoje neužtikrinimu (LVAT 2022 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje).

Apskritai gero administravimo principo perėmimą Lietuvos administracinėje teisėje galima vertinti kaip sėkmingą iš Europos administracinės erdvės įsisavintą administracinės teisės transplantą (daugiau administracinės teisės transplantų klausimu žr. Marique, Slautsky, 2021), kuris plačiai taikomas sprendžiant skirtingose verslo priežiūros srityse kylančius ginčus ir vertinamas kaip tam tikras procedūrinių teisių standartas.

5.5.3. Teisės būti išklausytam principo taikymas

LVAT praktikoje didelė reikšmė teikiama procedūros dalyvių ir kitų suinteresuotų asmenų išklausymui. Štai pažymėta, kad Konkurencijos tarybos pranešimo apie tyrimo išvadas ir kitų dokumentų įteikimas yra svarbus procesinis veiksmas, nuo kurio priklauso proceso teisėtumas, taip pat ir tinkamas asmens teisių šiame procese įgyvendinimas (LVAT 2016 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje).

Vertindamas, ar ūkio subjekto teisė būti išklausytam buvo užtikrinta, LVAT paprastai įvertina tai, ar ūkio subjektui buvo sudarytos galimybės reikšti pastabas (atsikirtimus) į patikrinimo akto projekto išvadas, ar ūkio subjektas jas teikė, ar turėjo pakankamai laiko (bent jau tiek, kiek numatyta teisiniame reguliavime) jas pateikti (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Nustatęs teisės būti išklausytam pažeidimą, teismas konstatuoja, kad tai prieštarauja bendriesiems teisės principams, pažeidžia pareiškėjo teisėtus lūkesčius, nesiderina su gero administravimo bei atsakingo valdymo imperatyvais, mažina visuomenės ir jos narių pasitikėjimą valdžios įstaigomis (LVAT 2019 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje).

Štai nagrinėdamas ginčą dėl patikrinimo akto teisėtumo LVAT nustatė teisės į gynybą ir teisės būti išklausytam pažeidimą (atsakovas, apskaičiuodamas sprendime mokesčio sumą kitaip negu patikrinimo akte ir padidindamas mokesčio sumą, nesuteikė prieš tai pareiškėjai dar vienos galimybės pateikti argumentus ir įrodymus), kurį kildino iš Konstitucijos 30 straipsnio, Chartijos 47 straipsnio ir bendrosios pareigos būti išklausytam administracinės procedūros (plačiuoju požiūriu) metu (LVAT 2019 m. gruodžio 4 d. sprendimas administracinėje byloje). Taigi, mokesčių administratoriui priimant sprendimą dėl didesnės mokesčių sumos apskaičiavimo negu buvo nurodyta patikrinimo akte ir nesuteikiant prieš tai mokesčių mokėtojui galimybės pateikti paaiškinimus bei dokumentus,

pažeidžiamas teisės būti išklausytam principas (LVAT 2020 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje).

Kaip ir ES teisminėje praktikoje, LVAT taip pat pažymi, kad ūkio subjektas turi būti išklausytas iki administracinio sprendimo, galinčio neigiamai paveikti jo teises, priėmimo, o ne teisminio proceso metu. Vienoje byloje LVAT konstatavo, kad VDAI, priimdama skundžiamus sprendimus, kuriais ūkio subjektui, be kita ko, pareiškė papeikimą, pažeidė pareiškėjo teisę būti išklausytam: minėta inspekcija administracinės procedūros metu nepagrįstai pareiškėjui nesuteikė galimybės deramai ir realiai pareikšti savo nuomonę per administracinę procedūrą iki sprendimų, galinčių neigiamai paveikti jo interesus, priėmimo (LVAT 2021 m. gruodžio 1 d. sprendimas administracinėje byloje)[150].

LVAT administracinėje byloje Nr. A^{858}-1245/2012 įvertino tai, kad viso Konkurencijos tarybos tyrimo metu ūkio subjektui buvo sudarytos galimybės tinkamai realizuoti teisę būti išklausytam, o tai sudaro teisės į gynybą įgyvendinimo dalį. Pareiškėjas daug kartų teikė įvairius raštus, pareiškėjo iniciatyva Konkurencijos tarybos patalpose vyko Konkurencijos tarybos atsakingų pareigūnų, pareiškėjo atstovų bei advokatų susitikimas; Konkurencijos tarybos bylų nagrinėjimo posėdžio metu taip pat buvo suteikta teisė pasisakyti pareiškėjo atstovams; pareiškėjas prie šio posėdžio protokolo papildomai pridėjo savo pozicijos pristatymą (LVAT 2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje; taip pat 2013 m. sausio 21 d nutartis administracinėje byloje).

Esminis procedūrinis pažeidimas, susijęs su teise būti išklausytam, gali būti padaromas patikrinimo metu: kadangi administracinėje byloje Nr. eA-2467-525/2021 prieš atliekant ūkio subjekto neplaninius patikrinimus patikrinimą atliekantys atsakovo darbuotojai tikrinamo ūkio subjekto vadovui, jo įgaliotam asmeniui ar atsakingam asmeniui neprisistatė bei nepateikė teisės aktų nustatyta tvarka patvirtinto sprendimo atlikti neplaninį (grįžtamąjį) patikrinimą kopijos, ūkio subjekto vadovui, jo įgaliotam asmeniui ar atsakingam asmeniui nebuvo sudaryta galimybė dalyvauti patikrinime atliekant laboratorinius (triukšmo) matavimus, teisėjų kolegija įvertino, kad atliekant ūkio subjekto patikrinimą buvo pažeistos pagrindinės procedūros, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą ir sprendimo

[150] Būtina pažymėti, kad asmens teisės būti išklausytam teisinis pagrindas šioje byloje buvo nurodytas itin plačiai: nurodytos VAĮ nuostatos, reglamentuojančios administracinę procedūrą, ADTAĮ normos, taip pat iš EŽTT, Konstitucinio Teismo praktikos išplaukiantis principas asmeniui būti išklausytam prieš priimant administracinį sprendimą, ESTT praktika dėl teisės į gynybą ir Chartijos 47 straipsnis.

pagrįstumą (LVAT 2021 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje). Taigi šiuo atveju neinformavimas apie neplaninį patikrinimą prieš jo atlikimą ir galimybės dalyvauti patikrinime nesudarymas buvo pripažintas esminiu procedūriniu pažeidimu, lėmusiu priežiūros institucijos patikrinimo aktų panaikinimą.

Reikia atkreipti dėmesį, kad ūkio subjekto atstovo teisė dalyvauti atliekant patikrinimą turi būti aiškinama atsižvelgiant į konkrečios srities teisinio reguliavimo specifiką. Pavyzdžiui, byloje, kurioje procedūrinis pažeidimas buvo kildinamas iš ūkio subjekto atstovo nedalyvavimo laboratorinių matavimų patikrinimo metu skundą pateikusio asmens gyvenamojoje aplinkoje, pripažinta, kad pagal taikomo teisinio reguliavimo nuostatas ūkio subjekto atstovo dalyvavimas tokiame patikrinime buvo nebūtinas (siekiant nustatyti informacijos, kurios pagrindu vykdoma operatyvioji kontrolė, pagrįstumą bei užtikrinti pareiškėjų, pranešusių apie galimus visuomenės sveikatos saugos teisės aktų pažeidimus, teisių ir teisėtų interesų apsaugą, laboratoriniai matavimai patikrinimo metu pareiškėjo gyvenamojoje aplinkoje atliekami veikiant objekto triukšmo, vibracijos ar kitam taršos šaltiniui nedalyvaujant objekto atstovui); tokiu atveju yra svarbūs ir asmens, pranešusio apie galimus visuomenės sveikatos saugos teisės aktų pažeidimus, teisių ir teisėtų interesų apsauga (LVAT 2022 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje).

Tam tikrais atvejais teisė būti išklausytam pažeidžiama, kai asmeniui nesudaroma galimybė dalyvauti priežiūros institucijos posėdyje, kuriame svarstomas su jo ūkine veikla susijęs klausimas, nepaisant to, jog asmuo yra pateikęs rašytinius paaiškinimus[151]. Tačiau tam reikalinga sąlyga, kad tai, jog klausimas dėl poveikio priemonės taikymo ūkio subjektui svarstomas dalyvaujant jo atstovams, turi būti numatyta įstatyme, kaip, pavyzdžiui, Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo 59 straipsnio 2 dalyje (LVAT 2018 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje).

Kitais atvejais teisės būti išklausytam tinkamam realizavimui pakanka rašytinių paaiškinimų. Štai, pavyzdžiui, mokesčių mokėtojo teisė pateikti

[151] Kitose šalyse teisė būti išklausytam žodžiu taip pat yra įtvirtinama skirtingai. Štai, pvz., Belgijoje, savivaldybės išduotos licencijos ar leidimo užsiimti tam tikru verslu panaikinimo procedūroje suteikiama teisė licencijos ar leidimo turėtojui būti išklausytam žodžiu institucijos organizuojamame posėdyje, tačiau pažymima, kad įpareigojimo surengti klausimo nagrinėjimą priklauso nuo konkretaus atvejo faktinių aplinkybių (Spapens, Peters, Van Daele, 2015, p. 20). Vokietijos Federacinės Respublikos viešojo administravimo įstatymo (vok. *Verwaltungsverfahrensgesetz*) 28 straipsnyje numatyta, kad teisė būti išklausytam posėdyje žodžiu gali būti neužtikrinta dėl konkrečių aplinkybių, pvz., jei posėdis reikšmingai pakenktų sprendimo priėmimo terminui ir kt.

rašytines pastabas dėl patikrinimo akto, numatyta MAĮ 131 straipsnio 1 dalyje, vertinama kaip jo teisės būti išklausytam įgyvendinimo forma mokesčių administravimo procedūroje (LVAT 2020 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje).

Dėl žodinio ūkio subjekto neišklausymo kitoje byloje LVAT nenustatė, kad buvo pažeista pareiškėjo teisė būti išklausytam, kai posėdis įvyko jam nedalyvaujant ir buvo netenkintas jo prašymas posėdį atidėti, kadangi pareiškėjas neginčijo to, jog buvo tinkamai informuotas apie posėdį, o aplinkybę, kad bendrovei buvo suteikta galimybė duoti paaiškinimus ir susipažinti su tyrimo išvadomis, patvirtino tyrimo bylos medžiaga (LVAT 2010 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje).

LVAT 2021 m. birželio 23 d. nutartyje administracinėje byloje nagrinėdamas klausimą dėl ūkio subjekto teisės į žodinį posėdį Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnyboje, pažymėjo, kad teisiniame reguliavime (Reklamos įstatyme) „yra naudojama formuluotė „priežiūros institucija priima sprendimą pranešimą (skundą) nagrinėti rašytine arba žodine tvarka“, kuri reiškia, kad proceso dalyvio prašymas nagrinėti pažeidimą žodine tvarka nėra besąlyginis pagrindas tai daryti priežiūros institucijai. Jai šiuo atveju yra suteikta diskrecija nuspręsti, kokia tvarka nagrinėti konkretų pažeidimą. Šis teisinis reglamentavimas lemia, kad atsakovas, nusprendęs netenkinti pareiškėjo prašymo dėl žodinio proceso, teisės aktų reikalavimų nepažeidė“. Taigi pripažinta, kad priimant priežiūros institucijos nutarimą nebuvo pažeista ūkio subjekto teisė būti išklausytam, nes jam buvo suteikta galimybė teikti raštu paaiškinimus ir įrodymus dėl jam inkriminuojamo pažeidimo bei kad šia teise jis ir pasinaudojo.

Pateikti teisės į žodinį posėdį priežiūros institucijoje pavyzdžiai atskleidžia, kad ši teisė visos verslo priežiūros kontekste stokoja sistemiško nuoseklumo, detalizavimo ordinarinėje teisėje (*lex generalis*) ir dažnai yra vertinama iš *lex specialis* perspektyvos.

LVAT praktika rodo, kad retai kada teisė būti išklausytam yra kildinama iš VAĮ 37 straipsnio, *inter alia,* jo 3 dalies, kurioje įtvirtintos nuostatos, apimančios ūkio subjektų teisę būti išklausytam. Dažniau ūkio subjekto teisė būti išklausytam yra kildinama iš bendrųjų teisės principų – gero administravimo bei atsakingo valdymo, teisės į gynybą (*inter alia,* Chartijos), bendrosios pareigos būti išklausytam administracinės procedūros (plačiuoju požiūriu) metu arba specialiojo teisinio reguliavimo normų.

5.5.4. Teisė susipažinti su patikrinimo medžiaga

Su teise būti išklausytam glaudžiai susijusi teisė susipažinti su savo byla, kitaip tariant – tyrimo duomenimis. Todėl kai kuriais atvejais tai, kad ūkio subjektui buvo neužtikrinta teisė susipažinti su tyrimo medžiaga, LVAT įvertina per teisės būti išklausytam prizmę (LVAT 2021 m. gruodžio 1 d. sprendimas administracinėje byloje). Kitais atvejais padarytas teisės susipažinti su tyrimo bylos medžiaga pažeidimas vertinamas kartu su kitais procedūriniais pažeidimais kaip asmens teisės gynybą neužtikrinimas (LVAT 2019 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje).

Nors priežiūros institucija turi užtikrinti ūkio subjekto teisę susipažinti su visa patikrinimo medžiaga, teisė susipažinti su duomenimis dažnai susiduria su į tyrimą įtrauktos kitos įmonės konfidencialių duomenų apsauga, taip pat gali būti ribojama teisė susipažinti su tarnybiniais ar vidinio pobūdžio dokumentais.

Konkurencijos teisės srityje LVAT pažymi, kad baigus tyrimą, procedūros dalyviams sudaroma galimybė susipažinti su tyrimo bylos medžiaga, išskyrus dokumentus, kuriuose yra valstybės ar tarnybos paslapčių arba kito ūkio subjekto komercinių paslapčių (Konkurencijos įstatymo 29 str. 2 d.). Norint susipažinti su dokumentais, kuriuose yra kito ūkio subjekto komercinių paslapčių, būtina gauti ūkio subjekto, su kurio komercines paslaptis sudarančiais dokumentais norima susipažinti, sutikimą.

Iš LVAT praktikos matyti, kad Konkurencijos tarybai nesudarius galimybių susipažinti su konfidencialia pripažinta tyrimo medžiaga, ūkio subjektai paprastai skundžiasi teisės į gynybą pažeidimu. Tokiais atvejais administracinėje jurisprudencijoje laikomasi nuostatos, kad jeigu ūkio subjektams medžiagos pripažinimas konfidencialia trukdo ginti teises, jie turi nurodyti ir motyvuotai pagrįsti, kodėl ir kokie konkretūs konfidencialiais pripažinti duomenys jiems trukdo ginti savo teises (LVAT 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje; 2016 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje)[152].

Teisė į gynybą nėra nepagrįstai suvaržoma, jeigu konfidencialia pripažinta medžiaga, su kuria negalėjo susipažinti ūkio subjektas, nedaro

[152] Pvz., vienoje byloje nustačius, kad ūkio subjektams buvo pateikta tyrimo medžiaga be kitų ūkio subjektų komercines paslaptis sudarančios informacijos, jie buvo supažindinti su Konkurencijos tarybos tyrimo išvadomis ir bylos medžiaga, informuoti apie galimybę pateikti nuomonę dėl tyrimo išvadų ir ši galimybė suteikta, įvertinti jų pateikti paaiškinimai, paaiškinimai žodžiu išklausyti Konkurencijos tarybos posėdyje, nebuvo konstatuota, jog Konkurencijos taryba pažeidė ūkio subjektų išklausymo procedūras (LVAT 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje).

esminės įtakos teisiniam ūkio subjektų veiksmų vertinimui ir atsakomybės nustatymui. Tokio suvaržymo nebūtų ir tada, jeigu iš Konkurencijos tarybos nutarimo, kuriame nėra konfidencialių duomenų, motyvų galima aiškiai suprasti esminius Konkurencijos tarybos argumentus (LVAT 2014 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje; 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje)[153].

Atsakydamas į pareiškėjo argumentą, kad net ir nustačius, jog tam tikra informacija sudaro trečiųjų asmenų komercinę paslaptį, jam turėjo būti pateikti informatyvūs tokių dokumentų išrašai be komercinių paslapčių, iš kurių jis būtų galėjęs suvokti įslaptintos informacijos pobūdį ir apimtį, LVAT yra pažymėjęs, kad Konkurencijos įstatyme nėra įtvirtintas reikalavimas Konkurencijos tarybai visais atvejais įpareigoti ūkio subjektus pateikti konfidencialių dokumentų išrašus be konfidencialios informacijos ir vertinti šių išrašų tinkamumą (LVAT 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje).

LVAT yra įvertinęs, kad pranešimas apie koncentraciją vertintinas kaip Konkurencijos tarybos parengtas dokumentas, kuriame yra pareikšta Konkurencijos tarybos vidaus darbo reikmėms skirta nuomonė, šis dokumentas yra tarnybinio naudojimo dokumentas ir pagal Konkurencijos įstatymo 21 straipsnio 7 dalį jis gali būti teikiamas tik teisėsaugos institucijoms įstatymų joms priskirtoms funkcijoms atlikti (LVAT 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje).

Be to, VAĮ yra numatyta, kad „Informacija apie atliekamą patikrinimą su patikrinimu nesusijusiems asmenims negali būti teikiama tol, kol patikrinimas nėra baigtas, išskyrus įstatymuose nustatytus atvejus, kai šią informaciją privaloma pateikti“ (33 str. 14 d.).

Tam tikrais atvejais vertindamas, ar tam tikrų tyrimo duomenų nepateikimas ūkio subjektui apribojo jo teisę susipažinti su savo byla, LVAT pasitelkia ESTT jurisprudenciją. Štai vienoje byloje LVAT vadovavosi ESTT sprendimu byloje *De Masi ir Varoufakis prieš ECB*, 2020, kuriame šis teismas pripažino, kad galimybė susipažinti su ECB parengtu ar gautu dokumentu, skirtu naudoti per svarstymus ir preliminarias konsultacijas ECB viduje, taip pat ECB keičiantis nuomonėmis su nacionalinėmis valdžios institucijomis,

[153] Pvz., tinkamu supažindinimu su konfidencialia tyrimo medžiaga laikytas tyrimo bylos medžiagos tomų, sudarančių kitų ūkio subjektų komercines paslaptis, apyrašų, komercinę paslaptį sudarančių dokumentų išrašų bei aprašymų pateikimas ūkio subjektui. Nenustačius, kad konfidencialia pripažinta medžiaga daro esminę įtaką teisiniam ūkio subjektų veiksmų vertinimui ir atsakomybės nustatymui, ir ūkio subjektams nepaaiškinus, kaip tam tikros informacijos užslaptinimas pažeidė jų teisę gintis, procedūrinis pažeidimas nekonstatuotas (LVAT 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje).

nesuteikiama netgi po to, kai sprendimas jau yra priimtas, nebent tą dokumentą atskleisti reikalautų viršesnis viešasis interesas (66 punktas). Iš nurodytos ESTT praktikos spręsta, kad kai kurie duomenys gali būti pripažįstami išskirtinai vidinio pobūdžio informacija ir gali būti neatskleisti pareiškėjui netgi po sprendimo priėmimo. Atsižvelgus į šią teismo praktiką, į tai, kad pareiškėjo nurodoma kaip jam nepateikta informacija nesudarė tų tyrimo duomenų, kuriais VDAI grindė ūkio subjekto padarytą pažeidimą, ir nesudarė administracinės baudos skyrimo medžiagos, o daugiau atitiko vidinio pobūdžio institucijos informaciją, be to, galiausiai ši informacija pareiškėjui buvo atskleista, įvertinta, kad nėra pagrindo spręsti, jog pareiškėjo teisė į veiksmingą teisinę gynybą ar tinkamą procesą buvo nepagrįstai apribota ar minėta inspekcija, pareiškėjui tiesiogiai nepateikdama minėtų duomenų, padarė esminį procedūrinį tinkamo tyrimo pažeidimą (LVAT 2021 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje)[154].

Vis dėlto LVAT praktikoje, susijusioje su ŪSVP klausimais, palyginus su ESTT praktika, teisė susipažinti su patikrinimo medžiaga pernelyg sutapatinama su teise būti išklausytam ir yra pasigendama atskyrimo, kokio pobūdžio teisės susipažinti su tyrimo duomenimis neužtikrinimas yra vertinamas kaip esminis procedūrinis pažeidimas, t. y. ar vertinant pagal konkrečių dokumentų naudą ūkio subjekto gynybai, ar vertinant konkrečių dokumentų įtaką administracinės procedūros baigčiai.

[154] Pastaruoju metu kyla klausimų ir dėl asmenų, nesančių priežiūros institucijos atliekamo tyrimo dalyviu, duomenų tinkamos apsaugos užtikrinimo vykstant pažeidimo tyrimui. Štai LVAT 2022 m. lapkričio 30 d. nutartyje administracinėje byloje konstatavo, kad atsižvelgiant į Konkurencijos tarybai tenkančią pareigą užtikrinti tinkamą, savalaikį konkurencijos teisės pažeidimo tyrimo veiksmų atlikimą, tyrimui reikšmingų faktinių aplinkybių nustatymą, teisinio vertinimo atlikimą ir kitų asmenų teisių bei laisvių veiksmingą užtikrinimą, nėra pagrindo pripažinti, kad vykdydama savo įsipareigojimus pagal BDAR 14 straipsnio 1 dalį, Konkurencijos taryba, kaip duomenų valdytoja, privalo duomenų subjektui suteikti prieigą prie konkrečių dokumentų, kuriuose esama to duomenų subjekto asmens duomenų, originalų. Vis dėlto, spręsdamas dėl tinkamų priemonių, kaip jos suprantamos minėto reglamento 12 straipsnio 1 dalies prasme, skirtų duomenų valdytojo pareigai pagal 14 straipsnio 1 dalį įgyvendinti, duomenų valdytojas turi atidžiai įvertinti, ar jo pasirinkta priemonė iš tiesų leidžia veiksmingai pasiekti iš šia norma nustatyto reguliavimo kylančius tikslus. Byloje taip pat pateikti detalūs išaiškinimai dėl teisės į informaciją, kuri turi būti pateikta, kai asmens duomenys yra gauti ne iš duomenų subjekto, ribojimo, remiantis BDAR 14 straipsnio 5 dalimi, bei dėl šio reglamento 23 straipsnio taikymo.

5.5.5. Teisės neduoti parodymų prieš save principas ir ūkio subjekto pareiga bendradarbiauti

Pastebima, kad nors teisė neduoti parodymų prieš save yra įtvirtina daugumoje tarptautinės teisės šaltinių, susijusių su žmogaus teisių apsauga, ji ne visada randa aiškų ir lygiavertį pripažinimą nacionalinės teisės sistemose (Lasagni, 2019, p. 236)[155]. Lietuvos doktrinoje apsauga nuo parodymų davimo prieš save yra pristatoma kaip teisė, kylanti iš ES teisės normų ir principų, tačiau nacionaliniu lygmeniu nedetalizuojama (Deviatnikovaitė, 2021, p. 740). Todėl pastebima, kad, pavyzdžiui, mokesčių teisėje nėra suformuotų aiškių kriterijų, kuriais vadovaujantis būtų užtikrinama mokesčio mokėtojo teisė neduoti parodymų prieš save (Raižys, Nasutavičienė, 2018, p. 126). Tai, kad „Konkurencijos įstatymo nuostatos, o taip pat ir kitos specialiųjų įstatymų nuostatos <...> apskritai nereglamentuoja teisės neduoti parodymų prieš save ir neteikti save inkriminuojančių parodymų“ pažymi ir M. Markevičiūtė (Markevičiūtė, 2022, p. 296)[156]. Tai rodo, kad Lietuvos teisės doktrinoje teisė neduoti parodymų prieš save vis dar yra siejama išimtinai su baudžiamąja teise ir yra suprantama siaurai, neįtvirtinant jos ordinarinėje administracinėje teisėje. Nors Konstitucijos 30 straipsnio 3 dalis skelbia, kad draudžiama versti duoti parodymus prieš save.

LVAT, vadovaudamasis anksčiau minėta ESTT *Orkem* byla, yra pasisakęs dėl teisės neduoti parodymų prieš save konkurencijos teisės plotmėje, t. y. kad teisės neduoti parodymų prieš save apimtis konkurencijos teisės pažeidimo tyrimo procedūroje yra siauresnė negu baudžiamajame procese. Tiriamas ūkio subjektas negali atsisakyti suteikti informacijos motyvuodamas tuo, jog ji yra kaltinanti, t. y. gali būti naudojama konstatuoti konkurencijos teisės pažeidimą. Tačiau Konkurencijos taryba savo klausimais negali piktybiškai versti tiriamų ūkio subjektų pripažinti pažeidimo padarymą (LVAT 2008 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje; 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje).

Vienoje byloje ūkio subjektas teigė, kad neinformavus trečiojo suinteresuoto asmens apie jo teisę neduoti parodymus prieš save, o kartu ir

[155] Štai Bulgarijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Slovakijoje, Lenkijoje teisė neduoti parodymų prieš save konkurenciją reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra apibrėžta, skirtingai nei Vengrijoje – nors ir siauros apimties (Bernatt, Botta, Svetlicinii, 2018, p. 317, 319, 321, 323, 325).

[156] M. Dumbrytės-Ožiūnienės teigimu, ūkio subjekto vadovams turėtų būti užtikrinama teisė neduoti parodymų prieš save, nes jie pokalbio su Konkurencijos taryba metu gali pateikti save kaltinančios informacijos, dėl ko vėliau jiems gali būti taikoma atsakomybė (Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020, p. 151).

bendrovės, kuriai jis atstovauja, buvo padarytas procedūrinis pažeidimas, suponuojantis ateities galimybę tokiu būdu gautus parodymus panaudoti prieš atsakomybėn traukiamą asmenį. Tačiau LVAT šios aplinkybės detaliau neanalizavo, koncentruodamasis į tai, jog tyrimas dar nebuvo baigtas ir „ne kiekvienas Konkurencijos tarybos įgaliotų pareigūnų ir kitų darbuotojų galbūt netinkamas procedūros laikymasis yra suderinamas su apskundimo teisine galimybe pagal Konkurencijos įstatymo 32 straipsnio 1 dalį“ (LVAT 2021 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje A).

Teisė neduoti parodymų prieš save yra susijusi su pareiga bendradarbiauti su priežiūros institucija ir pateikti jos prašomą informaciją. Ūkio subjekto teisė pateikti informaciją yra neatsiejamai susijusi ir su pareiga pateikti tokią informaciją, kai priežiūros institucijos reikalauja ūkio subjekto pateikti tyrimui reikšmingą informaciją.

Priežiūros institucijos sprendimas atlikti patikrinimą yra vykdytinas dokumentas, o galimybės kvestionuoti tokį sprendimą teisme, kaip matysime vėliau, yra ribotos. Priežiūros institucijos gali imtis atitinkamų priemonių, jeigu ūkio subjektas nebendradarbiauja, pavyzdžiui, skirti baudą[157]. Be to, ūkio subjekto bendradarbiavimas gali prisidėti prie mažesnės baudos jam skyrimo.

Iš LVAT praktikos galima spręsti, kad ūkio subjekto pareiga bendradarbiauti ir teikti duomenis yra susijusi ir su priežiūros institucijos veikimu, atliekamu laikantis teisės aktų reikalavimų: štai LVAT vienoje byloje konstatavo, kad priežiūrą atliekantis subjektas, prieš pradėdamas ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą, likus ne mažiau kaip 10 darbo dienų, privalo ūkio subjektą raštu arba elektroniniu būdu informuoti apie numatomą vykdyti patikrinimą, nurodyti atliekamo patikrinimo pagrindą, terminą, dalyką ir pateikti preliminarų dokumentų, kuriuos ūkio subjektas turi pateikti priežiūrą atliekančiam subjektui, sąrašą <...> (VAĮ 36^4 str. 6 d. <...>); iki pranešimo apie pavedimą tikrinti pareiškėjas neturėjo teisės aktuose numatytos pareigos teikti atitinkamus dokumentus ir kitą informaciją. Todėl tai, kad pareiškėjas iki pranešimo apie minėtą pavedimą tikrinti neteikė auditoriaus rašte nurodytų dokumentų (informacijos), yra visiškai nereikšminga ir į šią aplinkybę negali būti atsižvelgiama sprendžiant, be kita

[157] Štai Konkurencijos įstatymo 36 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „Už informacijos, reikalingos tyrimui atlikti ar koncentracijai nagrinėti, nepateikimą ar pateikimą ne laiku, taip pat neteisingos, klaidinančios ar ne visos informacijos pagal šio įstatymo 11 straipsnio 5 dalį ir 25 straipsnio 1 dalies 6 punktą pateikimą <...> ūkio subjektams skiriama piniginė bauda iki 1 procento bendrųjų metinių pasaulinių pajamų praėjusiais ūkiniais metais.“

ko, dėl ūkio subjekto (ne)bendradarbiavimo patikrinimo metu (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Ūkio subjekto pareiga bendradarbiauti ir priežiūros institucijos pareiga veikti pagal teisės aktus tiesioginį ryšį turi ir kitu aspektu. LVAT yra konstatavęs, kad ūkio subjekto nebendradarbiavimu su priežiūros institucija nelaikomi atvejai, kai ūkio subjektas atsisako vykdyti neteisėtus priežiūros institucijos pavedimus: atsakovas, reikalaudamas, kad pareiškėjas pasirašytų konfidencialumo sutartį su auditoriumi bei nurodydamas teikti dokumentus ir informaciją tiesiogiai šiai audito įmonei, viršijo savo įgaliojimus. Atitinkamai pareiškėjo atsisakymas vykdyti šiuos nurodymus negali būti vertinamas kaip nebendradarbiavimas ar trukdymas atlikti reguliuojamos veiklos patikrinimą, t. y. šios aplinkybės negali būti vertinamos kaip netinkamas pareigų vykdymas (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Reikia pažymėti, kad toks elgesys, ūkio subjektui atsisakant vykdyti priežiūros institucijos nurodymus, kurie, ūkio subjekto vertinimu, yra neteisėti, yra rizikingas ir greičiausiai tik retais atvejais gali pasiteisinti. Todėl ūkio subjektai neturėtų itin dažnai kliautis savo subjektyviu priežiūros institucijos veiksmų teisėtumo vertinimu ar juo labiau juo piktnaudžiauti. Kita vertus, išvengti tokių situacijų galėtų padėti skubi teisminė patikra, kuri turėtų neužvilkinti patikrinimo proceso ir pašalinti visas abejones dėl priežiūros institucijos veiksmų. Žinoma, neigiama tokios išankstinės peržiūros pusė gali būti padidėjęs teismų darbo krūvis ar stringančios patikrinimų procedūros.

LVAT vertinimu, ūkio subjekto atsisakymas priežiūros institucijai teikti informaciją negali būti grindžiamas vien šios informacijos konfidencialumu. Priešingas vertinimas akivaizdžiai nebūtų suderinamas su verslo priežiūros tikslais (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Tam tikrais atvejais tai, kad ūkio subjektas nepateikia tam tikrų duomenų, yra vertinama ne kaip ūkio subjekto nebendradarbiavimas, o kaip aplinkybė, atskleidžianti, kad ūkio subjektas nepateikia pakankamų įrodymų savo argumentams pagrįsti. Pavyzdžiui, byloje dėl netinkamo asmens duomenų tvarkymo ūkio subjektas nepateikė informacinių technologijų sistemų žurnalų išrašų, kadangi, jo teigimu, šalinant pažeidimą, technika buvo atjungta ir dėl to prisijungimai neišliko (nors toks variantas dėl duomenų neišsaugojimo, manytina, yra abejotinas, vertinant technines galimybes). Toks pareiškėjo elgesys byloje nebuvo vertinamas per ūkio subjekto nebendradarbiavimo su priežiūros institucijos prizmę. Tiek priežiūros institucija, tiek teismas byloje akcentavo, kad įrodymai, kurie patvirtintų su asmens duomenų tvarkymu susijusių principų laikymąsi, galėjo būti atitinkamo laikotarpio programinio

kodo dalis ar išrašai iš informacinių technologijų sistemų žurnalų, kurie patvirtintų, jog duomenų subjekto elektroninės bankininkystės darbalaukyje atvaizduoti duomenys mokėjimo inicijavimo paslaugų sistemoje yra tik matomi, tačiau jų atvaizdas nėra daromas ir šie duomenys nėra išsaugomi. Tačiau ūkio subjektas nebuvo verčiamas pateikti tokius duomenis. Tai, kad ūkio subjektas nepateikė savo argumentus pagrindžiančių duomenų, lėmė konstatavimą, kad ūkio subjektas nepateikė įrodymų, kurie patvirtintų su asmens duomenų tvarkymu susijusių principų laikymąsi (LVAT 2021 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje).

Pristatant atvejus, kada ūkio subjektas nesuteikia priežiūros institucijai visos prašomos informacijos, aktuali LVAT 2021 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje: pirmosios instancijos teismas nustatė, kad Konkurencijos tarybos pareigūnams buvo trukdoma atlikti patikrinimą, t. y. buvo delsiama suteikti prieigą prie el. pašto serverio, iki prisijungimo prie el. pašto serverio jame esanti informacija buvo naikinama, modifikuojama, ir pažymėjo, kad kliudymas atlikti tyrimą pasireiškia ne tik visišku atsisakymu vykdyti pareigūno nurodymus, tačiau ir kliūčių tyrimui sudarymu, objektyviomis priežastimis nepateisinamu trukdymu atlikti konkrečius tyrimo veiksmus, nepateisinamu delsimu, bendradarbiavimo imitacija. Teisėjų kolegija, įvertinusi susidariusią situaciją, atvykus Konkurencijos tarybos pareigūnams atlikti patikrinimo į UAB Būsto aplinkos patalpas, kai pareigūnai buvo priversti laukti, kol jiems bus suteikta prieiga, o per tą laiką buvo atliekami neteisėti veiksmai, sutiko su vertinimu, kad buvo kliudoma atlikti patikrinimą, ir tai sudarė pagrindą konstatuoti, jog buvo pažeistas Konkurencijos įstatymo 25 straipsnio 1 dalies 1 punktas, numatantis, kad Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai turi teisę įeiti ir atlikti patikrinimą ūkio subjekto naudojamose patalpose, teritorijoje ir transporto priemonėse. Šiuo atveju neginčytinai nustatyta, jog Konkurencijos tarybos pareigūnai negavo visos prašytos informacijos.

Taigi, nors LVAT praktika dėl ūkio subjektų teisės neduoti parodymų prieš save nėra gausi, iš jos spręstina, kad dominuoja iš ESTT jurisprudencijos perimta taisyklė, kad priežiūros institucija savo klausimais negali versti ūkio subjekto pripažinti pažeidimo padarymą. Be to, ši teisė yra derinama su ūkio subjektų pareiga bendradarbiauti su priežiūrą atliekančia institucija ir pateikti tyrimui reikšmingą informaciją.

5.5.6. Teisė gauti motyvuotą sprendimą

Iš LVAT praktikos analizės nustatyta, kad reikšminga dalis priežiūros institucijų administracinių sprendimų, kuriais ūkio subjektams skiriamos poveikio priemonės, buvo panaikinama dėl tinkamo motyvavimo trūkumo, sieto su VAĮ 8 straipsnio 1 dalies nesilaikymu[158]. VAĮ išdėsčius nauja redakcija, kuri įsigaliojo 2020 m. lapkričio 1 d., 8 straipsnio nuostatos iš esmės pasikeitė, tačiau, LVAT vertinimu, reikalavimas tinkamai motyvuoti administracinį sprendimą neišnyko, jis netiesiogiai įtvirtintas VAĮ 10 straipsnio 5 dalyje ir kyla iš bendrųjų teisės principų, pavyzdžiui, teisėtumo ir gero administravimo principų (LVAT 2021 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje A).

LVAT pažymi, kad adresatas, į kurį nukreiptas teisės aktas, turi aiškiai suprasti, kodėl priimamas toks sprendimas, jam turi būti žinomi šio akto priėmimo teisinis bei faktinis pagrindai, motyvai (LVAT 2016 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje); konkrečių teisės normų nesusiejimas su objektyviais duomenimis (faktais), vertinamas kaip pažeidimas, paneigiantis ūkio subjekto teisę žinoti priimto sprendimo pagrindus, apribojantis jo teisę į veiksmingą teisminę gynybą (LVAT 2019 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas administracinėje byloje; 2020 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje; taip pat žr. Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 172–184).

VAĮ 8 straipsnis, *inter alia,* jo 1 dalis, pasižymėjo universalumu ir buvo taikomas visiems priežiūros subjektams: Konkurencijos tarybai priimant nutarimus (LVAT 2016 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje; 2020 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje A), mokesčių administratoriui (LVAT 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje A; 2020 m. birželio 17 d. nutartis administracinėje byloje; Surgailis, 2016); Valstybinei duomenų apsaugos inspekcijai, *inter alia,* taikančiai BDAR nuostatas (LVAT 2021 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje); Lietuvos bankui (LVAT 2021 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje; 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje) ir kt. Administracinio sprendimo bendrųjų reikalavimų, *inter alia,* motyvavimo pareigos universalumas pabrėžtas ir administracinės teisės doktrinoje (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 194–196).

Atlikus ūkio subjekto patikrinimą, tam, kad ūkio subjektui būtų pritaikyta poveikio priemonė, priežiūros institucija turi konkrečiai nustatyti, kokius

[158] Dėl LVAT praktikos gausos VAĮ 8 straipsnio taikymo klausimu toliau bylose, kuriose taikytas anksčiau galiojęs VAĮ 8 straipsnis, būtent jis ir nurodomas.

teisės aktų reikalavimus ūkio subjektas pažeidė, priešingu atveju priežiūros institucijos sprendimas pripažįstamas kaip nemotyvuotas ir neišsamus (LVAT 2019 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas administracinėje byloje). Neindividualizavus atsakomybėn traukto asmens atsakomybės ir nenurodžius konkrečių atsakomybės taikymą nulėmusių aplinkybių, paprastai vertinama, kad toks motyvavimas nėra pakankamas ir tai neatitinka VAĮ 8 straipsnio reikalavimų individualiam administraciniam aktui (LVAT 2022 m. sausio 19 d sprendimas administracinėje byloje). Taigi tai, jog sprendimas yra nemotyvuotas, LVAT vertina nustatęs, kad sprendime nėra aiškiai nurodyti teisės aktų reikalavimai, kuriuos ūkio subjektas konkrečiu atveju pažeidė (LVAT 2019 m. spalio 9 d. sprendimas administracinėje byloje).

Tai, jog taikant poveikio priemonę priežiūros institucijos sprendimas dėl ūkio subjekto padaryto pažeidimo yra grindžiamas negaliojančio teisės akto normomis, LVAT praktikoje vertinta kaip situacija, kuri savo turiniu prieštarauja VAĮ 8 straipsnio 1 daliai (LVAT 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje).

Tais atvejais, kai priežiūros institucijos sprendime pateikta apibendrinančio pobūdžio informacija, kuriai trūksta išsamumo ir konkretumo, vertinama, kad, nesant aiškaus pagrindimo ir vertinimo, negalima teigti, kad ūkio subjektas netinkamai atliko teisės aktuose reglamentuojamus veiksmus (LVAT 2017 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje).

Poveikio priemonės skyrimo pagrindimas gali būti išdėstomas ir administracinį sprendimą lydinčiuose dokumentuose (LVAT 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje A). Tačiau sprendime, kuriuo taikomos poveikio priemonės, turi būti aiškiai nurodyta, jeigu tam tikras kitas dokumentas yra sudėtinė administracinio sprendimo dalis. To neįvykdžius, priežiūros subjekto sprendimas gali būti vertinamas kaip netinkamai motyvuotas dėl to, kad jame nepateikiami motyvai, nulėmę tokio akto priėmimą, o, darant prielaidą, kad skundžiamo sprendimo motyvai pateikiami išvadoje (kitame dokumente) – jie nevertinti kaip aiškūs ir pakankami (LVAT 2021 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje B). Tuo atveju, kai tam tikras administracinis sprendimas yra priimamas ankstesnių procedūrinių dokumentų pagrindu, tokiame sprendime nėra būtina pakartoti tuose dokumentuose nustatytas aplinkybes. Tokio akto įžanginėje dalyje pakanka nurodyti tuos procedūrinius dokumentus, kuriais remiantis priimtas sprendimas, asmeniui sukeliantis materialiąsias teisines pasekmes, ir pridėti tuos dokumentus prie sprendimo. Tokiais atvejais vertinama, kad administracinio sprendimo įžanginėje dalyje nurodyti procedūriniai

dokumentai yra to akto sudėtinė (motyvuojamoji) dalis (LVAT 2015 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje).

Priežiūros institucijos sprendimą grindžiant kitais dokumentais, tokie dokumentai taip pat turi būti gana motyvuoti: štai vertinant Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimo, kuriuo nuspręsta apriboti prekybos alkoholiniais gėrimais laiką nuo 14.00 val. iki 10.00 val. konkrečioje Kauno prekybos vietoje, teisėtumą ir pagrįstumą, teismas pažymėjo, kad iš skundžiamo sprendimo turinio negalima daryti pagrįstos ir vienareikšmiškos išvados, jog visi policijos raštuose, kurie buvo vertinti priimant sprendimą, nurodyti policijos pareigūnų iškvietimai yra kaip nors susiję būtent su toje konkrečioje prekybos vietoje vykdoma prekyba alkoholiniais gėrimais ir tuo labiau su konkrečiu laiku nuo 14.00 val. iki 10.00 val. (LVAT 2019 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje). Priežiūros institucijos sprendimą motyvuojant kitais dokumentais, turi būti atskleidžiama, kaip institucija vertina kituose dokumentuose nurodytas aplinkybes ir kodėl jos yra reikšmingos (LVAT 2020 m. balandžio 1 d. sprendimas administracinėje byloje).

Svarbu pažymėti, kad administracinio sprendimo priėmimo argumentai privalo būti nurodomi pačiame administraciniame sprendime arba jo sudedamosiose dalyse, o ginčijamo administracinio sprendimo priėmimo motyvų nurodymas procesiniuose dokumentuose ar teismo proceso metu neturi įtakos nemotyvuoto administracinio sprendimo pripažinimui teisėtu (LVAT 2023 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje).

Administracinio sprendimo, kuriuo taikoma poveikio priemonė, motyvavimo trūkumai yra įvertinami ir per bendrųjų viešojo administravimo principų prizmę. Administracinės teisės teoretikai taip pat akcentuoja administracinių sprendimų sąsają su viešojo administravimo principais (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 147–153). Štai alkoholio kontrolės srityje LVAT konstatavo, kad priežiūros subjekto sprendime iš tikro nėra pateikta duomenų, kuriais remiantis buvo nuspręsta sustabdyti ūkio subjektui išduotų licencijų galiojimą, nenurodyti absoliučiai jokie faktai, argumentai, neaprašyta situacija, įgalinusi instituciją priimti ginčijamą sprendimą. Tai lėmė teismo vertinimą, kad skundžiamas sprendimas priimtas nesilaikant gero administravimo, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia principų, nėra tinkamai motyvuotas (jame neišdėstyti konkretūs faktiniai pagrindai), todėl tai akivaizdžiai nesuderinama ir su VAĮ reikalavimais (LVAT 2019 m. gruodžio 18 d. sprendimas administracinėje byloje). Tam tikrais atvejais priežiūros subjekto veiksmai, kai sprendime yra nenurodoma, koks tiksliai teisės aktas yra pažeistas, vertinami kaip atlikti *ultra vires* (LVAT

2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje B). Nagrinėdamas ginčą dėl ūkio subjekto importuotų prekių muitinės vertės, jos nustatymui naudojamų metodų ir duomenų (priemonių) LVAT motyvavimo pareigą susiejo su teisminės gynybos principu: „nežinant išsamių sandorio vertės netaikymo motyvų <...> būtų užkirstas kelias realizuoti Konstitucijos, Konvencijos ir Chartijos suteikiamą teisę į teisminę gynybą“ (LVAT 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje).

Kai kurie specialieji įstatymai nukreipia į ANK ir nurodo, kad pažeidimų protokolai ūkio subjektams surašomi ir bylos nagrinėjamos *mutatis mutandis* vadovaujantis ANK (pvz., Užimtumo įstatymo 60 str. 1 d.). Tačiau ir tokiais atvejais LVAT vertina, ar priežiūros institucijos sprendimas atitinka bendrąją VAĮ numatytą sprendimų motyvavimo pareigą (LVAT 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje B).

Pareiga motyvuoti sprendimus taikoma ne tik skiriant poveikio priemonę, bet ir priimant sprendimus dėl neplaninių patikrinimų, *inter alia*, atsisakant atlikti patikrinimą (LVAT 2020 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje).

Ši LVAT praktikos analizė atskleidžia, kad pareiga motyvuoti administracinius sprendimus, priimamus verslo priežiūros srityje, siejama su bendrąją VAĮ įtvirtinta motyvavimo pareiga. Ši pareiga, įtvirtinta VAĮ 10 straipsnyje (anksčiau – VAĮ 8 str.), yra taikoma universaliai visoms priežiūrą atliekančioms institucijoms, nedarant išimčių, taip pat ji gali būti kildinama iš bendrųjų viešojo administravimo principų, tokių kaip gero administravimo, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, veiksmingos teisminės gynybos. Ši teisė daugeliu atveju yra grindžiama nacionalinėje teisėje, o ne ES teisėje įtvirtintais pagrindais; taip pat ji yra siejama su apribojimu teisminio nagrinėjimo metu papildyti administracinio sprendimo motyvuojamąją dalį bei, kaip ir ES teisėje, su išsamesnės teisminės peržiūros galimybėmis.

5.5.7. Teisė kreiptis į teismą ginčijant priežiūros institucijos sprendimus

Įvairiuose verslo priežiūros procedūros etapuose priežiūros institucijos priima skirtingus administracinius sprendimus. Vienais iš jų priežiūros procedūra tik inicijuojama, kitais – užbaigiama, trečiais – atliekami įvairaus pobūdžio tarpiniai veiksmai. Ne dėl visų tokių administracinių sprendimų yra galima savarankiška teisminė kontrolė, kitaip tariant – teisminės gynybos įgyvendinimas, kurią galima skirstyti į *ex ante* teisminę kontrolę, atliekamą iki priimant galutinį procedūrą užbaigiantį sprendimą, ir *a posteriori* teisminę

kontrolę, atliekamą tikrinant galutinio administracinio sprendimo teisėtumą, kuriuo užbaigiama ŪSVP procedūra[159].

Ex ante kontrolė

Analizuojant planinius patikrinimus, iš teismų praktikos spręstina, kad priežiūros institucijų patvirtinti planinių patikrinimų planai negali būti teisminės patikros objektu administraciniame teisme, kadangi nesukelia teisinių pasekmių ūkio subjektams (pvz., LVAT 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje, kurioje siekta ginčyti įsakymą, kuriuo priežiūros institucija patvirtino mokesčio už aplinkos teršimą tikrintinų įmonių sąrašą 2018 m.).

Vertinant teisę apskųsti administracinį sprendimą pradėti neplaninį patikrinimą, situacija yra nevienareikšmiška. Daugeliu atveju LVAT vertina, kad sprendimas pradėti neplaninį patikrinimą nėra teisminės patikros objektas. Pavyzdžiui, vienu atveju LVAT atsisakė priimti nagrinėti pareiškėjo skundą panaikinti priežiūros institucijos pavedimą tikrinti atitinkamos uždarosios akcinės bendrovės veiklą ir kitus susijusius aktus dėl to, jog jie objektyviai jokios įtakos pareiškėjo materialinių teisių ir pareigų apimčiai nedaro (LVAT 2013 m. liepos 3 d. nutartis administracinėje byloje).

LVAT laikosi nuostatos, kad teismui yra neskundžiamas Konkurencijos tarybos sprendimas pradėti tyrimą (LVAT 2010 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje), Konkurencijos tarybos nutarimas dėl koncentracijos priežiūros procedūros inicijavimo Konkurencijos tarybos iniciatyva (LVAT 2020 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje), mokesčių administratoriaus pavedimas atlikti operatyvų mokestinį patikrinimą (LVAT 2011 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje), mokesčių administratoriaus pavedimas atlikti mokestinį patikrinimą (LVAT 2011 m. kovo 17 d. nutartis administracinėje byloje), nutarimas ištirti reklamos atitiktį Reklamos įstatymui (LVAT 2011 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje) ir pan. Paprastai vertinama, kad tokie aktai yra tarpinio pobūdžio, sukeliantys procedūrinio pobūdžio pasekmės, tačiau savaime nedarantys įtakos ūkio subjektų teisiniam statusui – jais tik pradedama procedūra, kurios metu priėmus galutinį sprendimą ūkio subjekto teisinis statusas gali pasikeisti.

[159] ABTĮ nustato konkrečius skundo padavimo dėl priežiūros institucijos administracinio sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo terminus – per vieną mėnesį nuo skundžiamo teisės akto paskelbimo arba individualaus teisės akto ar pranešimo apie veiksmą (atsisakymą atlikti veiksmus) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos (ABTĮ 29 str. 1 d.). Tačiau specialusis įstatymas gali nustatyti kitokius terminus.

Teismo atsisakymas vertinti Konkurencijos tarybos nutarimų pradėti tyrimą (kaip savarankiško ginčo dalyką) teisėtumą ir pagrįstumą yra kritikuojamas praktikų ir teisės mokslininkų, teigiant, kad tokio vertinimo nesuponuoja Konkurencijos įstatymo 32 straipsnis, kuris gali būti suprantamas plačiau, kaip leidžiantis teisme patikrinti įvairių Konkurencijos tarybos (*inter alia*, tarpinių) nutarimų teisėtumą (VU Teisės fakultetui – 380, 2021, 1 val. 58 min). Tokia teismo praktika sulaukia kritikos dėl to, kad, pavyzdžiui, Konkurencijos tarybai nutraukus tyrimą, procedūrinių teisių, pažeistų tyrimo eigoje, gynyba tampa sunkiai įgyvendinama (VU Teisės fakultetui – 380, 2021, 2 val. 2 min.). M. Juonys taip pat pažymėjo, kad, jo manymu, ūkio subjektams turėtų būti suteiktos platesnės galimybės apskųsti teismui Konkurencijos tarybos tarpinius sprendimus, pvz., pradėti patikrinimą (Nuotolinė konferencija „Konkurencijos..., 2021).

VAĮ numatyta ūkio subjektų teisė apskųsti priežiūrą atliekančio subjekto sprendimą atlikti neplaninį patikrinimą (VAĮ 36^4 str. 15 d.), kuri 2020 m. gegužės 1 d. redakcijos VAĮ jau *expressis verbis* neįtvirtinama, buvo įnešusi tam tikros sumaišties į teismų praktiką, todėl teisė apskųsti nutarimą pradėti neplaninį patikrinimą nebuvo vertinama skirtingai. Teismas yra konstatavęs, kad „pareiškėjas skundžia viešojo administravimo subjekto priimtą sprendimą, kurio apskundimas nustatytas VAĮ 36^4 straipsnio 15 dalyje, nenurodant jokių išimčių. Tai reiškia, kad administracinis teismas yra kompetentingas nagrinėti sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą“ (LVAT 2017 m. lapkričio 8 d. nutartis administracinėje byloje; 2015 m. sausio 7 d. nutartis administracinėje byloje). Tokio teisinio reguliavimo pagrindu LVAT savo praktikoje yra vertinęs sprendimų atlikti neplaninį patikrinimą teisėtumą iš esmės[160].

Iš vienos pusės, toks teisinis reguliavimas, įtvirtinantis teisę teisminiu keliu patikrinti sprendimo pradėti neplaninį patikrinimą teisėtumą ir pagrįstumą, suponavo nevienodą visų ūkinės veiklos sričių vertinimą (dėl VAĮ riboto pobūdžio taikymo ir išimčių tam tikroms ūkinės veiklos sritims) ir ūkio subjektų teisminės gynybos teisių įgyvendinimą. Taip pat tokių skundų dėl patikrinimo pradėjimo nagrinėjimas gali itin padidinti teismų darbo krūvį ir apsunkinti patikrinimo atlikimą (jeigu turėtų suspenduojamąjį poveikį). Iš kitos pusės, tokiu būdu gali būti prisidedama prie patikrinimų skaidrumo, įvertinama, ar patikrinimas pradedamas laikantis proporcingumo principo ir kitų tokio patikrinimo pradėjimui keliamų reikalavimų.

[160] Pvz., LVAT 2018 m. sausio 25 d. nutartyje administracinėje byloje vertintas Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centro sprendimo atlikti neplaninį pareiškėjo pelenų apdorojimo veiklos teisėtumas ir pagrįstumas, minėtas sprendimas paliktas galioti.

ŪSVP procedūros metu gali būti priimami ir kiti tarpinio pobūdžio sprendimai, ne tik pradėti tyrimą. Tačiau daugelio jų apskundimas teismui yra apribotas. Štai Konkurencijos tarybos nutarimas dėl tarybos tyrimo pratęsimo bei papildymo yra neskundžiamas teismui (LVAT 2011 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje). Nors kai kurie Konkurencijos tarybos administraciniai sprendimai vertinami kaip galintys būti savarankiškais ginčo objektais (pvz., susiję su Konkurencijos tarybos įpareigojimu ūkio subjektui pateikti tam tikrus duomenis, Konkurencijos tarybos atsisakymu pašalinti iš tyrimo medžiagos poėmio metu paimtą informaciją ir pan.)[161], bene daugiausiai klausimų dėl tarpinio pobūdžio administracinių sprendimų savarankiškos teisminės kontrolės kyla konkurencijos teisės srityje. Svarbu pažymėti, kad Konkurencijos įstatyme numatyta speciali tvarka, pagal kurią Konkurencijos tarybos įgaliotų pareigūnų ir kitų darbuotojų veiksmai ir priimti sprendimai pirmiausia skundžiami Konkurencijos tarybai, o tik po to – teismui (Konkurencijos įstatymo 32, 33 str.)[162].

[161] Vadovaudamasis Konkurencijos įstatymo 32 straipsnio teisiniu reguliavimu, LVAT grąžino pirmosios instancijos teismui iš naujo spręsti ūkio subjekto skundo priėmimo klausimą, kuriuo jis, be kita ko, prašė panaikinti Konkurencijos tarybos nutarimo dalį, kuria Konkurencijos taryba atsisakė panaikinti Susijungimų priežiūros grupės rašto 39 punkto b ir c papunkčius, kuriais Konkurencijos taryba reikalavo iš ūkio subjekto pateikti bet kokius elektroninius susirašinėjimus tarp atsakingų įmonės darbuotojų ir kt., kuriuose aptariamas pranešime nagrinėjamas sandoris; bet kokios analizės, ataskaitos, studijos, tyrimai ir kiti bet kokios rūšies ir (ar) formos dokumentai, kuriais remiantis ir / arba kuriuose vertinama arba analizuojama koncentracija (LVAT 2022 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje). Kitu atveju teismas konstatavo, kad Konkurencijos tarybos nutarimas, kuriuo atsisakyta tenkinti ūkio subjekto skundą dėl minėtos tarybos įgaliotų pareigūnų veiksmų, neužtikrinant tinkamo advokato profesinę paslaptį sudarančios informacijos pašalinimo iš paimtos medžiagos, yra skundžiamas teismui (LVAT 2022 m. rugpjūčio 10 d. nutartis administracinėje byloje ir joje nurodoma LVAT praktika). LVAT vertino, kad ūkio subjekto skundas dėl Konkurencijos tarybos nutarimo panaikinimo bei šios tarybos įpareigojimo pašalinti iš tyrimo medžiagos poėmio metu paimtą informaciją, kuri nėra susijusi su tyrimu, ir tyrimo medžiagoje palikti tam tikro laikotarpio informaciją, turi būti nagrinėjamas teisme; pažymėta, kad ūkio subjektams apribota teisė naudotis duomenimis (informacija), kuri nėra susijusi su tyrimu, ir tai jiems sukelia neigiamas teisines pasekmes (LVAT 2018 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje ir joje nurodoma LVAT praktika). LVAT 2020 m. liepos 21 d. nutartyje administracinėje byloje įvertino, kad administracinėje byloje pateikta Konkurencijos tarybos pareigūnų veikla renkant duomenis vertintina kaip nepažeidžianti Konkurencijos įstatymo nuostatų, ypač vertinant tai, kad ūkio subjektai nepateikė svarių priežasčių, dėl kurių prašomų pašalinti duomenų nepašalinimas iš tyrimo sukeltų jiems rimtas pasekmes ar neatitaisomą žalą.

[162] Konkurencijos įstatymo 32 straipsnio „Konkurencijos tarybos įgaliotų pareigūnų ir kitų darbuotojų veiksmų ir priimtų sprendimų apskundimas“ 1 dalyje, be kita ko, numatyta, kad teisę Konkurencijos tarybai apskųsti Konkurencijos tarybos įgaliotų pareigūnų ir kitų darbuotojų procedūros dėl šio įstatymo pažeidimo tyrimo metu atliktus veiksmus ir

Pastaruoju metu vis daugiau tarpinio pobūdžio Konkurencijos tarybos pareigūnų sprendimų yra vertinami kaip savarankiški teisminės patikros objektai, tačiau šis aspektas nėra vienareikšmiškas. Štai vienoje byloje LVAT konstatavo, kad „atskiro teisminio proceso dėl Konkurencijos tarybos darbuotojų aktų, kuriuos (veikimą / neveikimą) pareiškėjas prašo pripažinti neteisėtais, procedūros dėl Konkurencijos įstatymo pažeidimo tyrimo metu pradėjimas, atsižvelgiant į pareiškėjo prašomą taikyti galimai pažeistų teisių gynybos būdą (iš esmės tik konstatuoti teisės aktų, reglamentuojančių atskirų tyrimo veiksmų atlikimą, pažeidimus ir kad pareiškėjo nurodyti įrodymai yra neteisėtai surinkti) nėra prasmingas, kadangi, netgi tenkinus tokį skundą, viena vertus, realiai pareiškėjo teisių ir pareigų apimtis (jo teisių ir pareigų bei įstatymo saugomų interesų gynimo požiūriu) nepasikeistų, o kita vertus – minėti Konkurencijos tarybos darbuotojų veiksmai pareiškėjo prašoma apimtimi gali būti įvertinti nagrinėjant galimą ginčą dėl Konkurencijos tarybos nutarimo, kuriuo užbaigiama Konkurencijos įstatymo pažeidimo tyrimo procedūra, arba, esant valstybės civilinės atsakomybės sąlygoms, ginčą dėl žalos atlyginimo, dėl ko pirmosios instancijos teismui atsisakius priimti jo skundą, teisė į teisminę gynybą skundžiant jo teisių, interesų pažeidimą nėra ribojama ir pareiškėjo atskirojo skundo argumentai šiuo aspektu (dėl, kaip teigiama, teisminės gynybos ribojimo) nėra pagrįsti“ (LVAT 2018 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje). Vis tik toks teismo vertinimas buvo sukritikuotas EŽTT[163]. Tai suponuoja, kad ne visais atvejais teismų praktikoje galima kliautis tolesnės galutinio administracinio sprendimo teisminės peržiūros galimybe.

Savarankiškai neskundžiamu teismui tarpiniu procedūriniu aktu laikytas Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos įspėjimas dėl daromo pažeidimo ir jo neištaisymo atveju skirtinos sankcijos (LVAT 2018 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje). Nors štai reikia priminti, kad Konstitucinis Teismas įspėjimą apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą yra pripažinęs savarankiška poveikio priemone, kurios teisėtumas ir pagrįstumas

priimtus sprendimus turi ūkio subjektai ar kiti asmenys, manantys, kad buvo pažeistos jų teisės; 33 straipsnyje reglamentuojamas Konkurencijos tarybos nutarimų apskundimas.

[163] EŽTT byloje *Kesko Senukai prieš Lietuvą*, 2023, konstatavo teisę į būsto neliečiamumą ir susirašinėjimo slaptumą numatančio Konvencijos 8 straipsnio pažeidimą dėl *ex post facto* teisminės kontrolės dėl to, kaip Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai atliko bendrovės patikrinimą, konkrečiai – kiek tai buvo susiję su skundais dėl patikrinimo metu paimtos informacijos, nebuvimo. EŽTT pastebėjo, kad teisminės peržiūros galimybė šios bylos aplinkybėmis buvo juo svarbesnė dėl to, kad tyrimas dėl bendrovės buvo nutrauktas.

nagrinėtinas teisme (Konstitucinio Teismo 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas). Be to, kitu atveju LVAT Lošimų priežiūros tarnybos prie Finansų ministerijos įsakymo dėl atlikto UAB „Olifėja“ planinio patikrinimo dalies, kuria ūkio subjektas įspėtas apie galimą licencijos galiojimo sustabdymą, teisėtumas ir pagrįstumas nagrinėtas iš esmės (LVAT 2020 m. gegužės 20 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi ne visose priežiūros srityse įspėjimai apie gresiančią poveikio priemonę yra vertinami vienodai. Be to, kaip minėta, ESTT savo praktikoje yra pažymėjęs, kad tam, jog galėtų kreiptis teismą, asmuo negali būti priverstas pažeisti teisės normos ar pareigos ir jam neturi būti skirta sankcija už šį pažeidimą (*Liuksemburgo valstybė prieš B ir B, C ir kt.*, 2020, 66–69 punktai). Šia ESTT praktika savo naujausioje praktikoje vadovaujasi ir LVAT, pakartodamas, kad Atliekų tvarkymo įstatymo pagrindu skiriamas įspėjimas dėl galimo licencijos galiojimo sustabdymo gali būti nagrinėjamas teisme kaip savarankiškas ginčo objektas (LVAT 2022 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje, taip pat žr. 2017 m. spalio 11 d. nutartį administracinėje byloje). Tokia LVAT praktika, kurioje jau yra vadovaujamasi ir ESTT jurisprudencija bei pažymima, kad situacija, kai ūkio subjektui, kuriam Atliekų tvarkymo įstatymo pagrindu skiriamas įspėjimas dėl galimo licencijos galiojimo sustabdymo, būtų nesuteikiama teisė apskųsti tokio įspėjimo teismui, gali suponuoti Chartijos 47 straipsnyje užtikrinamos teisės į veiksmingą teisinę gynybą esmės nepaisymą, gali būti vertinama kaip suteikianti daugiau aiškumo ir dedanti pagrindus vienodam įspėjimų, kuriais ūkio subjektui yra sukuriamos tam tikros pareigos (pvz., pašalinti licencijas išduodančios institucijos nurodytus pažeidimus), kaip administraciniame teisme nagrinėjamų savarankiškų ginčo objektų vertinimui visose ūkinės veiklos srityse.

Teisės doktrinoje pastebima, kad įvairių procedūrinių teisių gynyba (pvz., teisės neduoti parodymų prieš save) tarpiniame priežiūros institucijos tyrimo etape gali būti apsunkinta dėl to, kad teismas tokį sprendimą vertins kartu su galutiniu priežiūros institucijos sprendimu, o ne savarankiškai (Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020, p. 147). V. Sinkevičius vienoje konferencijoje yra pastebėjęs, kad Konstitucinis Teismas nėra pasisakęs dėl tarpinių sprendimų apskundimo. Vadovaudamasis Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimu, kuriame išsamiai atskleidžiama absoliuti teisė kreiptis į teismą, V. Sinkevičius pažymėjo, kad teisė kreiptis į teismą negali būti apribota, bei iškėlė legislatyvinės omisijos klausimą dėl tarpinių sprendimų apskundimo galimybės (Nuotolinė konferencija „Konkurencijos teisės aktualijos“, 2021).

Teisės aktuose nenumatyta galimybė apskųsti priežiūros institucijos sprendimą, kuriuo tiesiog baigiamas patikrinimas ar konstatuojamos tam tikros aplinkybės. Štai vienoje byloje LVAT nurodė, kad neplaninio veiklos patikrinimo ataskaita, kurioje nustatyti ūkio subjekto teisės aktų pažeidimai, ir nutarimas, kuriuo pritarta patikrinimo aktui ir jame suformuluotoms išvadoms bei nutarta UAB „Elektrėnų komunalinis ūkis“ neplaninio veiklos patikrinimo akte apskaičiuotas papildomai gautas pajamas įvertinti UAB „Elektrėnų komunalinis ūkis“ šilumos kainos dedamųjų perskaičiavimo metu, pareiškėjui materialinių teisinių pasekmių nesukelia; nutarimo pagrindu galėtų atsirasti ūkio subjektui atitinkami įpareigojimai ar sankcijos, tačiau tik ateityje (LVAT 2017 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje; dėl neplaninio patikrinimo akto nenagrinėjimo teisme taip pat žr. LVAT 2017 m. kovo 22 d. nutartį administracinėje byloje; 2015 m. rugsėjo 30 d. nutartį administracinėje byloje).

Atskirai galima išskirti ir teisę apskųsti sprendimą, kuriuo atsisakoma atlikti neplaninį patikrinimą. Tačiau reikia pažymėti, kad suinteresuotų asmenų siekis panaikinti priežiūros institucijos atsisakymą atlikti tyrimą ne visais atvejais yra sėkmingai realizuojamas teisme.

Štai LVAT yra pažymėjęs, kad „tyrimo inicijavimas ir jo rezultatai konkrečias teisines pasekmes sukeltų tik tiriamam subjektui (t. y. AB SEB bankui). Atitinkamai būtent šiam subjektui teisės aktais yra nustatytos konkrečios teisės, atliekant atskiras tyrimo procedūras, t. y. suteikta teisė <...> gauti dėl tyrimo priimtą sprendimą (nutarimą) bei jį ginčyti. Apie galimą finansų rinkos pažeidimą pranešęs asmuo, remiantis gero viešojo administravimo principu, yra tik informuojamas apie sprendimą pradėti tyrimą ir jo baigtį (rezultatą) arba apie atsisakymo pradėti tokį tyrimą priežastis. <...> sprendimas atsisakyti pradėti tyrimą dėl banko veiksmų apie tokio banko galimai neteisėtą veiklą pranešusiam asmeniui nesukelia jokių teisinių pasekmių“ (LVAT 2018 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje)[164].

Kitoje byloje taip pat nurodyta, kad suinteresuotas asmuo neturi teisės kvestionuoti VMI atsisakymo atlikti pakartotinį kito asmens mokestinį patikrinimą, nesant pareiškėjo materialinio teisinio suinteresuotumo mokesčių administravimo srityje (LVAT 2021 m. birželio 16 d. sprendimas administracinėje byloje).

[164] Reikia pastebėti, kad toks vertinimas atitinka ir, pvz., valstybės tarnybos srityje taikomą praktiką, kai apie tarnybinį pažeidimą pranešęs asmuo turi teisę būti informuotas apie tarnybinio patikrinimo rezultatus, tačiau ne kvestionuoti juos teisme (LVAT 2021 m. gruodžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje ir kt.).

Tačiau yra ir kitokio pobūdžio LVAT praktikos, kuri patvirtina, kad administraciniai teismai pagal suinteresuotų asmenų skundus vertina priežiūros institucijos atsisakymo atlikti ūkio subjekto neplaninį patikrinimą teisėtumą ir pagrįstumą: pavyzdžiui, vienoje byloje Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba ginčijamu sprendimu nusprendė neplaninio patikrinimo dėl administratoriaus pagal pareiškėjo nurodytas aplinkybes nepradėti, konstatavusi, jog „situacijos dviprasmiškumas duoda pagrindą išvadai, kad administratoriaus veiksmai atitiko jo veiklą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus“. Teismas, aiškindamas VAĮ 36^4 straipsnio 12 dalies 2 punkto[165] ir aktualias poįstatyminio akto normas, nurodė, jog „pakankamas pagrindas pradėti neplaninį patikrinimą administratoriaus atžvilgiu atsiranda kai: 1) asmuo pateikia skundą / pareiškimą ir 2) pateiktos informacijos užtenka atsirasti pagrįstiems įtarimams, jog administratoriaus veiksmai ar neveikimas gali prieštarauti teisės aktams ar neatitikti teisės aktų nustatytų reikalavimų“. Teismas taip pat pažymėjo, kad „sprendimo, pradėti ar nepradėti neplaninį patikrinimą, priėmimo stadijoje nėra vertinama, ar administratoriaus skundžiami veiksmai / neveikimas prieštarauja teisės aktų reikalavimams, ar ne“. Teismas įvertino, kad pareiškėjo pateikta informacija buvo pakankama atsirasti pagrįstiems įtarimams, jog administratoriaus veiksmai ar neveikimas galėjo prieštarauti teisės aktams, dėl to atsakovas ginčijamu sprendimu nepagrįstai atsisakė pradėti neplaninį patikrinimą (LVAT 2019 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje (A).

Kitoje byloje LVAT nurodė, kad nustačiusi, jog yra neatitikimų tarp pareiškėjo pateikto pareiškimo ir prie jo pridėtų įrodymų, Konkurencijos taryba turėjo imtis priemonių kilusiems neaiškumams pašalinti, o ne formaliais pagrindais atsisakyti pradėti tyrimą. Atsisakymą pradėti tyrimą dėl ūkio subjekto veiksmų atitikties Reklamos įstatymo reikalavimams grindusi tuo, jog pareiškėjas nepateikė tam tikrų įrodymų, ir nepaprašydama pareiškėjo šiuos įrodymus pateikti, Konkurencijos taryba pareiškėjo nenaudai sukūrė pagrindą arba pakartotinai į ją kreiptis, pateikiant papildomą įrodomąją medžiagą ir tokiu būdu iš naujo pradėti prašymo atlikti tyrimą nagrinėjimo procedūrą, arba kreiptis į teismą (LVAT 2008 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje). Manytina, kad sprendimai nepradėti patikrinimo gali turėti skirtingą įtaką besikreipiančių asmenų subjektinėms teisėms (pavyzdžiui, LVAT 2023 m. balandžio 12 d. nutartyje administracinėje byloje

[165] Ūkio subjekto veiklos neplaninis patikrinimas gali būti atliekamas turint informacijos ar kilus pagrįstų įtarimų dėl ūkio subjekto veikos, kuri gali prieštarauti teisės aktams ar neatitikti teisės aktų reikalavimų.

konstatavo, kad Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba pagrįstai atsisakė pradėti tyrimą pagal ūkio subjekto skundą dėl nepageidaujamos reklamos pagal Reklamos įstatymo 13 straipsnį pažeidimo) arba toks apskundimas gali būti *expressis verbis* įtvirtintas įstatyme (pvz., Visuomenės informavimo įstatymo 19 str. 5 d., LVAT 2023 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje).

Be to, tai, ar priežiūros institucija pagrįstai atliko patikrinimą, gali būti vertinama ir per žalos atlyginimo prizmę (LVAT 2021 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau tokiam teisminės gynybos būdui LVAT praktikoje yra keliama aukšta civilinės atsakomybės atsiradimo riba, ką yra pastebėjęs EŽTT (*Kesko Senukai prieš Lietuvą*, 2023, 98 punktas)[166].

Taigi sprendimo pradėti tyrimą ar kitų tarpinio pobūdžio sprendimų teisėtumas paprastai gali būti patikrinamas sprendžiant klausimą dėl patikrinimo procedūrą užbaigiančio sprendimo, neigiamai paveikiančio ūkio subjekto teises, teisėtumo ir pagrįstumo, išskirtinais atvejais – ir kvestionuojant tyrimo metu priimtus sprendimus (pvz., pagal Konkurencijos įstatymo 32 str.). Tačiau požiūris į tyrimo metu priimamų sprendimų apskundimą teisiniame reguliavime ir teisminėje praktikoje ne visada yra nuoseklus, kaip ir suinteresuotų asmenų teisės apskųsti teismui priežiūros institucijos atsisakymą atlikti patikrinimą vertinimas.

Sprendimai pradėti tikrinimą ar pavedimai tikrinti yra priimami įgyvendinat priežiūros subjektų kompetenciją atitinkamos kontrolės srityje, o tai, jog jie tikrinamam subjektui nesukelia materialaus pobūdžio padarinių, o tik procedūrinius, dažnai nesudaro pagrindo jų teisėtumo klausimo spręsti teisme, paliekant teisę argumentus dėl nepagrįsto patikrinimo pradėjimo išdėstyti vėliau kvestionuojant galutinį administracinį aktą (*a posteriori*), kuriuo ūkio subjektui pritaikoma poveikio priemonė. Taigi, skirtingai nei Komisijos atliekamo tyrimo atveju, kada yra suteikiama galimybė patikrinti Komisijos sprendimo pradėti patikrinimą teisėtumą ES teisminėse institucijose, vieningos *ex ante* kontrolės dėl tokio paties pobūdžio sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo Lietuvos teisės sistemoje nėra. Tokios išimties nedaroma ir tose srityse, kuriose už teisės aktų nesilaikymą gresia itin griežtos sankcijos, pvz., konkurencijos priežiūros srityje.

[166] LVAT yra nurodęs, kad tam, jog būtų konstatuoti neteisėti veiksmai Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 4 dalies prasme, kai viešojo administravimo institucijai paliekama pakankamai didelė pasirinkimo laisvė (diskreciją), paprastai turi būti įrodytas gana akivaizdus, t. y. aiškus ir rimtas atitinkamos valdžios institucijos diskrecijos ribų pažeidimas (LVAT 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje, taip pat 2011 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje).

Teisė apskųsti galutinį priežiūros institucijos sprendimą dėl verslo priežiūros LVAT praktikoje kildinama iš Konstitucijos, ABTĮ[167], VAĮ ir *lex specialis* (LVAT 2017 m. spalio 31 d. sprendimas administracinėje byloje). Aiškindamas teisę apskųsti paskirtą poveikio priemonę LVAT tam tikrais atvejais vadovaujasi ir poįstatyminiu teisiniu reguliavimu[168]. Taigi ūkio subjekto teisė apskųsti administracinį sprendimą, kuriuo pritaikyta poveikio priemonė, dažnai aiškinama vadovaujantis įvairiais šaltiniais ir kriterijais.

Kai kuriose srityse LVAT išskiria tam tikro pobūdžio sprendimų apskundimą: pavyzdžiui, lingvistinė Konkurencijos įstatymo 33 straipsnio 1 dalies formuluotė suponuoja dviejų rūšių nutarimų apskundimo galimybę: tokių, kuriais baigiamas pranešimo apie koncentraciją nagrinėjimas, arba kuriais užkertama tolesnė šio įstatymo pažeidimo tyrimo eiga (t. y. tokių nutarimų, kuriais užbaigiama tam tikra – arba koncentracijos priežiūros, arba įstatymo pažeidimo tyrimo – procedūra) (LVAT 2020 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje).

Teisę apskųsti galutinį sprendimą dėl ūkio subjekto veiklos patikrinimo paprastai turi tas ūkio subjektas, dėl kurio tas patikrinimas buvo atliktas. Kitaip tariant, apskųsti gali tiesioginį suinteresuotumą turintys asmenys ir asmenys, kurie yra suinteresuoti sprendimo sukeliamais padariniais.

Tiesioginis suinteresuotumas paprastai nustatomas pagal tai, kam yra adresuotas sprendimas. Pavyzdžiui, LVAT 2017 m. spalio 31 d. sprendime administracinėje byloje, atsižvelgdamas į pareiškėjo statusą (Jungtinėje Karalystėje įsteigtas televizijos programų, *inter alia,* televizijos programos „Ren TV Baltic“ transliuotojas) ir nuosekliai vertindamas Visuomenės informavimo etikos komisijos sprendimu pritaikyta poveikio priemone sukeliamas teisines pasekmes, nustatė, kad dėl minėtos komisijos sprendimo pareiškėjo, perduodančio televizijos programą „Ren TV Baltic“ šios programos retransliuotojams Lietuvos Respublikoje, teisės buvo paveiktos: dėl skundžiamu sprendimu televizijos programos „Ren TV Baltic“

[167] Administraciniai teismai skundų priėmimo klausimus sprendžia vadovaudamiesi ABTĮ reikalavimais, *inter alia,* 5 straipsnio 1 dalimi, pagal kurią kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas.

[168] Pvz., nustatęs, kad institucija ūkio subjektui taikė poveikio priemonę – nurodymą iš Estijos Respublikos rinkos susigrąžinti alų, kuris yra imperatyvus, sukeliantis pareiškėjui konkrečias teisines pasekmes, LVAT nurodė, kad teisė jį apskųsti teismui kyla ne tik iš ABTĮ, bet ir iš poįstatyminio teisinio reguliavimo (LVAT 2018 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje).

retransliuotojams Lietuvos Respublikoje pritaikytos poveikio priemonės pareiškėjo sukurtos televizijos programos „Ren TV Baltic“ atitinkamų programų perdavimas Lietuvos Respublikos teritorijoje per Lietuvoje veikiančius retransliuotojus tapo nebegalimas, nors pareiškėjas yra suinteresuotas, kad jo parengta televizijos programa „Ren TV Baltic“ ir (ar) atskiros programos pasiektų vartotojus (televizijos žiūrovus). Atsižvelgiant į tai, konstatuota, kad kitoje ES valstybėje narėje – Jungtinėje Karalystėje – įsteigtas subjektas, teikiantis audiovizualines žiniasklaidos paslaugas bei organizuojantis jų patekimą į Lietuvos Respublikos rinką, (televizijos programų transliuotojas) turi materialinį teisinį suinteresuotumą dėl priežiūros institucijos sprendimo, kuriuo retransliuotojams, per kuriuos pastarasis televizijos programų transliuotojas perduoda jo sudarytą televizijos programą ir tokiu būdu ji pasiekia vartotojus, pritaikoma poveikio priemonė – atitinkamos televizijos programos tam tikrų programų retransliavimo Lietuvos Respublikos teritorijoje sustabdymas, teisėtumo ir pagrįstumo[169].

Jeigu priežiūros institucija, atlikusi tyrimą, nenustato, kad ūkio subjektas pažeidė teisės aktus, tokio administracinio sprendimo patikra teisme, sprendimą ginčijant asmeniui, kurio iniciatyva buvo atliktas patikrinimas, paprastai baigiama skundo atmetimu, nustačius, jog toks aktas trečiajam asmeniui nesukelia materialinių teisinių pasekmių (LVAT 2018 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje).

Vienoje byloje LVAT patikslino, kad priežiūros institucija, atlikusi bankroto administratoriaus veiklos neplaninį patikrinimą, gali nulemti tik bankroto administratoriaus, o ne kitų asmenų, *inter alia*, skundą padavusių, teises ar įstatymų saugomus interesus, kadangi, atsižvelgiant į tokioje administracinėje procedūroje priimamų sprendimų pobūdį, asmenų, turinčių teisę teikti įmonių bankroto administravimo paslaugas, veiklos priežiūra nėra tiesiogiai skirta asmenų, esančių įmonių bankroto proceso dalyviais, teisių ir teisėtų interesų gynimui (LVAT 2018 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje; 2020 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje ir kt.).

Neplaninį sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo ir kokybės kontrolės patikrinimą atlikus ir patikrinimo ataskaitą surašius bei įsakymą dėl neplaninio patikrinimo rezultatų priėmus ne pagal pareiškėjo Valstybinės

[169] Ši byla yra aktuali ir tuo, kad joje buvo netgi vertinta, ar skundžiamas administracinis sprendimas nėra norminis administracinis aktas. LVAT 2015 m. birželio 8 d. nutartyje administracinėje byloje konstatavo, kad kvestionuojamas sprendimas atitinka individualaus teisės akto požymius. Tai atskleidžia, kiek kompleksinių ir sudėtingų klausimų gali kilti tokiose situacijose.

akreditavimo sveikatos priežiūros tarnybai prie Sveikatos apsaugos ministerijos pateiktą skundą, laikyta, jog pareiškėjas neturi teisės kvestionuoti tokio neplaninio patikrinimo rezultatų teisme (LVAT 2020 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje). Iš LVAT praktikos matyti, kad konkrečios sankcijos sveikatos priežiūros įstaigai parinkimas ir paskyrimas paprastai nepažeidžia pareiškėjo (paciento) subjektinių teisių ar įstatymo saugomų interesų (žr., pvz., LVAT 2017 m. gegužės 17 d. nutartį administracinėje byloje; 2021 m. rugsėjo 29 d. nutartį administracinėje byloje). Pareiškėjas šiuo atveju neturi teisės į teisminę gynybą materialiuoju teisiniu požiūriu.

Tai, ar ginčijamas priežiūros institucijos sprendimas sukelia materialinio pobūdžio padarinius, ne visais atvejais yra paprasta nustatyti. Štai asmeniui prašant panaikinti Telšių rajono savivaldybės administracijos statinio techninės priežiūros patikrinimo akto dalį dėl įpareigojimo pašalinti statinio naudojimo trūkumus ir statinį naudoti pagal paskirtį, nebevykdant jame transporto priemonių techninės priežiūros ir remonto veiklos, teismas nusprendė, kad tokio patikrinimo akto teisėtumas ir pagrįstumas negali būti savarankišku administracinės bylos dalyku, kadangi jis nesukelia realių materialinių teisinių pasekmių (LVAT 2022 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje). Nors tokia išvada abejoti verčia tai, kad minėtas įpareigojimas iš esmės suponuoja pareigą pašalinti trūkumus, t. y. imtis atitinkamų veiksmų.

Kitu atveju LVAT vertino, kad skundo priėmimo stadijoje nėra akivaizdu, jog ginčijamas Lošimų priežiūros tarnybos prie Finansų ministerijos įsakymas, kurio rezoliucinėje įsakymo dalyje suformuluotas įspėjimas, nesukelia ūkio subjektui jokių teisinių pasekmių (LVAT 2022 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje).

Teismas yra nusprendęs, kad pagal konkurento pasikreipimą priimtas priežiūros institucijos sprendimas, kuriuo nenustatyti teisės aktų pažeidimai ūkio subjekto veikloje, nedaro įtakos tokio į instituciją pasikreipusio asmens (konkurento) subjektinėms teisėms (LVAT 2022 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje).

Taigi, vertinant galutinio administracinio sprendimo, kuriuo užbaigiama patikrinimo procedūra, teisėtumą ir pagrįstumą teisme, dažnai kyla klausimų, kokias materialines teisines pasekmes toks sprendimas sukelia į teismą pasikreipusiam asmeniui.

Apibendrinant pažymėtina, kad ūkio subjektų procedūrinių teisių pažeidimai dėl netinkamo ar nepakankamo priežiūros subjektų administracinių sprendimų, kuriais taikomos poveikio priemonės,

motyvavimo LVAT praktikoje yra siejami su VAĮ 8 straipsnio 1 dalies arba bendrųjų teisės principų pažeidimu. Taip pat yra pagrindas teigti, kad procedūrinės teisės apskritai LVAT praktikoje yra įgijusios bendrųjų teisės principų pobūdį, kadangi jų neužtikrinimas dažnai yra siejamas su bendrųjų teisės nuostatų ar teisės principų pažeidimu. Kartu pabrėžtinas VAĮ 8 straipsnio taikymo universalumas ir pritaikomumas visoms verslo priežiūros sritims, kas tik patvirtina, kad bendrųjų procedūrinių nuostatų veikimas ir taikymas visoms ŪSVP sritims yra galimas. Pareigos motyvuoti administracinį sprendimą, siejamos su VAĮ 8 straipsnio 1 dalimi, galiojusios iki 2020 m. lapkričio 1 d., taikymas buvo persmelkęs visą LVAT praktiką ir tvirtai joje įsigalėjęs. Tačiau VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalių (anksčiau – 36^8 str. 2–5 d.) taikymas kaip ūkio subjektų procedūrinių teisių gynybos priemonė ar *ex officio* teismo sprendimo motyvuose vis dar nėra plačiai naudojamas.

Konstitucija ir supranacionaliniai teisės šaltiniai LVAT praktikoje dažniausiai yra naudojami kaip papildomi aiškinimo šaltiniai, nurodantys pagrindines teisės nuostatas ar nacionalinio teisinio reguliavimo aiškinimo kryptį. Tačiau tam tikrais atvejais procedūrinių teisių pažeidimas yra kildinamas iš Konstitucijos arba supranacionalinės teisės netinkamo taikymo, nenurodant jį patikslinančios nacionalinės teisės normos, o labiau apeliuojant į bendruosius administracinei procedūrai (plačiuoju požiūriu) keliamus kriterijus. Taigi supranacionaliniai teisės aktai neretai atlieka ir pirminio teisės šaltinio funkciją. Tai gali apsunkinti ūkio subjektų galimybes aiškiai suprasti ir identifikuoti jiems taikomų teisių pobūdį.

Kalbant apie VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) priėmimu siektus tikslus, reikia pripažinti, kad, atlikus *ex post* teisinio reguliavimo vertinimo idėja paremtą LVAT praktikos analizę, nenustatytas ryškus praktikos pokytis, kuris būtų nulemtas VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) nuostatų taikymo. Atitinkamai LVAT praktikos analizė suponuoja, kad šiuo metu nėra prielaidų daryti išvadą, kad būtent dėl VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) priėmimo LVAT praktikoje buvo sustiprinta ūkio subjektų procedūrinių teisių apsauga.

Iš LVAT praktikos matyti, kad administraciniai teismai VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) nuostatas dėl ūkio subjektų procedūrinių teisių, kurios turi būti užtikrinamos taikant poveikio priemones, gana retai analizuoja ar taiko *ex officio*. Tai sudaro pagrindą teigti, kad VAĮ 37 straipsnio procedūrinių teisių apsaugos potencialas nėra išnaudojamas visa apimtimi. Vertinant, kas galėjo nulemti tokią situaciją, galima išskirti keletą aspektų.

Pirma, LVAT praktika ir joje naudojamos supranacionalinės bei nacionalinės teisinės gynybos priemonės, kurios jau buvo naudojamos praktikoje dar iki VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) įsigaliojimo, sudaro

pagrindą vertinti, kad ūkio subjektai teismuose gali sėkmingai apginti savo teises ir teisėtus interesus, susijusius su procedūrinių teisių pažeidimais, atsiradusiais jiems pritaikius poveikio priemones. Todėl, teismams jau atradus tinkamų ir nusistovėjusių teisinės gynybos priemonių, vien tik naujo teisinio reguliavimo priėmimas nėra pakankamas katalizatorius įtraukti šias normas į teisminę jurisprudenciją. Taigi, nors bendrojo ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių katalogo netaikymas teismų praktikoje nelemia ryškios ar itin netolygios ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių apsaugos skirtingose priežiūros srityse, tai suponuoja nevienodas galimybes ūkio subjektams pažįstant, ginant ar apsaugant savo subjektines teises.

Antra, VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36^8 str.) taikymo išimtys, VAĮ įtvirtintų procedūrinių teisių ypatumai (net du atskirai formuojami katalogai ir įpareigojimų dubliavimasis) bei specialiajame teisiniame reguliavime pasikartojančios nuostatos sudaro prielaidas diskredituoti ūkio subjektų procedūrinių teisių, kurios turi būti užtikrinamos jiems taikant poveikio priemones, sisteminimo rimtumą. Štai ES teisinio reguliavimo pavyzdžiai rodo, kad teisės aktuose gali būti nukreipiama į universaliai taikomą bendrą procedūrinių teisių apsaugos standartą[170]. Be to, kaip jau minėta, gero administravimo principo kodifikavimas Chartijoje prisidėjo prie to, kad šio principo taikymas tapo universalus ir taikomas skirtingose srityse.

Trečia, LVAT praktika patvirtina, kad teismas apskritai yra linkęs taikyti generalizuotas ūkio subjektų procedūrines teises reglamentuojančias nuostatas (pvz., VAĮ 8 str. 1 d.). Tačiau bendrųjų nuostatų įsitvirtinimui teismų jurisprudencijoje reikia laiko (VAĮ 8 str. taikymo praktika buvo formuojama dvidešimtmetį). Dėl to manytina, kad teismų praktikoje (praėjus aštuoneriems metams nuo teisinio reguliavimo įsigaliojimo) vis dar yra ieškoma tinkamiausio VAĮ 37 straipsnyje susistemintų procedūrinių teisių inkorporavimo į nuoseklią teismų praktiką būdo[171].

Kad ir kaip bebūtų, ribotas VAĮ 37 straipsnio procedūrinių teisių taikymas teismų praktikoje šiuo metu nesudaro pagrindo vertinti, kad šių pagrindinių teisių susisteminimas bendrajame teisės akte nebuvo sėkmingas. Nėra pagrindo teigti, kad minėtos straipsnio nuostatos apskritai nesulaukė

[170] Pvz., BDAR dėl ūkio subjektų procedūrinių teisių nėra išsamus: „Priežiūros institucijos naudojimuisi įgaliojimais pagal šį straipsnį taikomos atitinkamos procedūrinės garantijos laikantis Sąjungos teisės aktų ir valstybės narės teisės aktų, įskaitant veiksmingas teismines teisių gynimo priemones ir tinkamą procesą“ (83 str. 8 d.).

[171] Nors laiko šioms paieškoms gali ir neužtekti, kadangi VAĮ susistemintų procedūrinių teisių įtraukimą į teismų praktiką gali užkardyti naujos teisėkūros iniciatyvos, kuriomis siekiama atskiro ŪSVP reglamentuojančio įstatymo priėmimo (2020 m. gegužės 12 d. Lietuvos Respublikos...).

jokio atgarsio teismų praktikoje – jų taikymo pavyzdžių yra. Be to, naujausia LVAT praktika dėl VAĮ įtvirtintų bendrųjų verslo priežiūrą reguliuojančių nuostatų taikymo suteikia pagrindo spręsti apie vis gausesnį ir platesnį bendrųjų ŪSVP instituto normų taikymą[172]. Tai atitinkamai sudaro perspektyvas ir platesniam VAĮ įtvirtinto ūkio subjektų procedūrinių teisių katalogo įtraukimui į teismų praktiką.

[172] LVAT praktika patvirtina, kad VAĮ nuostatų, nustatančių bendruosius reikalavimus dėl ŪSVP, taikymas įgauna pagreitį: aiškintos VAĮ 36^{6} straipsnio nuostatos dėl informacijos priežiūrą atliekantiems subjektams teikimo, taip pat VAĮ 36^{1} straipsnio normos dėl bendrųjų ŪSVP nuostatų (LVAT 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje); plėtojamas VAĮ 36^{2} straipsnio 1 dalies 4 punkte įtvirtinto viešumo principo aiškinimas (LVAT 2020 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje B); aiškinamos VAĮ 36^{8} straipsnio 6 dalies nuostatos dėl ūkio subjektams skiriamų sankcijų dydžio parinkimo (LVAT 2020 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje) ir kt.

6. *LEX GENERALIS* IR *LEX SPECIALIS* PROBLEMATIKA PRIŽIŪRINT ŪKIO SUBJEKTŲ VEIKLĄ

Įstatymų leidėjas Lietuvoje bando spręsti teisinio reguliavimo taikymo problemas nustatydamas išimtis iš tam tikrus klausimus reguliuojančio bendrojo teisinio reguliavimo taikymo. Tokiu būdu verslo priežiūra tampa nevientisa ir įgauna fragmentiškumo. Apie šią problematiką jau buvo užsiminta pristatant pagrindinius ŪSVP bruožus (1.2. skyrius), taip pat aptariant ŪSVP pokytį po esminių reformų (2.1.2. poskyris), tačiau šį aspektą verta išanalizuoti detaliau. Todėl toliau ieškoma atsakymo, ar tam tikrų išimčių numatymas yra pateisinamas pagrįstomis teisinėmis priežastimis.

6.1. VAĮ nuostatų dėl patikrinimų ir pagrindinių procedūrinių teisių taikymo išimčių pagrįstumas

Kaip jau minėta anksčiau, VAĮ nuostatos dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų (33 str.) ir pagrindinių procedūrinių teisių (37 str., *inter alia*, 2–5 d.) netaikomos atliekant nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrą (toliau – ir nelegalus darbas), taip pat mokesčių administratoriui, muitinei, finansų rinkos priežiūrą, asmens duomenų apsaugos priežiūrą, didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimo priežiūrą ir konkurencijos priežiūrą atliekantiems viešojo administravimo subjektams (VAĮ 1 str. 7 d.)[173]. Toks išskyrimas grindžiamas šių priežiūros veiklos sričių specifikos nulemtais teisinio reguliavimo ypatumais[174]. Nors Valstybės kontrolė pabrėžia, kad valstybės priežiūros institucijos, atlikdamos verslo priežiūrą, turėtų laikytis bendro požiūrio (Valstybinio audito ataskaita. Ūkio subjektų veiklos..., 2020, p. 11–12). Tikslumo dėlei reikia pažymėti, kad kitos bendrosios VAĮ nuostatos, pavyzdžiui, reglamentuojančios priežiūros

[173] Didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimo priežiūra priskirtina Konkurencijos tarybos kompetencijai ir konkurencijos priežiūros sričiai (apibendrintai), todėl toliau atskirai neišskiriama.

[174] Papildomai pažymėtina, kad anksčiau LVAT praktikoje sprendžiant ūkio subjektų administracinės atsakomybės klausimus procedūrinės teisės būdavo kildinamos ir iš ATPK nuostatų. Buvo vertinama, kad ATPK gali būti taikomas tada, kai reikia užpildyti teisės spragas arba nuoroda į minėtą kodeksą yra tiesiogiai pateikiama taikomą atsakomybę nustatančiame įstatyme, kitais atvejais turi būti vadovaujamasi specialiuoju įstatymu (LVAT 2011 m. liepos 1 d. nutartis administracinėje byloje; 2016 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje). Tačiau pastaruoju metu klausimų dėl ANK nuostatų taikymo ir teisės spragų, vadovaujantis šiuo kodeksu, užpildymo paprastai nekyla arba kyla itin retai, tikėtina, dėl išsamesnio teisinio reguliavimo, nustatančio ŪSVP ir poveikio priemonių taikymo klausimus.

institucijos kompetenciją, nustatančios pareigą konsultuoti ir informuoti ūkio subjektus, ŪSVP principai, įskaitant planavimo bei rizikos vertinimo principus, taikomos visoms priežiūros sritimis be išimčių.

VAĮ 33 straipsnio nuostatose reglamentuojamos priežiūros institucijos pareigos atliekant patikrinimą, t. y. šis straipsnis yra skirtas priežiūros institucijos veiklai reguliuoti (nustato pareigą tvirtinti patikrinimų planą, neplaninių patikrinimų taisykles ir kt.). VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintos ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės. Taigi šie straipsniai nėra lygiaverčiai, todėl ir išimčių dėl jų taikymo darymas gali būti vertinamas skirtingai.

Vis dėlto būtina išanalizuoti, ar anksčiau minėtų išimtinių sričių teisinio reguliavimo specifiškumas iš tiesų sudaro pagrindą jų išskyrimui ir bendrų VAĮ nuostatų dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimo ir pagrindinių procedūrinių teisių netaikymui. Tokia analizė atliekama vertinant tokius kriterijus, kaip patikrinimų rūšys, stebėsenos funkcijos reikšmė, ES teisės įtaka, kiti ypatumai. Atliekant analizę įvertinami ir priežiūros institucijų pateikti atsakymai į paklausimus dėl VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymo galimybių jų priežiūros sferose (Priedas Nr. 3).

Konkurencijos sritis

Konkurencijos priežiūros sritis dažnai pateikiama kaip pavyzdinė patikrinimų sritis, kurioje naudojamos modernios ir pažangios teisinės priemonės[175]. Pagal Konkurencijos įstatymą, Konkurencijos tarybai nėra numatyta pareiga planuoti patikrinimus. Paprastai Konkurencijos taryba atlieka neplaninius patikrinimus. Iniciatyvos teisė pradėti tyrimą priklauso ūkio subjektams, kurių interesai yra pažeisti, viešojo administravimo subjektams, ūkio subjektų ir vartotojų interesams atstovaujančioms asociacijoms ar sąjungoms, vartotojams, taip pat ir Konkurencijos tarybai (Konkurencijos įstatymo 23 str. 1–3 d.). Konkurencijos tarybai priskiriamos tokios funkcijos kaip konkurencijos veiksmingumo rinkose stebėsenos atlikimas (Konkurencijos įstatymo 18 str.). Iš LVAT nagrinėjamų ginčų matyti, kad reikšminga tyrimų dalis yra pradedama stebėsenos pagrindu[176].

[175] Štai ir P. Hampton ir R. Macrory, atlikdami Jungtinės Karalystės reguliacinę pertvarką, konkurencijos ir kitų ekonominio reguliavimo sričių neįtraukė į savo tyrimo sritį, tačiau dažnai konsultavosi su šiomis institucijomis ir sėmėsi iš jų patirties (Macrory, 2010, p. 230).

[176] Pvz., LVAT 2020 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje, kurioje Konkurencijos taryba teigė, kad nutarime dėl tyrimo nurodytos aplinkybės, susijusios, be kita ko, su Valstybinės vaistų kontrolės tarnybos atliktos didmeninio ir mažmeninio

Konkurencijos taryba, atlikdama jai pavestas funkcijas, *inter alia*, turi teisę duoti privalomus nurodymus ūkio subjektams, tarp jų – komerciniams bankams, kitoms kredito įstaigoms ir viešojo administravimo subjektams, pateikti finansinius ir kitus dokumentus, taip pat ir turinčius komercinių ar profesinių paslapčių, bei kitą informaciją, reikalingą Konkurencijos tarybos funkcijoms atlikti (Konkurencijos įstatymo 18 str. 2 d. 1 p.).

Analizuojant Konkurencijos tarybos atliekamus patikrinimus taip pat išskirtina, kad Konkurencijos tarybos nutarimai dėl šio įstatymo pažeidimų tyrimo Konkurencijos tarybos nutarimu gali būti laikomi konfidencialiais tam tikru įstatyme apibrėžtu laikotarpiu (Konkurencijos įstatymo 22 str. 4 d.). Reikia sutikti, kad tam tikrais atvejais visos informacijos apie pradėtą tyrimą pateikimas gali pakenkti sėkmingai tyrimo eigai. Konkurencijos taryba nurodo, kad šis tyrimo elementas yra būtinas, „siekiant užtikrinti sklandžią tyrimo eigą ir pasiekti norimą rezultatą – išaiškinti ar (ne)buvo atlikti Konkurencijos įstatymo pažeidimai“ (Priedas Nr. 3)[177].

Kita konkurencijos srityje atliekamų tyrimų ypatybė yra didelė ES teisės įtaka, kuri yra dvejopa: pirma, tam tikrais atvejais Konkurencijos taryba turi įgaliojimus tiesiogiai vertinti atitinkamų ūkio subjektų veiksmų atitikties ES teisei teisėtumą; antra, tais atvejais, kai ES teisės nuostatos nėra taikomos tiesiogiai, sprendžiant dėl sankcijų taikymo, ES teisė veikia kaip papildomas teisės taikymo ir aiškinimo šaltinis, reikšmingai prisidedantis prie Konkurencijos įstatymo 1 straipsnio 3 dalies nuostatos, pagal kurią Konkurencijos įstatymu siekiama Lietuvos Respublikos ir ES konkurencijos santykius reglamentuojančios teisės suderinimo, įgyvendinimo. Būtinumas

---

platinimo įmonių receptinių nekompensuojamų vaistinių preparatų kainų stebėsenos rezultatais, leido pagrįstai įtarti, kad Lietuvos vaistinių asociacija ir jai priklausantys ūkio subjektai, tarp jų – UAB EUROVAISTINĖ, sudarė konkurenciją ribojantį susitarimą. Stebėsena buvo vienas iš pagrindų konkurencijos teisės srityje atsakomybę taikyti ir kitais atvejais: pvz., LVAT 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje dėl UAB „Maxima LT“ ir UAB „Mantinga“ padaryto pažeidimo, sudarius susitarimą dėl perpardavimo kainų palaikymo.

[177] Konkurencijos tarybos veikla pasižymi ir kitu ypatumu – Konkurencijos tarybos teise kreiptis į administracinį teismą dėl sankcijų ūkio subjektų vadovams už prisidėjimą prie ūkio subjekto sudaryto draudžiamo konkurentų susitarimo ar piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi skyrimo (Konkurencijos įstatymo 40–41 str.). LVAT pažymi, kad Konkurencijos įstatyme nėra nustatytas imperatyvas skirti abi sankcijas (ir apribojimą eiti pareigas, ir baudą), todėl administracinis teismas nėra saistomas Konkurencijos tarybos siūlymo nei dėl sankcijų skaičiaus, nei dėl jų dydžio (LVAT 2021 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje; 2019 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje). Be to, LVAT vertinimu, sankcijos ūkio subjekto vadovui skyrimas pagal Konkurencijos įstatymo 40 straipsnį nėra siejamas vien tik su vadovo tiesioginiu (aktyviu) prisidėjimu prie atitinkamo teisės pažeidimo (LVAT 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje A).

atsižvelgti į ES teisės normas ir teismų praktiką grindžiamas ir tuo, kad Konkurencijos įstatyme nustatytas reglamentavimas yra itin panašus į SESV bei Reglamento 1/2003 teisės normas (žr., pvz., LVAT 2012 m. lapkričio 27 d. nutartį administracinėje byloje; 2017 m. balandžio 18 d. nutartį administracinėje byloje). Konkurencijos taryba savo atsakyme į paklausimą pažymi, kad „Konkurencijos įstatymu yra ne tik įgyvendinami Konkurencijos įstatymo priede nurodyti ES teisės aktai, bet taip pat juo siekiama Lietuvos Respublikos ir ES konkurencijos santykius reglamentuojančios teisės suderinimo“ (Priedas Nr. 3).

Konkurencijos tarybos vertinimu, „nesant VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymo išimties Konkurencijos tarybai, būtų sukurtas prieštaringas reguliavimas tarp skirtingų teisės aktų“ (Priedas Nr. 3).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, yra pagrindas vertinti, kad didelė ES teisės įtaka, iš esmės tik neplaninių patikrinimų atlikimas ir jų konfidencialumo poreikis, stebėsenos funkcijos platus naudojimas sudaro pagrindą Konkurencijos tarybos kompetencijai priklausančiai priežiūros sričiai taikyti VAĮ 33 straipsnio nuostatų taikymo išimtis. Be to, Konkurencijos tarybos atliekami tyrimai apima išsamų faktinių, teisinių ir ekonominių aplinkybių įvertinimą, kuriems sudėtinga iš anksto numatyti sąžiningos konkurencijos elgesio pasireiškimo ar vertinimo elementus.

Analizuojant pagrindines procedūrines teises išskirtina, kad jos gana išsamiai įtvirtintos Konkurencijos įstatyme. Šiame įstatyme yra įtvirtintos visos VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyje numatytoms teisėms analogiškos teisės (29 str. reglamentuojamas pranešimas apie tyrimo išvadas ir procedūros dalyvių išklausymas, *inter alia,* susipažinimas su tyrimo medžiaga; 30 str. 2 d. – Konkurencijos tarybos nutarimo motyvavimas; 33 str. – Konkurencijos tarybos nutarimų apskundimas). Konkurencijos bylose LVAT procedūrinius klausimus pirmiausiai sprendžia vadovaudamasis Konkurencijos įstatymu, *inter alia,* Konkurencijos tarybos darbo reglamentu (LVAT 2019 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje)[178]. Konkurencijos taryba nurodo, kad „nemanytina, jog būtent VAĮ 37 straipsnis įtvirtina iš esmės kitokį – labiau baigtinį procedūrinių teisių katalogą, lyginant su Konkurencijos įstatymu“,

[178] Nors reikia pažymėti, kad, prireikus žvelgiama plačiau – štai OAO „Gazprom“ byloje ūkio subjekto tinkamas informavimas apie tyrimą buvo vertinamas vadovaujantis ir 1965 m. lapkričio 15 d. Hagos konvencijos dėl teisminių ir neteisminių dokumentų civilinėse ir komercinėse bylose įteikimo užsienyje bei 1992 metų Lietuvos Respublikos ir Rusijos Federacijos sutartimi dėl teisinės pagalbos ir teisinių santykių civilinėse, šeimos ir baudžiamosiose bylose nuostatomis (LVAT 2016 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje).

„pildyti ūkio subjektų procedūrinių teisių katalogą Konkurencijos įstatyme nėra tikslinga“ (Priedas Nr. 3).

LVAT konkurencijos teisės bylose pabrėžia ES teisėje valstybėms narėms suteikiamą procedūrinę autonomiją. Štai vienoje byloje, kurioje skaičiuojant senaties terminą buvo remtasi išimtinai nacionalinėmis teisės normomis, pažymėta, kad „Reglamente Nr. 1/2003, kuriuo remiasi Konkurencijos taryba, numatytos procedūrinės taisyklės, *inter alia*, susijusios su senaties terminų bylose dėl konkurencijos teisės pažeidimų skaičiavimu, taikytinos Komisijos atliekamiems veiksmams (Reglamento Nr. 1/2003 4 str.). Nesant bendrų visoms valstybėms narėms taikytinų procedūrinių taisyklių konkurencijos teisės srityje, kiekvienai valstybei narei yra palikta gana plati diskrecija reguliuoti procedūrinius klausimus nacionaliniu lygmeniu, juo labiau kad šioje byloje nebuvo pateikta įrodymų, jog Konkurencijos įstatyme įtvirtintas senaties terminas užkirto kelią veiksmingai ištirti konkurencijos teisės pažeidimą“ (LVAT 2012 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje).

Pripažįstama, kad „ES teisė daro įtaką nacionalinėms procedūrinėms konkurencijos teisės nuostatoms“ (Jarukaitis, 2014, p. 70–71), o ESTT praktika nacionalinei konkurencijos institucijai yra reikšmingas teisės šaltinis (Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020, p. 144). LVAT pažymi, kad „siekiant kiek galima labiau suderinti Lietuvos Respublikos ir ES konkurencijos santykius reglamentuojančias teisės normas, kaip tai numatyta KĮ [Konkurencijos įstatymo] 1 straipsnio 3 dalyje, ir užtikrinti tinkamą šių normų taikymą Lietuvos Respublikoje, reikia atsižvelgti ir į ES teisėje galiojančias procesines konkurencijos teisės taisykles“ (LVAT 2013 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje).

Reglamento Nr. 1/2003 preambulės 37 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad „Šiuo reglamentu pripažįstamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažintų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos“.

2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/1, kuria siekiama įgalinti valstybių narių konkurencijos institucijas, kad jos būtų veiksmingesnės vykdymo užtikrintojos, ir kuria užtikrinamas tinkamas vidaus rinkos veikimas, aptariant institucinę sąrangą, įgaliojimus tyrimo procedūroje, baudas ir jų sušvelninimo programas, nacionalinių konkurencijos institucijų savitarpio pagalbą, iš esmės siekiama harmonizuoti nacionalinių konkurencijos institucijų įgaliojimus ir sustiprinti naudojamas tyrimų priemones (Bernatt, Botta, Svetlicinii, 2018, p. 331–332). Šioje direktyvoje nurodoma, kad dėl SESV 101 ar 102 straipsnių pažeidimų vykdomose procedūrose, įskaitant nacionalinių konkurencijos institucijų šioje

direktyvoje nurodytų įgaliojimų vykdymą, laikomasi bendrųjų Sąjungos teisės principų ir Chartijos (3 str. 1 d.). Vis dėlto teisės doktrinoje įpareigojimas „laikytis bendrųjų Sąjungos teisės principų“ yra kritikuojamas kaip neaiškus – ar tai ESTT praktika, ar antrinės teisės aktai, ar Komisijos *soft law*; taip pat neaiški nuorodos laikytis Chartijos principų pridėtinė vertė (Bernatt, Botta, Svetlicinii, 2018, p. 332). Kaip jau minėta anksčiau, Chartija yra privalomai taikomas teisės aktas ir konkurencijos procedūroms, *inter alia*, kai yra įgyvendinama ES teisė, kas SESV 101–102 straipsnių pažeidimo tyrimo atveju yra neišvengiama.

Kita vertus, minėtos direktyvos 14 konstatuojamojoje dalyje nurodoma, kad nacionalinėms konkurencijos institucijoms „šia direktyva suteiktų įgaliojimų, įskaitant tyrimo įgaliojimus, vykdymui turėtų būti taikomos tinkamos apsaugos priemonės, kurios bent jau atitiktų bendruosius Sąjungos teisės principus ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, vadovaujantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, ypač procedūrų, kurių pagrindu gali būti skiriamos sankcijos, kontekste“. Todėl vertinama, kad tokiu būdu ESTT jurisprudencija, suformuota dėl Komisijos veiksmų nagrinėjant konkurencijos bylas, artėja prie tiesioginio taikymo nacionaliniu lygmeniu ir *de facto* harmonizavimo (Bernatt, Botta, Svetlicinii, 2018, p. 333).

Įgyvendinant minėtą direktyvą Konkurencijos įstatyme numatyta, kad Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai užtikrina Konstitucijos, Konvencijos ir (ar) jos papildomų protokolų, Chartijos ir bendrųjų ES teisės principų garantuojamas teises ir laisves (25 str. 2 d.). Tai suponuoja, kad Konkurencijos tarybos įgalioti pareigūnai užtikrina ir VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintas teises, kurios, kaip jau minėta, atitinka tiek Konstitucijos, tiek ES teisės suponuojamas pagrindines procedūrines teises. Taigi nėra prielaidų teigti, kad VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintas procedūrinių teisių katalogo taikymas apsunkintų Konkurencijos tarybos veiklą atliekant tyrimus. Tačiau manytina, kad tokio vieningo katalogo taikymas sudarytų platesnes sąlygas ūkio subjektams geriau pažįstant ir įsisavinant jiems turimas užtikrinti procedūrines garantijas.

Asmens duomenų apsaugos sritis

VDAI vykdo asmens duomenų valdytojų, duomenų valdytojų grupių, tvarkančių asmens duomenis automatiniu būdu ir / arba neautomatiniu būdu susistemintose duomenų rinkmenose priežiūrą (ADTAĮ, BDAR). Asmens duomenų apsaugos sritis ypatingą statusą įgijo nuo 2018 m. gegužės 25 d., pradėjus tiesiogiai taikyti BDAR. Tai lėmė reikšmingai padidėjusią ES teisės

įtaką asmens duomenų apsaugos srityje. Su tuo siejamas VAĮ 33 ir 37 straipsnių išimčių asmens duomenų apsaugos sričiai nustatymas.

Asmens duomenų apsaugos srityje dėl siekio užtikrinti tinkamą BDAR veikimą visoje ES pabrėžiamas poreikis nacionalinėms priežiūros institucijoms turėti efektyvias patikrinimų, sankcijų skyrimo ir konsultacijų galias. Pažymima, kad priežiūros institucijų galios turėtų būti įgyvendinamos laikantis atitinkamų procedūrinių apsaugos priemonių, įtvirtintų ES ir valstybių narių teisėje, – nešališkai, sąžiningai, per protingą terminą, gerbiant kiekvieno asmens teisę būti išklausytam, pateikiant motyvus ir nukreipiant į efektyvią gynybos priemonę (Kuner, Bygrave, Docksey, 2020, p. 940).

BDAR procedūrinių teisių klausimu nėra išsamus ir tai galima pateisinti valstybėms narėms suteikiama procedūrine autonomija. Galbūt dėl to ir J. Zaleskis procedūrinėms teisėms savo monografijoje dėl BDAR skyrė mažiau dėmesio (Zaleskis, 2019, p. 290). Pažymima, kad BDAR 58 straipsnis, kuriame aptariami priežiūros institucijų tyrimo įgaliojamai, nors valstybėms narėms yra taikomas tiesiogiai, procedūrinių teisių klausimu palieka vietos ir nacionaliniam teisiniam reguliavimui (Kuner, Bygrave, Docksey, 2020, p. 944). Vis tik tam tikri procedūriniai klausimai BDAR yra aptariami (pvz., BDAR 77 str. 2 d. – priežiūros institucijos veiksmai informuoti skundo pateikėją apie rezultatus; 78 str. 2 d. – duomenų subjekto teisė imtis veiksmingų teisminių teisių gynimo priemonių, priežiūros institucijai nesiimant veiksmų; 83 str. 2–3 d. – administracinės baudos skyrimo aplinkybės). Apibrėžiant priežiūros institucijos įgaliojimus pažymima, kad „Naudojimuisi pagal šį straipsnį priežiūros institucijai suteiktais įgaliojimais taikomos atitinkamos apsaugos priemonės, įskaitant veiksmingą apskundimą teismine tvarka ir tinkamą procesą, kaip nustatyta Sąjungos ir valstybės narės teisėje, laikantis Chartijos“ (58 str. 4 d.).

BDAR preambulėje nurodoma, kad „Priežiūros institucijų įgaliojimais turėtų būti naudojamasi laikantis atitinkamų procedūrinių apsaugos priemonių, nustatytų Sąjungos ir valstybės narės teisėje, nešališkai, sąžiningai ir per pagrįstą laikotarpį. <…> Kiekviena teisiškai privaloma priežiūros institucijos priemonė turėtų būti parengta raštu, <...> turėtų būti išdėstytos priemonės priežastys ir nurodyta teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę“ (129 p.); „kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo turėtų turėti galimybę kompetentingame nacionaliniame teisme imtis veiksmingų teisminių teisių gynimo priemonių priežiūros institucijos sprendimo, turinčio tam asmeniui teisinių padarinių, atžvilgiu <...>“ (143 p.); „Sankcijos, įskaitant administracines baudas, turėtų būti skiriamos atsižvelgiant į atitinkamas procedūrines apsaugos priemones ir laikantis Sąjungos teisės ir Chartijos

bendrųjų principų, įskaitant veiksmingą teisminę apsaugą ir tinkamą procesą“ (148 p.). Taigi BDAR nuostatos nukreipia į bendrą apsaugos standartą, įtvirtintą Chartijoje, tokiu būdu yra referuojama į visoms valstybėms narėms bendrą procedūrinių teisių apsaugos standartą.

Kalbant apie atliekamus patikrinimus, VDAI tyrimą gali pradėti savo iniciatyva (ADTAĮ 20 str.), taip pat skundų pagrindu (ADTAĮ 23 str.). Šiai priežiūros institucijai taip pat yra būdinga stebėsenos funkcija – „stebi, kaip taikomas Reglamentas (ES) 2016/679 ir šis įstatymas“ (ADTAĮ 7 str. 1 d.). BDAR taip pat yra pavesta priežiūros institucijoms stebėti, kaip taikomas šis reglamentas (57 str. 1 d. a p.; taip pat žr. LVAT 2022 m. sausio 19 d. nutartį administracinėje byloje A).

Pareiga planuoti patikrinimus priežiūros institucijai BDAR ar ADTAĮ nėra numatyta, tačiau iš Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų tyrimų ir (ar) patikrinimų atlikimo taisyklių matyti, kad VDAI atlieka planinius ir neplaninius patikrinimus. Inspekcijos interneto tinklalapyje viešai skelbiami prevencinių patikrinimų planai, kurie apima ir planinius patikrinimus (pvz., VDAI 2022 m. planinių patikrinimų ir stebėsenos planas).

VDAI nepritaria VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymui jos veikloje ir nurodo, kad, „VAĮ 33 ir 37 [straipsniai] reguliuoja tik dalies duomenų valdytojų (duomenų tvarkytojų) veiklos priežiūrą, tai reiškia, kad skirtingų duomenų valdytojų (duomenų tvarkytojų) atžvilgiu galėtų būti taikomos skirtingos tyrimo (patikrinimo) procedūros, o tai ribotų priežiūros institucijos įgaliojimus ir sudarytų sąlygas duomenų valdytojų, dalyvaujančių analogiškose procedūrose, lygiateisiškumo pažeidimui“ (Priedas Nr. 3).

Tiesa, kad priežiūra asmens duomenų apsaugos srityje išsiskiria tuo, jog gali būti tikrinami ne tik ūkio subjektai, bet ir fiziniai asmenys (pagal BDAR duomenų valdytoju ar duomenų tvarkytoju gali būti ir fizinis asmuo; 4 str. 7 d. ir 8 d.). Taigi pritartina, kad „VAĮ reglamentuojama ūkio subjektų priežiūra yra siauresnė nei BDAR įtvirtinta duomenų valdytojų veiklos priežiūra“. Be to, pastarąjį teiginį sustiprina ir tai, kad „Inspekcija turi teisę atlikti tyrimus ne tik Lietuvoje veiklą vykdančių subjektų atžvilgiu“ (Priedas Nr. 3).

Be to, kad asmens duomenų apsaugos srityje didelę įtaką turi ES teisė, konkrečiai – BDAR ir jo laikymosi stebėsena, kaip jau minėta, VDAI atlieka tiek planinius, tiek neplaninius patikrinimus. Iš pirmo žvilgsnio tai sudaro prielaidą vertinti, kad VAĮ 33 straipsnio nuostatų taikymas neturėtų apsunkinti verslo priežiūros asmens duomenų apsaugos srityje veiksmingumo. Tačiau minėtų nuostatų taikymas asmens duomenų apsaugos priežiūrą atliekančiai institucijai kelia klausimų dėl to, kad šios institucijos priežiūros laukas yra platesnis ir apima ne tik ūkio subjektus, bet ir fizinius

asmenis, kurie nesiverčia ūkine veikla, kartu ir veikiančius ne tik Lietuvoje. Be to, kaip nurodo VDAI, kai kurie „asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijų veikloje klausimai yra reguliuojami ir BDAR, o dalį jų gali, įgyvendinant nuoseklumo reikalavimus (BDAR 63 str.), nustatyti ir Europos duomenų apsaugos valdyba“ (Priedas Nr. 3). Todėl VAĮ 33 straipsnio taikymas asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijai vien tik atliekant ūkio subjektų priežiūrą iš tiesų galėtų apsunkinti teisinio reguliavimo taikymo sklandumą ir sukurti perteklinio reguliavimo. Todėl VAĮ 33 straipsnio nuostatų taikymo išimtis gali būti vertinama kaip pagrįsta.

Tačiau kvestionuotina, kad bendrojo nacionalinio teisinio reguliavimo (VAĮ) nuostatų taikymas VDAI galėtų turėti įtakos asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijos nepriklausomumui, kaip nurodo pati institucija („Ši [VAĮ 33 straipsnio 7 dalies] nuostata apriboja Inspekcijos nepriklausomumą (sprendimų priėmimo laisvę)“). Priežiūros institucijos nepriklausomumas paprastai apibrėžiamas per subjektyvų nešališkumą, susijusį su išankstiniu nusistatymu ar asmeniniu palankumu, ir objektyvų nešališkumą, susijusį su pakankamomis garantijomis, kad neliktų jokių teisėtų abejonių dėl galimo neobjektyvumo (daugiau apie ŪSVP principus žr. 2.1.2. poskyrį). Taigi abejotina, ar nacionalinis teisinis reguliavimas patektų į šių kriterijų apimtį.

Analizuojant pagrindines procedūrines teises, reikia sutikti, kad ADTAĮ 17 straipsnio 2 dalyje iš esmės yra atkartojamos VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintos pagrindinės procedūrinės teisės, išskyrus teisę gauti motyvuotą administracinį sprendimą (tai, kad priežiūros institucijos sprendimas dėl administracinės baudos skyrimo turi būti motyvuotas, numatyta ADTAĮ 34 str. 10 d.). Tačiau negalima teigti, kad ADTAĮ įtvirtintos pagrindinės procedūrinės teisės yra visiškai tolygios VAĮ aiškiai įtvirtintam ir atskirai apibrėžtam procedūrinių teisių katalogui. Vis dėlto manytina, kad VAĮ 37 straipsnio normų taikymas prisidėtų prie teisinio aiškumo, apibrėžtumo ir nuoseklumo, kadangi iš esmės VAĮ 37 straipsnyje įtvirtintos pagrindinės procedūrinės teisės išreiškia Chartijoje įtvirtintą procedūrinių teisių apsaugos standartą, į kurį, kaip jau minėta, nukreipia BDAR nuostatos.

LVAT pažymi, kad asmens duomenų apsaugos srityse kylantiems ginčams taikytos išimtinai BDAR nuostatos (LVAT 2021 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje). Pastarojoje byloje teismas netaikė VAĮ 4 skirsnio normų, nustatančių pareigą motyvuoti sprendimą, nurodydamas, jog jos pagal tuo metu galiojusį teisinį reguliavimą buvo rekomendacinės. Tačiau iš LVAT praktikos matyti, jog teismas ieško balanso tarp bendrojo ir specialiojo teisinio reguliavimo. Štai, pavyzdžiui, nagrinėdamas ginčą dėl asmens duomenų apsaugos pažeidimo, kuriam taikytos BDAR nuostatos,

pasisakydamas dėl skiriamos poveikio priemonės proporcingumo, LVAT nurodė, kad nors baudų skyrimui pagal BDAR nuostatas dėl asmens duomenų tvarkymo pažeidimo VAĮ 4 skirsnio normos dėl verslo priežiūros nėra taikomos dėl VAĮ numatytų išimčių ir dėl to, kad baudų skyrimo klausimas yra detaliai aptartas BDAR, proporcingos baudos reikalavimai yra numatyti ir BDAR nuostatose (83 str. 1 d.) (LVAT 2021 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje). Taigi dažnai specialaus teisinio reguliavimo nuostatos, aktualios atliekamai priežiūrai, iš esmės yra panašios į bendrojo reglamentavimo normas ir siekia tapataus tikslo. Todėl manytina, kad VAĮ 37 straipsnio procedūrinių teisių katalogas asmens duomenų apsaugos sričiai turėtų būti taikomas.

Finansų rinkos sritis

Finansų rinkos priežiūrą Lietuvoje atlieka Lietuvos bankas, išskyrus atvejus, kai pagal Reglamento Nr. 1024/2013 nuostatas šias funkcijas atlieka Europos Centrinis Bankas (Lietuvos banko įstatymo 42 str.), taip pat pagal Reglamentą Nr. 1024/2013 nacionalinei priežiūros institucijai priskirtas funkcijas. Priežiūrą Lietuvos bankas atlieka savo iniciatyva, skundų ar pranešimų pagrindu (Lietuvos banko 42^1 str. 1–2 d.). Tinkamo finansų rinkos priežiūros modelio paieškos tarptautiniu ir nacionaliniu lygmeniu nepraranda aktualumo ir sulaukia dėmesio iš nacionalinių teisės tyrėjų (Balčiūnas, 2020).

Nors Lietuvos bankui, kaip finansų rinką prižiūrinčiai institucijai, nėra nustatyta pareiga planuoti patikrinimus, Lietuvos bankas kiekvienais metais tvirtina finansų rinkos dalyvių patikrinimo planą ir skelbia jį savo interneto tinklalapyje (Finansų rinkų dalyvių tikrinimo planas). Iš Lietuvos banko argumentų galima spręsti, kad VAĮ 33 straipsnio nuostatas ši priežiūros institucija iš esmės taiko netiesiogiai, vykdydama kitų teisės aktų reikalavimus: „Lietuvos bankas, atlikdamas finansų rinkos priežiūrą, vadovaujasi iš esmės visomis <...> VAĮ nuostatomis, nors kai kurios įstatymo nuostatos Lietuvos bankui ir netaikomos“ (Priedas Nr. 3).

Lietuvos banko finansų rinkos priežiūros tikslais atliekamų patikrinimų nuostatuose išskiriamos tokios patikrinimų rūšys: planiniai ir neplaniniai (pagal planavimo lygmenį), bendrasis, tikslinis ir vertinamasis vizitas (pagal mastą), patikrinimas vietoje ir patikrinimas nevykstant į vietą (pagal pobūdį) (5 p.). Taigi Lietuvos banko atliekami patikrinimai yra daugialypiai, skirstomi ne tik pagal planavimo lygmenį, bet ir pagal kitus specifiškumus. Be to, tų pačių nuostatų 3 punkte numatyta, kad „Patikrinimu nelaikoma Lietuvos banko tarnautojų atliekama dokumentinė priežiūra, kurios metu analizuojama

Lietuvos banko turima (gauta) informacija ir atliekama subjekto veiklos stebėsena“ (Priedas Nr. 3).

Stebėsena finansų rinkos priežiūros srityje turi didelę reikšmę. Teismų praktikos analizė patvirtina, kad jos pagrindu fiksuojama daug neatitikčių[179].

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, vertintina, kad didelė ES teisės įtaka ir ECB kompetencija, taip pat kitų ES finansų priežiūros institucijų skirtingo pobūdžio teisės aktų taikymas (Europos bankininkystės institucijos, Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos, Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos išleistos gairės, Bazelio bankų priežiūros komiteto dokumentai ir kt., kuriuos išskiria Lietuvos bankas; Priedas Nr. 3), atliekamų patikrinimų specifika ir stebėsenos funkcijos platus naudojimas sudaro pagrindą finansų rinkos priežiūros sričiai taikyti VAĮ 33 straipsnio taikymo išimtis. Nors Lietuvos banko pozicija sudaro pagrindą spręsti, kad VAĮ 33 straipsnio taikymas iš esmės Lietuvos banko veiklos neapsunkintų, tačiau, siekiant išvengti persidengiančių nuostatų dėl patikrinimų taikymo ir perteklinio reguliavimo, išimties taikymas dėl VAĮ 33 straipsnio nuostatų taikymo vertintinas kaip pagrįstas.

Reglamento Nr. 1024/2013 nuostatos, kaip ir BDAR atveju, nukreipia į Chartijoje apibrėžiamą procedūrinių teisių apsaugos standartą (preambulės 86 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „šiame reglamente atsižvelgiama į ir laikomasi <...> chartijoje pripažintų pagrindinių teisių ir principų, visų pirma <…> teisės į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą, ir jis turi būti įgyvendinamas laikantis tų teisių ir principų“). Taip pat išskiriamas tinkamas priežiūros sprendimų priėmimo procesas, kurio metu „visapusiškai gerbiamos atitinkamų asmenų teisės į gynybą <...> jiems suteikiama teisė susipažinti su ECB byla <…> ECB sprendimuose nurodomos juos pagrindžiančios priežastys“ (22 str. 2 d.).

Lietuvos banko 43^3 straipsnyje yra įtvirtintos išsamios pagrindinės ūkio subjektų teisės poveikio priemonės skyrimo procese, kurios sutampa su VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse įtvirtintomis teisėmis ir jas išplėtoja. Lietuvos banko įstatyme susistemintos taisyklės dėl poveikio priemonių taikymo teisės doktrinoje vertinamos teigiamai, „kaip žingsnis aiškesnio ir vienodesnio reguliavimo link“ (Markevičiūtė, 2022, p. 78–79). Atsižvelgiant į palankų Lietuvos banko požiūrį į VAĮ, *inter alia,* 37 straipsnį, nėra prielaidų teigti, kad

[179] Pvz., LVAT 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje dėl emitentų elgesio atitikties Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos (ESMA) 2015 m. spalio 5 d. paskelbtų Alternatyvių veiklos rodiklių gairių (ESMA/2015/14/15) reikalavimams stebėsenos; 2018 m. rugsėjo 25 d. sprendimas administracinėje byloje dėl Nasdaq Vilnius prekybos stebėsenos ir viešosios erdvės stebėsenos ir kt.

VAĮ pagrindinių procedūrinių teisių katalogo taikymas finansų rinkos priežiūrai apsunkintų šios institucijos veiklą.

Mokesčių administravimo sritis

Mokesčių administratorius vykdo mokesčių mokėtojų aptarnavimą, taiko prevencinius veiksmus, kontroliuoja, ar teisingai apskaičiuoti, deklaruoti ir sumokėti mokesčiai ir kt. VMI nurodė, kad „VAĮ 33, 37 straipsnių nuostatų taikymas nesuteiktų mokesčių mokėtojams papildomų teisių ir garantijų palyginti su tomis teisėmis ir garantijomis, kurias šiuo metu suteikia MAĮ“ (Priedas Nr. 3).

Mokestinis patikrinimas ir mokestinis tyrimas teisės doktrinoje yra išskiriami kaip mokesčių mokėtojų priežiūros (kontrolės) formos (Medelienė, Sudavičius, 2020, p. 132–176). Šios priežiūros formos yra taikomos mokesčių mokėtojams, kurie gali būti tiek fiziniai asmenys, tiek juridiniai asmenys, *inter alia*, ūkio subjektai (MAĮ 2 str. 2 d. numatyta, kad asmuo – tai fizinis asmuo arba juridinis asmuo; 2 str. 17 d. numatyta, kad mokesčių mokėtojas – asmuo, kuriam pagal mokesčio įstatymą yra nustatyta prievolė mokėti mokestį <…>).

Pagal siekiamus tikslus bei apimtį mokesčių administratoriaus atliekami mokesčių mokėtojo mokestiniai patikrinimai yra skirstomi į kompleksinius, teminius bei operatyvius, o šių patikrinimų turinys yra atskleidžiamas MAĮ 115 straipsnyje. Mokestinis tyrimas – tai mokesčių administratoriaus atliekama mokesčių mokėtojo veiklos stebėsena, apimanti pateiktų mokesčių deklaracijų, muitinės deklaracijų, dokumentų bei kitos apie mokesčių mokėtoją turimos informacijos analizę, mokesčių mokėtojų vizitavimą, jų veiklos kontrolę, siekiant nustatyti ir pašalinti trūkumus bei prieštaravimus mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo ir sumokėjimo srityje (MAĮ 2 str. 24 d.). Taigi mokestiniai patikrinimai yra išsamiai reguliuojami MAĮ ir jie nėra skirstomi tik į planinius ar neplaninius patikrinimus. Be to, tikrinami subjektai yra ne tik ūkio subjektai, t. y. tikrinimo laukas yra platesnis nei verslo priežiūros atveju. Iš MAĮ matyti, kad šiame teisės akte yra išsamiai reguliuojama mokestinio patikrinimo atlikimo tvarka, rezultatų įforminimas ir tvirtinimas, mokestinio tyrimo turinys.

Teisės aktuose nėra numatyta pareigos mokesčių administratoriui skelbti planuojamus patikrinimus. VMI paaiškina, kad mokestinių patikrinimų planas nėra skelbiamas interneto tinklalapyje todėl, kad „tokios informacijos skelbimas sumažintų šios mokesčių mokėtojų kontrolės priemonės veiksmingumą ir sudarytų sąlygas mokesčių mokėtojams iš anksto pasiruošti tokiam patikrinimui ir laikinai pakeisti savo elgesį siekiant išvengti baudų“

(Priedas Nr. 3). Tačiau pastebėtina, kad apibendrinta informacija, kurioms sritims VMI skirs didesnį dėmesį, kiekvienais metais paprastai yra paskelbiama (pvz., 2022 m. VMI skelbė, kad atliks mažiau patikrinimų, tačiau po didinamuoju stiklu atsidurs didesnės įmonės; VMI keičia strategiją…).

Be to, kaip patvirtina ir VMI pateiktas atsakymas, MAĮ 121 straipsnio 1 dalyje numatytas informavimo apie mokesčio mokėtojo patikrinimą terminas yra panašus kaip ir VAĮ informavimo apie planinį patikrinimą terminas (ne mažiau kaip 10 dienų, o VAĮ – ne mažiau kaip 10 darbo dienų).

Mokesčių administravimui yra būdinga ir stebėsenos funkcija. Vienoje byloje Kauno apskrities valstybinė mokesčių inspekcija, įgyvendindama MAĮ 19 straipsnyje nustatytus uždavinius ir vykdydama 26 straipsnyje pavestas funkcijas, atliko pareiškėjo stebėseną. Institucija paaiškino, kad stebėsena – tai mokesčių administravimo procesas, kurio metu mokestinių prievolių užtikrinimo procedūrose apibrėžtais veiksmais siekiama užtikrinti mokesčių mokėtojų teisingą mokestinių prievolių vykdymą laiku ir didinti mokesčių mokėtojų sąmoningumą. Mokesčių administratorius gali priimti nurodymą, vadovaudamasis MAĮ 33 straipsniu, ir juo įpareigoti pateikti atitinkamus duomenis ir dokumentus, ne tik paaiškinimus, reikalingus mokesčių administratoriaus atliekamai ūkio subjekto veiklos stebėsenai (LVAT 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje B).

Pažymėtina, kad mokesčių mokėtojų kontrolei yra būdingas specifiškumas, be to, šios kontrolės laukas yra platesnis nei ūkio subjektų kontrolės, pasižymintis išsamiu ir detaliu teisiniu reguliavimu, apimančiu ir tikrinimo procedūras. Tai sudaro pagrindą vertini, kad mokesčių administravimo sritis yra pagrįstai išskiriama iš VAĮ apibrėžiamos bendros ŪSVP sistemos nuostatų dėl patikrinimų (VAĮ 33 str.). Tokią išvadą sustiprina ir užsienio valstybių pavyzdžiai, iš kurių matyti, kad daugeliui valstybių yra būdinga mokesčių administravimui netaikyti kai kurių bendrųjų teisės aktų nuostatų, reguliuojančių subjektų kontrolę[180].

Procedūrinės mokesčių mokėtojo teisės yra apibrėžtos MAĮ 126 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodoma, kad „Mokesčių mokėtojas turi teisę mokestinio patikrinimo metu, taip pat jo rezultatų tvirtinimo metu teikti savo

[180] Štai Lenkijos Administracinių procedūrų kodeksas netaikomas mokesčių klausimus reguliuojamiems atvejams, su tam tikromis išimtimis (3 str.). Čekijoje mokesčių ir rinkliavų sritys yra išskiriamos iš bendros sistemos ir šioms sritims yra netaikoma kodifikuota administracinė procedūra (Auby, 2013, p. 235). Vokietijos Federacinės Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnyje numatyta jo taikymo išimtis, pagal kurią šis teisės aktas netaikomas federalinės ar žemių finansų institucijų procedūroms, kurioms taikomas Mokesčių kodeksas, taip pat baudimui už administracinius teisės pažeidimus.

pastabas ir paaiškinimus dėl patikrinimo dalyko ir kitų su patikrinimu susijusių aplinkybių <…>“. Pranešimo apie mokestinį patikrinimą pagrindai aptariami MAĮ 121 straipsnyje.

LVAT gausiai nagrinėjamose mokestinėse bylose, kurios apima ir poveikio priemonių (baudų) ūkio subjektams taikymą, mokesčių administratoriaus pareigas ir procedūrinių teisių užtikrinimo klausimus mokestiniuose teisiniuose santykiuose aiškina MAĮ kontekste, kuriame iš tiesų procedūrinės mokesčių mokėtojo teisės atliekant mokestinį tyrimą, įskaitant teisę pateikti pastabas dėl patikrinimo akto (MAĮ 131 str.), yra įtvirtintos plačiau nei VAĮ 37 straipsnyje (dėl teisės būti išklausytam žr. LVAT 2019 m. liepos 3 d. nutartį administracinėje byloje; 2020 m. gruodžio 2 d. nutartį administracinėje byloje). Taip pat LVAT yra pažymėjęs, kad VAĮ normos MAĮ atžvilgiu yra *lex generalis*, o MAĮ normos VAĮ atžvilgiu yra *lex specialis* (LVAT 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje). Vis dėlto MAĮ nėra išskirto tokio aiškaus pagrindinių procedūrinių teisių katalogo, koks yra išskirtas VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalyse.

Iš VMI atsakymo matyti, kad, institucijos vertinimu, procedūrines teises numatančio VAĮ 37 straipsnio „nuostatų taikymas nesuteiktų mokesčių mokėtojams papildomų teisių ir garantijų palyginti su tomis teisėmis ir garantijomis, kurias šiuo metu suteikia MAĮ“. Kita vertus, manytina, kad VAĮ pagrindinių procedūrinių teisių katalogo taikymas mokesčių administratoriaus kontroliuojamiems ūkio subjektams kartu ir neapsunkintų institucijos veiklos, o priešingai – suteiktų daugiau aiškumo ir apibrėžtumo.

Muitų administravimo sritis

Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos nurodo, kad VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatos muitinės veiklai netaikomos, nes verslo priežiūros teisinius santykius muitinės veikloje išsamiai reguliuoja ES teisės aktai ir Lietuvos įstatymai, *inter alia,* MAĮ, tokiu būdu vengiama perteklinio reguliavimo ar prieštaravimo ES teisės aktams, o ES muitinės kodekso taikymas suponuoja, kad taikant ir VAĮ 37 straipsnį būtų susiduriama su nepageidaujamais sunkumais vykdant muitų veiklą (Priedas Nr. 3).

Tokiam požiūriui iš dalies galima pritarti, nes iš tiesų didelę įtaką muitų administravimo sričiai daro ES teisė, kadangi šioje srityje taikomas ES muitinės kodeksas (taip pat reikšmingi dar keletas reglamentų, patikslinančių ES muitinės kodekso nuostatas ar nustatančių šio kodekso nuostatų įgyvendinimo taisykles).

Kaip pažymi G. Valantiejus, „ES muitų teisė (Sąjungos muitinės kodeksas) detaliai nereglamentuoja muitinės vykdomų kontrolės (patikrinimų) procedūrų, todėl jos detalizuojamos nacionaliniu lygmeniu“ (Valantiejus, 2019, p. 408).

Muitinis tikrinimas apima skirtingus patikrinimus: prekių muitinį tikrinimą (Muitinės įstatymo 55 str.), patikrinimus muitinio įforminimo metu ir patikrinimus po priekių išleidimo (ES muitinės kodekso 48 str., 140 str.), (supaprastintus) mokestinius patikrinimus ir pan. Kaip ir mokesčių administratoriaus atliekamų tyrimų atveju, muitinės kontrolės procedūros taip pat apima mokestinį patikrinimą ir mokestinį tyrimą. Mokestinio patikrinimo specifika aptarta MAĮ 133^1 straipsnyje, o mokestinio tyrimo atveju specifinių taisyklių nėra nustatyta (Medelienė, Sudavičius, 2011, p. 737). Išskiriama, kad muitinės atliekami patikrinimai yra tokie: kompleksiniai mokestiniai patikrinimai, teminiai mokestiniai patikrinimai, supaprastinti mokestiniai patikrinimai ir tiksliniai muitiniai tikrinimai (Medelienė, Sudavičius, 2011, p. 738). Muitinės tikrinimai nėra planuojami, o ES muitinės kodeksas skelbia, kad „muitinė gali atlikti bet kokį muitinį tikrinimą, kuris, jos manymu, yra būtinas“ (46 str. 1 d.).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, vertintina, kad didelė ES teisės įtaka, atliekamų patikrinimų specifika, muitinės pareigūnų įgaliojimai, apimantys fizinių asmenų ir ūkio subjektų kontrolę (muitinės prievolininkai, intrastato prievolininkai, asmenys, teikiantys atstovavimo paslaugas muitinėje, įskaitant fizinius asmenis), siekis išvengti persidengiančių nuostatų dėl patikrinimų taikymo, sudaro pagrindą muitų priežiūros sričiai taikyti VAĮ 33 straipsnio nuostatų taikymo išimtis. Tačiau tokios pat išvados nėra pagrindo daryti dėl VAĮ 37 straipsnio 2–5 dalių taikymo.

ES muitinės kodekso preambulėje numatyta, kad remiantis Chartija, „būtina ne tik suteikti teisę apskųsti bet kurį muitinės priimtą sprendimą, bet ir kiekvienam asmeniui suteikti teisę būti išklausytam prieš priimant sprendimą, kuris galėtų būti jam nepalankus“ (27 punktas). Taigi ES muitinės kodeksas dėl procedūrinių teisių užtikrinimo taip pat nukreipia į Chartiją. Tam tikri teisės būti išklausytam aspektai įtvirtinti ir ES muitinės kodekse (pvz., 22 str. 9 d. aptarta teisė būti išklausytam prieš priimant nepalankų sprendimą).

ESTT pažymi, kad „atsižvelgiant į valstybėms narėms Muitinės kodeksu suteiktą procedūrinę autonomiją, nacionalinis teismas turi nustatyti šias pasekmes [sietinas su „galutinio sprendimo“, kaip jis suprantamas pagal Reglamento Nr. 2454/93 181a straipsnio 2 dalį, panaikinimo dėl pažeisto teisės į gynybą užtikrinimo principo], atsižvelgdamas į ypatingas bylos aplinkybes ir į tai, kiek, pirma, patvirtintos atitinkamos priemonės yra tapačios

priemonėms, taikomoms privatiems asmenims esant panašioms nacionalinės teisės reguliuojamoms situacijoms, ir kiek, antra, dėl jų naudojimasis Sąjungos teisėje nustatytomis teisėmis netaps praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas“ (*Global Trans Lodzhistik OOD*, 2014, 59–60 punktai). Taigi ESTT praktikoje dėl ES muitinės kodekso taikymo pabrėžiamas nacionalinės ir Sąjungos teisėje nustatytų teisių ryšys.

G. Valantiejaus teigimu, viena iš nacionaliniu lygmeniu išskirtinų problemų, susijusių su muitinės procedūrų atlikimu, yra netinkamas priimtų sprendimų motyvavimas (Valantiejus, 2019, p. 481). Taigi pagrindinio procedūrinių teisių katalogo taikymą muitinės priežiūros srityje reikia kokybiškai stiprinti. Atsižvelgiant į Muitinės įstatyme įtvirtinamų pagrindinių procedūrinių teisių stoką, taip pat įvertinus tai, kad kai muitinė įgyvendina mokesčių administratoriaus funkcijas, taikomos MAĮ nuostatos, susijusios su patikrinimais ir poveikio priemonių taikymu, nėra prielaidų teigti, kad VAĮ pagrindinių procedūrinių teisių katalogo taikymas muitinės kontroliuojamiems ūkio subjektams apsunkintų institucijos veiklą.

Nelegalaus darbo sritis

VDI vykdo nelegalaus darbo, nedeklaruoto darbo ir nedeklaruotos savarankiškos veiklos, užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų kontrolę, atlieka kontrolinius pirkimus, taip pat koordinuoja nelegalaus darbo kontrolę vykdančių institucijų veiklą (VDIĮ). VDI kompetencija yra susijusi su Darbo kodekso ir kitų darbo teisės normų vykdymo kontrole ir jų pažeidimų prevencija, tikrinimu, kaip įmonėse laikomasi darbuotojų saugos ir sveikatos norminių teisės aktų reikalavimų bei kolektyvinių sutarčių nuostatų, ši inspekcija teikia darbdaviams reikalavimus, nurodymus, išvadas ir rekomendacijas. VDI prižiūrimi ūkio subjektai yra visi darbdaviai, kuriais pagal Darbo kodeksą gali būti įmonė, įstaiga, organizacija ar kita organizacinė struktūra, nepaisant nuosavybės, teisinės formos, rūšies bei veiklos pobūdžio. Darbdavys gali būti ir fizinis asmuo.

Iš Valstybinės darbo inspekcijos ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių matyti, kad inspekcija atlieka planinius ir neplaninius patikrinimus (4 p.). Be to, patvirtindamas Valstybinės darbo inspekcijos ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisykles (2021 m. spalio 14 d. pakeitimai), Vyriausiasis valstybinis darbo inspektorius vadovavosi VAĮ 30–38 straipsniais, taigi ir VAĮ 33 bei 37 straipsniais.

Tarptautinės darbo organizacijos vadove patikrinimus statybų sektoriuje atliekantiems inspektoriams taip pat išskiriami proaktyvūs ir reaktyvūs

patikrinimai (Conducting Labour Inspections..., 2017, p. 6–7). VDI turi įgaliojimus atlikti ir kontrolinius pirkimus, kurių tikslas – nustatyti nelegalų darbą (VDIĮ 9 str. 1 d. 13 p.).

Siūlymas numatyti, kad VAĮ nuostatos dėl patikrinimų atlikimo netaikomos, atliekant nelegalaus darbo veiklos priežiūrą, buvo grindžiamas tuo, kad „minėtosios nuostatos užkerta kelią vykdyti veiksmingą šešėlinės darbo rinkos kontrolę, pavyzdžiui, iš anksto pranešus apie planuojamą patikrinimą, ūkio subjekte nelegaliai dirbantys asmenys laikinai sustabdo veiklą, arba šių nuostatų neįmanoma tinkamai taikyti, pavyzdžiui, nėra galimybės pagrįsti patikrinimų atlikimo periodiškumo ūkio subjektų rizikingumu, nes neretu atveju prieš patikrinimą nežinomas pats ūkio subjektas, kuriame galimai nelegaliai dirba asmenys (tikrinamos tam tikros ūkinės veiklos vykdymo vietos, nes oficialiose juridinių asmenų veiklos vykdymo vietose (buveinėse) paprastai nelegalus darbas neaptinkamas)“ (2019 m. lapkričio 7 d. aiškinamasis raštas...). Panašius argumentus savo atsakyme nurodė ir VDI. Taigi iš esmės šis išskyrimas grindžiamas planinių patikrinimų sukeliamais trikdžiais.

Galima išskirti, kad stebėsenos funkcija VDI veikloje yra itin naudojama (Informacija apie Lietuvos Respublikos..., p. 2)[181]. Tačiau kyla abejonė, ar pagrįstai VAĮ nuostatos dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų (33 str.) netaikomos atliekant nelegalaus darbo priežiūrą, kai iš esmės ir nelegalaus darbo veiklos priežiūros srityje VDI turi kompetenciją atlikti planinius patikrinimus. Be to, VDIĮ 11 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „Valstybinės darbo inspekcijos inspektoriai praneša darbdaviui atstovaujančiam asmeniui ar (ir) savarankiškai dirbančiam asmeniui apie inspektavimą, jeigu nemano, kad toks pranešimas gali pakenkti atlikti pareigas, <…>“. Taigi VDIĮ (*lex specialis*) numatyta galimybė neinformuoti apie patikrinimą, jeigu toks pranešimas gali pakenkti sėkmingam tyrimui. Kaip matyti iš to, kas išdėstyta anksčiau, VDI priežiūros laukas yra platesnis nei tik nelegalaus darbo priežiūra, kuriai numatyta VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymo išimtis. Todėl kyla abejonė, ar pagrįsta tik tam tikrai priežiūros institucijos veiklos sričiai numatyti išimtis, kai tam tikrų nuostatų netaikymas gali būti sprendžiamas taikant teisės normų kolizijos taisyklę *lex specialis derogat legi generali*.

[181] VDI duomenimis, „siekdami atsirinkti rizikingus statybos objektus, kuriuose galimai dirbama nelegaliai, Valstybinės darbo inspekcijos darbo inspektoriai vykdo statybos objektų stebėseną, renka informaciją ir ją analizuoja, vertina galimas rizikas, statybos objektų stebėsenai pasitelkiami bepiločiai orlaiviai (dronai), kas leidžia tinkamai užfiksuoti, ištirti ir (ar) atskleisti administracinius nusižengimus ir kitus teisės pažeidimus“ (Informacija apie Lietuvos Respublikos..., p. 2).

Europos darbo institucija kaip vieną iš priemonių kovojant su nedeklaruojamu darbu ES žemės ūkio sektoriuje nurodo patobulintą rizikos analizę (Tackling undeclared work…). Be to, VDI tai pat nustato nelegaliai (neteisėtai) dirbusius asmenis pagal rizikingiausius ekonominės veiklos sektorius (Informacija apie Lietuvos Respublikos..., p. 5). Tokiu atveju riziką galima sieti su konkrečiomis sritimis, kas sudaro sąlygas ir patikrinimų planavimui.

VDIĮ yra įgyvendinamos dvejos direktyvos, taip pat 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1149, kuriuo įsteigiama Europos darbo institucija, iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 883/2004, (ES) Nr. 492/2011 ir (ES) 2016/589 ir panaikinamas Sprendimas (ES) 2016/344, tačiau nėra pagrindo vertinti, kad VDI priskirtoje verslo priežiūros srityje dominuoja didelė ES teisinio reguliavimo įtaka, kitaip nei anksčiau aptartais atvejais.

Kalbant apie pagrindines procedūrines garantijas, VDIĮ yra išsamiai aptariamos VDI inspektorių teisės ir pareigos, tačiau tikrinamų asmenų procedūrinių teisių katalogo pasigendama. Tai, kaip nurodo VDI, kad „šešėlinę veiklą vykdę ūkio subjektai, siekdami išvengti atsakomybės bei vilkinti bylos nagrinėjimą, neretai slapstosi, nereaguoja į VDI inspektorių skambučius ir jų raštiškus kvietimus atvykti į VDI teritorinį skyrių“ (Priedas Nr. 3), nėra pakankamas pagrindas apriboti asmenis nuo aiškaus ir išsamaus pagrindinių jų procedūrinių teisių žinojimo ir tokių teisių užtikrinimo ar institucijos pastangų tokias teises užtikrinti.

Atsižvelgiant į tai, kad VDI yra įgaliota atlikti tiek planinius, tiek neplaninius patikrinimus, be to, ES teisės įtaka šioje srityje nėra didelė, kyla abejonių, ar pagrįstai VAĮ nuostatos dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimų (33 str.) ir pagrindinių procedūrinių teisių (37 str.) netaikomos atliekant nelegalaus darbo priežiūrą, ypač kai VDIĮ numatyta galimybė neinformuoti apie patikrinimą, jeigu toks pranešimas gali pakenkti sėkmingam tyrimui.

Apibendrinant, įvertinus išimtines sritis, kurioms VAĮ nuostatos dėl patikrinimų (33 str.) yra netaikomos, manytina, kad dėl reikšmingos ES teisės įtakos arba ES atsakingų institucijų kompetencijos, patikrinimų specifiškumo, plačios stebėsenos funkcijos panaudojimo, tam tikrais atvejais platesnio nei ūkio subjektų ūkinė veikla tyrimo lauko, siekio išvengti perteklinio teisinio reguliavimo konkurencijos, finansų rinkos, mokesčių ir muitų, asmens duomenų apsaugos sritis yra pagrindas išskirti iš bendros verslo priežiūros patikrinimų sistemos ir joms netaikyti VAĮ 33 straipsnio, numatančio bendrąsias ūkio subjektų veiklos patikrinimų nuostatas. Tačiau abejotina, ar

tokia pat išvada gali būti daroma dėl VAĮ 33 straipsnio nuostatų dėl patikrinimų netaikymo nelegalaus darbo sričiai, kadangi VDI yra įgaliota atlikti tiek planinius, tiek neplaninius patikrinimus, o ES teisės įtaka, palyginus su kitomis tirtomis išimtinėmis sritimis, ir perteklinio reglamentavimo grėsmė šioje srityje santykinai nėra didelė. Nelegalaus darbo srities atvejis sudaro pagrindą abejoti išimčių *expressis verbis* VAĮ įtvirtinimo pagrįstumu, kai numačius išimtį šiai sričiai dėl VAĮ 33 straipsnio netaikymo bendrajame teisės akte, specialiajame įstatyme taip pat yra numatyta taisyklė, skirta spręsti konkuruojančių normų situaciją, konkrečiai – galimybė neinformuoti apie patikrinimą, jeigu toks pranešimas gali pakenkti sėkmingam tyrimui (VDIĮ 11 str. 1 d.). Kaip jau minėta, VAĮ 33 straipsnio nuostatose yra numatytos priežiūros institucijos pareigos atliekant patikrinimą, t. y. šios nuostatos nėra skirtos aiškiai informuoti ūkio subjektus apie jų pagrindines teises. Preziumuotina, kad šias normas taiko kvalifikuoti specialistai, kurie išmano teisės teoriją ir kolizinių teisės normų taikymo ypatumus. Todėl, šias normas taikant kvalifikuotiems specialistams, esant teisės normų prieštaravimo situacijai, teisės normų taikymo klausimas galėtų būti sprendžiamas taikant *lex specialis derogat legi generali* taisyklę, o ne numatant išimtis VAĮ. Toks vertinimas suteiktų daugiau lankstumo bei platesnes galimybes išnaudoti VAĮ 33 straipsnio privalumus, tokius kaip ūkio subjekto veiklos planinių patikrinimų atlikimo periodiškumo grindimas ūkio subjekto rizikingumu, vienu metu atliekamų planinių patikrinimų skaičiaus ribojimas, neplaninių patikrinimų pagrindai ir pan.

Išanalizavus išimtinių sričių teisinį reguliavimą, vertintina, kad pagrindinių procedūrinių teisių katalogas (VAĮ 37 str. 2–5 d.) turėtų būti taikomas visoms sritims, nedarant išimčių. Manytina, kad pagrindinių procedūrinių teisių įtvirtinimo klausimu VAĮ turėtų būti vertinamas kaip procedūrinių teisių kodeksas, galiojantis visoms sritims be išimties. Šią išvadą sustiprina tai, kad aktualiuose ES teisės aktuose pagrindinės procedūrinės teisės dažnai nėra aptariamos detaliai, tačiau yra nukreipiama į bendrą apsaugos standartą, įtvirtintą Chartijoje, tokiu būdu referuojant į visoms valstybėms narėms bendrą procedūrinių teisių apsaugos katalogą. Toks bendrojo procedūrines garantijas nustatančio katalogo taikymas nacionaliniu lygmeniu visoms be išimties verslo priežiūros sritims suteiktų daugiau sistemiško nuoseklumo ir vidinės darnos, prisidėtų prie visos ŪSVP stiprinimo teisinio tikrumo ir aiškumo aspektais, sudarytų platesnes sąlygas ūkio subjektams geriau įsisavinant ir pažįstant jiems turimas užtikrinti procedūrines garantijas, suteiktų daugiau apibrėžtumo.

6.2. Naujo reglamentavimo poreikis

Atskiras įstatymas, įtvirtinantis procesines ūkio subjektų garantijas verslo priežiūros metu, jau ir anksčiau buvo pristatomas kaip viena iš teorinių galimybių, tobulinant šios srities teisinį reguliavimą (Mauricė-Mackuvienė, 2013, p. 23). Nors VAĮ įvedant 4 skirsnį dėl ŪSVP *travaux préparatoires* buvo abejojama atskirų institucijų siūloma naujo įstatymo perspektyva (Viešojo administravimo įstatymo 1, 9, 43 straipsnių…).

Atskiro Kontrolės įstatymo poreikį išskiria I. Deviatnikovaitė ir jį grindžia tuo, kad ŪSVP teisinis reguliavimas yra ydingas, „egzistuoja daugybė įstatymų, poįstatyminių, „švelniosios“ teisės aktų (gairių, vadovų), vartojama didžiulė terminų gausa“; „tai apsunkina administracinės priežiūros instituto sampratą“, „kontrolės procesas, procesinių dokumentų priėmimo tvarka nėra iškristalizuota ir aiški“ (Deviatnikovaitė, 2021, p. 521).

Teisėkūros iniciatyvos patvirtina, kad atskiro ŪSVP reglamentuojančio įstatymo priėmimas buvo keliamas kaip vienas iš darbotvarkės klausimų (2020 m. gegužės 12 d. Lietuvos Respublikos...). Neradus detalesnių tokį siūlymą pagrindžiančių motyvų, išskyrus tai, kad „skirtingi visuomeniniai santykiai, įvertinus jų svarbą, paprastai yra reguliuojami atskirais įstatymais“, kyla abejonių, kiek apsvarstytas ir pagrįstas yra toks siūlymas. Pažymėtina, kad specialusis teisinis reguliavimas ūkio subjektų veiklos kontrolės kontekste yra itin reikšmingas ir reikalingas, padedantis įvertinti kiekvienos konkrečios srities specifinius ypatumus, o visiškas specialiojo teisinio reguliavimo eliminavimas ir visų priežiūros sričių kodifikavimas iš esmės gali būti utopiškas uždavinys.

Vis dėlto reikia atkreipti dėmesį, kad teisės normų sisteminimas Lietuvoje turi potencialo – tai patvirtina naujasis Rinkimų kodeksas, kurio aktualumas aptariamas teisės mokslo ir praktikos atstovų (Konferencija „Rinkimų kodeksas…, 2022). Tačiau naujo įstatymo, kuris reglamentuotų bendrąsias verslo priežiūros nuostatas ar perimtų VAĮ 4 skirsnio nuostatas, priėmimas turėtų būti itin apsvarstytas sprendimas, priimtas įvertinus visas reikšmingas aplinkybes. Bendrojo ŪSVP klausimus nustatančio teisinio reguliavimo nauda yra neabejotina[182], tačiau svarstytina, ar šias nuostatas verta išskirti į atskirą teisės aktą.

[182] Šią išvadą galima papildyti G. Bartkaus įžvalgomis, pasidalintomis konferencijoje, kurioje G. Bartkus kaip itin rimtą pasiekimą išskyrė Civilinio kodekso bendrosios juridinių asmenų dalies sukūrimą, atskleidžiančią bendruosius juridinių asmenų formų elementus, bendras taisykles bei principus. Anot G. Bartkaus, bendroji dalis yra svarbi dėl to, kad ji suteikia paprastumą, vienodumą, kas prisideda prie kaštų (ne tik verslui) mažinimo. Pažymėtas ir specialiųjų teisės normų taikymo poreikis bei konfliktas, kylantis tarp

Statistiniai duomenys rodo, kad Lietuvoje keičiama pernelyg daug įstatymų[183], o teisinio reguliavimo kaita mažina teisinių santykių stabilumą. Tam, kad taisyklės nusistovėtų, jų taikymas taptų aiškus ir nuoseklus, reikia laiko. Tai patvirtina ir gana lėtas VAĮ bendrųjų nuostatų dėl ŪSVP ir pagrindinių procedūrinių teisių aiškinimo ir taikymo įsitvirtinimas LVAT praktikoje. Ir priešingai – ilgalaikis iki 2020 m. lapkričio 1 d. galiojusio VAĮ 8 straipsnio taikymas persmelkė skirtingas LVAT nagrinėjamų ginčų sritis ir tvirtai įsigalėjo teismų praktikoje. Taigi perteklinė teisėkūra gali apsunkinti sklandų verslo priežiūros veikimą bei sukliudyti nuosekliam ir sklandžiam teismų praktikos formavimosi procesui. Štai G. Bartkus pažymi, kad įstatymų gausa kelia grėsmę teisinei sistemai, dėl to yra svarbu apsvarstyti, ką ir kaip norima reguliuoti (Praktinė konferencija „Aukščiausia – tobula teisė..., 2021, 1 val. 47 min.).

Anksčiau aptartas palaipsnis teismų praktikos dėl VAĮ nuostatų, reglamentuojančių bendrąsias verslo priežiūros nuostatas, formavimasis, iš kurio galima spręsti, kad teisinio reguliavimo nuostatų solidžiam įsitvirtinimui ir teismų praktikos nusistovėjimui reikia laiko, rodo, kad teisės sistemos nuoseklumui ir vidinei darnai užtikrinti dabartinis ŪSVP teisinis reguliavimas yra palankesnis. Naujas teisinis reguliavimas (naujas įstatymas) sukurtų prielaidas kilti teisiniam neaiškumui ir netikrumui.

bendrųjų ir specialiųjų normų (Aukščiausia – tobula teisė Civilinio kodekso normose, 1 val. 40 min.). Šias įžvalgas pagal analogiją galima pritaikyti ir VAĮ 4 skirsnio, įtvirtinančio bendrąsias nuostatas, svarbai bei reikšmei įvertinti.

[183] Seimo kanceliarijos 2020 m. apžvalgoje Lietuvos parlamentas vadinamas hiperaktyvia institucija, išsiskiriančia visame europiniame kontekste užregistruojamų ir priimamų teisės aktų skaičiumi. Šios apžvalgos duomenimis, užregistruotų teisės aktų projektų skaičius 2008–2012 m. Seimo kadencijoje perkopė 5 tūkst. ribą, o 2016–2020 m. kadencijoje šis rodiklis pasiekė beveik 5,5 tūkst. Pastarojoje kadencijoje priimtų įstatymų skaičius siekė 2,5 tūkst. Nuo 2004 m. Seimas per kadenciją priima nuo 70 iki 90 naujos redakcijos įstatymų, kas sudaro itin nedidelę dalį visoje teisėkūros statistikoje, kai kitose Europos Sąjungos šalyse priimamų originalių įstatymų dalis yra 20–30 proc. nuo visų priimtų įstatymų skaičiaus (Seimo veikla teisėkūros…). Valstybės kontrolės 2018 m. duomenimis, „per vienerius metus Seimui pateikiama vidutiniškai apie 700 įstatymų projektų, tai yra 2–4 kartus daugiau negu kaimyninių valstybių parlamentams“; „Teisėkūros proceso įgyvendinimas nesudaro tinkamų sąlygų kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, nes neįsitikinama esamo teisinio reguliavimo tinkamumu, o rengiant ir priimant teisės aktus ne visuomet užtikrinama atsakinga teisėkūra“ (Valstybės audito 2018 m. kovo 16 d. ataskaita, 2018, p. 6, 8).

IŠVADOS

1. ŪSVP, būdama administracinės priežiūros dalimi, išplaukia iš administracinės kontrolės funkcijos, kuri laikytina skėtine viešojo administravimo sritimi. Nors pradiniame verslo kontrolės kūrimo etape ŪSVP labiau reiškėsi kaip atgrasomojo pobūdžio priemonė, pasižyminti baudimu ir intensyviais patikrinimais, priežiūrą laikant tiesiogine verslo kontrolės elgesio priemone, su VAĮ priėmimu ir vėlesnėmis reformomis (VAĮ pakeitimai, įsigalioję 2010 m., 2015 m.) imtas kurti verslo kontrolės mechanizmas teisinio reguliavimo lygmeniu išryškino prevencinį priežiūros tikslą, apimantį prevencinių-komunikacinių priemonių, tokių kaip metodinė pagalba, įskaitant pareigą konsultuoti ūkio subjektus, taikymą. VAĮ pakeitimai leidžia spręsti apie ūkio subjektams palankų ir jų procedūrines teises apsaugantį ŪSVP paradigminį perėjimą nuo valstybės vykdytos vadovaujamojo pobūdžio ir atgrasymu grindžiamos kontrolės kaip dominuojančio požiūrio prie atsakomojo ir patariamojo, įgalinančio pasitelkti išmanųjį reguliavimą. Šie pakeitimai sudaro pagrindą kokybiškai plėtoti Lietuvos administracinės teisės doktrinoje vis dar dominuojantį siaurąjį požiūrį į verslo priežiūrą, kuris ją daugeliu atveju vertina kaip atgrasomąją priemonę, šį požiūrį papildant metodine pagalba, *inter alia*, konsultacijomis, ir tvarios verslo priežiūros siekiu, kaip neatsiejamais ŪSVP sampratos elementais, kuriems turėtų būti teikiamas prioritetas. Teisiniame reguliavime atsispindinčio pakitusio požiūrio vienareikšmiško vertinimo teismų praktikoje ir priežiūros institucijų veikloje taip pat vis dar yra stokojama.

2. ŪSVP teisinis pagrindas – bendrasis VAĮ (*lex generalis*) ir specialusis teisinis reguliavimas (*lex specialis*). Dėl tokių esminių ŪSVP bruožų, kaip pagrindiniai verslo priežiūros principai, priežiūros subjektų kompetencija ir pareigos, nuostatos dėl priežiūros adresato, pagrindinės ŪSVP funkcijos ir ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės, įtvirtinimo *lex generalis* šiai priežiūrai yra būdinga dalinė kodifikacija. *Lex generalis*, kuriame konsoliduojamos pagrindinės minėtų ŪSVP bruožų nuostatos, sudaro pagrindą šias bendrąsias nuostatas supaprastintai adaptuoti skirtingoms ūkinės veiklos sritims, taip prisidedant prie nuoseklios ir darnios sistemos kūrimo, suteikiant teisiniams santykiams daugiau teisinio tikrumo ir aiškumo, padedant išvengti teisės spragų. VAĮ įtvirtintomis nuostatomis dėl patikrinimų planavimo, grindžiamo rizikos vertinimu, ir ūkio subjektų informavimo apie planinį patikrinimą, konsultavimo pareigos, galimybės ūkio subjektams netaikyti poveikio priemonių, jeigu yra vadovaujamasi klaidinga priežiūros institucijos konsultacija, teismų praktikoje priežiūros institucijoms keliamos

pareigos būti nuoseklioms nekintančio teisinio reguliavimo aiškinimo ir taikymo klausimu, yra įgyvendinamas koncepcinis ŪSVP tikslas pirmenybę teikti metodinės pagalbos teikimui ir patariamajai funkcijai, ūkio subjektų edukavimui, o ne jų baudimui, taip kuriant ir plėtojant pažangią, novatorišką ir pasaulines gerosios praktikos tendencijas atitinkančią ŪSVP. Tačiau dėl skirtingų ūkinės veiklos sričių ypatumų yra reikšmingas ir reikalingas konkrečios srities detalus specialusis teisinis reguliavimas, prireikus, leidžiantis surasti diferencijuotą sprendimą, todėl jį siūlytina išlaidyti.

3. Lietuvos verslo priežiūrai yra reikšmingi ES teisminių institucijų praktikoje išplėtoti bendrieji ES teisės principai, tokie kaip gero administravimo, teisės į gynybą ir šių skėtinių principų sudėtiniai elementai – teisė būti išklausytam, susipažinti su bylos duomenimis ir neduoti parodymų prieš save, teisė gauti motyvuotą sprendimą, taip pat veiksmingos teisinės gynybos principas, kurie gali būti vertinami kaip sudarantys procedūrinių teisių ir teisės į gynybą pagrindą ar kaip tam tikri teisėtumo parametrai. Gero administravimo principo kodifikavimas Chartijoje, susijęs su procedūrinio teisingumo principo įgyvendinimu, padarė įtaką pagrindinių procedūrinių teisių sisteminimui VAĮ ir yra apibrėžtinas kaip ES procedūrinių teisių standartas, aktualus skirtingoms verslo priežiūros sritims ir universaliai taikomas LVAT praktikoje kaip ūkio subjektų procedūrinių teisių apsaugos vertinimo parametras, ginant pažeistas ūkio subjektų subjektines teises. Šie principai leidžia garantuoti ūkio subjektų procedūrinių teisių užtikrinimą ir priežiūros institucijų įgaliojimų pusiausvyrą, apsaugo nuo priežiūros institucijų piktnaudžiavimo valdžia.

4. LVAT praktikoje daugeliu atveju veiksmingai užtikrinamos ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių taikant poveikio priemones apsaugos šiuo metu nėra pagrindo sieti su VAĮ 37 straipsnio (anksčiau – 36[8] str.), kuriame susistemintos pagrindinės procedūrinės teisės, priėmimu, nes pagrindinių procedūrinių teisių susisteminimas nepadarė didelės įtakos teismų praktikai. Tačiau toks susisteminimas VAĮ sudaro platesnes galimybes ūkio subjektams žinoti pagrindines jų procedūrines teises ir jomis veiksmingai pasinaudoti, kadangi daugelyje specialiųjų įstatymų ūkio subjektų pagrindinės procedūrinės teisės aptariamos itin ribotai. LVAT procedūrines teises susisteminantį straipsnį gana retai analizuoja ar taiko *ex officio*. Netgi tais atvejais, kai konkrečiai priežiūros sričiai VAĮ 37 straipsnio nuostatos *de jure* yra taikomos, procedūriniai teisės pažeidimai vis tiek dažniau kildinami arba iš *lex specialis*, arba iš supranacionalinės teisės bei bendrųjų teisės principų netinkamo taikymo. Vis dėlto pareigos motyvuoti administracinį sprendimą, siejamos su VAĮ 8 straipsnio 1 dalimi, galiojusia iki 2020 m. lapkričio 1 d.,

taikymas LVAT praktikoje pasižymi ne tik gausa, bet ir universalumu, kas patvirtina, jog bendrųjų nuostatų taikymas visoms priežiūros sritims yra galimas ir suteikia teisinei sistemai vidinės darnos. Tačiau teisinio reguliavimo nuostatų stabiliam įsitvirtinimui teismų praktikoje reikia laiko, todėl šiomis aplinkybėmis nėra pagrindo svarstyti apie teisės akto pakeitimus.

5. Įvertinus išimtines sritis, kurioms VAĮ nuostatos dėl patikrinimų (33 str.) yra netaikomos, spręstina, kad dėl reikšmingos ES teisės įtakos arba ES atsakingų institucijų kompetencijos, patikrinimų specifiškumo, plačios stebėsenos funkcijos naudojimo, kai kuriais atvejais platesnio nei ūkio subjektų ūkinė veikla tikrinimo lauko, siekio išvengti perteklinio teisinio reguliavimo konkurencijos, finansų rinkos, mokesčių ir muitų, asmens duomenų apsaugos sritis yra pagrindas išskirti iš bendros ūkio subjektų veiklos patikrinimų sistemos ir joms netaikyti VAĮ 33 straipsnio, numatančio bendrąsias ūkio subjektų veiklos patikrinimų nuostatas, išskyrus nelegalaus darbo sritį, kadangi šioje srityje nenustatyta tvirtų VAĮ 33 straipsnio netaikymo priežasčių. Be to, *lex specialis derogat legi generali* taisyklės taikymas pastarojoje srityje, o ne išimčių nustatymas VAĮ suteiktų daugiau lankstumo bei platesnes galimybes išnaudoti VAĮ 33 straipsnio privalumus. Tačiau susistemintas ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių katalogas (VAĮ 37 str. 2–5 d.) turėtų būti taikomas visoms sritims, netaikant išimčių. Toks bendrojo procedūrines garantijas nustatančio katalogo taikymas yra būtinas visoms be išimties verslo priežiūros sritims tam, kad teisinio tikrumo ir aiškumo stokojančiam reglamentavimui suteiktų daugiau sistemiško nuoseklumo, platesnes sąlygas ūkio subjektams geriau pažįstant ir įsisavinant jiems turimas užtikrinti procedūrines garantijas, prisidėtų prie ŪSVP stiprinimo.

PASIŪLYMAI

1. VAĮ 30 straipsnio 1 dalies 6 punkte, apibrėžiant funkcijų atskyrimo principą, aiškiai nurodyti, kad atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimus ir taikyti poveikio priemones turi skirtingi subjektai – pareigūnai, padaliniai ar viešojo administravimo subjektai, o ne teikti metodinę pagalbą ir taikyti poveikio priemones, kaip galima suprasti šiuo metu.

2. Apsvarstyti ir pakeisti VAĮ įtvirtintą ŪSVP sąvoką („viešojo administravimo subjektų veikla prižiūrint, kaip ūkio subjektai laikosi teisės aktų ir administracinių sprendimų“; 2 str. 16 d.). Ši sąvoka sugrąžina prie gana siauro požiūrio į verslo priežiūrą ir neatskleidžia ūkio subjektų veiklos reforma sukurtos koncepcijos, koncentruojasi tik į teisinio reguliavimo nuostatų ir administracinių sprendimų laikymosi kontrolę. Nors teisinio reguliavimo pakeitimai sudaro pagrindą ŪSVP sąvoką papildyti metodine pagalba ir darnios verslo priežiūros siekiu, kaip neatsiejamais verslo priežiūros elementais, kuriems turėtų būti teikiamas prioritetas.

3. Tobulinti VAĮ įtvirtintą konsultacijų teikimo mechanizmą, kaip vieną iš poveikio priemonės netaikymo sąlygų numatant klaidingos telefonu suteiktos priežiūros institucijos konsultacijos atvejį.

4. VAĮ 33 straipsnyje įtvirtintiems neplaninio patikrinimo atlikimo pagrindams taikyti rizikos vertinimo kriterijų ir proporcingumo principą.

5. Apsvarstyti ir VAĮ įtvirtinti principą, apimantį ūkio subjekto teisę neduoti parodymų prieš save, tačiau įpareigojantį ūkio subjektą pateikti faktinius duomenis ir aplinkybių paaiškinimus, kartu ir priežiūros institucijos pareigą neversti ūkio subjekto pripažinti pažeidimo padarymą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai

Tarptautinės konvencijos, Europos Sąjungos reglamentai ir kt.

1. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. OL C 326, 2012 10 26, p. 47–390.
2. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OL C 326, p. 391.
3. Europos Sąjungos sutartis. OL C 202, 7. 6. 2016.
4. 1950 m. lapkričio 4 d. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14, taip pat 16 protokolu (2011, 2015). *Valstybės žinios*, 156-7390, *Teisės aktų registras*, 11609.
5. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį. OL C 306.
6. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis, 1957 m. kovo 25 d. pasirašyta Romoje.
7. Europos ekonominės erdvės susitarimas. OL L 1, 1994 1 3, p. 201–203.
8. 2004 m. balandžio 7 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 773/2004 dėl bylų nagrinėjimo Komisijoje pagal Sutarties 81 ir 82 straipsnius tvarkos. OL L 123, 2004 4 27, p. 18.
9. 2013 m. sausio 15 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl Europos Sąjungos administracinio proceso teisės (2012/2024(INL). OL C 440, 2015 12 30, p. 17.
10. 2013 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1024/2013, kuriuo Europos Centriniam Bankui pavedami specialūs uždaviniai, susiję su rizikos ribojimu pagrįstos kredito įstaigų priežiūros politika. OL 2013 L 287, p. 63.
11. 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo. OJ L 1, 4.1.2003, p. 1.
12. 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas. OL 2013 L 269, p. 1 (su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2016 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/2339. OL 2016 L 354, p. 32).
13. 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas. OJ L 119, p. 1.

14. 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/343 dėl tam tikrų nekaltumo prezumpcijos ir teisės dalyvauti nagrinėjant baudžiamąją bylą teisme aspektų užtikrinimo. OL L 65, 2016 3 11, p. 1.
15. 2016 m. birželio 9 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl atviros, veiksmingos ir nepriklausomos Europos Sąjungos administracijos (2016/2610(RSP). OL C 86, p. 126.
16. 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/1, kuria siekiama įgalinti valstybių narių konkurencijos institucijas, kad jos būtų veiksmingesnės vykdymo užtikrintojos, ir kuria užtikrinamas tinkamas vidaus rinkos veikimas. OL L 11, 2019 1 14, p. 3.
17. Europos Parlamento ir Tarybos 2019 m. lapkričio 27 d. reglamentas (ES) 2019/2088 dėl su tvarumu susijusios informacijos atskleidimo finansinių paslaugų sektoriuje. OL L 317, 2019 12 9, p. 1.
18. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. lapkričio 19 d. direktyva 2008/98/EB dėl atliekų ir panaikinanti kai kurias direktyvas. OL L 312, p. 3;
19. 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/625 dėl oficialios kontrolės ir kitos oficialios veiklos, kuri vykdoma siekiant užtikrinti maisto ir pašarų srities teisės aktų bei gyvūnų sveikatos ir gerovės, augalų sveikatos ir augalų apsaugos produktų taisyklių taikymą. OL L 95, 2017 4 7, p. 1.
20. 2000 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/31/EB dėl kai kurių informacinės visuomenės paslaugų, ypač elektroninės komercijos, teisinių aspektų vidaus rinkoje (Elektroninės komercijos Direktyva). OL L 178, 2000 7 17, p. 1.
21. 2001 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/29/EB dėl autorių teisių ir gretutinių teisių informacinėje visuomenėje tam tikrų aspektų suderinimo. OL L 167, 2001 6 22, p. 10.

Konstitucija, kodeksai, įstatymai

Lietuvos norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (1999, 2000, 2016). *Valstybės žinios*, 13-308; 85-2566; TAR, 2016-16849.
3. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas (2015). TAR, 2015-11216.
4. Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas (1995; 2004). *Valstybės žinios*, 44-1073; 47-1548.
5. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas (1992). *Lietuvos Aidas*, 20, 5-75.

6. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas (2002). *Valstybės žinios*, 72-3017.
7. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo Nr. IX-1005 4, 12, 47, 48, 49, 50, 53 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 48-1 straipsniu įstatymas (2021), XIV-621.
8. Lietuvos Respublikos architektų rūmų įstatymas (2006). *Valstybės žinios*, 134-5063.
9. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (1996, 2000, 2003, 2008). *Valstybės žinios*, 63-1479; 64-1924; 15-597; 22-804; *TAR*, 2018-11733.
10. Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas (2004). *Valstybės žinios*, 25-745.
11. Lietuvos Respublikos atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymas (2011). *Valstybės žinios*, 62-2936.
12. Lietuvos Respublikos augalų apsaugos įstatymas (1995; 1998; 2003; 2010; 2012; 2017). *Valstybės žinios*, 90-2013; 56-1545; 102-4583; 13-320; 63-3162; TAR, 2017-09793.
13. Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymas (1999; 2003). *Valstybės žinios*, 50-1598; 28-1125.
14. Lietuvos Respublikos aviacijos įstatymas (2000; 2019). *Valstybės žinios,* 94-2918; TAR, 2019-12796.
15. Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymas (2001). *Valstybės žinios*, 43-1495.
16. Lietuvos Respublikos bankų įstatymas (2004). *Valstybės žinios*, 54-1832.
17. Lietuvos Respublikos biomedicininių tyrimų etikos įstatymas (2000; 2015). *Valstybės žinios*, 44-1247; TAR, 2015-14272.
18. Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymas (1996; 2011). *Valstybės žinios*, 119-2771; 91-4314.
19. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (2000). *Valstybės žinios*, 74-2262.
20. Lietuvos Respublikos dokumentų ir archyvų įstatymas (1995; 2004). *Valstybės žinios*, 107-2389; 57-1982.
21. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas (2003; 2011; 2012). *Valstybės žinios*, 94-4246; 145-6816; 127-6385.
22. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas (2004; 2021). *Valstybės žinios*, 69-2382; TAR, 2021-24230.
23. Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas (2002). *Valstybės žinios*, 56-2224; 160-7576.
24. Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas (2006). *Valstybės žinios,* 78-3056.

25.Lietuvos Respublikos finansinių ataskaitų audito įstatymas (1999; 2004; 2008; 2016). *Valstybės žinios*, 59-1916; 63-2242; 82-3233; TAR, 2016-29408.
26.Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas (2007; 2011; 2018). *Valstybės žinios*, 17-627; 145-6818; TAR, 2018-09854.
27.Lietuvos Respublikos geodezijos ir kartografijos įstatymas (2001; 2010; 2021). *Valstybės žinios*, 62-2226; 54-2649; TAR, 2021-13164.
28.Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas (2002; 2010; 2019). *Valstybės žinios*, 13-467, 142-7261; TAR, 2019-10570.
29.Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (1999, 2012, 2017). *Valstybės žinios*, 30-856; 42-2041; *TAR*, 2017-01075.
30.Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas (1994; 2001). *Valstybės žinios,* 99-1957; 28-890.
31.Lietuvos Respublikos maisto įstatymas (2000). *Valstybės žinios*, 32-893.
32.Lietuvos Respublikos mažmeninės prekybos įmonių nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (2010; 2015). *Valstybės žinios*, 1-31; 2015-21007.
33.Lietuvos Respublikos metrologijos įstatymas (1996; 2006; 2018). *Valstybės žinios*, 74-1768; 77-2966; TAR, 2018-01000.
34.Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (2004). *Valstybės žinios,* 63-2243.
35.Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas (2009, 2016). *Valstybės žinios,* 54-2140, TAR, 2016-20555.
36.Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas (2004; 2016). *Valstybės žinios,* 73-2517; TAR, 2016-26857.
37.Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas (1995; 2004). *Valstybės žinios*, 3-37; 153-5571.
38.Lietuvos Respublikos pašto įstatymas (1999; 2001; 2004; 2012). *Valstybės žinios*, 36-1070; 94-3306; 60-2125; 135-6867.
39.Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas (2002). *Valstybės žinios*, 123-5518.
40.Lietuvos Respublikos radiacinės saugos įstatymas (1999; 2018). *Valstybės žinios*, 11-239; TAR, 2018-11176.
41.Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas (2000, 2013). *Valstybės žinios*, 64-1937; 57-2854.
42.Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas (2000; 2007). *Valstybės žinios*, 92-2883; 128-5213.
43.Lietuvos Respublikos saugiųjų dokumentų ir saugiųjų dokumentų blankų gamybos įstatymas (2003; 2007). *Valstybės žinios*, 61-2758; 125-5094.
44.Lietuvos Respublikos socialinių įmonių įstatymas (2004; 2011; 2019).

Valstybės žinios, 96-3519; 155-7352; TAR, 2019-16065.
45.Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas (2006). *Valstybės žinios*, 17-589.
46.Lietuvos Respublikos statybos įstatymas (1996; 2001; 2016). *Valstybės žinios*, 32-788; 101-3597; 2016-20300.
47.Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas (1996; 2002). *Valstybės žinios*, 55-1287; 123-5512.
48.Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas (1996; 1997; 1998). *Valstybės žinios*, 66-1572; 62-1462; 109-2995.
49.Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas (1994; 1998). *Valstybės žinios*, 63-1231; 112-3099.
50.Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas (1991; 1998; 2003; 2011). *Lietuvos Aidas*, 153; *Valstybės žinios*, 23-593; 67-1940; 63-2853; 38-1804.
51.Lietuvos Respublikos tabako, tabako gaminių ir su jais susijusių gaminių kontrolės įstatymas (1996; 2003). *Valstybės žinios*, 11-281; 117-5317.
52.Lietuvos Respublikos tauriųjų metalų ir brangakmenių valstybinės priežiūros įstatymas (1995; 2015). *Valstybės žinios*, 61-1528; 2015-18478.
53.Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (2012). *Valstybės žinios*, 110-5564.
54.Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (1994; 2002). *Valstybės žinios*, 46-851; 17-649.
55.Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas (2013). *Valstybės žinios,* Nr. 76-3848)
56.Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas (1995; 2004; 2013). *Valstybės žinios*, 107-2391; 21-617; 76-3824.
57.Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymas (1991; 2002). *Lietuvos Aidas*, 215; *Valstybės žinios*, 30-804; 29-1034.
58.Lietuvos Respublikos turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatymas (1999; 2011). *Valstybės žinios*, 52-1672; 86-4139.
59.Lietuvos Respublikos ūkio subjektų, perkančių–parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (2015). TAR, 2015-11209.
60.Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymas (2016). TAR, 2016-18825.
61.Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymas (2003). *Valstybės žinios*, 102-4585.
62.Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos inspekcijos įstatymas (2001). *Valstybės žinios,* 111-4027.
63.Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas (1991; 2004; 2016). *Lietuvos Aidas*, 107; 17-447; *Valstybės žinios,* 171-6295; TAR,

2016-20645.
64.Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas (1994, 2000, 2007). *Valstybės žinios*, 94-1833; 85-2581; 12-488.
65.Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (1999, 2006, 2020). *Valstybės žinios*, 60-1945; 77-2975; *TAR*, 2020-12819.
66.Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (1996; 1999; 2002; 2006; 2017). *Valstybės žinios,* 84-2000; 56-1809; 118-5296; 4-102; TAR, 2017-07550.
67.Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994; 2000; 2008; 2022). *Valstybės žinios*, 55-1049; 91-2832; 113-4290; TAR, 2022-15614.
68.Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas (1996; 2006). *Valstybės žinios*, 71-1706; 82-3254.
69.Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas (2002). *Valstybės žinios*, 56-2225.
70.Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymas (1995; 2002; 2019). *Valstybės žinios*, 63-1582; 35-1164; TAR, 2019-17357.
71.Lietuvos Respublikos žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymas (2002; 2008). *Valstybės žinios*, 72-3009; 81-3174.
72.Lietuvos Respublikos žmogaus audinių, ląstelių, organų donorystės ir transplantacijos įstatymas (1996; 2000; 2004; 2013). *Valstybės žinios*, 116-2696; 1-2; 55-1886; 120-6057.
73.Lietuvos Respublikos žuvininkystės įstatymas (2000; 2004; 2013). *Valstybės žinios*, 56-1648; 73-2527; 71-3579.

Vyriausybės, Seimo, ministerijų, priežiūros institucijų nutarimai

1. 2020 m. gegužės 12 d. Lietuvos Respublikos Seimo protokolinio nutarimo projektas dėl Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIIP-4142(2) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/91658bf0942a11eaa51db668f0092944?jfwid=-jbu3hrfyh [žiūrėta 2021 m. vasario 20 d.].
2. Lietuvos banko valdybos 2021 m. spalio 25 d. nutarimas Nr. 03-188 „Dėl Lietuvos banko finansų rinkos priežiūros tikslais atliekamų patikrinimų nuostatų patvirtinimo“. TAR, 2021-10-27, Nr. 2021-22326.
3. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 146-5870.

4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 94-3779; TAR, 2017-18411.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 185 „Dėl Geresnio reglamentavimo programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 29-1024.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 836 „Dėl Verslą prižiūrinčių subjektų veiklos pagrindinių nuostatų koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 91-3931.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“. *Valstybės žinios*, 53-2613; 92-4374; 89-4657).
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. spalio 24 d. nutarimas Nr. 1304 „Dėl poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams pagrindinių nuostatų koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 127-6403.
9. Aplinkos apsaugos agentūros direktoriaus 2011 m. rugsėjo 9 d. įsakymas Nr. AV-192 „Dėl Ūkio subjektų konsultavimo Aplinkos apsaugos agentūroje tvarkos aprašo patvirtinimo ir atsakingų asmenų paskyrimo“. *Valstybės žinios*, 2012, 34-1688.
10.Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2020 m. liepos 31 d. įsakymas Nr. AD1-226 „Dėl Asmenų konsultavimo aplinkos apsaugos departamente prie Aplinkos ministerijos taisyklių patvirtinimo“. TAR, 2020-08-04, 2020-16879.
11.Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktoriaus 2015 m. sausio 12 d. įsakymas Nr. 1-6 „Dėl Lietuvos teritorijos požeminio vandens proveržio rizikos zonų ribų nustatymo“. TAR, 2015-01-23, 2015-00988.
12.Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2010 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 1V-853 „Dėl Ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“. Informaciniai pranešimai, 11-76; 2022-04-28, 2022-08661.
13.Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus 2014 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. V-334 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos ūkio subjektų veiklos patikrinimų taisyklių patvirtinimo“. TAR, 2014-07-30, 2014-10665.
14.Lošimų priežiūros tarnybos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos direktoriaus 2021 m. gruodžio 9 d. įsakymas Nr. LPT-F732 „Prižiūrimų ūkio subjektų rizikos vertinimo ir valdymo metodika“ [interaktyvus]. Prieiga per

internetą: https://lpt.lrv.lt/uploads/lpt/documents/files/rizikos%20metodika%202021.pdf [žiūrėta 2022 m. gruodžio 17 d.].
15. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2017 m. gegužės 29 d. įsakymas dėl Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros modelio aprašo patvirtinimo Nr. 1V-526 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.rrt.lt/d/del-rizikos-vertinimu-pagristos-ukio-subjektu-veiklos-prieziuros-modelio-apraso-patvirtinimo/ [žiūrėta 2022 m. gruodžio 17 d.].
16. Ūkio ministro ir teisingumo ministro 2015 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. 4-432/1R-169 „Dėl Verslo priežiūros institucijų kontrolinių klausimynų rengimo ir atnaujinimo tvarkos aprašo, Rizikos vertinimu pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairių ir Vienodos ir kokybiškos asmenų konsultavimo praktikos užtikrinimo gairių patvirtinimo“. TAR, 2015-07-16, 2015-11382.
17. Užimtumo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2020 m. gruodžio 16 d. įsakymas Nr. V-488 „Dėl Patikrinimų atlikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2020-12-18, 2020-27844.
18. Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnybos prie Finansų ministerijos direktoriaus 2018 m. birželio 4 d. įsakymas Nr. 1-94 „Dėl Įmonių, turinčių saugiųjų dokumentų ir saugiųjų dokumentų blankų gamybos licencijas, priskyrimo rizikos grupei tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2020-10-13, 2020-21247.
19. Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos direktoriaus 2019 m. liepos 17 d. įsakymas Nr. 1T-92(1.12.E) „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vykdomų tyrimų ir (ar) patikrinimų atlikimo taisyklių patvirtinimo“. TAR, 2019-07-17, 2019-11748.
20. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2019 m. birželio 10 d. nutarimas Nr. O3E-179 „Dėl Ūkio subjektų konsultavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2019-06-10, 2019-09418; 2020-02-17, 2020-03430.
21. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2011 m. lapkričio 10 d. įsakymas Nr. 1V-194 „Dėl Asmenų konsultavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2011, 136-6481.
22. Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos direktoriaus 2021 m. kovo 15 d. įsakymas Nr. 1-68 „Dėl Ūkio subjektų konsultavimo Valstybinėje vartotojų teisių apsaugos tarnyboje tvarkos patvirtinimo“. TAR, 2021-12-31, 2021-27885.

Užsienio valstybių teisės aktai

1. Lenkijos Respublikos įstatymas dėl ekonominės veiklos laisvės [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/71983/72773/F988499889/POL71983.pdf http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/index.html[žiūrėta 2022 m. gegužės 6 d.].

2. Lenkijos Respublikos administracinių procedūrų kodeksas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-act-14-june-1960-code-administrative-procedure-poland-ustawa-z-dnia-14-czerwca-1960 http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/index.html[žiūrėta 2022 m. gegužės 12 d.].

3. Lenkijos Respublikos azartinių lošimų įstatymas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://finanse-arch.mf.gov.pl/documents/766655/6144946/Gambling+Law+v.09.2017.pdf http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/index.html[žiūrėta 2022 m. gegužės 6 d.].

4. Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000518372/ [žiūrėta 2022 m. gegužės 5 d.].

5. Nyderlandų Karalystės bendrasis administracinės teisės įstatymas (*Algemene wet bestuursrecht*) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2022-05-01 http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/index.html[žiūrėta 2022 m. gegužės 6 d.].

6. *Verwaltungsverfahrensgesetz* Vokietijos Federacinės Respublikos amatininkų, prekybininkų ir gamybinio pobūdžio profesinės veiklos kodeksas (vok. *Gewerbeordnung*) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: GewO - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis (gesetze-im-internet.de) [žiūrėta 2022 m. gegužės 5 d.].

7. Vokietijos Federacinės Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas *(vok. Ordnungswidrigkeitengesetz*) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/ [žiūrėta 2022 m. gegužės 5 d.].

8. Vokietijos Federacinės Respublikos viešojo administravimo įstatymas (vok. *Verwaltungsverfahrensgesetz*) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: VwVfG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis (gesetze-im-internet.de) [žiūrėta 2022 m. gegužės 5 d.].

Specialioji literatūra

1. Ayres, I., Braithwaite, J. (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
2. Almond, P., Esbester, M. (2018). Regulatory inspection and the changing legitimacy of health and safety. *Regulation and Governance*, 12, 46–63, https://doi:10.1111/rego.12155.
3. Ambrazevičiūtė, K.; Baltrimas, J.; Mauricė-Mackuvienė, E. (2012). *Teisės į nuosavybę, teisės į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą, vartotojų teisių užtikrinimo problemos*. Vilnius: Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/Teises_i_nuosavybe_uztikrinimo_problemos.pdf [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 12 d.].
4. Anderson, H. (2017). Dawn Raids under Challenge. A Study of the European Commission‘s Dawn Raid Practices in Competition Cases from a Fundamental Rights Perspektive. *Doctoral Dissertation*, Stockholm University.
5. Andrijauskaitė, A. (2016). Teisė būti išklausytam – kelias geresnių administracinių procedūrų. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 31, 555–573.
6. Andrijauskaitė, A. (2017). Creating Good Administration by Persuasion: A Case Study of the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe. *International Public Administration Review*, 15, 3-4, 39–58.
7. Andrijauskaitė, A. (2018). Meduolis ar botagas? Geras administravimas kitaip. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 34, 401–415.
8. Andrijauskaitė, A. (2019). Exploring the penumbra of punishment under the ECHR. *New Journal of European criminal Law*, 10, 4, 363-375 1–13, doi:10.1177/2032284419868789.
9. Andrijauskaitė, A. (2020). Procedural Rights in Lithuanian Administrative Law – (Still) An Uncharted Territory? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.researchgate.net/publication/351347103_Procedural_Rights_in_Lithuanian_Administrative_Law_-_Resistance_Fuelled_by_the_Past [žiūrėta 2022 m. liepos 26 d.].
10. Andrijauskaitė, A. (2022). The Principles of Administrative Punishment under the ECHR. *Doctoral Dissertation*. Social Science, Law (S 001), Vilnius.
11. Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.

12. Andruškevičius, A. (2008). *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai klausimai*. Vilnius.
13. Andruškevičius, A. (2010). Administracinio baudimo santykiai: teisingumo ir protingumo principų poveikis. *Teisė*, 76, 21–34.
14. Andruškevičius, A. (2014). Atsakomybės institutas – administracinių teisės mokslinių tyrimų ir pedagogikos objektas. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vilnius, 279–291.
15. Andruškevičius, A., Paškevičienė, L. (2011). *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
16. Ansell, C. (2020). *The protective State*. Cambridge: Cambridge University Press, https://doi: 10.1017/9781108667081.
17. Arasimavičius, M. (2010). Azartinių lošimų teisinio reguliavimo ypatumai Skandinavijos ir Baltijos valstybėse. Lyginamasis tyrimas. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilnius.
18. Auby, J.-B. (ed.) (2013). *Codification of Administrative Procedure*. Bruylant: Groupe Larcier.
19. Bael, I. V. (2011). *Due Process in EU Competition Proceedings*. Wolters Kluwer International BV, The Netherlands.
20. Bagby, J. W. (1985). Administrative investigations: preserving a reasonable balance between agency powers and target rights. *American Business Law Review*, 1985, https://doi.org/10.1111/j.1744-1714.1985.tb00478.x.
21. Baginska, E. (ed) (2016). *Damage for Violations of Human Rights. A Comparative Study of Domestic Legal Systems*. Springer International Publishing, Switzerland, DOI 10.1007/978-3-319-18950-5.
22. Bailleux, A. (2014). The fiftieth shade of grey. Competition law, "criministrative law" and "fairly fair trials". Iš Weyembergh, A., Galli, F.(ed.) (2014). *Do labels still matter? Blurring boundaries between administrative and criminal law. The influence of the EU*. Brussels: Presses Universitaires de Bruxelles.
23. Bakaveckas, A. (2004). Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos. *Jurisprudencija*, 57(49), 24–33.
24. Bakaveckas, A. (2012) *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*. Vilnius: Leidykla MES.
25. Bakaveckas, A., *et al*. (2005). *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
26. Balčiūnas, L. (2014). Finansų rinkos priežiūros modelių rūšys ir teisinio reguliavimo kaitos tendencijos. *Teisė*, 91, 64–82.

27. Balčiūnas, L. (2020). International Standards, the EU Bank Recovery and Resolution Legal Framework Origins, Objectives and Implementation Issues: Past, Present, Future. *Doctoral Dissertation*. Social Science, Law (S 001), Vilnius.
28. Baležentis, A., Sasnauskas, P., Starkevičius, K. (2019). *Kolūkmetis okupuotos Lietuvos kaime*. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
29. Balkevičius, A. (2017). *Biudžeto rizikos valdymas*. Vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras.
30. Batalli, M., Fejzullahu, A. (2018). Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior. Pécs Journal of International and European Law, I., 26–35.
31. Beyers, M. (ed.) (2001). *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*. Oxford Scholarship Online, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199244027.001.0001.
32. Beinoravičius, D., Vainiutė, M. (2007). Kodifikavimo reikšmė, metodai ir tendencijos. *Jurisprudencija*, 2(92), 13-17.
33. Bentham, J. (1982). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Oxford University Press.
34. Beqiraj (Mihani), P. (2016). The Right to Be Heard in the European Union – Case Law of the Court of Justice of the European Union. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 1, 1, 264–269.
35. Bernatt, M. (2010). Right to Be Heard or Protection of the Confidential Information? Competing Guarantees of Procedural Fairness in the Proceedings Before the Competition Authority. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 3, 3, 53–70.
36. Bernatt, M., Botta, M., Svetlicinii, A. (2018). The Right of Defense in the Decentralized System of EU Competition Law Enforcement: A Call for Harmonization from Central and Eastern Europe. *World Competition*, 41, 3, 309–334.
37. Beumer, E. (2013). The recent landmark cases on the reasonable time requirement: Is the Court caught between Scylla and Charybdis? European Law Blog [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://europeanlawblog.eu/2013/12/09/the-recent-landmark-cases-on-the-reasonable-time-requirement-is-the-court-caught-between-scylla-and-charybdis/ [žiūrėta 2021 m. lapkričio 22 d.].
38. Beumer, E. (2014). The Interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be Heard. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 7, 10, 9–34.

39. Bieliūnienė, L., *et al*. (2014). Galimybės siaurinti teismo funkcijas administracinių teisės pažeidimų procese. Vilnius: Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/ATPP.pdf [žiūrėta 2019 m. vasario 25 d.].
40. Billing, F. M. W. (2016). *The Right to Silence in Transnational Criminal Proceedings. Comparative Law Perspectives*. Springer International Publishing Switzerland. DOI 10.1007/978-3-319-42034-9.
41. Birmontienė, T. (2010a). Ūkinės veiklos laisvės konstitucinė doktrina. Iš *Konstituciniai ekonominės laisvės pagrindai ir kitos konstitucinės jurisprudencijos problemos*: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo teisėjų XIV konferencijos medžiaga. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 10–53.
42. Birmontienė, T. (2010b). Ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai. *Konstitucinė jurisprudencija* // *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2 (18).
43. Black, J. (2001). Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World. *Current legal problems*, 54(1), 103–146, https://doi: 10.1093/clp/54.1.103.
44. Blanc, F. (2012). Moving Away From Total Control in Former Communist Countries – the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming them. *European Journal of Risk Regulation*, 3, 327–341.
45. Blanc, F. (2013). Inspection Reforms: Why, How, And With What Results [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 22 d.].
46. Blanc, F. (2016). From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections. *Doctoral Thesis*. Law, Universiteit Leiden.
47. Blanc, F. (2018). Tools for Effective Regulation: Is "More" Always "Better"? *European Journal of Risk Regulation*, 9, 465–482. doi:10.1017/err.2018.19.
48. Blank, F., Faure, M. (2020). Smart Enforcement in the EU. *Journal of Risk Research*. https://doi.org/10.1080/13669877.2019.1673800.
49. Botta, M. (2019). The Economic Succession Doctrine in Private Enforcement of EU Competition Law: 'Nothing Extraordinary' after Skanska Industrial? *Market and Competition Law Review*, iii, 2, 171–186.
50. Bousta, R. (2013). Who Said There is a 'Right to Good Administration'? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of

Fundamental Rights of the European Union. *European Public Law* 19, 3, 481–488.
51. Bradshaw, S. (2016). Is a trade union an undertaking under EU competition law? *European Competition Journal*, 12, 2-3, 320-340, DOI: 10.1080/17441056.2017.1283568.
52. Braithwaite, J. (1985). *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. State University of New York Press.
53. Bublienė, d., *et al*. (2017). Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje. Vilnius [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf [žiūrėta 2021 m. sausio 9 d.].
54. Busuioc, M. (2013). Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope. *European Law Journal*, 19, 1, 111–125.
55. Butkevičius, L. (2008). Vidinis ir išorinis ūkio subjekto sampratos elementai, arba kas yra „ūkio subjektas“ pagal Europos Bendrijos ir Lietuvos konkurencijos teisę. Iš: *Privatinė teisė: praeitis, dabartis ir ateitis. Liber Amicorum Valentinas Mikelėnas* (red. V. Mizaras). Vilnius: Justitia.
56. Cassese, S. (2012). New Paths for Administrative Law: A Manifesto. *International Journal of Constitutional Law*, 10, 3, 603–613, https://doi.org/10.1093/icon/mos038.
57. Caufman, C., Qian, H. (ed.) (2016). *Procedural Rights in Competition Law in the EU and China*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, DOI 10.1007/978-3-662-48735-8.
58. Clement, M. (2018). Breach of the Right to Good Administration: So What? *ELTE Law Journal*, 1, 19–27.
59. Coglianese, C., Mendelson, E. (2010). Meta-Regulation and Self-Regulation. Iš *The Oxford Handbook of Regulation*, ed. Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M., USA, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.000
60. Craig, P. (2013). A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence. *European Public Law*, 19, 3. 503–524.
61. Craig, P. *et al.* (ed.) (2017). *ReNeual Model Rules on EU Administrative Procedure*. United Kingdom: Oxford University Press.
62. Craig, P., de Burca, G. (2020). *EU Law. Text, Cases, and Material. Seventh Edition*. Oxford University Press.
63. Cuculoska, I. (2018). The Scope of Application of the Charter's Right to Good Administration of the European Union. *Journal of Liberty and*

International Affairs, 3(3), 20–26. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56106-3 [žiūrėta 2021 m. gruodžio 9 d.].
64. Danėlienė, I. (2012). The Right to Good Administration: the Impact of European Union Law on the Development of the Principles of Lithuanian Administrative Law. Iš: Valančius, V. et. al. (2012). *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*: Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 431–452.
65. Danėlienė, I. (2014). Teisė į gerą administravimą: Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos administracinės teisės principų raidai. Iš: Švedas. G. (red.) (2014). *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai: mokslinių straipsnių, skirtų Europos Sąjungos teisės įtakai Lietuvos konstitucinei, administracinei, aplinkos apsaugos, baudžiamajai, civilinei ir civilinio proceso, darbo ir socialinės apsaugos bei finansų teisei, rinkinys*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 423–443.
66. Danėlienė, I., Saudargaitė, I. (2016). Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą. *Teisė*, 99, 92–109, http://dx.doi.org/10.15388/Teise.2016.99.10115.
67. David, A. (2019). *Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht*. Duncker & Humblot, Berlin.
68. De Benedetto, M. (2014). Procedural Powers in Competition Enforcement: A Look at Inspections. *Academic Society for Competition Law Conference Working Papers*, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2463115.
69. De Moor-Van Vugt, A. J. C. (2012). Administrative Sanctions in EU Law. *Review of European Administrative Law*, 5(1), 5–41 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://dare.uva.nl/search?identifier=bed5fe36-3843-4e2d-8eb1-c9f48a9a0363 [žiūrėta 2020 m. vasario 12 d.].
70. Degutis, A. (2014). *Individualizmas ir visuomeninė tvarka*. Monografija. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.
71. Dereškevičiūtė, M. (2013). Procedūrinio teisingumo elementai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Teisė*, 87, 112–126.
72. Deviatnikovaitė, I. (2008). Administracinio poveikio priemonių taikymas kaip viena iš viešojo administravimo subjektų veiklos funkcijų. *Jurisprudencija*, 3(105), 84–89.
73. Deviatnikovaitė, I. (2009). *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia.
74. Deviatnikovaitė, I. (2012) Nepriklausomos reguliavimo institucijos

valstybinio administravimo institucijų sistemoje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
75. Deviatnikovaitė, I. (2021). *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
76. Deviatnikovaitė, I.; Kalašnykas, R. (2007). Parlamentinė kontrolė ir valdžių padalijimo principo įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2(92), 61–67.
77. do Amaral Junior, A., de Almeida, L., Klein Vieira, L. (ed.) (2020). *Sustainable Consumption. The Right to a Healthy Environment*. Springer Nature Switzerland AG, https://doi.org/10.1007/978-3-030-16985-5.
78. Dragos, D. C., Neamtu, B. (ed.) (2014). *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer Verlag Berlin Heidelberg.
79. Driukas, A. (2018). Materialiosios privatinės teisės terminai. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
80. Dumbrytė-Ožiūnienė, M. (2020). Privilege against Self-Incrimination: the Dilemma of the Appropriate Standards in Competition Law. *International Comparative Jurisprudence*, 6, 2, 141–153. DOI: http://dx.doi.org/10.13165/j.icj.2020.12.004.
81. Evans, B. C. L. (2015). *The Rights to Good Administration at the Crossroads of the Variuos Sources of Fundamental Rights in the EU Integrated Administrative System*. Baden Baden, Germany: Nomos.
82. Flattery, J. (2010). Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing. *The Competition Law Review*, 7, I, 53–81.
83. Gailiūnienė, U. (2013). Atsakomybė už viešojo administravimo subjektų asmenims padarytą žalą Lietuvoje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
84. Galetta, D.-U. *et al*. (2015a). The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies. Study. European Union, Brussels [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a981d92-c0d5-11e5-9e54-01aa75ed71a1/language-en [žiūrėta 2020 m. vasario 12 d.].
85. Galetta, D.-U. *et al*. (2015b). The General Principles of EU Administrative Procedural Law. Study. European Union, Brussels [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf [žiūrėta 2021 m. gruodžio 10 d.].

86. Gedmintaitė, A. (2016). Teisėtų lūkesčių apsaugos principas viešojoje teisėje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
87. Giappichelli, G. (ed.) (2019). *Banking Supervision and Criminal Investigations*. Switzerland: Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-030-12161-7.
88. Gnes, M. (2019). Basic Principles of Administrative Procedure According to EU Law and their Influence on National Administrative Procedural Laws [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://ejtn6r2.episerverhosting.com/PageFiles/17840/GnesEjtn9Apr2019.pdf [žiūrėta 2021 m. gruodžio 10 d.].
89. Gogolis, N. (2020). *Revizorius*. Kauno r.: UAB „Ramduva“.
90. Grabovsky, P. (2017). Meta-regulation. Iš *Regulatory Theory*, ed. Drahos, P., ANU Press, Australia, 149–161, http://dx.doi.org/10.22459/RT.02.2017.
91. Grebliauskas, A. *et al*. (2008). *Lošimų reguliavimas*. Tarpdisciplininė azartinių lošimų studija. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Žara.
92. Gruodis, P. (2017). Kredito įstaigų veiklos reguliavimas mokesčių teisės normomis. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S), Vilnius.
93. Gunningham N., Grabovsky, P. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
94. Gunningham N., Sinclair, D. (2017) Smart Regulation. Iš *Regulatory Theory*, ed. Drahos, P., ANU Press, Australia, http://dx.doi.org/10.22459/RT.02.2017.
95. Gunningham, N. (2010). Enforcement and Compliance Strategies. Iš: Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M. (ed.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, https://doi: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.003.0007.
96. Gunningham, N. (2011). Enforcing Environmental Regulation. *Journal of Environmental Law*, 23:2, 169–201, https:// doi:10.1093/jel/eqr006.
97. Hampton, P. (2005). Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/other_documents/bud_bud05_hampton.cfm [žiūrėta 2020 m. liepos 22 d.].
98. Harlow, C., Rawlings, R. (2010). Nacional Administrative Procedures in a European Perspective: Pathways to a Slow Convergence. *Italians Journal Public Law*, 2, 2, 215–258 [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

http://www.ijpl.eu/archive/2010/issues-21/national-administrative-procedures-in-a-european-perspective-pathways-to-a-slow-convergence [žiūrėta 2021 m. gruodžio 10 d.].
99. Hartmann, L. (2020). *Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts. Theoretische und Dogmatische Grundlagen*. Mohr Siebeck, Leinen.
100. Hodges, C. (2015). *Law and Corporate Behaviour. Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics.* Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
101. Ibrahim, A. A. (2015). Re-evaluation of the Concept of Economic Activity for the Purpose of EU Competition Rules: the Need for Modernisation. *European Competition Journal*, 11, 1, 265–286, http://dx.doi.org/10.1080/17441056.2015.1033208.
102. Jablonskaitė-Martinaitienė, I. (2015). Pagrindinių teisių apsauga Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje: Quo Vadis? Iš: *Svarbūs Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos aspektai (2004-2014). Leidinys, skirtas Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dešimtmečiui paminėti* (2015). Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 31–55.
103. Janeckaitė, R. (2022). Europos Sąjungos vidaus rinkos laisvių ir konkurencijos taisyklių poveikis Lietuvos sveikatos apsaugos sistemos organizavimui ir reguliavimui. *Daktaro disertacija*. Vilniaus universitetas. Socialiniai mokslai, teisė (S 001).
104. Jansen, O. (ed.) (2013). *Administrative Sanctions in the European Union*. Intersentia: Cambridge-Antwerp-Portland.
105. Jansen, O., Langbroek, P. M. (ed.) (2007). *Defence Rights during Administrative Investigation: A Comparative Study Into Defence Rights During Administrative Investigations Against EU Fraud In England Wales, Germany, Italy, The Netherlands, Romania, Sweden And Switzerland*. Intersentia: Antwerpen-Oxford.
106. Jansen, O., Schoendorf-Haubold, B. (ed.) (2011). *The European Composite Administration*. Intersentia: Cambridge-Antwerp-Portland.
107. Jarašiūnas, E. (2020). Bendrieji Europos Sąjungos teisės principai Europos Sąjungos teisingumo Teismo jurisprudencijoje: kai kurios vartojimo, „įkvėpimo“ šaltinių ir norminio pobūdžio funkcijų problemos. Iš *XXI amžiaus iššūkiai tarptautinei teisei. Liber Amicorum Sauliui Katuokai*. 2020, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 105–140.
108. Jarašiūnas, E., Sinkevičius, V., Žilys, J., Vainiutė, M. (ed.) (2017). *Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis*. VĮ Registrų centras, Vilnius.
109. Jarašiūnas, R., Sinkevičius, V., Žilys, J., Vainiutė, M. (2012). *Lietuvos*

konstitucinė teisė. Liber Amicorum Juozui Žiliui. Vadovėlis. Mykolo Romerio universitetas.
110. Jarukaitis, I. (2014). Europos Sąjungos ekonominė konstitucija kaip papildoma Lietuvos Respublikos Konstitucijos dimensija: tyrimų kontūrai. *Teisės problemos*, 2 (84), 26–99.
111. Jarukaitis, I. (2022). Vidaus rinkos laisvių ir pagrindinių teisių santykis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje. *Teisė*, 125, 27–55, https://doi.org/10.15388/Teise.2022.125.2.
112. Julicher, M., etc. (2019). Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared. *Utrecht Law Review Protection*, 15, 1, 1–25, http://doi.org/10.18352/ulr.490.
113. Justickis, V., Valickas, G. (2006). *Procedūrinis teisingumas Lietuvos kriminalinėje justicijoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
114. Juškevičiūtė-Vilienė, A. (2015). Lietuvos, Lenkijos ir Vokietijos ūkinės veiklos laisvės konstitucinių pagrindų lyginamieji aspektai. *Teisė*, 96, 162–186.
115. Juškevičiūtė-Vilienė, A. (2017). Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės, lyginamosios įžvalgos. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
116. Kalėda, S. L. (2017). The Role of the Principle of Effective Judicial Protection in Relation to Website Blocking Injunctions. *JIPITEC*, 8, 216–225.
117. Kanska, K. (2004). Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*, 10, 3, 296–326.
118. Kargaudienė, A. (2006). Europos Sąjungos pagrindinių teisų chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija*, 4(82), 40–45.
119. Kidron, E. Y. (2018). Understanding Administrative Sanctioning as Corrective Justice. *University of Michigan Journal of Law Reform.* 51, 2, 313–355.
120. Kilpatrick, B., Kobel, P., Kellezi, P. (ed.) (2016). *Transactional Resolutions of Antitrust Proceedings with Due Process and Fundamental Rights & Online Exhaustion of IP Rights*. Switzerland: Springer. DOI 10.1007/978-3-319-27158-3.
121. Kristjansdottir, M. V. (2016). Geras administravimas kaip pagrindinė teisė [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.infolex.lt/teise/Default.aspx?id=20&item=doc&aktoid=1333530

&nr=2 [žiūrėta 2021 m. gruodžio 5 d.].
122. Kubiliūtė, D. (2021). Reikalavimai tvarumo rizikų politikai pagal ES Reglamentą Nr. 2019/2088 „Dėl su tvarumu susijusios informacijos atskleidimo finansinių paslaugų sektoriuje“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.teise.pro/index.php/2021/04/30/d-kubiliute-reikalavimai-tvarumo-riziku-politikai-pagal-es-reglamenta-nr-2019-2088-del-su-tvarumu-susijusios-informacijos-atskleidimo-finansiniu-paslaugu-sektoriuje/ [žiūrėta 2021 m. lapkričio 12 d.].
123. Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C. (2020). *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*. Oxford University Press. DOI:10.1093/oso/9780198826491.001.0001.
124. Kūris, E. (2005). Ūkinės veiklos laisvė, sąžininga konkurencija ir bendra tautos gerovė (Konstitucijos 46 straipsnio jurisprudencinis komentaras). *Jurisprudencija*, 64(56), 56–73.
125. Kūris, E. (ed.) (2015). *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*. Šiauliai: AB „Titnagas“.
126. Lanza, E. (2008). The Right to Good Administration in the European Union. Roots, Rationes and Enforcement in Antitrust Case-law. *Teoria del Diritto e dello Stato*, 1-2-3, 479–490.
127. Lasagni, G. (2019). *Banking Supervision and Criminal Investigation. Comparing the EU and US Experiences*. Springer International Publishing Switzerland, https://doi.org/10.1007/978-3-030-12161-7.
128. Lastauskienė, G. (2003). Teisinė sankcija kaip daugiareikšmė teisinė kategorija. *Jurisprudencija*, 41(33), 7–16.
129. Lastauskienė, G., Latvelė, R., Machovenko, J. (2020). *Teisės teorija*. Vilniaus universiteto vadovėlis. Vilniaus universiteto leidykla.
130. Laužikas, E. et. al. (2002). *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras, II tomas*. Justitia, Vilnius, 2002.
131. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 30 (2015). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, 423–569.
132. Ligeti, K., Marletta, A. (ed.) (2019). *Punitive Liability of Heads of Business in the EU: a Comparative Study*. Wolters Kluwer Italia, Milano.
133. Limantė, A. (2011). Konkrečios sąsajos reikalavimas ieškiniuose dėl Europos Sąjungos teisės akto panaikinimo. *Teisė*, 81, 29–43.
134. Lodge, M. (2008). Regulation, the Regulatory State and European Politics. *West European Politics*, 31, 1–2, 280–301, https://doi: 10.1080/01402380701835074.
135. Lorenz, M. (2013). *An Introduction to EU Competition Law*.

Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/CBO9781139087452.
136. Macrory, R. (2010). Reforming Regulatory Sanctions – Designing a Systematic Approach. Iš: Oliver, d., Prosser, T. ir Rawlings, R. (ed.). *The Regulatory State: Constitutional Implications*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 229–242, https://doi:10.1093/acprof:oso/9780199593170.003.0001.
137. Macrory, R. B. (2006). Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Final Report [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121205164501/http:/www.bis.gov.uk/files/file44593.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
138. Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 14:3, 77–101, https://doi.org/10.1080/01402389408425031.
139. Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2) 139–167.
140. Makauskaitė, G. (2013). Visuomenės teisės susipažinti su oficialiais neskelbtais dokumentais ribojimų pagrindai ES ir ES valstybių narių teisėje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
141. Makkai, T., Braithwaite, J. (1994). Reintegrative Shaming and Compliance with Regulatory Standards. *Criminology*, 32, 361–385.
142. Malinauskaitė, J. (2020). *Harmonisation of EU Competition Law Enforcement*. Springer Nature Switzerland AG, https://doi.org/10.1007/978-3-030-30233-7.
143. Marique, Y., Slautsky, E. (2021). Resistance to Transplants in the European Administrative Space. *Review of European Administrative Law*, 14, 1, 7–36, DOI: 10.7590/187479821X16190058548718 1874-7981 2021.
144. Markevičiūtė, M. (2015). Administracinį baudimą vykdančių subjektų sistema. *Teisė*, 95, 123–139.
145. Markevičiūtė, M. (2016). Kaltė kaip juridinių asmenų administracinio baudimo sąlyga. *Teisė*, 100, 81–101.
146. Markevičiūtė, M. (2022). Administracinės atsakomybės samprata ir teisinio reguliavimo modelis Lietuvoje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, Teisė (001), Vilnius.
147. Marong, A. B. M. (2003). From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development. *Georgetown International Environmental Law Review*, 16(1), 21–76.
148. Mascini, P. (2013). Why Was the Enforcement Pyramid So Influential? And What Price Was Paid? *Regulation and Governance*, 7, 48–60,

https://doi:10.1111/rego.12003.
149. Mauricė-Mackuvienė, E. (2013). Išvada dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio papildymo ir įstatymo papildymo 36(8) straipsniu įstatymo projekto. *Teisės aktualijos*, 2, 22–26 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/aktualijos-13_2_Nr2.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
150. Medelienė, A., Sudavičius, B. (2011). *Mokesčių teisė. Vadovėlis*. VĮ Registrų centras: Vilnius.
151. Meyerson, D., Mcakenzie, C. (2018). Procedural Justice and the Law. *Philosophy Compass*, 13, 12, 1–11. DOI: 10.1111/phc3.12548.
152. Meyerson, D., Mcakenzie, C., MacDermott, T. (ed.) (2021). *Procedural Justice and Relational Theory Empirical, Philosophical, and Legal Perspectives*. Routledge, London, New York, DOI: 10.4324/9780429317248.
153. Meškauskaitė, L. (2018). *Žiniasklaidos teisė. Visuomenės informavimo teisė: teoriniai ir praktiniai aspektai.* Antrasis papildymas leidimas. VĮ Registrų centras: Vilnius.
154. Michalek, M. (2015). Right to Defence in EU Competition Law: the Case of Inspections. Warsaw: *University of Warsaw Faculty of Management Press* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: 63-15 Righy to defence-Micha<0142>ek, CARS 18-okladka.indd (uw.edu.pl) [žiūrėta 2021 m. rugpjūčio 13 d.].
155. Mierauskas, P. (2017). *Aplinkosauga: Šiuolaikinio valdymo iššūkiai*. Vilnius, VĮ Registrų centras.
156. Mietulis, A., Suarez, P. (2020). Principle of Good Administration through the lens of law of European Union and Member States national legislation. Stockholm [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.researchgate.net/publication/346631054_Principle_of_Good_Administration_through_the_lens_of_law_of_European_Union_and_Member_States_national_legislation [žiūrėta 2021 m. rugpjūčio 13 d.].
157. Mikelėnas, V. *et al.* (2002). *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso Antrosios knygos komentaras*. Vilnius: Justitia.
158. Mikelėnienė, D., Mikelėnas, V. (1999). *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Vilnius: Justitia.
159. Milašiūtė, V. (2014). Juridinių ir fizinių asmenų lygiateisiškumo baudžiamajame procese problema: teisė neduoti parodymų prieš save pagal Europos tarybos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnį. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*.

Vilnius, 663–678.
160. Mišcenic, E., Raccah, A. (ed.) (2016). *Legal Risk in EU Law*. Switzerland: Springer.
161. Montini, M. (2020). Designing Law for Sustainability. Iš Mauerhofer, V., Rupo, D., Tarquinio, L. (ed.). (2020). *Sustainability and Law. General and Specific Aspects*. Springer Nature Switzerland AG. https://doi.org/10.1007/978-3-030-42630-9, 33–48.
162. Morosini, F., Marceau, G. (2013). The Status of Sustainable Development in the Law of the World Trade Organization. In: Celli, U. J., Basso, M., Amaral, A. J. (eds). *Arbitragem e comércio internacional: estudos em homenagem a Luiz Olavo Baptista*. Quartier Latin, São Paulo, 59–92.
163. Moss, D., Cisternino, J. (ed.) (2009). *New Perspectives on Regulation*. The Tobin Project, One Mifflin Place, Cambridge.
164. Murphy, K. (2017). Procedural Justice and its Role in Promoting Voluntary Compliance. Iš *Regulatory Theory*, ed. Drahos, P., ANU Press, Australia, http://dx.doi.org/10.22459/RT.02.2017.
165. Nasutavičienė, J. (2012) *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje įtvirtintų įmonių teisių apsaugos problemos ES konkurencijos teisėje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
166. Navickaitė-Sakalauskienė, I. (2020). Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija įtvirtintos individualių teisių apsaugos sistemos ypatumai ir jos taikymo ribos. Iš *XXI amžiaus iššūkiai tarptautinei teises. Liber Amicorum Sauliui Katuokai*. 2020, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 177-202.
167. Norkus, I. (2001). Draudžiami susitarimai pagal Europos Bendrijos konkurencijos teisę. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai (teisė) (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
168. Novikovas, A. (2023). Ūkio subjektų administracinės atsakomybės ypatumai. Iš: *Visuomenės pokyčiai ir teisė. Liber Amicorum Vytautui Šlapkauskui* (red. E. Bilevičiūtė, R. Petkuvienė). Mykolo Romerio universitetas: UAB „Šiaulių spaustuvė“.
169. Obudu, O. (2006). The Boundaries of EC Competition Law: The Scope of Article 81. Oxford Scholarship Online, doi: 10.1093/acprof:oso/9780199278169.001.0001 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199278169.001.0001/acprof-9780199278169-chapter-3#acprof-9780199278169-note-132 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 7 d.].
170. Ogus, A. I. (2004). *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Hart

Publishing: Oxford-Portland Oregon.
171. Ottow, A. (2015). *Market and Competition Authorities*. Oxford University Press.
172. Paškevičienė, L. (2019). Administracinės diskrecijos ir jos kontrolės apimtis ribojant teisę gauti informaciją dėl institucijų interesų. Iš Sudavičius, B. (red.) (2019). *Teisės viršenybės link*. Vilniaus universiteto Teisės fakultetas, 213–260.
173. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2004). *Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Vilniaus universitetas.
174. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2005). *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia.
175. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2009). Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė,* Nr. 72, 82–95.
176. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2010). Atsakingo valdymo principas bei jo procesinės garantijos. Iš: Valančius, V. (2010). *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.
177. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2014). Europos teisės įtaka veiksmingos teisminės gynybos principui Lietuvos teisėje. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vilnius, 395–421.
178. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2021). Administrative Liability in Lithuania: The Model of Corporate Administrative Liability. Iš: Švedas, G.; Murauskas, D. (ed.) (2021). *Legal Developments During 30 Years of Lithuanian Independence. Overview of Legal Accomplishments and Challenges in Lithuania*. Switzerland: Springer, 261–285, https://doi: 10.1007/978-3-030-54783-7.
179. Paužaitė-Kulvinskienė, J., Andrijauskaitė, A. (2020). The Pan-European General Principles of Good Administration in Lithuania. A Success Story with Caveats, 560–582. Iš: A Stelkens, U., Andrijauskaitė, A. (ed). (2020). *Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles, and Effectiveness*. Oxford: Oxford University Press.
180. Peers, S., etc. (ed). (2014). *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary.* Hart Publiching: Oxford and Portland, Oregon.
181. Perez, O., Barak-Erez, D. (2015). The Administrative State Goes Global. Iš Michael A. Helfand, M. A. (ed.) (2015). *Negotiating State and Non-state Law: The Challenges of Global and Local Legal Pluralism*. Cambridge University Press, 134–171, DOI: 10.1017/CBO9781316018132.007.

182. Perrone, A. (2020). EU Market Abuse Regulation: The Puzzle of Enforcement. *European Business Organization Law Review*. Springer, 1–14.
183. Petkevičius, P. (2003). *Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
184. Rabinovici, I. (2012). The Right to Be Heard in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *European Public Law*, 18, 1, 149–173.
185. Ragulskytė-Markovienė, R. (2005). *Aplinkos teisė. Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius, „Eugrimas".
186. Raipa, A., *et al*. (2016). *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
187. Raižys, D., Nasutavičienė, J. (2018). Teisės neduoti prieš save parodymų užtikrinimas mokesčių administravimo procedūrose. *Teisės apžvalga. Law Review*, 2(18), 114–129, https://doi.org/10.7220/2029-4239.18.7.
188. Raižys, D., Urbonas, D. (2010). Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 3, 51–74.
189. Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Harvard University Press.
190. Rorie, M. (2015). Responsive Regulation. Iš Criminology and Criminal Justice, Criminological Theories, Police and Policing. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199935383.013.109.
191. Rosas, A. (2012). When is the EU Chartes of Fundamental Rights Applicable at national level? *Jurisprudencija*, 19(4), 1269–1288.
192. Sakellaraki, A. (2021). „You have the right to remain silent" during punitive administrative proceedings, CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://europeanlawblog.eu/2021/02/25/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c%E2%80%91481-19-db-v-consob/ [žiūrėta 2021 m. lapkričio 26 d.].
193. Sanchez-Graells, A., Anchustegui, I. H. (2015). Revisiting the Concept of Undertaking from a Public Procurement Law Perspective – A Discussion on EasyPay and Finance Engineering. SSRN [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2695742 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 7 d.].
194. Sands, P., Peel, J., Fabra, A., Mackenzie, R. (ed.) (2012). *Principles of International Environmental Law*. 3rd Edition. Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/CBO9781139019842.
195. Schwarze, J. (2004). Judicial Review of European Administrative Procedure. *Law and Contemporary Problems*, 68, 1, 85–105.

196. Schwarze, J. (2012). European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon. *European Public Law*, 18, 2, 285–304.
197. Seerden, R. (ed.) (2012). *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States. A Comparative Analysis. Third Edition*. Cambridge, Intersentia: Metro.
198. Sinclair, U. (2022). *Džiunglės*. Vilnius: Aukso žuvys.
199. Smith, A. (1776). The Wealth of Nations [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://rauterberg.employee.id.tue.nl/lecturenotes/DDM110%20CAS/Smith-1776%20Wealth%20of%20Nations.pdf [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 2 d.].
200. Soloveičikas, D. (2004). *Juridinių asmenų baudžiamoji atsakomybė (lyginamieji aspektai).* Vilnius: Justitia.
201. Spapens, A. C. M., Peters, M., Van Daele, D. (2015). Administrative approaches to crime. Administrative measures based on regulatory legislation to prevent and tackle (serious and organized) crime. Legal possibilities and practical applications in 10 EU Member State. Den Haag: Dutch Ministry of Security and Justice [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://administrativeapproach.eu/publications/sed-magna-purus-fermentum-eu [žiūrėta 2022 m. gegužės 5 d.].
202. Staroňová, K. (2017). Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries. *European Journal of Risk Regulation*, 8(4), 723–742, https://doi:10.1017/err.2017.56.
203. Stasi, M. L. (2013). Competition Proceedings and Fundamental Rights: Another Piece of the Puzzle. ERA Forum, 14, 1–8. https://doi.org/10.1007/s12027-013-0291-2.
204. Stelkens, U., Andrijauskaitė, A. (2017). Europos Tarybos kuriama pridėtinė vertė administracinei teisei: bendrų europinių gero administravimo nuostatų vystymas ir jų reikšmė Europos Tarybos valstybių narių nacionalinei teisei. *Teisė*, 104, 52–74.
205. Stelkens, U., Andrijauskaitė, A. (ed). (2020). *Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles, and Effectiveness*. Oxford: Oxford University Press.
206. Stiglitz, J. E. (2009). Regulation and Failure. Iš *New Perspectives on Regulation*. Ed. Moss, D., Cisternino, J. The Tobin Project, One Mifflin Place, Cambridge.
207. Stiglitz, J. E. (2010). Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation. Iš *Government and Markets. Toward a New Theory of Regulation*. Ed. Balleisen, Moss, D. Cambridge University Press, 13–51. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511657504.002

208. Strange, T., Bayley, A. (2008). Sustainable Development. Linking Economy, Society, Environment. OECD [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264055742-en.pdf?expires=1635755033&id=id&accname=guest&checksum=B160F7809C88158E1E993D8F97498913 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 1 d.].
209. Surgailis, Ž. (2016). Turinio viršenybės prieš formą principo mokestiniuose santykiuose taikymas viešojo administravimo subjektams keliamų bendrųjų reikalavimų kontekste. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 30, 2015, 387–404.
210. Šamanskas, S. (2018). Ūkinės (verslo) veiklos reguliavimas kaip žmogaus teisė į sveiką ir saugią aplinką užtikrinimas. *Jurisprudencija*, 25(1), 133–153, https://doi.org/10.13165/JUR-18-25-1-06.
211. Šedbaras, S. (2002). Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos. *Jurisprudencija*, 32(24), 41–53.
212. Šedbaras, S. (2005). *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia.
213. Šedbaras, S. (2006). *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia.
214. Šimkūnas, M. (2002). Administracinė teisena: atsakomybėn traukiamo asmens teisių apsaugos problemos. *Justitia*, 3–4, 7–12.
215. Švirinas, D. (2004). *Vertikaliųjų susitarimų reglamentavimas konkurencijos teisėje*. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
216. Tamošiūnaitė-Samaitienė, E. (2018). Verslo perdavimo samprata pagal Direktyvą 2001/23/EB. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (S 01), Vilniaus universitetas.
217. Thorson, B. (2016). *Individual Rights in EU Law*. Switzerland: Springer.
218. Tyler, T. R. (1988). What is Procedural Justice Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures. *Law & Society Review*, 22(1), 103-136.
219. Tilindytė, L. (2012). *Enforcing Health and Safety Regulation. An Comparative Economic Approach*. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia.
220. Tonna-Barthet, C., O'Carroll, L. (2020). Procedural Justice in the Age of Tech Giants – Justifying the EU Commission's Approach to Competition Law Enforcement. *European Competition Journal*, 16, 2-3, 264–280, https://doi.org/10.1080/17441056.2019.1706397.
221. Tosato, G. L., Bellodi, L. (ed.) (2006). *EU Competition Law. Volume I. Procedure. Antitrust-Mergers-State Aid*. Claeys and Casteels.
222. Tridimas, T. (2007). The *General Principles of EU Law*. Second Edition. Oxford University Press.

223. Trimarchi, M. (2012). The Impact of Article 41 of the EU Charter of Fundamental Rights on Italian Administrative Law: Some Observations, 1–25 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/05_10_2012_19_20-Trimarchi.pdf [žiūrėta 2021 m. gruodžio 17 d.].
224. Turno, B., Zawłocka-Turno, A. (2012). Legal Professional Privilege and the Privilege Against Self-Incrimination in EU Competition Law after the Lisbon Treaty – Is It Time for a Substantial Change? *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 5(6), 193–214.
225. Urbonas, D. (2005). Administracinės sankcijos kai kurioje Europos Sąjungos valstybėse: samprata, tipologija ir taikymo principai. *Jurisprudencija*, 70(62), 42–53.
226. Urbonas, D. (2007). *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas*. Daktaro disertacija. Vilnius.
227. Urbonas, D. (2013). Administracinių sankcijų konstitucinis legitimumas. Iš: Mesonis, G. (sud.) (2013). *Viešosios teisės raida: de jure ir de facto problematika*. Mokslo studija. Vilnius: leidykla MES, 169–188.
228. Urmonas, A., Kanapinskas, V. (2010). The Supervision of Business Entities in Lithuania: Key Problems of the Legal Regulation and Possible Solutions. *Jurisprudencija*, 3(121), 317–327.
229. Vageris, R. (2005). *Rizikos analizės vadovas*. Vilnius: Vaga.
230. Vaicekauskienė, L., Šepetys, N. (sud.) (2016). *Lietuvių kalbos ideologija: norminimo idėjų ir galios istorija*. Vilnius: Naujasis židinys-Aidai.
231. Vaišvila, A. (2009). *Teisės teorija. Vadovėlis. Trečiasis, pataisytas ir papildytas leidimas*. Vilius: Justitia.
232. Valančius, V. (ed.) (2004). *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia.
233. Valantiejus, G. (2019). *Muitų teisinis reguliavimas tarptautinėje prekyboje tarp Europos Sąjungos ir Kinijos Liaudies Respublikos, Rusijos Federacijos bei Indijos Respublikos: teoriniai ir praktiniai aspektai*. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
234. Valickas, G. et. al. (2013). *Procedūrinis teisingumas ir žmonių pasitikėjimas teisėsaugos pareigūnais bei institucijomis*. Monografija, Vilniaus universitetas.
235. Van Loo, R. (2019). Regulatory Monitors: Policing Firms in the Compliance Era. *Columbia Law Review*, 119, 2, 369–444.
236. Veličkaitė, D. (2019). Viešasis interesas ir jo įgyvendinimo sąlygos architektūros srityje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (S 001),

Vilniaus universitetas.
237. Veljanovski, C. (2010). Economic Approaches to Regulation. Iš *The Oxford Handbook of Regulation*, ed. Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M., USA, Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.000.
238. Verbickas, M. (2021). Naujųjų technologijų įtaka sveikatos teisei. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, Teisė (S 001), Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
239. Vermeulen, G., De Bondt, W., Ryckman, C. (2012). *Rethinking International Cooperation in Criminal Matters in the EU, Moving Beyond Actors, Bringing Logic Back, Footed in Reality*. Antwerp: Maklu.
240. Vitkutė, E. A. (2014). EU Initiative of Better Regulation and its Status in Lithuania. *European Integration Studies*, 8, 28–38. https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.8.6745.
241. Vitkutė, E. A. (2020). Profesinė savivalda Lietuvos viešojoje teisėje. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (S 001), Vilniaus universitetas.
242. Voermans, W. J. M. (2017). Legislation and Regulation. Iš *Handbook of Legislation,* ed. H. Xanthaki & U. Karpen.
243. Voje, J. (2020). The Limits to the Participation of the Taxpayer in Tax Dispute Resolution Procedure Under the Dispute Resolution Directive. *Intertax*, 48, 2, 157–176.
244. Weyembergh, A., Joncheray, N. (2016). Punitive Administrative Sanctions and Procedural Safeguards. A Blurred Picture that Needs to Be Adressed. *New Journal of European Criminal Law*, 7, 2, 190–209 [interaktyvus. Žiūrėta 2018-12-05]. Prieiga per internetą: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/203228441600700208>.
245. White, S. (2009). *Rights of the Defence in Administrative Investigations: Access to the File in EC Investigations*. Review of European Administrative Law, 2, 1, 57–69.
246. Zaleskis, J. (2019). *Europos Sąjungos Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas ir asmens duomenų teisė*. Monografija. Vilnius, Registrų centras.
247. Žalimienė, S. (2015). Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos turinio paieškos. *Teisė*, 97, 57–72.
248. Žalimienė, S. ir kt. (2019). *Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymas supra- ir nacionaliniu lygmenimis*. Kolektyvinė monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
249. Žilinskas, T. (2007). Draudimo veiklos priežiūros teisinio reguliavimo raida atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę (1990–2007 m.). *Jurisprudencija*, 4(94), 81–88.
250. Žilinskas, T. (2009). Finansų rinkų priežiūros konsolidacija ir galima

jos įtaka draudimo priežiūros veiklai. *Socialinių mokslų studijos,* 1(1), 113–128.
251. Žilinskienė, L. (2022). Komunalinių atliekų tvarkymo teisinio reguliavimo problemos. *Daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, teisė (S 001), Mykolo Romerio universitetas.

Teismų praktika

Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai

1. *Funke prieš Prancūziją,* [EŽTT], Nr. 10828/84, [1993-02-25]. ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001082884.
2. *Murray prieš Jungtinę Karalystę,* [EŽTT], Nr. 18731/91, [1994-10-28]. ECLI:CE:ECHR:1996:0208JUD001873191.
3. *Saunders prieš Jungtinę Karalystę,* [EŽTT], Nr. 19187/91, [1996-12-17]. ECLI:CE:ECHR:1996:1217JUD001918791.
4. *Vladimir Kharitonov prieš Rusiją*, [EŽTT], Nr. 10795/14, [2020-06-23].
5. *OOO Flavus ir kiti prieš Rusiją*, [EŽTT], Nr. 12468/15, [2020-06-23]. ECLI:CE:ECHR:2020:0623JUD001246815.
6. *Bulgakov prieš Rusiją*, [EŽTT], Nr. 20159/15, [2020-06-23]. ECLI:CE:ECHR:2020:0623JUD002015915.
7. *Engels prieš Rusiją*, [EŽTT], Nr. 61919/16, [2020-06-23]. ECLI:CE:ECHR:2020:0623JUD006191916.
8. *Kesko Senukai prieš Lietuvą,* [EŽTT], Nr. 19162/19, [2023-04-02]. ECLI:CE:ECHR:2023:0404JUD00191621.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai

1. *A. W. ir Remedia prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-680/16 P, [2019-03-27]. ECLI:EU:C:2019:257.
2. *Aalborg Portland ir kt. prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ir C-219/00 P, [2004-01-07]. ECLI:EU:C:2004:6.
3. *AceaElectrabel Produzione SpA prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-480/09, [2010-12-16]. ECLI:EU:C:2010:787.
4. *Aéroports de Paris prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-82/01 P, [2002-10-24]. ECLI:EU:C:2002:617.
5. *AG2R Prévoyance prieš Beaudout Père et Fils SARL* [ESTT], Nr. C-437/09, [2011-03-03]. ECLI:EU:C:2011:112.
6. *Agrobet CZ* [ESTT], Nr. C-446/18, [2020-05-14]. ECLI:EU:C:2020:369.
7. *Alliance One International Inc.* [ESTT], Nr. C-628/10 P ir C-14/11 P, [2012-07-19]. ECLI:EU:C:2012:479.

8. *ARBED prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-176/99 P, [2003-10-2]. ECLI:EU:C:2003:524.
9. *Aurubis Balgaria AD prieš Nachalnik na Mitnitsa Stolichna* [ESTT], Nr. C-546/09, [2011-03-31]. ECLI:EU:C:2011:199.
10. *Baustahlgewebe GmbH prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-185/95 P, [1998-12-17]. ECLI:EU:C:1998:608.
11. *Becu ir kt.* [ESTT], Nr. C 22/98, [1999-09-16 d.]. ECLI:EU:C:1999:419.
12. *Belgija ir Forum 187 prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-182/03 ir C-217/03, [2006-06-22]. ECLI:EU:C:2006:416.
13. *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht prieš Ewald Baumeister* [ESTT], Nr. C-15/16, [2018-06-19]. ECLI:EU:C:2018:464.
14. *Cassa di Risparmio di Firenze ir kt.* [ESTT], Nr. C-222/04, [2006-01-10]. ECLI:EU:C:2006:8.
15. *CHEP Equipment Pooling NV prieš Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* [ESTT], Nr. C-396/20, [2021-10-21]. ECLI:EU:C:2021:867.
16. *Compass-Datenbank* [ESTT], Nr. C-138/11, [2012-07-12]. ECLI:EU:C:2012:449.
17. *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* [ESTT], Nr. C-217/05, [2006-12-14]. ECLI:EU:C:2006:784.
18. *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* [ESTT], Nr. C-74/16, [2017-06-27]. ECLI:EU:C:2017:496.
19. *Dalmine prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-407/04 P, [2007-01-25]. ECLI:EU:C:2007:53.
20. *DB prieš Consob* [ESTT], Nr. C-481/19, [2021-02-02]. ECLI:EU:C:2021:84.
21. *De Masi ir Varoufakis prieš ECB* [ESTT], Nr. C-342/19 P, [2020-12-17]. ECLI:EU:C:2020:1035.
22. *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH* [ESTT], Nr. C-279/09, [2010-12-22]. ECLI:EU:C:2010:811.
23. *Deutsche Bahn AG* [ESTT], Nr. C-583/13 P, [2015-06-18]. ECLI:EU:C:2015:404.
24. *EasyPay AD, Finance Engineering AD* [ESTT], Nr. C-185/14, [2015-10-22]. ECLI:EU:C:2015:716.
25. *Erich Stauder prieš City of Ulm* [ESTT], Nr. 29-69, [1969-11-12]. ECLI:EU:C:1969:57.
26. *Erste Group Bank ir kt. prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-125/07 P, C-133/07 P ir C-137/07 P, [2009-09-24 d.]. EU:C:2009:576.
27. *FENIN* [ESTT], Nr. C-205/03 P, [2006-07-11]. ECLI:EU:C:2006:453.

28.*Firma Ambulanz Glockner prieš Landkreis Suedwestpfalz* [ESTT], Nr. C-475/99, [2001-10-25]. ECLI:EU:C:2001:577.
29.*Garlsson Real Estate ir kt.* [ESTT], Nr. C-537/16, [2018-03-20]. ECLI:EU:C:2018:193.
30.*Get Fresh Cosmetics Limited prieš Valstybinę vartotojų teisių apsaugos tarnybą* [ESTT], Nr. C-122/21, [2022-06-22]. ECLI:EU:C:2022:421.
31.*Glencore Agriculture Hungary Kft. prieš Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság* [ESTT], Nr. C-189/18, [2019-10-16]. ECLI:EU:C:2019:861.
32.*Global Trans Lodzhistik OOD prieš Nachalnik na Mitnitsa Stolichna* [ESTT], Nr. C-29/13 ir C-30/13, [2014-03-13]. ECLI:EU:C:2014:140.
33.*H. N. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform* [ESTT], Nr. C-604/12, [2014-05-08]. ECLI:EU:C:2014:302.
34.*HeidelbergCement AG prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-247/14 P [2016-03-10]. ECLI:EU:C:2016:149.
35.*Hydrotherm* [ESTT], Nr. 170/83, [1984-07-12]. ECLI:EU:C:1984:271.
36.*Hoechst AG prieš Komisiją* [ESTT], Nr. 46/87 ir 227/88, [1989-09-21]. ECLI:EU:C:1989:337.
37.*Hoffmann-La Roche & Co. AG prieš Komisiją* [ESTT], Nr. 85/76, [1979-02-13]. ECLI:EU:C:1979:36.
38.*Höfner* [ESTT], Nr. C-41/90, [1991-04-23]. ECLI:EU:C:1991:161.
39.*Internationaler Hilfsfonds eV* [ESTT], Nr. C-362/08 P, [2010-01-26]. ECLI:EU:C:2010:40.
40.*Ispas* [ESTT], Nr. C-298/16, [2017-11-09]. ECLI:EU:C:2017:843.
41.*Kamino International Logistics ir Datema Hellmann Worldwide Logistics* [ESTT], Nr. C-129/13 ir C-130/13, [2014-07-03]. ECLI:EU:C:2014:2041.
42.*Käserei Champignon Hofmeister* [ESTT], Nr. C-210/00, [2002-07-11]. ECLI:EU:C:2002:440.
43.*Komisija prieš Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* [ESTT], Nr. C-78/03 P, [2005-12-13 d.]. ECLI:EU:C:2005:761.
44.*Komisija prieš Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) ir Brink's France SARL* [ESTT], Nr. C-367/95 P, [1998-04-02]. ECLI:EU:C:1998:154.
45.*Komisija prieš Infront WM AG* [ESTT], Nr. C-125/06 P, [2008-03-13]. ECLI:EU:C:2008:159.
46.*Komisija prieš Lisrestal* [ESTT], Nr. C-32/95 P, [1996-10-24]. ECLI:EU:C:1996:402.
47.*Komisija prieš SGL Carbon AG* [ESTT], Nr. C-301/04 P, [2006-06-29]. ECLI:EU:C:2006:432.

48.*Komisija prieš Suomiją* [ESTT], Nr. C-246/08, [2009-10-29]. ECLI:EU:C:2009:671.
49.*Komisija prieš T-Mobile Austria GmbH* [ESTT], Nr. C-141/02 P, [2005-02-22]. ECLI:EU:C:2005:98.
50.*Komisija prieš United Parcel Service, Inc.* [ESTT], Nr. C-265/17 P, [2019-01-16]. ECLI:EU:C:2019:23.
51.*Komisija prieš Vokietiją* [ESTT], Nr. 107/84, [1985-07-11]. ECLI:EU:C:1985:332.
52.*Komninou ir kt. prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-167/06 P, [2007-10-25]. ECLI:EU:C:2007:633.
53.*Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* [ESTT], Nr. C-2/18, [2019-11-13]. EU:C:2019:962.
54.*Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ir C-254/99, [2002-10-15]. ECLI:EU:C:2002:582.
55.*Liuksemburgo valstybė prieš B ir B, C ir kt.* [ESTT], Nr. C-245/19 ir C-246/19 [2020-10-06]. ECLI:EU:C:2020:795.
56.*Łukasz Marcin Bonda* [ESTT], Nr. C-489/10, [2012-06-05]. ECLI:EU:C:2012:319.
57.*Marcello Costa, Ugo Cifone* [ESTT], Nr. C-72/10 ir C-77/10, [2012-02-06]. ECLI:EU:C:2012:80.
58.*MOTOE* [ESTT], Nr. C-49/07, [2008-07-01]. ECLI:EU:C:2008:376.
59.*Mukarubega* [ESTT], Nr. C-166/13, [2014-11-05]. ECLI:EU:C:2014:2336.
60.*N. S. prieš Secretary of State for the Home Department ir kt.* [ESTT], Nr. C-411/10 ir C-493/10, [2011-12-21]. ECLI:EU:C:2011:865.
61. *National Panasonic prieš Komisiją* [ESTT], Nr. 136/79, [1980 -06-26]. ECLI:EU:C:1980:169.
62.*NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB* [ESTT], Nr. C-322/09 P, [2010-11-18]. ECLI:EU:C:2010:701.
63.*Nexans France ir Nexans prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-606/18 P, [2020-07-16]. ECLI:EU:C:2020:571.
64.*Nyderlandai prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-147/96, [2000-06-22]. ECLI:EU:C:2000:335.
65.*Orkem prieš Komisiją* [ESTT], Nr. 374/87, [1989-10-18]. ECLI:EU:C:1989:387.
66.*Peter Puškár prieš Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Kriminálny úrad finančnej správy* [ESTT], Nr. C-73/16, [2017-09-27]. ECLI:EU:C:2017:725.

67.*Plaumann prieš Komisiją* [ESTT], Nr. 26/62, [1963-07-15]. ECLI:EU:C:1963:17.
68.*Prancūzijos Respublika prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-17/99, [2001-03-22]. ECLI:EU:C:2001:178.
69.*Protimonopolný úrad Slovenskej republiky prieš Slovenská sporiteľňa a.s.* [ESTT], Nr. C-68/12, [2013-02-07]. ECLI:EU:C:2013:71.
70.*Qualcomm Inc.* [ESTT], Nr. C-466/19 P, [2021-01-28]. ECLI:EU:C:2021:76.
71.*R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. ir kt. prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-131/03 P, [2006-09-12]. ECLI:EU:C:2006:541.
72.*Roquette Frères SA* [ESTT], Nr. C-94/00, [2002-10-22]. ECLI:EU:C:2002:603.
73. *SAT Fluggesellschaft* [ESTT], Nr. C-364/92, [1994-01-19]. ECLI:EU:C:1994:7.
74.*SC C.F. SRL prieš A.J.F.P.M., D.G.R.F.P.C* [ESTT], Nr. C-430/19, [2020-06-04]. ECLI:EU:C:2020:429.
75.*Scuola Elementare Maria Montessori Srl* [ESTT], Nr. C-622/16 P–C-624/16 P, [2018-11-06]. ECLI:EU:C:2018:873.
76.*Selex Sistemi Integrati* [ESTT], Nr. C-113/07 P, [2009-03-26]. ECLI:EU:C:2009:191.
77.*SIA „VM Remonts“ ir kiti prieš Konkurences padome* [ESTT], Nr. C-542/14, [2016-07-21]. ECLI:EU:C:2016:578.
78.*Solvay SA prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-110/10 P, [2011-10-25]. ECLI:EU:C:2011:687.
79.*Sopropé* [ESTT], Nr. C-349/07, [2008-12-18]. ECLI:EU:C:2008:746.
80.*Tansocean Marine Paint Association prieš Komisiją* [ESTT], Nr. 17/74, [1974-10-23]. ECLI:EU:C:1974:106.
81.*Texdata Software* [ESTT], Nr. C-418/11, [2013-09-26]. ECLI:EU:C:2013:588.
82.*UAB "Lifosa" prieš Muitinės departamentą prie Finansų ministerijos* [ESTT], Nr. C-75/20, [2021-04-22]. ECLI:EU:C:2021:320.
83.*UAB „Bene Factum“ prieš VMI* [ESTT], Nr. C-567/17, [2019-02-28]. ECLI:EU:C:2019:158.
84.*UAB „Romega“ prieš Valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą* [ESTT], Nr. C-89/21, [2022-06-28]. ECLI:EU:C:2022:313.
85.*UAB „Skonis ir kvapas“ prieš Muitinės departamentą prie Finansų ministerijos* [ESTT], Nr. C-674/19, [2020-09-16]. ECLI:EU:C:2020:710.
86.*UBS Europe SE* [ESTT], Nr. C-358/16, [2018-09-13]. ECLI:EU:C:2018:715.

87. *WebMindLicenses Kft* [ESTT], Nr. C-419/14, [2015-12-17]. ECLI:EU:C:2015:832.
88. *Windpark Groothusen GmbH & Co. Betriebs KG prieš Komisiją* [ESTT], Nr. C-48/96 P, [1998-05-14]. ECLI:EU:C:1998:223.
89. *Wouters ir kt. prieš Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* [ESTT], Nr. C-309/99, [2002-02-19]. ECLI:EU:C:2002:98.
90. *Ziegler SA* [ESTT], Nr. C-439/11 P, [2013-07-13]. ECLI:EU:C:2013:513.

Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimai

1. *Bagni Delfino di Paperini Stefano & C. Sas prieš Komisiją*, [ESTT], Nr. T-667/15, [2016-09-15]. ECLI:EU:T:2016:511.
2. *Bank Austria Creditanstalt prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-198/03, [2006-05-30]. ECLI:EU:T:2006:136.
3. *Buzzi Unicem prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-297/11, [2014-03-14]. ECLI:EU:T:2014:122.
4. *Casino, Guichard-Perrachon, Marchandises Casino SAS (AMC) prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-249/17, [2020-10-05]. ECLI:EU:T:2020:458.
5. *České dráhy prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-621/16, [2018-06-20]. ECLI: EU:T:2018:367.
6. *Eyckeler & Malt AG prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-42/96, [1998-02-19]. ECLI:EU:T:1998:40.
7. Groupe Danone prieš Komisiją [ESTT], Nr. T-38/02, [2005-10-25]. ECLI:EU:T:2005:367.
8. *Hans-Martin Tillack priešų Komisiją* [ESTT], Nr. T-193/04, [2006-10-04]. ECLI:EU:T:2006:292.
9. Hoechst GmbH prieš Komisiją [ESTT], Nr. T-410/03, [2008-06-18]. ECLI:EU:T:2008:211.
10. *Interporc Im- und Export GmbH prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-92/98, [1999-12-09]. ECLI:EU:T:1999:308.
11. *Yves Franchet, Daniel Byk prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-48/05, [2008-07-8]. ECLI:EU:T:2008:257.
12. Mannesmannröhren-Werke / Komisija [ESTT], Nr. T-112/98, [2001-02-20]. ECLI: EU:T:2001:61.
13. *Max.mobil Telekommunikation Service GmbH* [ESTT], Nr. T-54/99, [2002-01-30].
14. *Nexans France SAS prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-135/09, [2012-11-14]. ECLI:EU:T:2012:596.
15. *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse GmbH* [ESTT], Nr. T-474/04, [2007-10-12]. ECLI:EU:T:2007:306.

16.*Postbank prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-353/94, [1996-09-18]. ECLI:EU:T:1996:119.
17.Raiffeisen Zentralbank Österreich ir kt. prieš Komisiją [ESTT], Nr. T-259/02–T-264/02 ir T-271/02, [2006-12-14]. ECLI:EU:T:2006:396.
18.*Regione autonoma della Sardegna ir kt.* [ESTT], Nr. T-394/08, T-408/08, T-453/08 ir T-454/08, [2011-09-20]. ECLI:EU:T:2011:493.
19.*Schindler Holding Ltd.* [ESTT], Nr. T-138/07, [2011-07-13]. ECLI:EU:T:2011:362.
20.*Shell Petroleum NV ir kiti prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-343/06, [2012-09-27]. ECLI:EU:T:2012:478.
21.*Slovak Telekom prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-458/09 ir T-171/10, [2012-03-22]. ECLI:EU:T:2012:145.
22.*Windpark Groothusen GmbH & Co. Betriebs-KG prieš Komisiją* [ESTT], Nr. T-109/94, [1995-12-13]. ECLI:EU:T:1995:211.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo generalinių advokatų išvados

1. Generalinės advokatės J. Kokott išvada, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato prieš Ente Tabacchi Italiani – ETI SpA ir kt*., Nr. C-280/06, [2007-07-03]. ECLI:EU:C:2007:404.
2. Generalinės advokatės J. Kokott išvada, *État du Grand-duché de Luxembourg prieš B ir kt.*, Nr. C 245/19 ir C 246/19, [2020-07-02]. ECLI:EU:C:2020:516.
3. Generalinio advokato G. Pitruzzella išvada, *Lietuvos notarų rūmai ir kt. prieš Konkurencijos tarybą,* Nr. C-128/21, [2023-01-12]. ECLI:EU:C:2023:16.
4. Generalinio advokato N. Wahl išvada, *Buzzi Unicem SpA prieš Komisiją,* Nr. C-267/14 P, [2015-10-15]. ECLI:EU:C:2015:696.
5. Generalinio advokato P. Pikamae išvada, *DB prieš Consob*, Nr. C-481/19, [2020-10-27]. ECLI:EU:C:2020:861.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija

1. 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 36-915.
2. 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 104-2644.
3. 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 67-1696.
4. 1998 m. vasario 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 18-435.
5. 1999 m. spalio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 85-2548.
6. 2000 m. gegužės 8 d. nutarimus. *Valstybės žinios*, 39-1105.
7. 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 105-3318.
8. 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19-828.

9. 2002 m. liepos 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 69-2832.
10. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 181-6708.
11. 2004 m. sausio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 15-465.
12. 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 63-2235.
13. 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 134-4819.
14. 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 131-4743.
15. 2005 m. liepos 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 87-3274.
16. 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 62-2283.
17. 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 141-5430.
18. 2008 m. kovo 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 32-1114.
19. 2008 m. rugsėjo 17 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 108-4136.
20. 2008 m. sausio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 10-349.
21. 2008 m. vasario 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 23-852.
22. 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 42-1624.
23. 2009 m. kovo 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 25-988.
24. 2009 m. kovo 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 36-1390.
25. 2013 m. liepos 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 73-3679.
26. 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 19-938.
27. 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas. TAR, 5321.
28. 2015 m. balandžio 3 d. nutarimas. TAR, 5147.
29. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas.TAR, 1.
30. 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimas. TAR, 19859.
31. 2015 m. kovo 5 d. nutarimas. TAR, 3412.
32. 2015 m. sausio 15 d. nutarimas. TAR, 683.
33. 2017 m. gegužės 30 d. nutarimas. TAR, 9149.
34. 2018 m. gruodžio 21 d. nutarimas. TAR, 21226.
35. 2020 m. vasario 18 d. nutarimas. TAR, 3538.
36. 2020 m. vasario 6 d. nutarimas. TAR, 14609.
37. 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimas. TAR, 14848.
38. 2020 m. rugsėjo 11 d. nutarimas. TAR, 19129.
39. 2020 m. rugsėjo 2 d. nutarimas. TAR, 18611.
40. 2020 m. vasario 6 d. nutarimas. TAR, 14609.
41. 2022 m. gegužės 19 d. nutarimas. TAR, 10567.
42. 2022 m. vasario 10 d. nutarimas. TAR, 2427.
43. 2023 m. sausio 24 d. nutarimas. TAR, 1176.

Lietuvos Aukščiausio Teismo praktika

1. 1997 m. kovo 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-241.
2. 1998 m. rugsėjo 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-53/98.

3. 1999 m. gegužės 19 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-146.
4. 1999 m. kovo 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-31.
5. 2019 m. liepos 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-236-969/2019.
6. 2022 m. spalio 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-7-114-469/2022.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika

1. 2003 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{4}-1095/2003.
2. 2004 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{6}-414/2004.
3. 2004 m. gruodžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{15}-1056/2004.
4. 2004 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{11}-1046/2004.
5. 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{1}-930/2005.
6. 2005 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{15}-626/2005.
7. 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{261}-339/2008.
8. 2008 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{39}-1939/2008.
9. 2008 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{525}-1934/2008.
10. 2008 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{575}-1431/2008.
11. 2008 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{756}-1436/2008.
12. 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{556}-45/2008.
13. 2008 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{146}-159/2008.
14. 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{442}-715/2008.
15. 2009 m. balandžio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{575}-19/2009.
16. 2009 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{438}-657/2009.
17. 2009 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{143}-678/2009.
18. 2009 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{822}-1277/2009.
19. 2010 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{442}-801/2010.
20. 2010 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{502}-1466/2010.
21. 2010 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{502}-1384/2010.
22. 2010 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{438}-1637/2010.

23. 2010 m. vasario 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[442]-320/2010.
24. 2011 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[756]-1454/2011.
25. 2011 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[502]-3034/2011.
26. 2011 m. birželio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[438]-796/2011.
27. 2011 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[502]-1110/2011.
28. 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-3395/2011.
29. 2011 m. kovo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[442]-1238/2011.
30. 2011 m. lapkričio 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A[62]-3506/2011.
31. 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[143]-2619/2011.
32. 2011 m. liepos 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[525]-2400/2011.
33. 2011 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS[146]-218/2011.
34. 2011 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[822]-2732/2011.
35. 2011 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[575]-145/2011.
36. 2011 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[556]-26/2011.
37. 2011 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[575]-312/2011.
38. 2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-1245/2012.
39. 2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[602]-2087/2012.
40. 2012 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[520]-2136/2012.
41. 2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[520]-2327/2012.
42. 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[602]-1252/2012.
43. 2012 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[822]-3003/2012.
44. 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[552]-2377/2012.
45. 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-2702/2012.
46. 2012 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[438]-92/2012.
47. 2012 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[602]-1179/2012.
48. 2012 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[575]-13/2012.
49. 2013 m. balandžio 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I[146]-10/2013.

50. 2013 m. birželio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I[261]-15/2013.
51. 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[492]-2328/2013.
52. 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[442]-709/2013.
53. 2013 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A[502]-706/2013.
54. 2013 m. liepos 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS[858]-613/2013.
55. 2013 m. sausio 21 d nutartis administracinėje byloje Nr. A[502]-801/2013.
56. 2014 m. rugpjūčio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-1626/2014.
57. 2014 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[502]-253/2014.
58. 2014 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[858]-392/2014.
59. 2014 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS[556]-620/2014.
60. 2014 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[146]-1287/2014.
61. 2014 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS[525]-93/2014.
62. 2014 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A[662]-494/2014.
63. 2015 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-884-858/2015.
64. 2015 m. balandžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1266-624/2015.
65. 2015 m. birželio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-525-858/2015.
66. 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-714-624/2015.
67. 2015 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1699-822/2015.
68. 2015 m. lapkričio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2133-662/2015.
69. 2015 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015.
70. 2015 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1079-858/2015.
71. 2015 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-1138-858/2015.
72. 2015 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-182-662/2015.
73. 2015 m. sausio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-148-261/2015.

74. 2015 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1744-146/2015.
75. 2015 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-616-858/2015.
76. 2016 m. balandžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2934-146/2016.
77. 2016 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1437-261/2016.
78. 2016 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-379-261/2016.
79. 2016 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-741-552/2016.
80. 2016 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-97-858/2016.
81. 2016 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2330-520/2016.
82. 2016 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2512-756/2016.
83. 2016 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-43-520/2016.
84. 2016 m. spalio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-972-602/2016.
85. 2017 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-24-143/2017.
86. 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-169-822/2017.
87. 2017 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1489-858/2017.
88. 2017 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1331-502/2017.
89. 2017 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1034-525/2017.
90. 2017 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-270-502/2017.
91. 2017 m. kovo 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-328-556/2017.
92. 2017 m. lapkričio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-938-520/2017.
93. 2017 m. rugpjūčio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-732-662/2017.

94. 2017 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-12-502/2017.
95. 2017 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1537-858/2017.
96. 2017 m. sausio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-424-575/2017.
97. 2017 m. sausio 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1124-575/2017.
98. 2017 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-872-525/2017.
99. 2017 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1228-662/2017.
100. 2017 m. spalio 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-638-492/2017.
101. 2017 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-14-552/2017.
102. 2017 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-899-858/2017.
103. 2018 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-663-624/2018.
104. 2018 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-671-1062/2018.
105. 2018 m. birželio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-10-822/2018.
106. 2018 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-5-492/2018.
107. 2018 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4-822/2018.
108. 2018 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-595-502/2018.
109. 2018 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-725-822/2018.
110. 2018 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-947-822/2018.
111. 2018 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-793-492/2018.
112. 2018 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1187-552/2018.

113. 2018 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2158-624/2018.
114. 2018 m. rugsėjo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1451-629/2018.
115. 2018 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-628-756/2018.
116. 2018 m. rugsėjo 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-436-662/2018.
117. 2018 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-587-624/2018.
118. 2018 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-861-602/2017.
119. 2018 m. spalio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-704-602/2018.
120. 2018 m. spalio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-6-822/2018.
121. 2018 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-96-261/2018.
122. 2019 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1278-525/2019.
123. 2019 m. balandžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2252-629/2019.
124. 2019 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-367-552/2019.
125. 2019 m. birželio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-770-1062/2019.
126. 2019 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-958-575/2019.
127. 2019 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-539-525/2019.
128. 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2407-575/2019 A.
129. 2019 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3050-624/2019 B.
130. 2019 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2005-624/2019.
131. 2019 m. gruodžio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1307-556/2019.

132. 2019 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1536-261/2019.
133. 2019 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1352-438/2019 A.
134. 2019 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2382-575/2019 B.
135. 2019 m. gruodžio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-756-602/2019.
136. 2019 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-81-552/2019.
137. 2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-903-525/2019.
138. 2019 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1152-261/2019.
139. 2019 m. liepos 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1510-602/2019.
140. 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1132-629/2019 A.
141. 2019 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-506-415/2019 B.
142. 2019 m. rugpjūčio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2405-662/2019.
143. 2019 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1402-629/2019.
144. 2019 m. spalio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1135-822/2019.
145. 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4311-968/2019 A.
146. 2019 m. spalio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-676-261/2019 B.
147. 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-10-756/2019.
148. 2019 m. spalio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-243-822/2019.
149. 2019 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4242-968/2019.
150. 2019 m. spalio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-622-822/2019.

151. 2019 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-3137-525/2019.
152. 2019 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-378-629/2019.
153. 2019 m. vasario 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-107-492/2019.
154. 2020 m. gegužės 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-409-556/2020.
155. 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1502-662/2020.
156. 2020 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1639-520/2020.
157. 2020 m. balandžio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-397-822/2020.
158. 2020 m. birželio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-817-442/2020.
159. 2020 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-161-552/2020 A.
160. 2020 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-748-822/2020 B.
161. 2020 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1933-756/2020.
162. 2020 m. gruodžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3144-822/2020.
163. 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1508-602/2020.
164. 2020 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2714-602/2020.
165. 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3242-520/2020 A.
166. 2020 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2252-438/2020 B.
167. 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-317-525/2020 A.
168. 2020 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-70-602/2020 B.
169. 2020 m. kovo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-290-525/2020.

170. 2020 m. kovo 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-99-968/2020.
171. 2020 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1408-502/2020 A.
172. 2020 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2013-525/2020 B.
173. 2020 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2397-662/2020.
174. 2020 m. lapkričio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-20-525/2020.
175. 2020 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1708-525/2020.
176. 2020 m. liepos 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1546-602/2020.
177. 2020 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1003-822/2020.
178. 2020 m. rugpjūčio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-511-520/2020.
179. 2020 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2850-624/2020.
180. 2020 m. sausio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-21-602/2020.
181. 2020 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1258-442/2020.
182. 2020 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-203-822/2020.
183. 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-711-602/2021.
184. 2021 m. rugsėjo 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2612-629/2021.
185. 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-663-822/2021.
186. 2021 m. birželio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2362-442/2018.
187. 2021 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1382-556/2021 A.
188. 2021 m. birželio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1829-415/2021 B.

189. 2021 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1495-438/2021.
190. 2021 m. birželio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1298-789/2021.
191. 2021 m. gegužės 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-668-624/2021.
192. 2021 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2327-624/2021 A.
193. 2021 m. gruodžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-73-822/2021 B.
194. 2021 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2108-822/2021.
195. 2021 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2016-822/2021.
196. 2021 m. gruodžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2781-552/2021.
197. 2021 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2979-968/2021.
198. 2021 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2786-492/2021.
199. 2021 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-254-822/2021.
200. 2021 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1262-520/2021 A.
201. 2021 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-443-502/2021 B.
202. 2021 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2061-756/2021.
203. 2021 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2467-525/2021.
204. 2021 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-745-261/2021.
205. 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1379-629/2021.
206. 2021 m. liepos 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1808-556/2021.
207. 2021 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1110-556/2021.

208. 2021 m. rugsėjo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1816-815/2021.
209. 2021 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1150-520/2021.
210. 2021 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2490-602/2021.
211. 2021 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3813-415/2021.
212. 2021 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1967-756/2021 A.
213. 2021 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2188-815/2021 B.
214. 2021 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-220-756/2021.
215. 2021 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-25-629/2021.
216. 2021 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-665-575/2021.
217. 2022 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-285-492/2022.
218. 2022 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-395-629/2022.
219. 2022 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-10-442/2022.
220. 2022 m. gegužės 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-443-520/2022.
221. 2022 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-393-520/2022.
222. 2022 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-372-629/2022.
223. 2022 m. rugpjūčio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-570-520/2022.
224. 2022 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-506-815/2022.
225. 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-968-492/2022.
226. 2022 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-110-822/2022.

227. 2022 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-156-756/2022.
228. 2022 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-121-822/2022 A.
229. 2022 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-769-624/2022 B.
230. 2022 m. kovo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-832-822/2022.
231. 2022 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-106-822/2022.
232. 2022 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-483-552/2022.
233. 2022 m. sausio 19 d sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-23-261/2022.
234. 2022 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-246-629/2022 A.
235. 2022 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-7-492/2022 B.
236. 2022 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-55-968/2022 A.
237. 2022 m. sausio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-27-602/2022 B.
238. 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-105-822/2022 A.
239. 2022 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-381-624/2022 B.
240. 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1697-822/2021 A.
241. 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-565-815/2022 B.
242. 2022 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1282-552/2022.
243. 2022 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-301-575/2022.
244. 2023 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-643-624/2022.
245. 2023 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-117-520/2023.

246. 2023 m. balandžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-373-552/2023.

***Travaux preparatoires* ir kita**

1. 2008 m. kovo 18 d. Viešojo administravimo įstatymo 2, 5, 7 ir 8 straipsnių pakeitimo ir papildymo bei Įstatymo papildymo 9(1) ir 43 straipsniais įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. XP-2908 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.316009?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=896b0c48-54da-4414-9f6d-726fb2055acf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 22 d.].
2. 2013 m. gruodžio 30 d. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 36(1), 36(2) straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 36(8) straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas Nr. 13-1558-03 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAPIS.215617?positionInSearchResults=15&searchModelUUID=ddd488bf-6ec5-41aa-942b-e84f5dcef385 [žiūrėta 2021 m. vasario 15 d.].
3. 2019 m. lapkričio 7 d. aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIP-4142-XIIIP-4144 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4f1cfcb2012c11ea90d5d63c859a8aa7?jfwid=-8fquj2vg1 [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 29 d.].
4. 2021 m. Lietuvos auditorių rūmų metinė veiklos ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: file:///C:/Users/Eimante/Downloads/8.2._2021_m._lar_veiklos_ataskaita_su_parasu.pdf [žiūrėta 2022 m. gruodžio 17 d.].
5. 2022 Index of Economic Freedom [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.heritage.org/index/ranking [žiūrėta 2022 m. rugsėjo 13 d.].
6. Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės (2006). Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://teise.org/wp-content/uploads/2016/10/Adm.-nasta-verslui-2006.pdf [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
7. Administracinės naštos verslui gerinimo galimybės. Navickas, K. et. al., 2011. VšĮ Šiaulių universiteto Valdybos inovacijų centras [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.suvic.lt/failai/Galutine%20tyrimo%20ataskaita.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 29 d.].
8. Administracinių nusižengimų kodekso 127 ir 346 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIP-5170, registruotas 2020 m. rugsėjo 11 d.

[interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/7bf3fda0f42011eab72ddb4a109da1b5?positionInSearchResults=76&searchModelUUID=7b9a20b4-473d-4644-ae4b-8c564c84bf27 [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].
9. Administrative Sanctions in European law. Seminar organized by the Supreme Court of the Republic of Slovenia and ACA-Europe. Ljubljana, 23–24 March 2017 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: Summary-of-National-Reports----Administrative-Sanctions.pdf (aca-europe.eu) [žiūrėta 2022 m. kovo 1 d.].
10. Agenda 2000 – Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union. DOC/97/15, Brussels, 15th July 1997 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_15 [žiūrėta 2022 m. gruodžio 18 d.].
11. Aiškinamasis raštas dėl Valstybinės darbo inspekcijos įstatymo Nr. IX-1768 9 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/ad9dceb0b51211e982dae1db4290b1a9?positionInSearchResults=15&searchModelUUID=2498c5ff-7999-479d-9a50-ebc68f2fb199 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 14 d.].
12. Andrukaitytė, M., Jašinskienė, A. (2020). „Grigeo Klaipėda" skandalas: pareigūnai atskleidė, kaip nevalytos nuotekos iš slapto šulinio kasnakt keliavo į marias [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/prokurore-manoma-kad-nevalytos-nuotekos-i-marias-kasnakt-buvo-leidziamos-su-vadovybes-zinia-56-1258470 [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
13. Baudžiamojo kodekso 310 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIP-5179(2), registruotas 2020 m. rugsėjo 16 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/e0544080f7e911eab72ddb4a109da1b5?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=7b9a20b4-473d-4644-ae4b-8c564c84bf27 [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].
14. Case Study: Inspectorate Reform in Latvia 1999-2003. Coolidge, J., Grava, L., Putnina, S., 2003 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9058/WDR2005_0023.pdf?sequence=1&isAllowed=y [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 2 d.].
15. Code de justice administrative [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070933/ [žiūrėta 2022 m. gegužės 11 d.].

16. Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU (2011/C 308/06) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:308:0006:0032:EN:PDF [žiūrėta 2021 m. lapkričio 24 d.].
17. Commission Notice on the rules for access to the Commission file in cases pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty, Articles 53, 54 and 57 of the EEA Agreement and Council Regulation (EC) No 139/2004 (2005/C 325/07) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:325:0007:0015:EN:PDF [žiūrėta 2021 m. lapkričio 24 d.].
18. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://lkiis.lki.lt/ [žiūrėta 2019 m. gegužės 5 d.].
19. Davidonytė, B., Pancerovas, D. (2021). Laisvės TV tyrimas „Fūrų vergai" [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=srqyEKU6B8A&t=6802s https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070933/ [žiūrėta 2022 m. gegužės 26 d.].
20. Davidonytė, B., Pancerovas, D. „Miškų temoje esu pasakęs sentencijų, kuriom nesididžiuoju" [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=nO_ku9eYO8E&t=1079s [žiūrėta 2022 m. liepos 11 d.].
21. Dėl SPSC pertvarkos ir viešojo administravimo paslaugų [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.spsc.lt/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=442%3Adel-spsc-pertvarkos-ir-viesojo-administravimo-paslaugu&catid=67%3Anaujienos&Itemid=401&lang=lt [žiūrėta 2022 m. birželio 13 d.].
22. Departament for Business Innovation and Skills. Regulator's Code. Better Regulation Delivery Office, 2014 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913510/14-705-regulators-code.pdf [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 2 d.].
23. Einikienė, J. Pranešimas „Sankcionavimas administraciniame procese" nacionalinėje konferencijoje „Administracinės teisės raida ir šių dienų tendencijos", vykusioje 2021 m. kovo 26 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=L41eghlfjvU [žiūrėta 2022 m. vasario 5 d.].

24. Ekonomikos ir inovacijų ministerija. Lietuvos įmonės kasmet vis geriau vertina verslo priežiūros institucijų veiklą, 2019 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/lt/naujienos/lietuvos-imones-kasmet-vis-geriau-vertina-verslo-prieziuros-instituciju-veikla [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
25. Ekonomikos ir inovacijų ministerija. Ūkio subjektų priežiūros institucijų veiklos vertinimo apklausos ataskaita. 2021, Vilnius [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Ataskaita'2021.pdf [žiūrėta 2022 m. liepos 27 d.].
26. Ekonomikos ir inovacijų ministerija. Ūkio subjektų priežiūros institucijų veiklos vertinimo apklausos ataskaita, 2020 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Apklausu%20ataskaita_2019%20m.pdf [žiūrėta 2020 m. spalio 18 d.].
27. Ekonominių sankcijų sistemos monitoringas (2006). Teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://teise.org/wp-content/uploads/2016/10/Ekonominiu-sankciju-monitoringas.pdf [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
28. Europos gero administracinio elgesio kodeksas, patvirtintas 2001 m. rugsėjo 6 d. Parlamento rezoliucija. OL C 72 E, 2002, 331 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.ombudsman.europa.eu/lt/publication/lt/3510 [žiūrėta 2021 m. gruodžio 10 d.].
29. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Nr. (2007) „Dėl gero administravimo“ Prieiga per internetą: https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c [žiūrėta 2021 m. gruodžio 5 d.].
30. Europos technologinių platformų ir pramoninių klasterių nacionalinio biuro taikomasis mokslinis tyrimas „Verslo sąlygos ir jų gerinimas Lietuvoje“, 2007 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/imported/lt/strategija/doc08/VS_Idalis.pdf [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
31. Finansų rinkų dalyvių tikrinimo planas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/lt/finansu-rinku-dalyviu-tikrinimo-planas [žiūrėta 2022 m. gegužės 18 d.].
32. Francis, M. (2020). How Upton Sinclair’s 'The Jungle' Unintentionally Spurred Food Safety Laws [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

https://interactive.wttw.com/playlist/2020/01/23/the-jungle-food-safety [žiūrėta 2022 m. birželio 25 d.].
33. Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://tm.lrv.lt/lt/teisine-informacija/galiojancio-teisinio-reguliavimo-poveikio-ex-post-vertinimas [žiūrėta 2022 m. liepos 8 d.].
34. InfoCuria. Teismo praktika [interaktyvus]. Prieiga per internetą: CURIA - Užklausos forma (europa.eu) [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 9 d.].
35. Informacija apie Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos vykdomą nelegalaus darbo reiškinių kontrolės koordinavimą bei priemones vykdant nelegalaus darbo prevenciją per 2022 m. I pusm. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: INFORMACIJA DĖL VALSTYBINĖS DARBO INSPEKCIJOS PRIEMONIŲ, (vdi.lt) [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 22 d.].
36. Inovacijų agentūra. Verslumo tendencijos Lietuvoje 2021 m. Parengta 2022 m. liepos 1 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.verslilietuva.lt/wp-content/uploads/2022/07/Verslumo-tendencijos-Lietuvoje-2021-m.pdf [žiūrėta 2022 m. liepos 27 d.].
37. International Labour Organization (2017). Conducting Labour Inspections on Construction. A Guide for Labour Inspektors [interaktyvus]. Prieiga per internetą: wcms_570678.pdf (ilo.org) [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 23 d.].
38. Konferencija „Konkurencijos laisvės ribos ir priežiūra: ateities perspektyvos“, vykusi 2011 m. birželio 3 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://lvk.lt/2011/04/28/konferencija-konkurencijos-laisves-ribos-ir-prieziura-ateities-perspektyvos/ [žiūrėta 2023 m. sausio 10 d.].
39. Konferencija „Konkurencijos teisės aktualijos 2023“, vykusi 2023 m. kovo 23 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.teise.pro/index.php/2023/03/03/2023-03-23-konferencija-konkurencijos-teises-aktualijos-2023/ [žiūrėta 2023 m. kovo 23 d.].
40. Konferencija „Rinkimų kodeksas – naujovės, iššūkiai, perspektyvos“, vykusi 2022 m. rugsėjo 23 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=T7GGmTD0XyE [žiūrėta 2022 m. rugsėjo 23 d.].
41. Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.lkz.lt/ [žiūrėta 2022 m. liepos 27 d.].
42. Lietuvoje – stiprus atsakingo valdymo principas, 2016 m. lapkričio 14 d., Lietuvos teisės institutas [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

https://www.infolex.lt/portal/start.asp?act=news&Tema=1&str=59664 [žiūrėta 2022 m. balandžio 9 d.].
43. Lietuvos bankas. Reguliavimo technologijos (RegTech). [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/lt/reguliavimo-technologijos-regtech#ex-1-4 [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].
44. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Ekspertizė. Ar slapti kontroliniai pirkimai ir patikrinimai taps verslo kasdienybe? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/ekspertize-ar-slapti-kontroliniai-pirkimai-ir-patikrinimai-taps-verslo-kasdienybe/lrinka [žiūrėta 2021 m. lapkričio 14 d.].
45. Lietuvos laisvosios rinkos instituto pasiūlymai, kaip mažinti ūkio subjektams tenkančią reguliavimo naštą. Laisvosios rinkos institutas, 2021 m. sausio 22 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2021/01/LLRI-pasiulymai-del-reguliacines-nastos-mazinimo_ver2.pdf [žiūrėta 2022 m. kovo 10 d.].
46. Lietuvos pramoninkų konfederacijos metinė ataskaita. 2019 m. sausio–gruodžio mėn. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lpk.lt/wp-content/uploads/2020/08/LPK_metine_ataskaita_2019-m.-FINAL.pdf [žiūrėta 2022 m. kovo 16 d.].
47. Lietuvos pristatymo užsienyje 2020–2030 m. strategija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://lietuva.lt/wp-content/uploads/2020/09/Lietuvos-pristatymo-uzsienyje-strategija.pdf [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 10 d.].
48. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija. Švieslentė 2020. Priežiūros institucijų veiklos pažangumo tyrimas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Svieslent%C4%97%202020_pristatymas.pdf [žiūrėta 2021 m. spalio 22 d.].
49. Lietuvos Respublikos ekonomikos ir inovacijų ministerija. Švieslentė 2022. Priežiūros institucijų pažangumo vertinimo ataskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/svieslente [žiūrėta 2023 m. birželio 19 d.].
50. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus 2020 m. lapkričio 26 d. analitinė apžvalga 20/45 „Seimo veikla teisėkūros srityje: duomenys apie priimtų originalių ir naujos redakcijos įstatymų tendencijas“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrs.lt/sip/getFile3?p_fid=27815 [žiūrėta 2022 m. birželio 16 d.].

51. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2022 m. gegužės 16 d. Antikorupcinio vertinimo išvada dėl ūkio subjektų veiklos planinių ir neplaninių patikrinimų organizavimą reglamentuojančių teisės aktų Nr. 4-01-4147 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/a5dd08e1d50211ecb1b39d276e924a5d?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=76f75ebd-0600-4f63-801c-7f8ab1c43477 [žiūrėta 2022 m. gegužės 25 d.].
52. Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymo Nr. I-675 ir 40 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 491 straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=-w4wfq3ggk&documentId=a7a7be40f92311e895b0d54d3db20123&category=TAK [žiūrėta 2022 m. gruodžio 18 d.].
53. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 1, 9, 43 straipsnių pakeitimo bei papildymo nauju ketvirtuoju skirsniu ir 9(1) straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto aiškinamasis raštas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAPIS.10984?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=59206d99-199f-44d3-9a31-aea1dac56923 [žiūrėta 2019 m. vasario 22 d.].
54. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo aiškinamasis raštas Nr. XIIIP-4142, red. 2019-11-07 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4f1cfcb2012c11ea90d5d63c859a8aa7?jfwid=-ub28xe9nv [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 20 d.].
55. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. gegužės 9 d. išvada dėl Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymo projekto Nr. XIVP-163(2) ir kt. Prieiga per internetą: Išvada dėl Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymo projekto Nr. XIVP-163(2), Lietuvos Resp... (lrs.lt) [žiūrėta 2022 m. lapkričio 21 d.].
56. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 metų veiklos apžvalga (2020) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/metinis-pranesimas_2019_final.pdf [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 20 d.].
57. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 metų veiklos apžvalga (2022) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lvat.lt/doclib/or71pgrothce3kwe66a2a8qe4z4wqw5z [žiūrėta 2022 m. birželio 8 d.].

58. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 metų veiklos apžvalga (2023) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2023/03/metinis_2022-final-preview-2.pdf [žiūrėta 2023 m. gegužės 15 d.].
59. Lotynų–lietuvių kalbų žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://ekalba.lt/lotynu-lietuviu-kalbu-zodynas/apie/LOT-LT%20Apie%20%C5%BEodyn%C4%85 [žiūrėta 2022 m. gegužės 12 d.].
60. Mickutė, K. Valdžia – verslo baudėja: ar grįšime į policininkų krūmuose laikus? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/k-mickute-valdzia-verslo-baudeja-ar-grisime-i-policininku-krumuose-laikus/lrinka [žiūrėta 2021 m. lapkričio 14 d.].
61. Misija, Vizija, Tikslai. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://vtpsi.lrv.lt/lt/apie-mus/misija-vizija-tikslai [žiūrėta 2022 m. vasario 11 d.].
62. Mizaras, V. Pranešimas „Pagrindinių teisių darnos paieška EŽTT ir ESTT teismų praktikoje“ konferencijoje „Europos Sąjungos teisinės tapatybės beieškant: žmogaus teisių ir ekonominių laisvių teisinių standartų pokyčiai Europoje“, vykusioje 2020 m. lapkričio 20 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=C9kQaVgqcrU [žiūrėta 2022 m. vasario 5 d.].
63. Mokslinė praktinė nacionalinė konferencija „Lietuvos administracinė teisė Europos Sąjungos kontekste“, vykusi 2022 m. kovo 25 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=bw8lojxjeZo [žiūrėta 2022 m. kovo 25 d.].
64. Nacionalinė darnaus vystymosi strategija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/ES_ir_tarptautinis_bendradarbiavimas/Darnaus%20vystymosi%20tikslai/NDVS/NDVS.pdf [žiūrėta 2021 m. lapkričio 1 d.].
65. Nacionalinės administracinės naštos verslui prioritetinėse srityse mažinimo pasiūlymų parengimo ataskaita. Bartkus, G., *et al.* (kartu su advokatų profesine bendrija „Baltic Legal Solutions Lietuva“), 2011 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2011_nacionalines_administracines_nastos_verslui_prioritetinese_srityse_mazinimo_pasiulymu_parengimo_ataskaita.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].

66. Nakrošis, V. (2019). Kokias žaizdas atvėrė gaisras Alytuje? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1114910/vitalis-nakrosis-kokias-zaizdas-atvere-gaisras-alytuje [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 29 d.].
67. Nelegalios prekybos gyvūnais užkardymui – papildomi kontrolės įrankiai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.infolex.lt/portal/start.asp?act=news&Tema=1&Str=79177 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 14 d.].
68. Novikovas, A. Pranešimas mokslinėje praktinėje nacionalinėje konferencijoje „Lietuvos administracinė teisė Europos Sąjungos kontekste“, vykusioje 2022 m. kovo 25 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=mTm1b2WuBuw [žiūrėta 2022 m. birželio 13 d.].
69. Novikovienė, L. (2019). Vartotojų teisių apsaugos stiprinimas – naujų įgaliojimų suteikimas Valstybinei vartotojų teisių apsaugos tarnybai. Iš Sinkevičius, V., Jakulevičienė, L. (2019). *Lietuvos teisė 2019. Esminiai pokyčiai*. Mykolo Romerio universitetas, 76–81.
70. Nuotolinė konferencija „Konkurencijos teisės aktualijos“, vykusi 2021 m. gegužės 7 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://vimeo.com/539540386 [žiūrėta 2022 m. gegužės 7 d.].
71. Nusiplovė ir buvusi, ir dabartinė valdžia – išleidus 200 tūkst. eurų, verslo priežiūros sistema buvo palaidota [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1324754/nusispjove-ir-buvusi-ir-dabartine-valdzia-isleidus-200-tukst-euru-verslo-prieziuros-sistema-buvo-palaidota [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 19 d.].
72. OECD (2006). Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.oecd.org/greengrowth/36655769.pdf [žiūrėta 2021 m. spalio 29 d.].
73. OECD (2014a). Best Practice Principles for Improving Regulatory Enforcement and Inspections [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm?goback=%2Egde_4751581_member_249946794 [žiūrėta 2020 m. balandžio 13 d.].
74. OECD (2014b). Framework for Regulatory Policy Evaluation [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-framework-for-regulatory-policy-evaluation_9789264214453-en#page22 [žiūrėta 2021 m. sausio 10 d.].

75. OECD (2015). Regulatory Policy in Lithuania. Focusing on the Delivery Side. Reviews of Regulatory Reform [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#page1 [žiūrėta 2021 m. sausio 13 d.].
76. OECD (2018). Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264303959-en [interaktyvus]. Prieiga per internetą: OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org) [žiūrėta 2021 m. sausio 13 d.].
77. OECD (2021). Environmental Performance Reviews. Lithuania [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-lithuania-2021_48d82b17-en#page1 [žiūrėta 2021 m. rugsėjo 27 d.].
78. OECD. Regulatory Policy by Country [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/by-country.htm [žiūrėta 2020 m. balandžio 12 d.].
79. Paužaitė-Kulvinskienė, J., Andrijauskaitė, A. (2021). Gero administravimo principas: sąsajumas su Europos Sąjungos teise ir "atspindžiai" Lietuvos administracinių teismų praktikoje (II) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.teise.pro/index.php/2021/02/10/j-pauzaite-kulvinskiene-a-andrijauskaite-gero-administravimo-principas-sasajumas-su-europos-sajungos-teise-ir-atspindziai-lietuvos-administraciniu-teismu-praktikoje-ii/ [žiūrėta 2022 m. gruodžio 18 d.].
80. Po „Grigeo" skandalo aplinkosaugininkai tikrins 50 įmonių nuotekų valyklas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1135348/po-grigeo-skandalo-aplinkosaugininkai-tikrins-50-imoniu-nuoteku-valyklas [žiūrėta 2022 m. vasario 18 d.].
81. Praktinė konferencija „Aukščiausia – tobula teisė Civilinio kodekso normose", 2021 m. spalio 25 d. organizuota Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=PJNt4Z6X8N8 [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
82. Priežiūros institucijų pažangumo vertinimo (švieslentės) metodika. 2020 m. redakcija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/2020%20redakcija%20_%20Svieslentes%20metodika%20_final.pdf [žiūrėta 2021 m. lapkričio 4 d.].

83. Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation from Corrupt Practices. Technical Paper on Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – Structures, Practices and Examples. Council of Europe, 2015. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://rm.coe.int/16806d8559 [žiūrėta 2020 m. balandžio 13 d.].
84. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure (2014) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf [žiūrėta 2021 m. vasario 15 d.].
85. Rensma, A. Tvarumas versle – kaip tai pasiekti? 2021 m. spalio 27 d. paskaita [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.15min.lt/gyvai/tvarumas-versle-kaip-tai-pasiekti-6774 [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
86. Rudaitis, R. Seimas iš naujo svarstys pataisas dėl valstybės institucijų reagavimo į pranešimus apie žalą gamtai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=278822 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 12 d.].
87. Stangytė, R.; Šakytė, J. (2020). Šalį apskriejo galimai nelegalių veisyklų vaizdai: reidų metu išgelbėti antisanitarinėmis sąlygomis laikomi šunys [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1226477/sali-apskriejo-galimai-nelegaliu-veisyklu-vaizdai-reidu-metu-isgelbeti-antisanitarinemis-salygomis-laikomi-sunys [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 10 d.].
88. Stankevičius, A. (2020). Po nustatytų neatitikimų Klaipėdos hospise A. Veryga žada griežtinti patikrinimus [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/po-nustatytu-neatitikimu-klaipedos-hospise-a-veryga-zada-grieztinti-patikrinimus-56-1308334 [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
89. Stažytė, K. (2020). Baigtas metus trukęs gaisro Alytuje tyrimas: „Ekologistikos“ vadovas apkaltino atbėgusį degantį graužiką [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nusikaltimaiirnelaimes/baigtas-metus-trukes-gaisro-alytuje-tyrimas-byla-keliauja-i-teisma-gaisro-priezasties-neimanoma-nustatyti-59-1381608 [žiūrėta 2022 m. kovo 16 d.].
90. Tackling undeclared work – success stories from various sectors [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vlb75bk216ez?ctx=vg9pl67j6rzj [žiūrėta 2022 m. gegužės 20 d.].

91. Taikių susitarimų instituto Lietuvos banko poveikio priemonių taikymo procedūroje reguliavimas. Viešosios konsultacijos rezultatų apžvalga. Lietuvos bankas, 2021 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/uploads/documents/files/LB_Taikus_susitarimai_Viesos_konsultacijos_rezultatu_apzvalga.pdf [žiūrėta 2022 m. kovo 15 d.].
92. Taikomojo mokslinio tyrimo „Administracinę naštą verslui sukuriančių informacinių įpareigojimų supaprastinimo galimybės geresnio reglamentavimo kontekste“ ataskaita, Mikelėnas, V. et. al., 2009. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/geresnis-reglamentavimas/moksliniu-tyrimu-ir-kitos-studijos/taikomojo-mokslinio-tyrimo-administracine-nasta-verslui-sukurianciu-informaciniu-ipareigojimu-supaprastinimo-galimybes-geresnio-reglamentavimo-kontekste-ataskaita [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
93. Tarptautinių žodžių žodynas (1985). Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija.
94. Tarptautinių žodžių žodynas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.zodziai.lt// [žiūrėta 2022 m. liepos 27 d.].
95. The United Nations General Assembly. Report of the World Commission on Environment and Development – Our Common Future [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
96. The United Nations General Assembly. Report on the World Commission on Environment and Development, 1987 m. rugpjūčio 4 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
97. The United Nations. Report on the United Nations Conference on the Human Environment. Stockolm, 5-16 June 1972 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1 [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
98. The United Nations. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://sdgs.un.org/2030agenda [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
99. The World Bank Group (2011). How to Reform Business Inspections. Design, Implementation, Challenges [interaktyvus]. Prieiga per internetą:

https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25076 [žiūrėta 2022 m. gegužės 26 d.].
100. The World Bank. Doing Business. Measuring Business Regulations. Ease of Doing Business Rank [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.doingbusiness.org/en/rankings [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
101. Ūkio ministerija (2015). Verslo priežiūros vadovas. UAB „Lodvila“.
102. Ūkio subjektų priežiūros funkcijų vertinimo ataskaita. Ekonomikos ir inovacijų ministerija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hCohdoOSTJkJ:https://www.lrs.lt/sip/getfile%3Fguid%3Dbf6242f8-c561-4aa4-b3c5-902f14b0cdeb+&cd=5&hl=lt&ct=clnk&gl=lt [žiūrėta 2022 m. kovo 10 d.].
103. Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių viešojo administravimo subjektų sąrašas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/ukio-subjektu-veiklos-prieziura-atliekanciu-viesojo-administravimo-subjektu-sarasas [žiūrėta 2022 m. birželio 2 d.].
104. Ūkio subjektų veiklos priežiūros institucijų kontrolinių klausimynų rengimo ir atnaujinimo tvarkos aprašas. Ekonomikos ir inovacijų ministerija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://eimin.lrv.lt/uploads/eimin/documents/files/Verslo%20prie%C5%BEi%C5%ABros%20institucij%C5%B3%20kontrolini%C5%B3%20klausimyn%C5%B3%20rengimo%20ir%20atnaujinimo%20tvarkos%20apra%C5%A1as.pdf [žiūrėta 2022 m. liepos 8 d.].
105. United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Earth Summit [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/unced [žiūrėta 2021 m. spalio 27 d.].
106. United Nations. Copenhagen Declaration on Social Development, World Summit for Social Development, 1995 m. kovo 14 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.un-documents.net/cope-dec.htm [žiūrėta 2021 m. spalio 29 d.].
107. United Nations. The 17 Goals [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://sdgs.un.org/goals [žiūrėta 2021 m. spalio 19 d.].
108. Valantiejus, G. (2020). Pasaulio Prekybos Organizacijos teisės taikymas mokestiniuose ginčuose Lietuvoje: misija (ne)įmanoma? [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.teise.pro/index.php/2020/09/05/g-valantiejus-pasaulio-

prekybos-organizacijos-teises-taikymas-mokestiniuose-gincuose-lietuvoje-misija-neimanoma/ [žiūrėta 2022 m. gruodžio 18 d.].
109. Valstybės audito 2018 m. kovo 16 d. ataskaita Nr. VA-2018-P-40-6-2. Teisėkūros procesas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Post/15180/valstybes-kontrole-lietuvos-teisekura-neefektyvi [žiūrėta 2022 m. birželio 16 d.].
110. Valstybės kontrolė (2018). Valstybinio audito ataskaita. Ar Lietuvos verslo priežiūros sistema efektyvi. Nr. VA-2018-P-50-2-3 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3793 [žiūrėta 2020 m. balandžio 16 d.].
111. Valstybės kontrolė (2020). Valstybinio audito ataskaita. Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančių institucijų konsolidavimas. Nr. VAE-4 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PA3C7bwjy_MJ:https://www.vkontrole.lt/failas.aspx%3Fid%3D4078+&cd=2&hl=lt&ct=clnk&gl=lt [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
112. Valstybinės kalbos inspekcijos 2021 metų veiklos ataskaita. 2022, Vilnius [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://vki.lrv.lt/uploads/vki/documents/files/VKI%202021%20M_%20VEIKLOS%20ATASKAITA.pdf [žiūrėta 2022 m. liepos 27 d.].
113. Vartotojų teisių apsaugos tarnyba – slapti pirkimai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.vvtat.lt/naujienos-ir-pranesimai-ziniasklaidai/377/stiprinama-vartotoju-teisiu-apsauga-iteisinti-slapti-pirkejai-ir-galimybe-blokuoti-nesaziningu-prekybininku-interneto-svetaines:968 [žiūrėta 2021 m. lapkričio 14 d.].
114. Verslo priežiūros kokybei užtikrinti – nauja asociacija [interaktyvus]. Prieiga per internetą: Verslo priežiūros kokybei užtikrinti – nauja asociacija | Ekonomikos ir inovacijų ministerija (lrv.lt) [žiūrėta 2022 m. lapkričio 21 d.].
115. Verslo priežiūros sistemos tobulinimo programa Nr. 10.1.4-ESFA-V-921-02-0001 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/paraiskos_ir_projektai/verslo-prieziuros-sistemos-tobulinimas [žiūrėta 2022 m. vasario 9 d.].
116. Vilniaus apygardos administracinio teismo spaudos pranešimas „Teismas: Notarų rūmai veikė pagal kompetenciją“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://vaat.teismas.lt/naujienos/aktualijos/teismas-notaru-rumai-veike-pagal-kompetencija/795 [žiūrėta 2019 m. vasario 22 d.].
117. VMI keičia strategiją: 2022 m. žada mažiau patikrinimų, tačiau jų sulaukti gali bet kuris verslas [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1612202/vmi-keicia-strategija-2022-

m-zada-maziau-patikrinimu-taciau-ju-sulaukti-gali-bet-kuris-verslas [žiūrėta 2022 m. birželio 28 d.].
118. VMI pradeda mokestinį tyrimą dėl su Austėja Landsbergiene siejamos įmonės [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.delfi.lt/verslas/verslas/vmi-pradeda-mokestini-tyrima-del-su-austeja-landsbergiene-siejamos-imones.d?id=84826485 [žiūrėta 2022 m. vasario 18 d.].
119. VMVT konsultavo MB „Daktaras desertas“, kaip šalinti nustatytus trūkumus [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://vmvt.lt/naujienos/vmvt-konsultavo-mb-daktaras-desertas-kaip-salinti-nustatytus-trukumus [žiūrėta 2022 m. vasario 17 d.].
120. VMVT švelnina toną – dėl „Sviesto sviestuoto“ kreipsis į Europos Komisiją, tačiau siūlo galvoti apie planą B [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1313900/vmvt-svelnina-tona-del-sviesto-sviestuoto-kreipsis-i-europos-komisija-taciau-siulo-galvoti-apie-plana-b [žiūrėta 2022 m. vasario 17 d.].
121. VU Teisės fakultetui – 380 (2021 m. spalio 13 d. diskusijos) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=TaQIQIByatU [žiūrėta 2021 m. spalio 17 d.].
122. VVTAT inicijuoja tyrimą dėl UAB „Perlas energija“ veiksmų [interaktyvus]. Prieiga per internetą: VVTAT inicijuoja tyrimą dėl UAB „Perlas energija“ veiksmų | VVTAT [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 9 d.].
123. VVTAT nustatė, kad UAB „Perlas energija“ sutarties sąlygos nesąžiningos [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.vvtat.lt/naujienos-ir-pranesimai-ziniasklaidai/377/vvtat-nustate-kad-uab-perlas-energija-sutarties-salygos-nesaziningos:2331 [žiūrėta 2022 m. rugpjūčio 17 d.].
124. Zulonas, V. (2020). „Klaipėdos paketas“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.atviraklaipeda.lt/2020/01/27/klaipedos-paketas/ [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 23 d.].
125. Žinių radijas. 2021 m. rugsėjo 8 d. laida „Kokios šiandien yra verslo priežiūros institucijos?“ [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.youtube.com/watch?v=emIsy4_sSso&t=1543s [žiūrėta 2021 m. rugsėjo 9 d.].

PRIEDAI

Priedas Nr. 1. Priežiūrą atliekančių institucijų sąrašas

1.	Ministerija	1) Švietimo, mokslo ir sporto ministerija
2.	Įstaiga prie ministerijos	1) Žuvininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos 2) Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 3) Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos 4) Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos 5) Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos 6) Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos 7) Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos 8) Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba prie Finansų ministerijos 9) Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos 10) Užimtumo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 11) Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos 12) Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 13) Valstybinė augalininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos 14) Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos 15) Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba prie Finansų ministerijos

		16) Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 17) Lošimų priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos 18) Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos 19) Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos 20) Nacionalinė švietimo agentūra 21) Nacionalinis transplantacijos biuras prie Sveikatos apsaugos ministerijos 22) Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos 23) Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos 24) Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos 25) Aplinkos apsaugos agentūra 26) Lietuvos metrologijos inspekcija 27) Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba 28) Valstybinė kalbos inspekcija 29) Valstybinė miškų tarnyba[184] 30) Lietuvos transporto saugos administracija
3.	Savarankiška valstybės įstaiga	1) Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija 2) Ryšių reguliavimo tarnyba
4.	Valstybės institucija, atskaitinga Vyriausybei	1) Viešųjų pirkimų tarnyba 2) Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba 3) Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija 4) Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas 5) Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba

[184] Miškų įstatymo 2020 m. birželio 26 d. įstatymu Nr. XIII-3198 (nuo 2021 m. liepos 1 d.) Miškų įstatymo įgyvendinimo priežiūros funkcijos perduotos Aplinkos apsaugos departamentui prie Aplinkos ministerijos (4[1] str.).

4.	Valstybės institucija, atskaitinga Seimui	1) Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba 2) Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba 3) Valstybinė energetikos reguliavimo taryba 4) Lietuvos radijo ir televizijos komisija 5) Lietuvos bankas
5.	Ministerijai pavaldi įstaiga	1) Lietuvos bioetikos komitetas 2) Statybos sektoriaus vystymo agentūra[185] 3) Viešoji įstaiga Transporto kompetencijų agentūra 4) Viešoji įstaiga Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūra 5) Viešoji įstaiga „Lietuvos prabavimo rūmai“ 6) Radiacinės saugos centras
6.	Asociacija	1) Lietuvos auditorių rūmai 2) Lietuvos architektų rūmai

Lentelė parengta pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimą Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“, atsižvelgiant į nuo 2023 m. liepos 1 d. įsigaliojančius pakeitimus.

[185] Statybos sektoriaus vystymo agentūra nuo 2022 m. gegužės 1 d. perėmė VĮ Statybos produkcijos sertifikavimo centro vykdytas viešojo administravimo funkcijas – statybos dalyvių, pastatų energinio naudingumo sertifikavimo ekspertų, teritorijų planavimo vadovų atestavimą.

Priedas Nr. 2. Ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių detalizavimo lygis *lex specialis*

(jeigu specialiajame įstatyme procedūrinės teisės yra detalizuojamos, dedamas „+“, jeigu trūksta detalizavimo, dedamas „–“).

	Institucijos pavadinimas	**Pagrindiniai su ūkio subjektų veiklos priežiūra susiję įstatymai**	**Pagrindinių procedūrinių teisių taikant poveikio priemones detalizavimo lygis**			
			Teisė būti informuotam apie galimą pažeidimą	**Teisė susipažinti su medžiaga ir būti išklausytam**	**Teisė gauti motyvuotą administracinį sprendimą**	**Teisė apskųsti administracinį sprendimą**
1	Aplinkos apsaugos agentūra	Aplinkos apsaugos įstatymas	+	+	+	+
2	Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos	Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas	-	-	+	+
3	Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba prie Finansų ministerijos	Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatymas	-	-	-	+
4	Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos	Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas	+	+	+	+
5	Lietuvos metrologijos inspekcija	Metrologijos įstatymas	+	+	+	+
6	Lietuvos bioetikos komitetas	Biomedicininių tyrimų etikos įstatymas	-	-	-	-
7	Užimtumo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir	Socialinių įmonių įstatymas	-	-	-	-

	darbo ministerijos					
8	Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos	Žemės gelmių įstatymas	-	-	-	-
9	Lietuvos radijo ir televizijos komisija	Visuomenės informavimo įstatymas	+	+	-	+
10	Lietuvos architektų rūmai	Architektų rūmų įstatymas	-	-	-	+
11	Lietuvos auditorių rūmai	Finansinių ataskaitų audito įstatymas	-	-	-	+
12	Ryšių reguliavimo tarnyba	Elektroninių ryšių įstatymas	+	+	+	+
13	Švietimo, mokslo ir sporto ministerija / Nacionalinė švietimo agentūra	Švietimo įstatymas	-	-	-	-
14	Žuvininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos	Žuvininkystės įstatymas	+	+	+	+
15	Lietuvos transporto saugos administracija	Transporto veiklos pagrindų įstatymas	+	+	+	+
16	Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba	Dokumentų ir archyvų įstatymas	-	-	-	+
17	Lošimų priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos	Azartinių lošimų įstatymas	+	+	+	+
18	Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos	Geodezijos ir kartografijos įstatymas	-	-	-	+
19	Nacionalinis transplantacijos biuras prie Sveikatos apsaugos ministerijos	Žmogaus audinių, ląstelių, organų donorystės ir transplantacijos įstatymas	-	-	-	-
20	Nacionalinis visuomenės sveikatos	Visuomenės sveikatos	-	-	-	+

	centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos	priežiūros įstatymas				
21	Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas	Alkoholio kontrolės įstatymas	+	+	+	+
22	Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	Ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas	-	-	+	+
23	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	Priešgaisrinės saugos įstatymas	-	-	-	-
24	Radiacinės saugos centras	Radiacinės saugos įstatymas	-	-	-	-
25	Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos	Socialinių paslaugų įstatymas	-	-	-	+
26	Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba prie Finansų ministerijos	Saugiųjų dokumentų ir saugiųjų dokumentų blankų gamybos įstatymas	-	-	-	-
27	VšĮ Lietuvos prabavimo rūmai	Tauriųjų metalų ir brangakmenių valstybinės priežiūros įstatymas	-	-	-	+
28	Statybos sektoriaus vystymo agentūra	Statybos įstatymas	-	-	+	+
29	Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos	Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas	-	-	+	-

	apsaugos ministerijos					
30	Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija	Branduolinės energijos įstatymas	-	-	-	-
31	Valstybinė augalininkystės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos	Augalų apsaugos įstatymas	+	+	+	+
32	Valstybinė energetikos reguliavimo taryba	Energetikos įstatymas	+	+	-	+
33	Valstybinė kalbos inspekcija	Valstybinės kalbos inspekcijos įstatymas	-	-	-	+
34	Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos	Sveikatos draudimo įstatymas	-	-	-	-
35	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba	Maisto įstatymas	+	+	+	+
36	Valstybinė miškų tarnyba	Miškų įstatymas	-	-	-	-
37	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos	Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas	-	-	-	-
38	Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos	Farmacijos įstatymas	-	+	+	+
39	Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba	Vartotojų teisių apsaugos įstatymas	+	+	+	+
40	Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir	Valstybinio socialinio draudimo įstatymas	-	-	-	+

	darbo ministerijos					
41	Viešoji įstaiga Kaimo verslo ir rinkų plėtros agentūra	Ūkio subjektų, perkančių–parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas	-	-	+	+
42	Viešoji įstaiga Transporto kompetencijų agentūra	Aviacijos įstatymas	-	-	-	-
43	Viešųjų pirkimų tarnyba	Viešųjų pirkimų įstatymas	-	-	+	-
44	Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba	Visuomenės informavimo įstatymas	-	-	-	+
45	Lietuvos bankas	Lietuvos banko įstatymas	+	+	+	+
46	Konkurencijos taryba	Konkurencijos įstatymas	+	+	+	+
47	Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos	Muitinės įstatymas	-	-	-	+
48	Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija	Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas	+	+	+	+
49	Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos	Mokesčių administravimo įstatymas	-	+	+	+
50	Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos	Valstybinės darbo inspekcijos įstatymas	-	-	-	+

Priedas Nr. 3. Pasikreipimas į priežiūros institucijas ir jų atsakymai

Pavyzdinis pasikreipimas į priežiūros instituciją:

Priežiūros institucijos pavadinimas

Eimantė Pogužinskė

PRAŠYMAS

Esu Vilniaus universiteto Teisės fakulteto doktorantė Eimantė Pogužinskė ir rengiu disertaciją, susijusią su ūkio (verslo) subjektų veiklos priežiūra. Rengiamoje disertacijoje, be kita ko, analizuoju VAĮ nuostatas, kurios reguliuoja ūkio subjektų veiklos priežiūrą.

Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo nauja VAĮ redakcija (2020 m. gegužės 28 d. įstatymo Nr. XIII-2987 redakcija), kuria įvestos aiškios VAĮ paskirties ir taikymo nuostatos kategoriškai apibrėžė, kad nuostatos, reguliuojančios ūkio subjektų veiklos patikrinimus ir poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą, išimtinėms ūkio subjektų veiklos priežiūros sritims netaikomos, t. y. bendrosios VAĮ nuostatos prarado anksčiau turėtą rekomendacinį pobūdį. Konkrečiai VAĮ 1 straipsnio 7 dalyje numatyta, kad „Šio įstatymo 33 ir 37 straipsniai netaikomi atliekant nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrą, taip pat mokesčių administratoriui, muitinei, finansų rinkos priežiūrą, asmens duomenų apsaugos priežiūrą, didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimo priežiūrą ir konkurencijos priežiūrą atliekantiems viešojo administravimo subjektams“. VAĮ 33 straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimo, o 37 straipsnyje – poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas.

<Glaustas priežiūros sričiai būdingo teisinio reguliavimo aptarimas>.

Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, kreipiuosi į Jus maloniai prašydama atsakyti ir pateikti priežiūros institucijos vertinimą, ar pagrįstai VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatos netaikomos atliekant jūsų kompetencijai priskirtą ūkio subjektų veiklos priežiūrą ir kokias aspektais VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymas apsunkintų priežiūros institucijos atliekamą ūkio subjektų veiklos priežiūrą?



09-173_pasikeipimas del VAĮ nuostatų taikymo

Finansų rinkos priežiūra

Gerb. ponai,

Laba diena,

Atsakydami į Jūsų paklausimą, norėtume paaiškinti, kad Lietuvos bankas, atlikdamas finansų rinkos priežiūrą, vadovaujasi iš esmės visomis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (VAĮ) nuostatomis, nors kai kurios įstatymo nuostatos Lietuvos banką ir netaikomos. Jūsų nurodyti veiklos reguliavimo aspektai (dėl patikimumų, dėl poveikio priemonių taikymo) išaiškinti, kai kuriais atvejais net prieštarauja net VAĮ reglamentuoti Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymai. Kartu atkreipiame dėmesį, kad kai kurių VAĮ nuostatų taikymo išimtis įtvirtinta tuo, kad Lietuvos bankas, atlikdamas finansų rinkos priežiūros funkcijas, vadovaujasi ne tik minėtais įstatymais, bet ir kitais Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos (ES) teisės aktais, tarp jų Europos Centrinio Banko (ECB) reglamentais, ES finansų rinkos priežiūros institucijų (Europos bankininkystės institucijos – EBA, Europos vertybinių popierių ir rinkų institucijos – ESMA, Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos – EIOPA) išleidžiamais gairėmis, Bazelio bankų priežiūros komitetu, kitų tarptautinių institucijų dokumentais, nustatančiais finansų rinkos reguliavimo ir priežiūros principus, praktiką ir metodus.

Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 metais Lietuvai įstojus į euro zoną, Lietuvos bankas tapo Bendro priežiūros mechanizmo (BPM, angl. SSM) - Europos bankų priežiūros sistemos, kurią sudaro ECB ir dalyvaujančių ES šalių nacionalinės priežiūros institucijos (NCA), narys. Nurodyto BPM pagrindinis tikslas: užtikrinti, kad Europos bankų sistema būtų saugi ir patikima; didinti finansinę integraciją ir finansinį stabilumą; užtikrinti nuoseklią priežiūrą. Tuo tikslu BPM rengia priežiūros metodologijas, kurių įgyvendinimas turi būti užtikrintas visose BPM šalyse. Šios metodologijos parenkos geriausiomis BPM vidaus tvirtinama bankų priežiūros praktikomis. Metodikos taikomos ECB ir NCA, jomis atliekant tiek bankų nuolatinę priežiūrą, tiek atliekant patikrinimus. Dėl to Lietuvos bankas privalo laikytis reikalavimų, susijusių su finansų rinkos dalyvių priežiūra, kriterijų ne tik iš nacionalinės teisės aktų, bet ir iš Europos Sąjungos teisinio reguliavimo bei Europos Centrinio Banko rekomendacijų.

Pagarbiai
Lietuvos bankas
Žalgirio g. 90, LT-09309 Vilnius

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBINĖ DARBO INSPEKCIJA
PRIE SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJOS

Eimantei Pogužinskei
Saulėtekio al. 9 - I rūmai,
10222 Vilnius
e.silvaite@gmail.com

2022-04-
| 2022-04-14

Nr. SD-126-
Nr.

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO TAIKYMO

Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – VDI) specialistai susipažino su Jūsų 2022 m. balandžio 14 d. prašymu dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo taikymo bei jame išdėstytais argumentais ir išvadomis.

Pažymime, kad nurodytame prašyme teikiamos išvados grindžiamos neteisingomis prielaidomis sutapatinant VDI atliekamą nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrą su kontroliniais pirkimais. Pažymime, kad VDI, vykdydama nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei nedeklaruotos savarankiškos veiklos kontrolę, šios kontrolės patikrinimų metu gali atlikti kontrolinius pirkimus. Tačiau šie kontroliniai pirkimai yra atliekami itin retai, tik esant objektyviam poreikiui, kai nėra objektyvių galimybių kitais būdais gauti įrodymų dėl ūkio subjekto šešėlinės veiklos. Tai patvirtina ir šie skaičiai: 2021 metais VDI atliko beveik 4 tūkst. patikrinimų (3 881), kurių metu buvo tikrinti nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei nedeklaruotos savarankiškos veiklos, taip pat užsieniečių įdarbinimo tvarkos pažeidimų klausimai. Tačiau kontroliniai pirkimai buvo atlikti tik 12 kartų arba 0,3 proc. šių patikrinimų metu. Taigi, kontroliniai pirkimai yra nelegalaus ir nedeklaruoto darbo bei nedeklaruotos savarankiškos veiklos kontrolės pagalbinė priemonė, kuri šios kontrolės patikrinimų metu itin retai naudojama ūkio subjekto šešėlinės veiklos įrodymams surinkti. Tad ir aiškinamajame rašte dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIIIP-4142- XIIIP-4144 buvo išdėstyti argumentai dėl išimties nustatymo nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrai, bet ne jos metu atliekamiems kontroliniams pirkimams. Kaip ir buvo jame nurodyta, iš anksto pranešus apie planuojamą nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos kontrolės patikrinimą, ūkio subjekte nelegaliai dirbantys asmenys laikinai sustabdo veiklą arba neretu atveju prieš patikrinimą nežinomas pats ūkio subjektas, kuriame galimai nelegaliai dirba asmenys (tikrinamos tam tikros ūkinės veiklos vykdymo vietos, nes oficialiose juridinių asmenų veiklos vykdymo vietose (buveinėse) paprastai nelegalus darbas neaptinkamas).

Be to, pažymime, kad išimtis dėl Viešojo administravimo įstatymo 37 straipsnio taikymo Administracinio nusižengimo ar/ir Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymo pažeidimo protokolui surašyti taip pat buvo grindžiama kitais argumentais nei nurodyta Jūsų 2022 m. balandžio 14 d. prašyme. Paaiškiname, kad šešėlinę veiklą vykdę ūkio subjektai, siekdami išvengti atsakomybės bei vilkinti bylos nagrinėjimą, neretai slapstosi, nereaguoja į VDI inspektorių skambučius ir jų raštiškus kvietimus atvykti į VDI teritorinį skyrių. Tokiais atvejais VDI inspektoriams tenka kreiptis policijos pagalbos dėl tokių asmenų atvesdinimo. Deja, bet ne visais atvejais tai pavyksta. Be to, ir patys asmenys, dirbę nelegaliai ar vykdę nedeklaruotą savarankišką veiklą, visais įmanomais būdais, net naudodami fizinį smurtą prieš VDI inspektorius bei gadindami jų disponuojamas garso ir vaizdo įrašymo priemones, siekia kuo greičiau pasišalinti iš įvykio vietos. Tad VDI dėl šešėlinę

veiklą vykdžiusių ūkio subjektų bei nelegaliai dirbusių ar nedeklaruotą savarankišką veiklą vykdžiusių asmenų elgsenos paprasčiausiai negali, nors visais įmanomais būdais visais atvejais tai siekia, įgyvendinti nurodytojo straipsnio nuostatų dėl pažeidėjų ir priežiūros įstaigų pareigūnų glaudaus bendradarbiavimo Administracinio nusižengimo ar/ir Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymo pažeidimo protokolui surašyti.

Taip pat Viešojo administravimo įstatymo išimtims objektyviai ir nešališkai įvertinti siūlytume susipažinti su pasauliniais, Europos Sąjungos ir nacionaliniais tyrimais dėl šešėlinės ekonomikos, įskaitant ir šešėlinę darbo rinką, žalos valstybės finansams, visuomenei ir konkretiems asmenims.

Lietuvos Respublikos vyriausiasis
valstybinis darbo inspektorius Jonas Gricius

MUITINĖS DEPARTAMENTAS
PRIE LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJOS

Eimantei Pogužinskei
Saulėtekio al. 9 - I rūmai, 10222 Vilnius
e.silvaite@gmail.com

2022-04-26 Nr. (4.10.)3B-2578
Į 2022-04-14 Nr. _____

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO NUOSTATŲ

Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (toliau – Muitinės departamentas), susipažinęs su jūsų paklausimu, kuriame prašoma pateikti vertinimą, ar pagrįstai muitinės veikloje Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAĮ) 33 ir 37 straipsnių nuostatos yra netaikomos ir kokiais aspektais šių straipsnių taikymas apsunkintų muitinių veiklą ir jų atliekamą ūkio subjektų veiklos priežiūrą, teikia savo nuomonę.

VAĮ 33 straipsnis, reglamentuojantis ūkio subjektų veiklos patikrinimus, ir 37 straipsnis, reglamentuojantis poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą, netaikomi muitinei vadovaujantis VAĮ 1 straipsnio 7 dalimi, kurioje nustatyta, kad VAĮ 33 ir 37 straipsniai netaikomi atliekant nelegalaus, nedeklaruoto darbo ar nedeklaruotos savarankiškos veiklos priežiūrą, taip pat mokesčių administratoriui, muitinei, finansų rinkos priežiūrą, asmens duomenų apsaugos priežiūrą, didelę rinkos galią turinčių mažmeninės prekybos įmonių rinkos galios panaudojimo priežiūrą ir konkurencijos priežiūrą atliekantiems viešojo administravimo subjektams.

Lietuvos Respublikos muitinė (toliau – muitinė), atlikdama ūkio subjektų veiklos patikrinimus ir priežiūrą, jų rizikos vertinimą, vadovaujasi muitinės įgyvendinamais teisės aktais, nurodytais Lietuvos Respublikos muitinės įstatymo 4 straipsnyje ir 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas (toliau – Sąjungos muitinės kodeksas), 5 straipsnio 2 punkte. Be to, atliekant ūkio subjektų veiklos patikrinimus, kai muitinė įgyvendina mokesčių administratoriaus funkcijas, taikomos Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo nuostatos, susijusios su patikrinimais ir poveikio priemonių taikymu.

Taigi, įstatymų leidėjas nustatė, kad muitinei VAĮ 33 ir 37 straipsniai netaikomi, nes ūkio subjektų veiklos priežiūros teisinius santykius muitinės veiklos srityje išsamiai

Biudžetinė įstaiga, A. Jakšto g. 1, LT-01105 Vilnius, informacijos tel. 8 800 900 80, faks. (8 5) 266 6005, el. p. muitine@lrmuitine.lt.
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188656838

reglamentuoja tiesiogiai taikomi Europos Sąjungos teisės aktai ir Lietuvos Respublikos įstatymai (pvz. Mokesčių administravimo įstatymas, Administracinių nusižengimų kodeksas, Baudžiamasis kodeksas ir kiti įstatymai), tokiu būdu vengiant perteklinio reglamentavimo ar prieštaravimo tiesiogiai taikomiems Europos Sąjungos teisės aktams.

Pavyzdžiui, su ūkio subjektų patikrinimais susiję Sąjungos muitinės kodekso 15, 22, 46, 48, 95, 148 ir kiti straipsniai, taip pat 2015 m. lapkričio 24 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) 2015/2447, kuriuo nustatomos išsamios tam tikrų Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas, nuostatų įgyvendinimo taisyklių 16, 24-29, 67 straipsniai ir kiti straipsniai. Atkreiptinas dėmesys, kad tokios procedūrinės teisės, kaip teisė būti išklausytam, ir jų taikymas yra įtvirtintos Sąjungos muitinės kodekso 22 straipsnio 6 dalyje ir 29 straipsnyje, todėl bandant kartu tiesiogiai taikyti ir VAĮ 37 straipsnyje išdėstytas nuostatas būtų susiduriama su nepageidaujamais sunkumais vykdant muitinių veiklą (pvz. dėl atitinkamuose teisės aktų straipsniuose taikomų skirtingų sąvokų, tvarkos, taikymo konteksto ir kt.). Taip pat pažymėtina, kad VAĮ 10 straipsnyje minimas terminas „administracinis sprendimas“, nėra identiškas Sąjungos muitinės kodekso 5 straipsnio 39 dalyje apibrėžtai muitinės sprendimo sąvokai, o nacionalinių teisės aktų nuostatos gali būti taikomos tiek, kiek jų nuostatos neprieštarauja Europos Sąjungos muitų teisės aktams (VAĮ 1 straipsnio 2 dalis).

Su poveikio priemonių ūkio subjektams taikymu susiję Sąjungos muitinės kodekso 27, 28, 42 ir kiti straipsniai, taip pat Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) 2015/2447 15 ir 34 straipsniai bei 2015 m. liepos 28 d. Komisijos deleguotojo reglamento (ES) 2015/2446, kuriuo Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013 papildomas išsamiomis taisyklėmis, kuriomis patikslinamos kai kurios Sąjungos muitinės kodekso nuostatos, 16, 30 ir kiti straipsniai.

Generalinio direktoriaus pavaduotojas Vygantas Paigozinas

Aivaras Danusas, tel. 8 5 232 7494, el. paštas aivaras.danusas@lrmuitine.lt

VALSTYBINĖ DUOMENŲ APSAUGOS INSPEKCIJA

Eimantei Pogužinskei
el. paštu: e.silvaite@gmail.com

2022-05- Nr. 2R- (3.8.E)
Į 2022-04-14 prašymą

DĖL PRAŠYMO PATEIKTI NUOMONĘ

Valstybinėje duomenų apsaugos inspekcijoje (toliau – Inspekcija) 2022 m. balandžio 15 d. buvo gautas Jūsų 2022 m. balandžio 14 d. prašymas pateikti Inspekcijos nuomonę dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAĮ) 1 straipsnio 7 dalies, nustatančios, kad asmens duomenų apsaugos priežiūrą atliekantiems viešojo administravimo subjektams netaikoma VAĮ 33 ir 37 straipsniai[1], pagrįstumo.

Pažymėtina, kad Inspekcijos, kaip asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijos funkcijas, iš esmės nustato 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) (toliau – BDAR)[2], kuris yra tiesiogiai taikomas. Tai reiškia, kad nacionaliniais teisės aktais negali būti nustatyti tokios pareigos ar kiti reikalavimai, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai galėtų sudaryti sąlygas pažeisti susijusias BDAR nuostatas ar duomenų apsaugos priežiūros institucijos nepriklausomumą[3]. Taigi, nacionaliniai teisės aktai ir juose įtvirtinami įpareigojimai visais atvejais turi užtikrinti atitiktį BDAR, įskaitant, kiek susiję su duomenų apsaugos priežiūros institucijų funkcijų ir įgaliojimų nustatymu.

Pastebėtina, kad BDAR yra skirtas duomenų subjektų asmens duomenų apsaugai užtikrinti ir siekiant šio tikslo BDAR nustato reikalavimus asmens duomenų tvarkymui, kurių turi laikytis juos tvarkantys subjektai – duomenų valdytojai ir duomenų tvarkytojai. Šių subjektų samprata plati: duomenų valdytoju yra bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, kuris nustato asmens duomenų tvarkymo tikslus ir priemones, o duomenų tvarkytoju – bet kuris fizinis ar juridinis asmuo, kuris asmens duomenis tvarko duomenų valdytojo vardu (BDAR 4 straipsnio 7 ir 8 dalys). Inspekcija, kaip asmens duomenų apsaugos priežiūros institucija, vadovaujantis BDAR 5 straipsnio 2 dalimi, 51 straipsniu ir Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymo 7 straipsnio 1 dalimi, prižiūri, kaip duomenų valdytojai ir duomenų tvarkytojai taiko BDAR. Tai taip pat reiškia, kad Inspekcija visų šių subjektų atžvilgiu gali atlikti tyrimus. Tuo tarpu VAĮ reguliuoja ūkio subjektų priežiūrą. Ūkio subjektas – fizinis ar juridinis asmuo, Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdantis ūkinę veiklą, kurią prižiūri viešojo administravimo subjektai[4]. Ūkinė veikla – gamybinė, komercinė, finansinė ar profesinė veikla, susijusi su prekių pirkimu ar pardavimu, išskyrus atvejus, kai fiziniai asmenys prekę įsigyja asmeniniams ir namų ūkio poreikiams tenkinti[5]. Taigi, VAĮ reglamentuojama ūkio subjektų priežiūra yra siauresnė nei BDAR įtvirtinta duomenų valdytojų veiklos priežiūra. Pavyzdžiui, BDAR yra taikomas ne tik ūkinę veiklą vykdantiems duomenų valdytojams (duomenų tvarkytojams), pavyzdžiui, subjektams, vykdantiems vaizdo stebėjimą (t. y. nesusijusią su prekių pardavimu),

[1] VAĮ 33 straipsnis „Ūkio subjektų veiklos patikrinimai“, VAĮ 37 straipsnis „Poveikio priemonių ūkio subjektams taikymas“.
[2] Inspekcija stebi, kaip taikomas BDAR ir Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (toliau – ADTAĮ), ir užtikrina, kad šie teisės aktai būtų taikomi, išskyrus ADTAĮ straipsnius, kurių taikymas yra žurnalistų etikos inspektoriaus kompetencija (ADTAĮ 7 straipsnio 1 dalis).
[3] BDAR 52 straipsnis, taip pat preambulės 117 konstatuojamoji dalis.
[4] VAĮ 2 straipsnio 14 dalis.
[5] Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 3 straipsnio 14 dalis.

valstybės institucijoms, tarp jų ir teisėsaugos institucijoms[6]. Be to, Inspekcija turi teisę atlikti tyrimus ne tik Lietuvoje veiklą vykdančių subjektų atžvilgiu, pavyzdžiui, vadovaujantis BDAR 56 straipsnio 1, 2 ir 5 dalimis, 62 straipsniu. Apibendrinant tai, kas išdėstyta, VAĮ 33 ir 37 reguliuoja tik dalies duomenų valdytojų (duomenų tvarkytojų) veiklos priežiūrą, tai reiškia kad skirtingų duomenų valdytojų (duomenų tvarkytojų) atžvilgiu galėtų būti taikomos skirtingos tyrimo (patikrinimo) procedūros, o tai ribotų priežiūros institucijos įgaliojimus ir sudarytų sąlygas duomenų valdytojų, dalyvaujančių analogiškose procedūrose, lygiateisiškumo pažeidimui.

Svarbu paminėti ir tai, kad VAĮ nustato tam tikrus procedūrinius tyrimų planavimo, atlikimo ir poveikio priemonių taikymo ūkio subjektams aspektus, tačiau kai kurie procedūroms asmens duomenų apsaugos priežiūros instituciją veikloje klausimai yra reguliuojami ir BDAR, o dalį jų gali, įgyvendinant nuoseklumo reikalavimus (BDAR 63 straipsnis), nustatyti ir Europos duomenų apsaugos valdyba (kurią sudaro ir Inspekcija)[7]. Pavyzdžiui, neseniai pradėti koordinuoti tikrinimai visos Europos Sąjungos mastu pagal su Europos duomenų apsaugos valdyba (visomis asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijomis) suderintą metodologiją, klausimynus, apimtį[8]. Tuo atveju, jei toki patikrinimą atlikti ribotų VAĮ reguliavimas (pavyzdžiu VAĮ 33 straipsnio 10 ar 12 dalis), tai būtų laikoma Inspekcijos įgaliojimų pagal BDAR ribojimu. Be to, Europos duomenų apsaugos valdybos gairės ir kita metodinė medžiaga Inspekcijai privalomos, todėl, jei jose būtų nustatyti reikalavimai (pavyzdžiui, tyrimo procedūros kontekste, sutaikymo procese) kitokie nei VAĮ, Inspekcija turėtų laikytis Europos duomenų apsaugos valdybos nustatytų procedūrų. Tokiu atveju procedūros, taikytinos daliai duomenų valdytoju (ūkio subjektų) skirtusi nuo kitų duomenų valdytoju atžvilgiu atliekamų procedūrų. Vis dėlto, BDAR siekia sureguliuoti ir suvienodinti asmens duomenų apsaugos priežiūros institucijų praktiką (taigi ir procedūras, poveikio priemonių taikymą) ir ši praktika negali priklausyti nuo teisės akto, reguliuojančio tik dalies subjektų priežiūros procedūrą.

Inspekcija atkreipia dėmesį į tai, kad dalis VAĮ 33 straipsnio nuostatų, jei būtų taikomos Inspekcijai, iš esmės prieštarautų BDAR. Pavyzdžiui, VAĮ 33 straipsnio 7 dalyje įtvirtinta, kad „[p]irmaisiais metais po ūkio subjekto veiklos, dėl kurios atliekamas veiklos patikrinimas, pradžios šiam subjektui už atliekamo pirmojo planinio patikrinimo metu nustatytus pažeidimus negali būti taikomos poveikio priemonės, susijusios su ūkio subjekto veiklos ribojimu (sustabdomos ar naikinamos veiklos licencijos)“. Ši nuostata apriboja Inspekcijos nepriklausomumą (sprendimų priėmimo laisvę). Tam tikrai atvejais, atsižvelgiant į tai, ar asmens duomenų tvarkymo operacija atitinka teisėtumo principo reikalavimus ir (ar) kokias pasekmes konkrečiam asmeniui gali sukelti asmens duomenų (pavyzdžiui, jo pirštų antspaudų, darbo rezultatų, darbo užmokesčio, sveikatos būklės ir kt.) tvarkymo ar saugumo užtikrinimo pažeidimai, asmens duomenų tvarkymo apribojimas yra būtina ir proporcinga priemonė, kurią turi būti galima skirti nepriklausomai nuo to, kiek laiko veikia konkretų pažeidimą padaręs (darantis) duomenų valdytojas. Todėl VAĮ 33 straipsnio 7 dalyje nustatytas ribojimas gali užkirsti kelią Inspekcijai tinkamai vykdyti BDAR įtvirtintas funkcijas ir taikyti būtinas (adekvačias) poveikio priemones. Pastebėtina, kad nors VAĮ 33 straipsnio 8 dalyje yra nustatyta VAĮ 33 straipsnio 7 dalyje įtvirtino ribojimo išimtis, vis dėlto, asmens duomenų tvarkymo operacijų ribojimo būtinumas ne visais atvejais gali priklausyti nuo konkrečios galimos žalos, o jį gali remti pačios asmens duomenų tvarkymo operacijos neteisėtumas. Pavyzdžiui tvarkomi duomenų subjekto teistumo duomenys (pavyzdžiui, kad asmuo yra neteistas) neturint tam teisinio pagrindo. Nors, atrodytų, informacija, kad asmuo nėra teistas savaime negali suponuoti tokiam asmeniui galinčią kilti žalą, tačiau jau vien ta aplinkybė, kad duomenų valdytojas neturi teisės su tokia

[6] Pastebėtina, kad Inspekcija, be kita ko, prižiūri kaip duomenų valdytojai (kompetentingos institucijos) taiko Lietuvos Respublikos asmens duomenų, tvarkomų nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo, atskleidimo ar baudžiamojo persekiojimo už jas, bausmių vykdymo arba nacionalinio saugumo ar gynybos tikslais, teisinės apsaugos įstatymą, kurio priežiūrai taikomos ir ADTAĮ nustatytos procedūros.

[7] Pavyzdžiui, Guidelines on the application and setting of administrative fines for the purposes of the Regulation 2016/679 (baudų skyrimo, baudos dydžio nustatymo ir kt. kontekste) arba Working Document Setting Forth a Co-Operation Procedure for the approval of "Binding Corporate Rules" for controllers and processors under the GDPR (tarpinstitucinio bendradarbiavimo kontekste) ir t.t.

[8] Žr. https://edpb.europa.eu/news/news/2022/launch-coordinated-enforcement-use-cloud-public-sector_en

informacija susipažinti ir toliau ją tvarkyti, sudaro sąlygas tokią asmens duomenų tvarkymo veiklą apriboti (laikinai ar nuolat).

Prašyme nurodote, kad „nors procedūrinės ūkio subjektų teisės prieš skiriant poveikio priemonę Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatyme yra aptariamos, stokojama jų bendro katalogo įvardijimo, kas yra įtvirtinta VAĮ 37 straipsnyje“. Inspekcija nesutinka su šiuo teiginiu, nes ADTAĮ 17 straipsnio 2 dalyje yra aiškiai išvardintos tikrinamo asmens, pareiškėjo, skundžiamo asmens ir pažeidimo padarymu įtariamo asmens teisės, kurios iš esmės analogiškos VAĮ 37 straipsnio 3 dalyje įtvirtintoms ūkio subjekto teisėms galimo pažeidimo nagrinėjimo metu. Taigi, asmenys, kurių atžvilgiu atliekamas tyrimas, turi iš esmės tą patį teisių rinkinį.

Dėl teisės neduoti parodymų prieš save atkreipiame dėmesį į tai, kad ši teisė yra taikoma tik baudžiamųjų procesų metu. Aptariamu atveju šios teisės taikyti nebūtų galimybių, nes BDAR įtvirtina aiškią atskaitomybės taisyklę – duomenų valdytojas turi ne tik laikytis BDAR reikalavimų, bet ir sugebėti įrodyti, kad jo laikosi. Taigi, duomenų valdytojas, pasinaudodamas teise neduoti parodymų prieš save (jei tokia būtų nustatyta) iš esmės paneigtų BDAR įtvirtintą atskaitomybės mechanizmą, nustatantį aktyvų duomenų valdytojo vaidmenį jo veikloje tvarkomų asmens duomenų teisėtumo atžvilgiu[9], ir apribotų galimybę priežiūros institucijai nustatyti visas būtinas aplinkybes, vertinant duomenų valdytojo (ne)atitikti BDAR. Taigi, teisė neduoti parodymų prieš save iš esmės apribotų visą BDAR veikimą.

Direktoriaus pavaduotoja,
pavaduojanti direktorių Danguolė Morkūnienė

M. Valčiukė, tel. (8-5) 231 2476, el. p. margarita.valciuke@ada.lt

[9] Pavyzdžiui, BDAR preambulės 42 konstatuojamoji dalis įpareigoja sugebėti įrodyti, kad duomenų subjektas davė sutikimą konkrečiam asmens duomenų tvarkymui; BDAR preambulės 69 konstatuojamoji dalis – įrodyti, kad teisėtas interesas, kuriuo grindžiamas asmens duomenų tvarkymas, yra viršesnis už duomenų subjekto teises ir interesus; BDAR preambulės 74 konstatuojamoji dalis – įrodyti, kad taiko tinkamas saugumo priemones; taip pat žr. BDAR preambulės 82, 84, 85 ir kitas konstatuojamąsias dalis.

ATSAKYMAS APIE LIETUVOS RESPUBLIKOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO 33 ir 37 STRAIPSNIŲ NUOSTATAS MOKESČIŲ ADMINISTRATORIAUS VEIKLOJE

Teikiame atsakymus į Jūsų pateiktus klausimus:

Apie VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatas

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau — VAĮ) 1 straipsnio 7 dalyje numatytas VAĮ 37 straipsnio netaikymas mokesčių administratoriui yra pagrįstas ir nepažeidžia mokesčių mokėtojų teisių, kadangi iš esmės analogiškos teisės numatytos Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo (toliau — MAĮ) straipsniuose.

VAĮ 37 straipsnio 1 dalis numato, kad poveikio priemonės ūkio subjektui skiriamos atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, padarytos žalos dydį, mastą ir kitas įstatymuose numatytas aplinkybes. Mokesčių administratoriaus skiriamų baudų, kaip poveikio priemonės ūkio subjektui, už mokesčių įstatymų pažeidimus tvarka numatyta MAĮ 140 straipsnio 2 dalyje. Mokesčių administratorius, už mokesčių įstatymų pažeidimus, skiria asmenims baudas, vadovaudamasis teisingumo, protingumo kriterijais ir neviršydamas šio Įstatymo 139 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatytų skirtinos baudos dydžių, o jeigu skirtinos baudos dydžiai nustatyti specialiajame mokesčio įstatyme, - neviršydamas jame nustatytų skirtinos baudos dydžių ir atsižvelgdamas į pažeidimo pavojingumo pobūdį ir mastą, kaltę (kaltės formą ir rūšį), žalą, atsiradusią dėl padaryto pažeidimo, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes.

Taip pat, VAĮ 37 straipsnio 2 dalis numato, kad ūkio subjektui turi būti pranešta apie galimą ūkio subjekto veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimą. Jam turi būti aiškiai, nedviprasmiškai suformuluota galimo pažeidimo esmė, įvardytas galbūt pažeisto įstatymo ar kito teisės akto straipsnis, dalis, punktas ir nurodyta, kokiais įrodymais tai grindžiama. To paties straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad ūkio subjektas turi teisę galimo pažeidimo nagrinėjimo metu susipažinti su surinkta medžiaga, pateikti įrodymus, duoti paaiškinimus raštu ar žodžiu, teikti prašymus. Jam turi būti suteikiama pakankamai laiko įrodymams pateikti ir paaiškinimams duoti. Palyginimui, MAĮ 126 straipsnis apibrėžia mokesčių administratoriaus bendradarbiavimo su mokesčių mokėtoju mokestinio patikrinimo metu turinį. MAĮ 126 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad mokesčių mokėtojas turi teisę viso mokestinio patikrinimo metu, taip pat jo rezultatų tvirtinimo metu teikti savo pastabas ir paaiškinimus dėl patikrinimo dalyko ir kitų su patikrinimu susijusių aplinkybių.

VAĮ 33 straipsnis reglamentuoja ūkio subjektų patikrinimų rūšis, apibrėžia planinių patikrinimų pirminį tikslą, nustato, kokius teisės aktus, susijusius su ūkio subjektų veiklos patikrinimais turi patvirtinti ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekantis subjektas, kokiais būdais ūkio subjektai turi būti informojami apie ketinimą jų atžvilgiu atlikti veiklos patikrinimą. Taip pat nustato galimybės taikyti poveikio priemones apribojimus veiklą pradedantiems ūkio subjektams, numato neplaninio ūkio subjekto patikrinimo atlikimo pagrindus, reglamentuoja kitus su ūkio subjekto veiklos patikrinimais susijusius klausimus.
Planiniai ir neplaniniai ūkio subjektų veiklos patikrinimai, kurie reglamentuojami VAĮ 33 straipsnyje, nėra numatyti MAĮ. Vietoje šių patikrinimų MAĮ numato mokestinio patikrinimo rūšis ir mokestinio tyrimo bei patikrinimo procedūras, nustato tikrinimo mastą ir laiką bei savarankiškai pasirenka tikrintinus mokesčių mokėtojus, kaip tai numatyta MAĮ 114 straipsnyje.
Mokesčių administratorius tikrintinus mokesčių mokėtojus pasirenka sistemingai vykdydamas turimų mokesčių mokėtojų duomenų analizę pagal mokesčių mokėtojų rizikos analizės ir atrankos principus bei tikrintinų mokesčių mokėtojų kontrolės procedūrų planavimą reglamentuojančiais teisės aktus.

Taip pat, VAĮ 33 straipsnio 6 dalyje numatyta, kad patvirtintas patikrinimų planas ir jo pakeitimai skelbiami ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekančio subjekto interneto svetainėje arba į planą įtraukti ūkio subjektai informuojami individualiai ne vėliau kaip per 3 darbo

dienas po patikrinimų plano patvirtinimo ar jo pakeitimo. Ūkio subjektų veiklos priežiūrą atliekantis subjektas, prieš pradėdamas ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą, likus ne mažiau kaip 10 darbo dienų, privalo ūkio subjektą informuoti apie numatomą atlikti planinį patikrinimą, nurodyti atliekamo patikrinimo pagrindą, terminą, dalyką ir preliminarių dokumentų, kuriuos ūkio subjektas turi pateikti priežiūrą atliekančiam subjektui, sąrašą. Analogiškai, MAĮ 121 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog mokesčių administratorius, prieš pradėdamas mokesčių mokėtojo patikrinimą, privalo įteikti mokesčių mokėtojui pranešimą apie numatomą mokestinį patikrinimą, nurodydamas dieną ir valandą, kada jam (jo atstovui) atvykti pas mokesčių administratorių arba būti savo patalpose, kai patikrinimas atliekamas nuvykus pas mokesčių mokėtoją. Kiekvienu atveju nuo pranešimo mokesčių mokėtojui įteikimo dienos iki dokumentų ir kitų duomenų pateikimo (parengimo) dienos turi praeiti ne mažiau kaip 10 dienų. Tokiu būdu mokesčių mokėtojui suteikiama pakankamai laiko, kad jis galėtų deramai pasiruošti būsimam patikrinimui.

Papildomai informuojame, kad išankstinio mokestinių patikrinimų plano skelbimas Valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau — VMI) interneto svetainėje netaikomas, kadangi tokios informacijos skelbimas sumažintų šios mokesčių mokėtojų kontrolės priemonės veiksmingumą ir sudarytų sąlygas mokesčių mokėtojams iš anksto pasiruošti tokiam patikrinimui ir laikinai pakeisti savo elgesį siekiant išvengti baudų. Mokestinio patikrinimo procedūra reikalauja didelių mokesčių administratoriaus resursų ir taikoma tik didžiausia rizika pasižymintiems mokesčių mokėtojams. Be to, mokesčių mokėtojo rizikingumas yra analizuojamas ir vertinamas nuolat, todėl, priklausomai nuo mokesčių administratoriaus disponuojamų duomenų apie mokesčių mokėtoją (mokesčių deklaracijų, trečiųjų asmenų teikiamų duomenų, viešųjų registrų duomenų), jo rizikingumas gali staigiai keistis. Dėl šių priežasčių, mokestinių patikrinimų plano išankstinis viešinimas mokesčių administratoriaus interneto svetainėje nebūtų naudingas.

Atsižvelgiant į tai, kad mokestinio patikrinimo pirminis tikslas yra mokesčių mokėtojo kontrolė, ši procedūra neturėtų būti prilyginama VAĮ reglamentuojamam neplaniniam patikrinimui, kurio pagrindinis tikslas yra informacijos apie ūkio subjektą vertinimas ir metodinės pagalbos ūkio subjektui teikimas.

Apie pasekmes taikant VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatas mokesčių administratoriaus veikloje

VAĮ 37 straipsnio nuostatų taikymas mokesčių administratoriui reikštų, kad tam tikri teisiniai santykiai reglamentuojami tiek MAĮ, tiek VAĮ. VMI nuomone, VAĮ 33, 37 straipsnių nuostatų taikymas nesuteiktų mokesčių mokėtojams papildomų teisių ir garantijų palyginti su tomis teisėmis ir garantijomis, kurias šiuo metu suteikia MAĮ.

Informuojame, kad VMI teikiamas paaiškinimas mokesčių mokėtojui neturi teisės akto galios ir išreiškia kompetentingos valstybės institucijos nuomonę mokesčių įstatymų ar kitų teisės aktų reglamentuojamais klausimais.

Dėkojame, kad kreipiatės.

Pagarbiai
Viršininko pavaduotojas Dr. Martynas Endrijaitis

Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba 2022 m. balandžio 19 d. gavo Jūsų prašymą (toliau – Rašte) pateikti konsultaciją dėl Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAĮ) nuostatų, reguliuojančių ūkio subjektų veiklos priežiūrą. Pateiktame Rašte prašote atsakyti ir pateikti Konkurencijos tarybos vertinimą:

(i) ar pagrįstai VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatos[1] netaikomos Konkurencijos tarybai;

(ii) kokiais aspektais VAĮ 33 ir 37 straipsnių nuostatų taikymas apsunkintų Konkurencijos tarybos veiklą ir atliekamą ūkio subjektų veiklos priežiūrą?

Rašte nurodote, jog, nors Konkurencijos įstatyme procedūrinės ūkio subjektų teisės yra aptariamos gan išsamiai, stokojama jų bendro katalogo įvardijimo, kas yra įtvirtinta VAĮ 37 straipsnyje. Dėl šios priežasties klausiama, gal būtų yra poreikis įtraukti į šį katalogą ir kitas teises, tokias kaip teisę reikšti parodymų prieš save?
Toliau teikiama nuomone, gautais klausimais.

Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (toliau – Konkurencijos įstatymas) yra specialusis įstatymas VAĮ atžvilgiu, vykdant verslo (ūkio) subjektų priežiūrą. Kaip įtvirtinta pačiame konkurencijos įstatyme, jis reglamentuoja konkurenciją ribojančią ar galinčią riboti viešojo administravimo subjektų bei ūkio subjektų veiklą ir nesąžiningos konkurencijos veiksmus, nustato šių subjektų teises, pareigas ir atsakomybę, konkurencijos ribojimo priežiūros Lietuvos Respublikoje teisinius pagrindus bei padarytos žalos, atsiradusios dėl konkurencijos teisės pažeidimų, atlyginimo ypatumus. Konkurencijos įstatymu yra ne tik įgyvendinami Konkurencijos įstatymo priede nurodyti Europos Sąjungos teisės aktai, bet taip pat juo siekiama Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos konkurencijos santykius reglamentuojančios teisės suderinimo.

Dėl šių aplinkybių Konkurencijos tarybai nėra taikomos nei VAĮ 33 straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl ūkio subjektų veiklos patikrinimo, nei to VAĮ 37 straipsnyje įtvirtintos nuostatos dėl poveikio priemonių ūkio subjektams taikymo. Priešingu atveju, t.y. neisant VAĮ 33 ir 37 straipsnių taikymo išimties Konkurencijos tarybai, būtų sukurtas prieštaringas reguliavimas tarp skirtingų teisės aktų. Taip pat pažymėtina, jog tam tikri Konkurencijos įstatyme numatyti pažeidimų tyrimo elementai, kurių nėra VAĮ straipsniuose, yra būtini, siekiant užtikrinti skaidrų tyrimo eigą ir pasiekti norimą rezultatą – išaiškinti ar įvejbuvo atlikti Konkurencijos įstatymo pažeidimai. Pavyzdžiui, Rašte minimas tyrimo konfidencialumo elementas gali tapti būtina sąlyga pažeidimo išaiškinimui (Ž. Konkurencijos įstatymo 22 straipsnio 4 dalį). Akivaizdinas dėmesys, jog pažeidimai konkurencijos teisės srityje turi žymią reikšmę rinkai ir visuomenės gyvenimui, nereikai yra komplekstiki ir sunkiai išaiškinami. Dėl šios priežasties tyrimo eigoje yra būtinas į atliekančio subjekto veiksmų lankstumas, kurį garantuoja Konkurencijos įstatymas (žr. Konkurencijos įstatymo 22 straipsnio 5 dalį).

Taip pat atsakant ir į Rašte pateiktą teigtį apie ūkio subjektų procedūrinių teisių bendro katalogo stoką Konkurencijos įstatyme, visų pirma, duotina nuoroda į šio įstatymo II skirsnio 29 straipsnį, kuris reglamentuoja pranešimo apie tyrimo išvadas ir procedūros dalyvių išklausymo ypatumus. Skirtingai nei teigiama Rašte, nemanytina, jog būtent VAĮ 37 straipsnis įtvirtina iš esmės kitokį – labiau baigtinį procedūrinių teisių katalogą, lyginant su Konkurencijos įstatymu.

Antra, Konkurencijos tarybos nutarimo Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamento patvirtinimo 2 punkte įtvirtinta, jog „Konkurencijos taryba savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis (įskaitant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir jos papildomus protokolus), Europos Sąjungos teisės aktais (įskaitant Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją), bendraisiais Europos Sąjungos teisės principais, Lietuvos Respublikos įstatymais ir kitais teisės aktais". Akivaizdinas dėmesys, jog dauguma procedūrinių teisių, garantijų ir jų išaiškinimų yra įtvirtinta Europos Sąjungos (toliau – ES) teisėje. ES Teisingumo teismo, Europos Žmogaus teisių teismo išaiškinimuose. Todėl Rašte keliama įtaka Konkurencijos įstatyme papildyti procedūrines ūkio subjektų teises, pavyzdžiui, teisėgiai įtvirtinant teisę reikšti parodymų prieš save, pirmiausia, laikytina nereikalinga. Taipogi, tokios teisės teisėgiška įtvirtinimas nacionaliniame įstatyme galimai sukurtų teisinį netikrumą, kadangi teisė reikšti parodymų prieš save konkurencijos teisės srityje yra suprantama kitaip nei taikžiamojoje teisėje ir, siekiant tinkamo jos interpretavimo, būtų panaikinatu papildomo detalizavimo.

Apibendrinant, plėsti ūkio subjektų procedūrinių teisių katalogą Konkurencijos įstatyme nėra tikslinga, kadangi, jis yra pakankamai išsamus, vertinant aplinkybę, jog Konkurencijos taryba savo veikloje vadovaujasi Europos sąjungos teise, kurioje jau yra įtvirtintos atitinkamos procedūrinės ūkio subjektų teisės konkurencijos pažeidimų tyrimuose ir bylose, ir kurios nėra suprantamos tapačiai, kaip kitose teisės šakose.

Jeigu turėtumėte papildomų klausimų, maloniai prašome kreiptis.

SUMMARY

Supervision of the Activities of Economic Entities in Lithuanian Public Administration

1. RELEVANCE OF RESEARCH AND ITS PROBLEM AREAS

The supervision of the activities of economic entities[186] (which is further referred to as the *supervision of business*, the *supervision of economic entities*, or with the abbreviated form *SEE*) is one of the premises of the functioning of a sustainable and efficient economy which typically involves the interaction of the government, economic entities and the society. Various economic activities inevitably pose questions pertaining to the environment protection, public health and the protection of a number of other constitutional values. Therefore, the State, by adopting the means of legal regulation, acts as the regulator which seeks to ensure the fluent operation of the economy along with the protection of the interests of the society. The supervision of the activities of economic entities[187] is important not only for the economic development of the country and the satisfaction of the public good, but also for the strengthening of the principle of the *state of law* / *rechtsstaat*.

In the opinion of some authors, the origins of the tools of the supervision of following legal acts date back to the ancient times and refer to the

[186] The present research usually uses the term *economic entity*, except for special cases. In order to avoid unnecessary repetition and to ensure a better fluency of the text, the term *business entity* can be used synonymously. Generally, the term *economic entity* is perceived as a broader term than *business entity* (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011, p. 26); besides, the legislator has also opted for the use of the term *economic entity*.

[187] The implementation of the principles / means applied by the State in the fields of the activity of economic entities may be defined with the terms *control* or *supervision*. Even though the two terms are usually defined *idem per idem* (in the sense that *control* is some kind of checking, such as the checking of the performed work or implemented duties, or overlooking of the implementation of the decisions which have already been made. Meanwhile, *supervision* is guardianship, observation, control (Lietuvių kalbos žodynas [Dictionary of the Lithuanian Language]); *control* is checking something or looking after something (Tarptautinių žodžių žodynas [Dictionary of International Words], 1985, p. 264). It should still be remarked that the concept of *control* is a broad one. It includes the fact that control is a negative means which is related with strict requirements and punishment. However, in the present doctoral research, the term of *control* is used as a general concept which covers the entirety of the strategies and means undertaken by the state to regulate its economic activity. *Supervision* is perceived as a special term as it denotes one of the areas of control. This use of terms was selected on the grounds of the analysis of the jurisprudence of the Constitutional Court of Lithuania, the provisions of the Law on Public Administration and the doctrine of the national administrative law.

introduction of some state-level rules or laws, for instance, a certain administrative system in the Kingdom of Egypt (e.g., on the issues of irrigation, the system of the control of duty levies and taxes in Ancient Athens and Rome, the inspection of business premises in the middle ages, and the expansion of the checking of the state-run economic entities during the age of Industrialization (Blanc, 2013, p. 4). The book *The Jungle* by Upton Sinclair visualises the life and experiences of the earliest Lithuanian emigrants and their exhausting work in the slaughterhouses of Chicago in the early 20th century. It is frequently presented as the work of art which gave an impact to the national movement seeking food safety and stricter controls of enterprises in the United States (Sinclair, 2022; Francis, 2020). The play *The Government Inspector* by Nikolai Gogol excellently depicts the mayhem which strikes with the incoming visits of the inspectors mandated by the State (Gogolis, 2020)[188]. Evidently, the supervision of economic subjects, businesses and the public sector was raising concerns and discussions in the broad society in various historical epochs.

The topic of SEE is denoted by an extremely broad context as this is the area of overlapping of the interests of the society and businesses, multiple spheres of economic activity and the multi-institutional structure of supervision which applies various specialized legal regulations as well as the general attitudes of supervision. The supervision of the activities of economic entities in Lithuania has always been of high importance. When the independence of the State was restored and the country gradually shifted from the planned economy to the market economy, these changes were followed by joining the World Trade Organisation in 2001, and especially by joining the European Union (further abbreviated as *EU*) in 2004 where the freedom of getting engaged in business activity was always the issue of utmost importance. This was followed by the economic crisis of 2008 requiring a strong response. Thus, the economy experienced a period of major transformation which was denoted by the changes in the deterring attitude and the changes of the general purpose and mission of SEE which currently undertakes the pursuit of the aspects of sustainable economic activity.

The modified institute of SEE[189] which is *expressis verbis* established in the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania (further

[188] The quote from the satirical play *The Government Inspector* by Nikolai Gogol "Gentlemen, I have assembled you to announce extremely unsavoury news: a government inspector is coming to us" has already been acknowledged as a classic in literature (Gogolis, 2020, p. 11).

[189] It should be remarked that, in the present research, the institute of SEE is perceived and treated as the entirety of the legal norms regulating the legal relationships of SEE and also

abbreviated as *LPA*) has already existed for more than a decade and, in the context of the entirety of the legal system, it still raises a number of relevant issues, such as the supervision of insubordinate entities in the doctrine of the national law and the practice of the courts is not perceived uniformly, or else it is frequently treated as its narrowest field, specifically, punishment. In this context, the relationship between LPA and special laws is still not clear.

On the grounds of the evaluation stemming from the practice of the courts, SEE presupposes issues related with the reconsideration of the concept of administrative procedure (not only academic conferences, but also the legal doctrine persist with raising various issues related with the problem area of public administration, such as the issues related with the overly narrow definition of the administrative procedure; Andrijauskaitė, 2020; Novikovas, Pranešimas mokslinėje praktinėje..., 2022, at 1 hour 14 minutes), the attribution of certain areas to the system of administrative responsibility (e.g., relationships elated with the EU financial support), the officiality level of consultations and the issues of the evaluation of the measures (administrative sanctions).

Besides, the intentions of the subjects of Law formation indicate the postulations to alter the current legal regulation by creating a specific law regulating SEE (2020 m. gegužės 12 d. Lietuvos Respublikos...). However, a question arises whether such necessity actually exists, especially as the application of the provisions of the supervision of the general economic entities, as defined by the LPA has not stabilized yet[190], nor is stable the relevant explication of this issue in the practice of the courts.

Having introduced the changes in the legal regulation, a greater protection of the procedural rights of economic subjects has entered the agenda in the national context. For instance, the changes introduced in LPA in 2014 established the fundamental postulations of the application of the sanctions to economic entities which sought to ensure procedural

one of the institutes of public administration which is a subsystem of the branch of Administrative Law. There are many institutes in public administration, such as administrative supervision, control of the activity of the subjects of public administration, administrative regulation, provision of administrative services, administration of the provision of public services, etc. The institute of SEE covers only a specific part of public administration, and not all subjects of public administration perform SEE. The institute of SEE in the doctrine of Law is treated as a segment of the institute of administrative supervision (e.g., Deviatnikovaitė, 2021, p. 521).

[190] In the present research, the terms *Institutions performing supervision of the activities of economic entities* and *Supervision / Supervisory institutions* are used as synonyms.

guarantees[191] to economic entities (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 36(1), 36(2) straipsnių...). The expression of these changes is a separate article in Part 4 of LPA (Article 36^8; in the version of LPA of 28 May 2020 No. XIII-2987, this is Article 37) which defines the fundamental procedural rights of economic entities[192] which must be ensured to economic entities when cases are investigated in relation to violations of the legal acts regulating the activities of economic entities.

However, in the legal practice, there are still numerous cases when the decisions of the supervisory institutions regarding the application of sanctions are deemed void and annulled because of the violation of the fundamental procedural rights. Instances of the violation of procedural rights are frequently discovered in administrative cases. They commonly lead to annulling the administrative decision of the supervisory subject. Usually, they are related with the failure to ensure the principle of good administration, the right to defence, the right to express one's opinion, or the right to receive a well-grounded decision. Besides, the analysis of the practice of the courts reveals that the right to appeal the decision of the supervisory institution to initiate an unscheduled inspection or other decisions of the procedure of inspection is still not evaluated consistently. On top of that, administrative courts explicitly apply the procedural rights notably assigned to economic entities by LPA quite rarely. Therefore, a question arises whether the changes introduced in 2014 (which came into power in 2015) regarding the legal regulation (by adopting Article 36^8 of LPA which afterwards became Article 37) presupposed a qualitatively superior protection of the procedural rights of economic entities if we assess the situation from the perspective of 2023. In

[191] The terms of *Procedural rights* and *Procedural guarantees* are used as synonyms in the present research. There are suggestions that procedural rights are nothing else but exactly procession guarantees (Šedbaras, 2002, p. 44–45, 51; Šedbaras, 2006, p. 63–69); yet, sometimes, a distinction is made between procedural and procession questions (Driukas, 2018, p. 63–65; Markevičiūtė, 2022, p. 18). It should be highlighted that the present research makes an emphasis on the rights which the supervision institutions possess with the objective to ensure the rights of economic operators in the course of their supervision (which are the corresponding administrative procedures in the broader sense). This is the term of procedural rights which has been selected to be used in relation to legal cases when, *inter alia*, means of impact are applied as, possibly, violations of the legal acts regulating the activity of some economic entity have taken place.

[192] LPA Article 37 Sections 2–5 establish the rights of economic entities to be informed about a possible violation, to get familiarized with the relevant materials, to get an opportunity to express one's opinion, to receive a well-grounded administrative decision, to submit a complaint on the administrative decision. The present research considers these to be the fundamental procedural rights. This attribution has been selected on the grounds of the partial codification of LPA and the analysis of the practice of the Constitutional Court, SACL, and CJEU.

other words, there is a question whether the changes of legal regulation have achieved the intended objectives.

In the legal doctrine, as well as in scholarly conferences, questions have been frequently raised lately in relation with the protection of the procedural rights. The principle of good administration has still not lost its relevance in the national legal system even though it has already been extensively explored. Its importance is systematically foregrounded by emphasizing the connection between the law of the EU and the national legal system as well as the practice of the court (Scholarly practical national conference *Lietuvos administracinė teisė*..., 2022; Remote conference *Konkurencijos*..., 2021). Regarding the limitation of the right to be heard when a supervisory institution contacts the court about sanctioning the activities of an economic entity, critique has been expressed in the scholarly conferences by the representatives of the legal doctrine and business practice alike (Mizaras, Presentation *Pagrindinių teisių*..., 2020; Einikienė, Presentation *Sankcionavimas administraciniame*..., 2021). In the legal doctrine, it has been observed that there is a lack of the codification of the right to remain silent or not to give testimony incriminating oneself (Raižys, Nasutavičienė, 2018; Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020; Markevičiūtė, 2022, p. 290–296). Representatives of courts are debating theoretical and practical issues related with imposing administrative sanctions (Administrative Sanctions in European Law, 2017). Issues of business education or punishment in the context of the right of competition were raised by L. Butkevičius as early as in 2011 (Conference *Konkurencijos laisvės*...); meanwhile, discussions regarding efficient implementation of the law on competition and the balance of the procedural rights of economic entities are active even nowadays (VU Teisės fakultetui – 380, 2021; Conference *Konkurencijos teisės aktualijos 2023*). The discussion regarding the right of economic entities to seek autonomous legal review of the decisions of the intermediate nature taken by the Competition Council in the course of the inspection implemented by this institution is still highly relevant nowadays while considering the case law of the national courts (*Kesko Senukai prieš Lietuvą*, 2023) which is criticized by the European Court of Human Rights (further abbreviated as *ECHR*).

In their turn, the National Audit Office is criticizing the machine of the state control as the restructuring of the supervision system of economic entities which has been taking nearly a decade is focused towards the consolidation of the supervisory institutions but not towards the improvement of the efficiency of the exercised functions or the strengthening of mutual

cooperation (Ar Lietuvos verslo..., 2018, p. 7)[193]. The National Audit Office highlights that the supervisory institutions, while implementing business supervision, should adhere to a shared and uniform attitude (Valstybinio audito ataskaita. Ūkio subjektų veiklos..., 2020, p. 11–12). Nevertheless, some areas are singled out of the general regulations of LPA regarding the inspection of the activities of economic entities (Article 33) or the application of administrative sanctions (Article 37). The grounds for this singling out, including the issues of the fragmentation of the procedural guarantees, lead to discussions in the Science of Law (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 279; Markevičiūtė, 2022, p. 77–78; Lietuvoje – stiprus atsakingo…, 2016) and presuppose issues regarding the application in practice.

The relevance of the supervision of the activities of economic entities and the related problem area is reflected by the broad social background. These are the latest cases of the emission of pollutants by *Grigeo Klaipėda* and other institutions, as well as the fire in Alytus and the scandal of animal shelters / kennels[194] which demonstrated once more why supervision is relevant and revealed its drawbacks. The conducted journalistic research highlighted the systematic issues of the sector of transport regarding which, a representative of the Lithuanian National Road Carriers' Association *Linava* observed that this field is supervised by 20 institutions which still fail to establish any violations (Davidonytė, Pancerovas, Laisvės TV tyrimas „Fūrų vergai", 1 hour 53 minutes). The recent activities of economic entities which inflicted major harm to the environment and the specific examples of notoriously inappropriate supervision of businesses revealed major gaps in the national regulation policy and led to a presupposition that the inspection of the activity of economic entities is not efficiently planned, and the associated risks are not properly assessed.

[193] It is factually true that the number of supervisory institutions has been gradually decreased, and, since 1 July 2023 it is bound to constitute 51 institutions in comparison to 79 supervisory institutions which were operational in 2010 (Valstybinio audito ataskaita [State Audit Account]. Ar Lietuvos verslo…, 2018, p. 19).

[194] In early 2020, it was established that *Grigeo Klaipėda* had been releasing uncleaned wastewater into the Curonian Lagoon. Thus, immense harm to the environment had been made. This event triggered the revision of other wastewater treatment institutions, during which, it was discovered that pipes releasing untreated wastewater were operational in Utena (*UAB Kibiras* Ltd.) and Kėdainiai (*AB Nordic Sugar Kėdainiai*, JSC). Particles of plastic were found in the wastewater of *UAB Vilniaus vandenys* Ltd. (Andrukaitytė, Jašinskienė, 2020; Zulonas, 2020). In 2019, a fire at the enterprise of recycling used tyres *Ekologistika* in Alytus revealed issues in the supervision of the field of fire prevention (Nakrošis, 2019), whereas the scandal pertaining to the illegal animal shelters / kennels brought to the surface the negligent work of the State Food and Veterinary Service (Stangytė, Šakytė, 2020).

Considering the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, it should be highlighted that for the legal regulation of SEE it is essential to ensure the imperatives of the legal certainty and clarity (see, for instance, the rulings of the Constitutional Court of 15 February 2013, 7 December 2020, etc.). Therefore, the investigation of the legal regulation of business supervision is not self-serving, but it, apart from some other aspects, reveals whether supervision serves the fulfilment of the above outlined constitutional imperatives.

The legal regulation of SEE ensuring the requirements presupposed by the imperatives of legal certainty and clarity is relevant in the context of the improving conditions of the business environment in Lithuania as well as in the growing numbers of new enterprises (Inovacijų agentūra. Verslumo tendencijos Lietuvoje..., 2022). Inspections belong to the fundamental elements of the administrative burden experienced by the business; besides, it is a major factor slowing down business development and growth. The issue of the progressive SEE for Lithuania – which is striving to get rid of its shadow of a post-Soviet country while creating the image of a country which is favourable to innovations and startups for the attractiveness of the country abroad – is of top importance (Lietuvos pristatymo užsienyje 2020–2030 m. strategija, 2020). Besides, when Lithuania became a member of the Organisation of Economic Co-operation and Development (further abbreviated as *OECD*)[195], the quality of the supervision of the activities of economic entities, along with the extensiveness, clarity and consistency of this regulation, as well as its adherence to the international standards also became one of the most relevant topics. Legal regulation conforming to the international standards contributes to the openness of Lithuania and its attractiveness to investment. It enhances the growth of the economic activity, its efficiency, and the creation of a greater added value.

It should be observed that the changes in the legal regulation contributed to the better evaluation of the country in the international rankings (Ambrazevičiūtė, Baltrimas ir Mauricė-Mackuvienė, 2012, p. 31–32). These achievements were not short-termed as their results are still reflected in the present-day perspective: in the *Doing Business 2020* ranking of the year of 2020 (implemented by the World Bank), Lithuania held the 11th position in terms of the favourable conditions for doing business (The World Bank. Doing Business...), whereas, in the Index of Economic Freedom, Lithuania ranked

[195] Since July 2018, Lithuania has been a member of OECD. This institution conducts extensive research internationally focusing on the regulatory policy in various countries (OECD. Regulatory Policy by Country).

the 17th among nearly 180 countries (2022 Index of Economic…). The above mentioned restructuring also brought an impact to the an increase of the favourable attitude of the business world to the institutions supervising its activity[196]. Yet, regarding some aspects, business representatives still observe that the supervisory institutions are still 'demonizing' business (Žinių radijas, 2021 m. rugsėjo 8 d. laida...).

Despite the positive aspect of the alterations of the legal regulation to the evaluation of Lithuania in the world, the significant changes in the Law (such as the introduction of a separate section on SEE in LPA, and the changes of the legal regulation introduced in 2010 and 2014) as well as their application (also regarding exceptions) presuppose not only practical issues, but also the need for scholarly analysis. To generalize, the problem area of the research of this doctoral thesis is determined not only by the changes of the law creation, but also the flawed practices of the supervisory institutions, the inconsistency of the jurisprudence of the courts, as well as the lack of scientific research.

2. THEORETICAL AND PRACTICAL SIGNIFICANCE OF THE RESEARCH

When introducing the theoretical significance of this research, it should be remarked that the research of this thesis contributes to the investigation of the theoretical and practical problem area in the specific field of public administration (administrative supervision). Besides, this research, regarding some aspects, is a continuation of the previous scientific research (Juškevičiūtė-Vilienė, 2017, p. 25; Markevičiūtė, 2022).

In order to reveal the changes regarding SEE, this thesis is involved in discussions with the initiators of the national administrative law doctrine regarding administrative supervision, *inter alia*, SEE and the development of its concept. This discussion is supplemented with theoretical works of foreign authors concerning the strategies of the implementation of legal regulation as well as the impact of procedural justice on the supervision of business.

The research conducted in this thesis contributes to the resolution of such problem areas of the issues of public administration as, among others, those

[196] The activity of business supervision institutions was assessed positively by as many as 75 percent of business representatives in 2018, and this number grew by 6 percentage points that year (EIMIN. Lietuvos įmonės kasmet…, 2019). In 2021, 88 percent of the respondents noticed the positive / proactive behaviour of the inspectors (EIMIN. Ūkio subjektų priežiūros institucijų..., 2021, p. 39). Yet, the latest data of the Ministry of the Economy and Innovation suggests that the share of the respondents assessing the work of supervision institutions as excellent or good decreased in 2022 (Švieslentė, 2022, p. 12).

of the concept of the administrative procedure, the evaluation of counselling, the peculiarities of scheduled and unscheduled checking, the importance of the evaluation of risks and the concept of sustainable development in the context of business supervision.

When implementing SEE activity, a clash is observed between the interest of the supervising organisation to implement efficient supervision and the interest of economic entities to duly benefit from their fundamental procedural rights. The fundamental procedural rights of economic entities explored in this research contribute to the development of the national level research of these issues. This is expanded specifically in the context of SEE while highlighting the impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (further referred to as the *Charter*), and the principle of good administration which the Charter codifies, thereby resolving the issues related with business supervision. This way, the general standard of the procedural rights of individuals – as established in the law of the European Union – is outlined, and the relevance of its application is highlighted in relation to the issues pertaining to the checking of the activity of economic entities and / or the applied means of impact.

On the other hand, the issues of the business supervision cannot be perceived only from the perspective of public administration or administrative law as this issue is by default denoted by interdisciplinarity because, due to the costs of supervision incurred by the State and the need to ensure the efficient functioning of this supervision, it involves, along with many others, aspects of economy, management, and the political science. In the course of exploring the assurance of procedural rights, the sociological and psychological reasons for adhering to the legal acts are investigated. It is stated that, in order to select the strategy of the supervision of the activities of economic entities, it is necessary to apply the knowledge of not only Law, but also the sciences of economy, sociology and psychology (Ottow, 2015, p. 7). Besides, the strict nature of administrative sanctions relates the administrative law to criminal law.

This research may provide grounds to further academic investigation related to the topic of SEE, notably, discussing the business supervision at the municipality level, and the broad range of issues in this field, or the possibility of narrowing down the scope of supervision, etc.

When introducing the practical importance of this research, it should be noted that the conducted academic research has a direct practical impact on the subjects of law creation, the institutions implementing supervision, national courts, and economic entities.

The research reveals the general features of SEE whose analysis demonstrates the peculiarity of the legal regulation of SEE at the national level. The analysis of the fundamental procedural rights, which also covers the practice of the court institutions of EU, provides broader opportunities for resolving the problem areas.

This research presents the results including several suggestions about making the legal regulation more precisely defined, but, primarily, these results should specify to the legislator some significant aspects pertaining to the firm establishment of the institution of SEE and the development of the consistent explication of the legal regulation imposed on SEE, thereby covering the formation of some aspects which are significant in the legal practice. The results of the research provide an opportunity for the institutions implementing business supervision and for economic entities to better understand the content and the objectives of this supervision. In addition, the extensive analysis of the legal regulation of business supervision along with some insights into its application may be relevant for the implementation of other forms of control in the system of public administration.

The conducted research along with the presented analysis of the practice of the EU judicial institutions and the national courts supplemented with practical examples provides an opportunity for economic entities to be better aware of the fundamental procedural rights of economic entities, introduces more clarity and specificity at the time of inspection of their activities, and, stemming from this knowledge, allows to defend or protect the subject's rights more efficiently. Meanwhile, the national courts are given the grounds to consider the potential inconsistency of the legal practice and to explore the alternative directions of the formation of this practice.

3. OBJECT OF RESEARCH

The object of the research of this doctoral thesis is the legal regulation of the supervision of the activities of economic entities in the field of public administration in Lithuania and its core features, the application of the regulation and its explanation in the practice of the courts.

In order to reveal business supervision in its entirety in Lithuania and to outline its fundamental features (the core principles of business supervision, the competence of the supervision subjects and their duties, the addressee of supervision, the main functions of business supervision and the fundamental procedural rights of economic entities), and to introduce the body of business supervision, the following acts of Law regulating this supervision are

analysed: LPA, which is perceived as *lex generalis*[197], and special laws[198] which regulate specific aspects of economic activity and establish the significant aspects in specific fields pertaining to SEE. The analysis of the embedding of the procedural rights is only performed at the level of LPA and special laws, without taking into consideration the explanation of by-laws. However, examples of the application of by-laws in the activity of supervisory institutions are provided when exploring some other aspects.

The research covers the analysis of the practice of the Constitutional Court, the Supreme Administrative Court of Lithuania (further abbreviated as *SACL*) and the judicial institutions of EU: the Court of Justice of the European Union (further abbreviated as *CJEU*) and the General Court (previously, the Court of the First Instance)[199], however, it does not consider the extensive

[197] In the doctrine of the Law (Markevičiūtė, 2022, p. 174) as well as in the practice of the courts (LVAT biuletenis Nr. 30, 2015, p. 429; SACL ruling in administrative case of 27 May 2010) LPA is treated as *lex generalis*. The research considered various versions of LPA, and also considered the amendments outlined in the latest version of the Law of 28 May 2020 No. XIII-2987 (valid since 01 January 2023).

[198] In this research, special laws are investigated to the extent to which it is applicable in terms of revealing the peculiarities of SEE, while also considering the validity and soundness of making any exclusions / exceptions from the general legal regulations and while presenting analysis of the detailed outline of the procedural rights in the special law. Nevertheless, some authors single out a specific number of laws regulating administrative responsibility (for instance, there are 31 laws in Lithuania regulating administrative responsibility (Markevičiūtė, 2022, p. 11), or else LPA and nearly 30 *legi speciali* are mentioned (Paužaitė-Kulvinskienė, 2021, p. 261); in the case of this particular research, due to the broad extent of legal regulations, the exact number of special laws applicable in this context is difficult to define. However, for instance, when analysing the establishment of the fundamental procedural rights in the special legal regulation, this number can be defined quantitatively at 50.

[199] The research focuses on the analysis of the practice of SACL of the last decade preceding this thesis, and especially the practice developed in the cases since 2012 (it is likely that, at that time, SACL already started receiving litigations to which were applicable the regulations pertaining to the practice of business supervision which became applicable with LPA in 2010 or later); this decade ends with September 2022 inclusively. However, several instances of the more recent practice of the court are also included. The number of cases investigated by SACL to which the new version of LPA of 28 May 2020 No. XIII-2987 would be applicable was extremely limited at the time of writing this thesis. Whenever need arises, even earlier cases of the legal practice are considered. The analysis of the practice of the Constitutional Court and SACL was conducted by employing the website www.infolex.lt and specifically its system of the search for the solutions of procession trials. Thus, specific cases were selected with the applicable keywords or the applied legal norms. The research also concentrated on the latest practice of the judicial institutions of EU, especially the practice formed after the Charter becoming applicable. However, the most representative examples of the earlier practice are also presented. The analysis of the practice of the court institutions of EU was conducted by applying the CURIA system of the search for the procession verdicts (europa.eu). Here,

practice of ECHR, except for specific examples[200]. This field of research which concentrates on the analysis of the jurisprudence of the judicial institutions of EU was selected because the principle of good administration codified in the Charter generally strengthened the national public administration and the supervision of business. This determined that the practice of the courts developed the tradition of adhering to the principle of good administration, as defined in the Charter, and this led to the qualitative strengthening of the procedural rights of economic entities. The exploration of the postulates of the Charter and the secondary law of EU is significant in terms of the defence of the procedural rights of economic entities, first of all, because of the newly formed practice of CJEU regarding this issue which reveals the application of the postulations of the Charter for various fields of public relations (such as tax administration, competition, finance market, duty levies, etc.), along with its relevance for the national supervision of business. The analysis of the practice of CJEU which is related with the protection of the fundamental procedural rights and the application of the Charter reveals the trends which are of importance for the courts of Lithuania and which may contribute to the more efficient adherence to the commitments following from the law of EU. In the context of the practice of CJEU, procedural rights are most developed in the fields related with business supervision, specifically, in the field of competition law, which is frequently presented as the exemplary field of inspection. Besides, the Constitutional Court indicates that "Processional and other guarantees to individuals who have been arraigned to

specific cases were selected based on the keywords or the applied legal norms and / or principles.

[200] It should be noted that, in general, the Convention and the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe are a significant source from which the appropriate commitments originate which are applicable in the context of the measures (administrative sanctions) on economic entities (decision in an administrative case by SACL of 3 March 2017). It is to be noted that the legal practice which is grounded on the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe increases the authority of the decisions of the courts. It also helps the courts to specify the regulation of the Convention and to reveal the content of the latest legal ideas, etc. (Andrijauskaitė, 2018, p. 414–415). The practice of SACL which is grounded on the *soft law* of the Council of Europe as a contribution to the development of the conceptual principle of good administration is also positively acknowledged in the international context (see Stelkens, Andrijauskaitė, 2020; Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020, p. 581). In the legal doctrine, the level of the protection of the procedural rights provided by the Convention and the Charter is frequently compared and explored (Nasutavičienė, 2012; Anderson, 2017). Also, recently, the principles of administrative punishment stemming from the Convention have also been explored (Andrijauskaitė, 2019; 2022). This way, the *soft law* of the Council of Europe and the practice of ECHR have also received the appropriate level of attention in the legal doctrine.

administrative or criminal responsibility are also established in the [...] law of the European Union" (ruling of the Constitutional Court of 10 November 2005). Thus, the field of the establishment of procedural rights is also supranational.

The conducted analysis of the practice of CJEU covers the protection defined in Articles 41, 47 and 48 of the Charter, including the principles of good administration and the right of defence. Under these umbrella principles, there are its constituent elements of the right to be heard, the right to have access to his or her file, the right not to incriminate oneself when giving testimony, the right to obtain a motivated and well-grounded decision, the right to appeal the decisions of the supervisory institution. The research of these rights covers a part of the right to an effective remedy. By focusing, *inter alia*, on the above outlined principles, the thesis also explores the practice of SACL. Even though the right to appeal the decision of a supervisory institution is related with the right to an effective remedy and does not depend on the actions of the supervisory institution (since the court decides whether the issues of taking a specific administrative decision is admissible to be investigated by the court), this aspect is still significant for the systematic and full-scale presentation of the concept of SEE, especially when considering the questions raised in academic discussions regarding the appeal on the decisions of the intermediate nature (e.g., remote conference *Konkurencijos*..., 2021; *VU Teisės fakultetui – 380*, 2021; conference *Konkurencijos teisės aktualijos 2023*). In addition, the right to obtain a well-grounded administrative decision is related with the right to the efficient legal defence.

Due to the limited extent of the research, it does not evaluate the possibilities and feasibility of transferring some fields of business supervision or functions to some associated structures of business, the private sector (self-regulation) or municipalities; nor does this research delve into the issue of the deregulation of certain legal relationships, except for specific examples illustrating some point. Due to the same reasons, this research does not extend to the extensive analysis of SEE conducted at the municipality level. Apart from the presented theoretical segmentation, the research does not look for the relationship and / or the intersection points between the administration of the provision of public services and the form of control manifested in this field (LPA Article 20) and the supervision of business. This research does not extensively explore any other forms of control which are manifested through the activity of the subjects of public administration, such as, for instance, audit. When analysing the concept of the measure (administrative sanction), this thesis does not explore the process of individualization of the specific

measure (administrative sanction) or the issue of assigning the proportionate measure (administrative sanction), including LPA Article 37 Section 1 which stipulates that sanctions shall be imposed on an economic entity taking into consideration the nature of the infringement, the level and extent of the damage inflicted and other circumstances provided for by law. However, when analysing the concept of sanctions, the intersection with the field of application of administrative responsibility is inevitable. This research does not cover the issue of the rights of privacy regarding the entry into premises[201], and it does not extensively delve into the issues of the right to have a lawyer and / or a translator.

4. AIM OF THE RESEARCH AND ITS OBJECTIVES

The aim of the research is extensive and systematic analysis of the supervision of the activities of economic entities in the section of public administration in Lithuania while revealing and evaluating the main features of this supervision.

In order to achieve this aim, the following objectives are outlined:

1) To analyse and evaluate the development of SEE and its concept, and to present an evaluation regarding the strategies of the implementation of legal regulation in the section of public administration.

2) To analyse and reveal the main features of SEE, their integration in the regulation and the ways of their manifestation in the practice of the courts.

3) To analyse and reveal the fundamental procedural rights of economic entities (the presupposed principle of good administration, the right of defence, and the right to an effective remedy) when implementing the supervision of their activity regarding the content of the national (the Constitutional Court, SACL) and the supranational (CJEU) case law, and also the impact of the principle of good administration, as codified in the Charter, on the rights of economic entities.

4) When analysing the practice of SACL and the systemization of the fundamental procedural rights of economic entities, as defined in LPA, along with the contributing legal factors, to evaluate whether the amendments introduced in LPA in 2015 related with the strengthening of the legal defence contributed to a higher level of protection of the fundamental procedural rights of economic entities.

[201] In her doctoral thesis, J. Nasutavičienė extensively explored whether warrant-based searches in private premises, as validated by the European Commission, conform to the stipulations outlined in the Convention Article 8 Section 2 (Nasutavičienė, 2012, p. 15, 126–145).

5) To evaluate whether there exist any legally well-grounded reasons not to apply the stipulations of LPA (*lex generalis*) regarding some specific sections of economic activity, such as illegal work, taxes, duty levies, financial markets, personal data protection and competition regarding inspection (LPA Article 33) and the fundamental procedural rights (LPA Article 37 Sections 2–5).

5. STATEMENTS TO BE DEFENDED

1. At the level of legal regulation, a paradigmatic change with SEE was observed which emphasizes the duty of the supervising institutions to apply preventive-communicative means, such as methodological assistance, including the duty to counsel economic entities instead of punishing them. This change enabled the application of the responsive, advisory and smart regulation enforcement strategies, and it constitutes the background to develop the concept of SEE which is presented in the doctrine of the national administrative law along with the qualitative strengthening of the application of this attitude.

2. SEE in Lithuania is denoted by partial codification, and the legal regulation establishing its fundamental features reveals that this regulation is relatively advanced and that it conforms to the worldwide trends of the good practice. The legal regulation establishing these general attitudes of the supervision of the activity of economic entities provides the foundation for the adapted application of these attitudes to all the fields of supervision and the creation of the imperatives of the legal clarity and transparency, thus ensuring the systematic and consistent institution of SEE.

3. The codification of the principle of good administration in the Charter had an impact on the systematization of the fundamental procedural rights in LPA, and it also became a frequently applied parameter of the evaluation of the protection of the procedural rights of economic entities in the practice of SACL.

4. In the national practice of the courts, the stipulations of *lex generalis* regulating the fundamental procedural rights of economic entities, as the means of legal defence, are only applied to a limited extent and insufficiently. Even though the failure to apply the entire catalogue of fundamental procedural rights, *expressis verbis* established in the legal regulation, in the practice of the national courts does not determine prominent or extremely inconsistent protection of the fundamental procedural rights of economic entities, it presupposes different opportunities in terms of getting aware of,

defending and protecting the rights of economic entities in different fields of supervision, and thus the consistency and the inner harmony of the legal system is correspondingly decreased.

5. Exceptions of the application of the general provisions regarding the inspection of the activities of economic entities (LPA Article 33) and the fundamental procedural rights of economic entities (LPA Article 37 Sections 2–5) in some fields of supervision create unfounded fragmentation; therefore, the application of the general provisions should be qualitatively enhanced and applicable as universally as possible. Nevertheless, some exceptions from the application of the general provisions can be perceived as legally justifiable.

6. EXTENT OF PREVIOUS EXPLORATION OF THE TOPIC AND THE NOVELTY OF THE THESIS RESEARCH

This research is the first attempt in the public administration of Lithuania to analyse consistently the SEE and in a complex way to analyse SEE as a uniform institute by singling out the core features of SEE, such as the key principles of business supervision, the competence of the subjects of supervision and their duties, the attitudes towards the addressee of supervision, the principal functions of SEE and the fundamental procedural rights of economic entities, while also revealing the peculiarity of this supervision and the problem areas arising in this section of public administration. Besides, the research extensively investigates the validity and soundness of the exceptions applied to the provisions of the general legal regulation of SEE regarding the inspection of the activities of economic entities and the measures applied to economic entities in certain areas which was mentioned in the legal doctrine, but has not been extensively discussed yet.

At the national level, the administrative supervision exercised by public administration institutions has been explored by R. Kalesnykas (Bakaveckas et al., 2005), A. Andruškevičius (2004; 2010), J. Paužaitė-Kulvinskienė (2004; 2005), S. Šedbaras (2005), D. Urbonas (2005; 2007; 2013), I. Deviatnikovaitė (2008; 2009), A. Urmonas and V. Kanapinskas (2010), L. Paškevičienė (Andruškevičius, Paškevičienė, 2011), A. Bakaveckas (2012). Thus, the topic of the issues of business supervision has been explored in articles published in periodic journals, and also discussed regarding some aspects in the textbooks (manuals) of administrative law. The problem area of business supervision has been relatively broadly explored in the academic research of the decrease of the burden imposed on businesses and the creation

of more advanced legal regulation (Administracinė našta verslui…, 2006; Ekonominių sankcijų sistemos monitoringas, 2006; Europos technologinių platformų..., 2007; Taikomojo mokslinio tyrimo „Administracinę naštą..., 2009; Administracinės naštos verslui…, 2011; Nacionalinės administracinės naštos verslui…, 2011). Most of these works mark the cornerstones of the fundamental research of administrative law. Nevertheless, most of these researches were conducted more than a decade ago, and there is a prominent gap of new works which would fundamentally explore business supervision at the conceptual level, except for the textbook by I. Deviatnikovaitė (2021), or a chapter of a book prepared by J. Paužaitė-Kulvinskienė regarding the administrative responsibility of economic entities (2021) and the doctoral thesis by M. Markevičiūtė on administrative responsibility (2022), all of which dealt with some specific aspects of SEE.

Usually, the emphasis is made on specific areas of SEE and the legal regulation of such areas (e.g., competition (Nasutavičienė, 2012), the activity of insurance institutions (Žilinskas, 2007), financial markets (Balčiūnas, 2014; 2020) and their organisational model (Žilinskas, 2009), gambling (Arasimavičius, 2010) and the regulation of gambling (Grebliauskas, A. et al., 2008), environment protection (Šamanskas, 2018), personal data protection (Zaleskis, 2019), duty levies (Valantiejus, 2019), etc.), or else the institutional aspects of business supervision were discussed (Deviatnikovaitė, 2012), the counselling of economic entities from the perspective of the principle of the protection of legitimate expectations were explored (Gedmintaitė, 2016, p. 206–210), and the elements of the perception of an economic entity in the competition law of EU and Lithuania were investigated (Butkevičius, 2008, p. 59–84). SEE in the field of public administration and its positioning in the legal doctrine still lack attention and more extensive critical evaluation. Usually, this issue is explored by considering the outcomes of the practical application of the regulations of a specific branch of Law. When the legal regulation is modified (*inter alia*, changes introduced in LPA in 2010 and 21014), the aspects pertaining to the institute of SEE were explored only occasionally. There is also a lack of the extensive evaluation of the general supervision of business in the legal doctrine. Therefore, although this field is highly relevant, it is still under-discussed, and many aspects have not been explored yet. Therefore, the present research, by providing a novel and critical look at SEE, fills in some gaps in the legal doctrine.

Foreign authors have explored the business control conducted by competent institutions far more extensively. While highlighting several highly representative researches, it should be remarked that this area of the Law of

EU regarding the implementation of inspection was explored by A. David (David, 2019); the assurance of safe and healthy conditions of work in England, Wales and Germany from the economic point of view was investigated by L. Tilindytė (Tilindytė, 2012); F. Blanc analysed the origin of inspection, its challenges and development, while, *inter alia*, exploring the related risks (Blanc, 2016), and also presenting other important insights about the inspection of business conducted by states (Blanc, 2012; 2013; 2018); H. Anderson explored the research in the field of competition conducted by the European Commission regarding the fundamental rights (Anderson, 2017). The strategies of the implementation of legal regulation were broadly explored by such foreign authors as N. Gunningham and P. Grabovsky (Gunningham, Grabovsky, 1998; Gunningham, 2010; Gunningham, 2011; Grabovsky, 2017), I. Ayres and J. Braithwaite (Ayres, Braithwaite, 1992; Braithwaite, 1985; 2017), and A. Ottow (2015).

The inspection of the economic activities and the application of the measures (administrative sanctions) on economic entities regarding their intervention powers may impact such fundamental rights as the right of defence. Therefore, the research of the fundamental procedural rights of economic entities when their activities are under investigation acquires special significance. The corresponding level of the protection of the procedural rights of economic entities also stems from the supranational law, and it is also related with the concept of procedural justice.

In Lithuania, procedural justice is usually investigated in the segment of criminal justice (Justickis, Valickas, 2006) or in the context of law enforcement (Valickas et. al., 2013), in the light of law formation, or by relating it to the process of the trial (Dereškevičiūtė, 2013, p. 115–118; Bieliūnienė, 2014, p. 12). However, F. Blanc transferred the theory of procedural justice to the field of business control while also highlighting that namely procedural justice is a significant incentive for economic entities to adhere to the regulation of legal acts (Blanc, 2016, p. 145). On the other hand, the introduction of procedural rights is perceived as a means of limiting the arbitrariness of the power of the State when conducting the inspection and imposing the sanctions (De Benedetto, 2014, p. 3) as well as a certain form of the protection of legitimate expectations (Gedmintaitė, 2016, p. 30, 208). This doctoral thesis develops the idea of emphasizing the dimension of procedural justice in the field of SEE.

The procedural rights of private entities in their interaction with the State along with the principle of good administration have interested law researchers recently; therefore, more and more researches have been published

in periodical journals, and the number of works on the issues of procedural rights has also increased. These questions have been dealt with by J. Paužaitė-Kulvinskienė who investigated the right to good administration (2009; Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020), the concept of the principle of responsible governance (2010) and the impact of the Law of EU on the principle of the right to an effective remedy in the legal system of Lithuania (2014). The principle of good administration and the procedural rights, while sometimes also covering the context of imposing economic sanctions on economic entities, were discussed by A. Andruškevičius (2004; 2010) together with L. Paškevičienė (2011), D. Urbonas (2004; 2007; 2013), D. Raižys jointly with D. Urbonas (2010). The principle of good administration was explored by A. Kargaudienė (2006), I. Danėlienė (2012; 2014) together with I. Saudargaitė (2016), I. Deviatnikovaitė (2008; 2021). A. Andrijauskaitė analysed good administration from the perspective of the documents of the Council of Europe (2017; 2018; see also Paužaitė-Kulvinskienė, Andrijauskaitė, 2020; Stelkens, Andrijauskaitė, 2017; 2020). Major attention to the principle of good administration and the right of defence was devoted in a monograph on the Charter (Žalimienė et al., 2019, see also Žalimienė, 2015). These works are significant in revealing the general standard of the protection of the procedural rights of individuals which is established in the Law of EU by relating it with the supervision of business.

The content, the subjects, *ratio legis*, of the right to be heard, some aspects of the defence of this right and the limits of its defence were explored by A. Andrijauskaitė (Andrijauskaitė, 2016, p. 557–568). The right of enterprises to be heard in the investigation of cases of the violation of competition rights conducted by the European Commission was extensively explored in the doctoral thesis of J. Nasutavičienė (Nasutavičienė, 2012, p. 77–110). The present doctoral research supplements the research of the right to be heard with the context of the Charter and the impact of the Charter on this principle while elaborating on and emphasizing the aspects presupposed by this principle which are specifically important for economic entities.

Recently, the issue of the right not to give testimony against oneself so that not to incriminate oneself has received in the doctrine of the national law major attention of the law researchers who analysed the assurance of the right not to testify against oneself in the procedures of tax administration (Raižys, Nasutavičienė, 2018). The extent of the right to remain silent was compared with the Convention of Human Rights and the Protection of Fundamental Freedoms (further referred to as the *Convention*) and the rights ensured by the

practice of ECHR (Nasutavičienė, 2012, p. 53–77; Dumbrytė-Ožiūnienė, 2020). M. Markevičiūtė explored the right of enterprises not to give testimony in the context of administrative responsibility (Markevičiūtė, 2022, p. 290–296); however, this analysis is worth expanding and supplementing with the latest examples from the practice of the courts. Foreign authors explored the right not to testify against oneself in the context of EU competition procedures (Caufman, Qian, 2016, p. 148–151), whereas the right to remain silent was investigated in the procedures of the bank‘s inspections (Lasagni, 2019, p. 235–265).

Among the works of foreign authors, the most notable ones in the context of this thesis are the extensive and highly impactful analysis of the principle of good administration in the context of the Law of EU by B. C. L. Evans (2015), comments on the Charter by D. Peers and others involving the principle of good administration (2014), comparative analysis by O. Jansen and P. M. Langbroek on the right of defence when conducting administrative inspections (2007), as well as some other research to which contributions were made by O. Jansen (Jansen, Schoendorf-Haubold, 2011), including the investigation of the administrative sanctions in EU and in the Law of its member states (2013). Besides, procedural issues were frequently raised in the doctrine of the law on competition (Tosato, Bellodi, 2006; Bernatt, 2010; Flattery, 2010; Bael, 2011; Turno, Zawłocka-Turno, 2012; Lorenz, 2013; Stasi, 2013; Beumer, 2013; 2014; De Benedetto, 2014; Michalek, 2015; Ibrahim, 2015; Caufman, Qian, 2016; Botta, Svetlicinii, 2018; Malinauskaitė, 2020, etc.).

7. METHODS OF RESEARCH

In order to achieve the aim outlined in the thesis and to implement the objectives, the thesis employs and uses in the complex the following theoretical and empirical methods of scientific research:

By adopting the theoretical methods of *systemic and logical analysis*, with the objective to fully reveal SEE in the public administration in Lithuania, this thesis explores the law stipulations regulating the supervision of business along with the doctrine of the Lithuanian and foreign law regarding the business control, some specific trends in SEE, *inter alia*, the core features of this institute, the assessment of the consistency in the application of these principles. Thus, relationships and differences in the attitudes are revealed, generalizations are developed, conclusions are drawn, and meds for dealing with the problematic aspects are suggested.

The *teleological method* is employed when evaluating and analysing *travaux préparatoires* and the objectives pursued with the amendments in the law.

The *method of linguistic analysis* is employed when investigating the key concepts of the research (such as supervision, control, economic entity, economic activity, etc.), and while exploring the explications of the legal practice or the provisions of legal regulation.

The *comparative method* served in looking for parallels and differences in the case law of CJEU and SACL, while evaluating the means of control of the activities of economic entities employed in other countries, the good practices and the feasibility of their application in the national context. However, this is not the predominant method.

The *method of the analysis of the content of documents and other sources serving for this research* was employed when analysing the relevant regulations of the national and EU Law, the content of the procedural decisions of the courts, or when presenting empirical analysis of the practice of the courts. This method of analysis served for the investigation of the materials of the relevant scholarly conferences, the conclusions of the attorneys-general of the judicial institutions of EU, the materials of the empirical research and accounts of the Ministry of the Economy and Innovation, the materials of the United Nations pertaining to sustainability, the research conducted by OECD on the regulation policy and inspection, the publicly available materials of the National Audit Office and the institutions implementing supervision, etc. This method was also employed when evaluating the written questionnaires filled by representatives of the target group which involved six supervisory institutions whose activity involves the application of exceptions to Articles 33 and 37 of LPA (State Data Protection Inspectorate, State Labour Inspectorate under the Ministry of Social Security and Labour, Competition Council, Bank of Lithuania, State Tax Inspectorate under the Ministry of Finance, Customs Department under the Ministry of Finance). This survey was conducted in order to determine the attitude of these institutions whether, in their opinion, the provisions of Articles 33 and 37 of LPA are not applicable with the appropriate grounds when they perform the mandated supervision of business and in what sense the application of Articles 33 and 37 of LPA would complicate the functions performed by the supervising institutions. The responses presented by the institutions are perceived as supplementary to the analysis of the non-application of some stipulations of *lex generalis* in the fields which these institutions supervise.

By following the idea of the evaluation of *ex post* legal regulation, this thesis explores whether the amendments of LPA which became applicable in 2015 (LPA Article 36^8 Sections 2–5; afterwards, Article 37 Sections 2–5), led to a qualitatively superior level of the protection of the procedural rights, when applying sanctions in the legal cases of violations of law acts covering the regulation of activity of economic entities (when looking from the perspective of 2023); in other words, this research sought to find out whether the introduced changes of legal regulation achieved their objectives. Nevertheless, such research does not aspire to provide extensive and full-scale *ex post* evaluation as many aspects which are significant for that type of research are not presently discussed (specifically on *ex post* evaluation of legal acts, see Galiojančio teisinio reguliavimo...).

8. STRUCTURE OF THE THESIS

Part One analyses the constitutional fundamentals of SEE which provide the background for the formation and implementation of the economic policy of the State and the regulation of economic activities with legal acts. This part also reviews the enforcement strategies of legal regulation as strategies of supervision of economic entities, that can be employed by the supervision institution (rules and deterrence, advice and persuasion, responsive regulation, smart regulation, etc.). By outlining the motivation, the core features of SEE are outlined which, in the further parts of this thesis, shall be specified and explained in more detail.

Parts Two, Three and Four analyse SEE from the perspective of public administration by setting off with the general stipulations of the legal regulation of SEE as outlined in LPA which cover the creation of the supervision of business, its development and concept, followed by the evaluation of these stipulations in the legal doctrine, the practice of the courts, and their application in the real-life activity of the supervisory institutions (Part Two). Further, the peculiarities of the institutions of SEE are discussed, along with their fundamental legal rights and duties, the fields supervised by these institutions, the concepts of the economic entity and economic activity (Part Three). Subsequently, the thesis explores the key functions of the supervision of business (preventive-communication activity, activity involving the provision of methodological assistance, *inter alia*, counselling, inspection and the application of sanctions, which are of the general nature, or, to put it otherwise, they are the peculiarities of most institutions conducting business supervision (covered in Part Four).

Part Five analyses the fundamental procedural rights of economic entities when their activities are supervised, starting with the fundamentals of the protection of the constitutional procedural rights of economic entities and the general principles of the Law of EU (the right to good administration, the right of defence, the right to be heard, the right to have access to his or her file, the right not to testify against oneself, the right to obtain a well-grounded decision, and the right to an effective remedy). These procedural rights are explored in the case law of the CJEU, while highlighting the special significance of the Charter and the principle of good administration. The research continues with the analysis of the fundamental procedural rights established in the national legislation, which involves the generalized investigation of LPA Article 37 Sections 2–5 and the generalized investigation of the special laws on issue of the detailed outline of procedural rights, as well as the practical application of the fundamental procedural rights (the principle of good administration, the right to be heard, the right to get introduced to the materials of the inspection, the right not to testify against oneself, the right to obtain a well-grounded decision, and the right of access to the court) in the case law of SACL, while including the analysis of the implementation of the objectives pursued by the legal regulation, following the evaluation of the legal regulation *ex post*. When analysing the practice of the judicial institutions of EU and the practice of SACL, the most representative and relevant examples are presented with the attention being focused on the newly formed practice of the courts and revealing the practical issues with the assurance of the fundamental procedural rights of economic entities. Comparative insights are presented regarding the protection which is assumed to be provided by the national law and the EU law.

Part Six employs the data gathered in the course of the survey and investigates the problem area of the relationship between *lex generalis* and *lex specialis*, specifically the soundness of the exceptions of the general system of supervision (regarding aspects of inspection of the activity of economic entities and the application of fundamental procedural rights) in the activity of the institutions conducting the supervision in the fields of competition, protection of personal data, financial markets, tax and levy duty administration, and illegal work.

9. CONCLUSIONS

1. The SEE falls into a part of administrative supervision, which follows from the function of administrative control, which should be deemed the

umbrella level of public administration. Even though in the initial stage of the creation of business control SEE was considered as a deterrent of some kind denoted by punishing and intensive inspection, and supervision was perceived as a direct means of business control, with the establishment of LPA and its later reforms (notably, the amendments of LPA which came into power in 2010 and 2015), a novel mechanism of business control started to be created which, at the level of legal regulation, highlighted the preventive objective of supervision embracing preventive-communicative tools, such as the application of methodological assistance, including the duty to counsel economic entities. The amendments of LPA allow us to judge about the paradigmatic shift which is favourable to economic entities and protects their procedural rights as a transition occurred from the state implemented hegemonic control and deterrent to the responsive and advisory attitude which allows employing smart regulation. These changes constitute the background for the qualitative development in the doctrine of administrative law of Lithuania of the still-dominating narrow attitude to business supervision which in most cases still works as a kind of deterrent, by supplying this attitude with methodological assistance, *inter alia*, counselling and the objective of the sustainable supervision of business as the inherent elements of the concept of SEE which should be given priority. In the practice of national courts and the activity of the supervising institutions, lack is still observed regarding the uniform acceptance of the altered attitude.

2. The legal background of SEE is the general LPA (*lex generalis*) and the special legal regulation (*lex specialis*). Due to establishment of such essential features of SEE as the key principles of business supervision, the competence of the supervision subjects and their duties, provisions regarding the addressee of supervision, the core functions of SEE and the fundamental procedural rights of economic entities, in *lex generalis* this supervision is denoted by partial codification. *Lex generalis*, which consolidates the above outlined key features of SEE, provides the background for the simplified adaptation of these general legal provisions for various specific fields of economic activity, thus contributing to the creation of a consistent and harmonious system and providing more clarity and transparency to legal relationships thereby helping to avoid gaps in the Law. The provisions established in LPA regarding the planning of inspection based on the evaluation of risks, and the information of economic entities on scheduled inspection, the duty of counselling, the opportunity for economic entities not to have sanctions applied if these entities were following erroneous counselling of supervisory institutions, in the practice of the courts expressed

duty that the supervisory institutions are required to be consistent and deliver unchangeable explanations of the legal regulation and its implementation, serve for the implementation of the conceptual objective of LPA to give priority to the provision of methodological assistance and the advisory function, to the education of economic entities rather than their punishment. This creates and develops a modern and innovative SEE which follows the worldwide trends of the good practice. However, due to various peculiarities of the fields of economic activity, detailed special legal regulation of specific fields is still required as, whenever the need arises, it allows finding a differentiated solution; therefore, this special legal regulation should still be preserved.

3. The supervision of business in Lithuania attributes high importance to the general principles of the Law of EU developed in the practice of the system of its courts, such as the principles of good administration and the right of defence. They serve as the umbrella principles containing such constituent elements as the right to be heard, to have access to the file, not to give testimony against oneself, the right to obtain a well-grounded decision, along with the right to an effective remedy. In their totality these principles may be perceived as the constituent elements of the background of the procedural rights and the right of defence, as well as certain parameters of legal justice. The codification of the principle of good administration in the Charter is related with the enactment of the principle of procedural justice. This had an impact on the systematization of the fundamental procedural rights in LPA and is definable as the standard of procedural rights of EU which is relevant for various specific fields of business supervision and is universally applicable in the practice of SACL as a parameter of the evaluation of the protection of the procedural rights of economic entities when the violated subject rights of economic entities need to be defended. These principles allow ensuring a balance between the fundamental rights of economic entities and the powers of the supervisory institutions. Thus, they protect from the abuse of power of the supervisory institutions.

4. In the case law of SACL, in many cases, the fundamental procedural rights of economic entities are efficiently ensured when sanctions are applied, and currently there are no grounds to relate this to the adoption of LPA Article 37 (previously, Article 36^{8}) which serves as the systematization of the fundamental procedural rights, as the systematization of the fundamental procedural rights had no major impact on the practice of the courts. However, this systematization provides broader opportunities for economic entities to be better aware of their fundamental procedural rights and to efficiently

exercise them as, in many specialized laws, the fundamental procedural rights of economic entities are discussed only to an extremely limited extent. SACL hardly ever analyses the systematizing article of procedural rights or applies it *ex officio*. Even in those cases when for a specific field of supervision the regulations of LPA Article 37 are applicable *de jure*, still, procedural violations of the right are more commonly originated either from *lex specialis*, or from the improper application of supranational law and the general principles of law. Nevertheless, the duty to motivate administrative decisions related with LPA Article 8 Part 1 which was valid until 1 November 2020, according to its application in the practice of SACL, was denoted not only by the high number of cases, but also by its universality. This confirms that the application of the general principles for all fields of supervision is possible and that it provides internal harmony to the legal system. However, time is required for the consistent establishment of the stipulations of the legal regulation in the practice of the courts; therefore, the current circumstances provide no grounds for the consideration of the amendments of the legal act.

5. Having assessed the fields of exception for which the provisions of LPA regarding inspections are not applicable (Article 33), it should be deemed that, due to the significant impact of the Law of EU or the competence of the responsible institutions of EU, the specificity of inspection, the broad application of the function of observation, and, in some cases, when the field of competence of supervision institution is broader than the supervision of the economic activity of an economic entity only, the objective to avoid excessive legal regulation, there are legally well-grounded reasons in the fields of competition, financial markets, taxes and duty levies and the field of the protection of personal data not to apply Article 33 of LPA which defines the general provisions of inspection of the activities of economic entities. This presupposes that the above mentioned fields might be singled out from the generalized system of inspection. Except for the field of illegal work, as in this field no firm ground for the non-application of Article 33 of the LPA has been determined. Besides, the application of the rule *lex specialis derogat legi generali* in the latter field rather than the establishment of exceptions in LPA would provide more flexibility and broader opportunities for benefiting from the advantages provided by LPA Article 33. However, the systematized catalogue of the fundamental procedural rights of economic entities (LPA Article 37 Sections 2–5) should be applicable to all fields without any exceptions. The application of such a general catalogue establishing the procedural guarantees is necessary for all without exception fields of business supervision in order that the business regulation which lacks legal clarity and

transparency would gain in systematic consistency and develop broader conditions for economic entities to be better aware of and perceive the procedural guarantees which must be ensured to them. This would strengthen the institute of SEE in general.

INFORMACIJA APIE AUTORĘ (CV)

Išsilavinimas

2006–2010 m. – Mykolo Romerio universitetas (socialiniai mokslai, teisė, bakalauras)
2009 m. – Vieno semestro teisės studijos Justus-Liebig universitete (Gysenas, Vokietija, Erasmus programa)
2010–2012 m. – Mykolo Romerio universitetas (socialiniai mokslai, teisė, magistras)

Darbo patirtis

Nuo 2010 m. liepos 1 d. dirba Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme (dirbo kaip specialistė, konsultantė, teisėjo padėjėja, patarėja; nuo 2021 m. liepos 1 d. dirba Teismų praktikos departamento Teisinės pagalbos skyriaus vedėja).

Pranešimai mokslinėse konferencijose

1. 2019 m. spalio 17–18 d. konferencijoje (Doctoral Meeting 5th International Doctoral Network Nanterre / Frankfurt / Lodz / Vilnius) "Methodological questions in contemporary Law" skaitytas pranešimas "*Ex Post* Evaluation of Legal Regulation as a Method to Face Changes of Value in Law (a Case of Legal Regulation of the Supervision of Activities of Economic Operators)".
2. 2019 m. spalio 21 d. Lenkijos vyriausiojo administracinio teismo rengiamoje mokslinėje konferencijoje „Assistant of the administrative judge – comparative and practical issues" skaitytas pranešimas „Perspectives of Professional Development in the Supreme Administrative Court of Lithuania".
3. 2019 m. gegužės 30 d. Viešojo administravimo teisės forume pristatytas tyrimas „Ūkio subjektų veiklos priežiūros modelis: *lex generalis ir lex specialis*".
4. 2020 m. gegužės 8–9 d. konferencijoje (8th International Conference of PhD Students and Young Researchers) "The Future Decade of the EU Law" skaitytas pranešimas "The EU Legislation on the Supervision of Activities of Economic Operators: Substance of Procedural Rights and Impact on Lithuanian Law".
5. 2021 m. spalio 8 d. nuotolinėje PhD LAB konferencijoje skaitytas pranešimas „Paradigminis ūkio subjektų veiklos priežiūros pokytis: realybė ar siekiamybė".

PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

Recenzuoti straipsniai disertacijos tematika

1. Šilvaitė, E. (2020). The EU Legislation on the Supervision of Activities of Economic Operators: Substance of Procedural Rights and Impact on Lithuanian Law. *8th International Conference of PhD Students and Young Researchers "The Future Decade of the EU Law"*, Vilnius University, 227–238, DOI: https://doi.org/10.15388/OS.LAW.2020.

2. Šilvaitė, E. (2021). Ūkio subjektų veiklos priežiūros pokytis. *Teisė*, 119, 131–148, https://doi.org/10.15388/Teise.2021.119.8.

3. Pogužinskė, E. (2021). Ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių apsauga taikant poveikio priemones ir šių teisių įstatyminio sisteminimo rezultatai. *Teisė*, 121, 115–134, https://doi.org/10.15388/Teise.2021.121.7.

Straipsnis ne disertacijos tematika

Šilvaitė, E. (2018). Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 35, 311–328.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR (CV)

Education

2006–2010 m. – Mykolas Romeris University (social sciences, law, bachelor's degree)
2009 m. – One-semester law studies at Justus-Liebig University (Giessen, Germany, the Erasmus Programme)
2010–2012 m. – Mykolas Romeris University (social sciences, law, master's degree)

Professional experience

She has been working at the Supreme Administrative Court of Lithuania since 01/07/2010 (as a specialist, consultant, assistant to the judge, and advisor; from 01/07/2021 she works as the head of the Legal Assistance Division of the Judicial Research Department)

Scientific conferences

1. "*Ex Post* Evaluation of Legal Regulation as a Method to Face Changes of Value in Law (a Case of Legal Regulation of the Supervision of Activities of Economic Operators)" at the Doctoral Meeting (5th International Doctoral Network Nanterre / Frankfurt / Lodz / Vilnius) "Methodological Questions in Contemporary Law", 17-18/10/2019.
2. "Perspectives of Professional Development in the Supreme Administrative Court of Lithuania" at the conference of the Supreme Administrative Court of Poland "Assistant of the Administrative Judge – Comparative and Practical Issues", 21/10/2019.
3. "The Model of Supervision of Activities of Economic Entities: *Lex Generalis* and *Lex Specialis*" at the Forum of Law on Public Administration, 30/05/2019.
4. "The EU Legislation on the Supervision of Activities of Economic Operators: Substance of Procedural Rights and Impact on Lithuanian Law" at the 8th International Conference of PhD Students and Young Researchers "The Future Decade of the EU Law", 08–09/05/2020.
5. "The Paradigmatic Change in the Supervision of Activities of Economic Entities: Reality or Aspiration" at the remote PhD LAB conference, 08/05/2021.

LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS BY THE AUTHOR (CV)

Reviewed scientific publications by the author related to the topic of the dissertation

1. Šilvaitė, E. (2020). The EU Legislation on the Supervision of Activities of Economic Operators: Substance of Procedural Rights and Impact on Lithuanian Law. *8th International Conference of PhD Students and Young Researchers "The Future Decade of the EU Law"*, Vilnius University, 227–238, DOI: https://doi.org/10.15388/OS.LAW.2020.

2. Šilvaitė, E. (2021). Ūkio subjektų veiklos priežiūros pokytis = The Change of the Supervision of the Activities of Economic Operators. *Teisė*, 119, 131–148, https://doi.org/10.15388/Teise.2021.119.8.

3. Pogužinskė, E. (2021). Ūkio subjektų pagrindinių procedūrinių teisių apsauga taikant poveikio priemones ir šių teisių įstatyminio sisteminimo rezultatai = The Protection of the Fundamental Procedural Rights of Business Entities by Applying Sanctions and the Results of the Legal Systematization of These Rights. *Teisė*, 121, 115–134, https://doi.org/10.15388/Teise.2021.121.7.

Other scientific publication by the author

Šilvaitė, E. (2018). Taikos sutartis kaip teisminės mediacijos administraciniame procese pagrindas = The Peace Treaty as a Basis for Judicial Mediation in the Administrative Process. *Bulletin of the Supreme Administrative Court of Lithuania*, 35, 311–328.

Vilniaus universiteto leidykla
Saulėtekio al. 9, III rūmai, LT-10222 Vilnius
El. p. info@leidykla.vu.lt, www.leidykla.vu.lt
bookshop.vu.lt, journals.vu.lt
Tiražas 20 egz.