Viešojo administravimo ir kitų subjektų įgaliojimai ekstremaliosios situacijos metu

Mykolo Romerio universiteto
Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Doc. dr. Andrejus Novikovas
El. paštas: andrejus@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-01-02

Santrauka. 2020 m. kovo 16 Lietuvos Respublikoje dėl COVID-19 pandemijos buvo paskelbta ekstremalioji situacija ir įvestas karantinas. Lietuvos teritorijoje pasikeitė teisinis reguliavimas, taip pat ir viešojo administravimo subjektų veikla, mastas, įgaliojimai. Ekstremaliosios situacijos sąlygomis buvo ribojamos, draudžiamos tam tikros teisės, laisvės, išsiplėtė viešojo administravimo subjektų įgaliojimai. Nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojus naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymui¹ (toliau – VAI), viešojo administravimo subjektų ratas buvo išplėstas, prie jų priskiriant specialųjį statusą turinčius fizinius ir juridinius asmenis. Atsižvelgiant į šiuos Viešojo administravimo įstatymo pakeitimus, turėtų būti keičiama ir civilinės saugos subjektų ar pajėgų sistema, jiems priskirtinų funkcijų, įgaliojimų apimtis, mastas. Straipsnyje atskleidžiama viešojo administravimo veiklos, įgyvendinamos ekstremaliosios situacijos valdymo metu, viešojo administravimo subjektų, dalyvaujančių valdant ekstremaliąją situaciją, sistema, viešojo administravimo subjektų įgaliojimų įgyvendinimas bei konsultavimasis su visuomene esant ekstremaliajai situacijai.

Reikšminiai žodžiai: viešojo administravimo subjektas, civilinės saugos sistema, ekstremalioji situacija, konsultavimasis su visuomene, COVID-19.

Įvadas

2020 m. kovo 16 d. Lietuvos Respublikoje dėl COVID-19 pandemijos buvo paskelbta ekstremalioji situacija ir įvestas karantinas. Nuo to momento Lietuvos Respublikoje pasikeitė teisinis reguliavimas ir viešojo administravimo subjektų veikla, mastas, įgaliojimai. Ekstremaliosios situacijos sąlygomis yra ribojamos, draudžiamos tam tikros teisės, laisvės, išsiplėčia viešojo administravimo subjektų įgaliojimai. Atitinkamai nuo 2020 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Viešojo administravimo įstatymas, kuris esmingai pakeitė viešojo administravimo subjektų sistemą. Viešojo administravimo subjektų ratas buvo išplėstas, prie jų priskiriant specialųjį statusą turinčius fizinius ir juridinius asmenis. Prie specialųjį statusą turinčių asmenų priskirtini visuomeninę ar privačią veiklą vykdančys asmenys, pavyzdžiui, antstoliai, notarai, advokatai, policijos rėmėjai, kariuomenė (karo policija), Šaulių sąjunga, seniūnaičiai ir kt. Atsižvelgiant į šiuos Viešojo administravimo įstatymo pakeitimus, turėtų būti keičiamas ir civilinės saugos sistemos subjektų ar pajėgų ratas, jiems priskirtinų funkcijų, įgaliojimų apimtis, mastas. Straipsnyje siekiama viešojo administravimo subjektų sistemos pokyčių kontekste išanalizuoti civilinės saugos pajėgų sistemos, įgaliojimų pokyčius COVID-19 situacijos metu. Keliami šie uždaviniai: atskleisti viešojo administravimo veiklas, įgyvendinamas ekstremaliosios situacijos valdymo metu; identifikuoti subjektus, kurie, vykdydami viešojo administravimo veiklą, dalyvauja ekstremaliosios situacijos

1 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Žin., 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975; TAR, 2020-06-11, Nr. 2020-12819.

valdymo procese; analizuoti civilinės saugos subjektų įgaliojimų turinį, mastą; ištirti viešojo administravimo subjektų konsultavimosi su visuomene ypatumus ekstremaliųjų situacijų valdymo metu. Atliekant tyrimą buvo naudojami lyginamasis, istorinis lyginamasis, dokumentų analizės, apibendrinimo metodai.

1. Viešojo administravimo veiklos, įgyvendinamos ekstremaliosios situacijos valdymo metu

Siekiant nustatyti ir įvertinti viešojo administravimo subjektų įgaliojimus paskelbtos ekstremaliosios situacijos sąlygomis, pirmiausia būtina atskleisti viešojo administravimo turinį, identifikuoti subjektus, kurie vykdo viešojo administravimo funkcijas, atitinkamai turi įgaliojimus veikti ekstremaliosios situacijos sąlygomis. Viešasis administravimas – teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas (VAĮ 2 str. 18 d.). Analizuojant pasirinktą temą, tikslinga būtų tirti viešojo administravimo subjektų veiklą, apimančią administracinį reglamentavimą; administracinių sprendimų priėmimą; teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą. Būtent šios viešojo administravimo veiklos labiausiai pasireiškia valdant dėl COVID-19 pandemijos susidariusią ekstremaliąją situaciją, nes viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir administracinių paslaugų teikimo veiklos yra ribojamos arba šių paslaugų visuomenėje teikiama mažai.

Po 2020 m. lapkričio 11 d., įsigaliojus VAĮ pakeitimams, viešojo administravimo subjektams buvo priskirta nauja viešojo administravimo veiklos rūšis – administracinių sprendimų priėmimas. Administracinis sprendimas – teisės aktų reglamentuotu būdu ir (ar) forma išreikšta vienkartinė viešojo administravimo subjekto valia dėl teisės taikymo, privaloma ir skirta konkrečiam asmeniui ar individualiai apibrėžtai asmenų grupei (VAĮ 2 str. 5 d.). Administracinių sprendimų priėmimas buvo įtvirtintas vietoj viešojo administravimo subjekto vidaus administravimo veiklos. Šis pakeitimas padarytas įvertinus, kad nepakanka vien atlikti funkcijas vidaus administravimo srityje norint, kad tam tikras subjektas būtų pripažintas viešojo administravimo subjektu (tam turi būti numatyta funkcijas atlikti taip pat ir kitose viešojo administravimo srityse), ir siekiant teisinio aiškumo atsisakyta vidaus administravimo kaip viešojo administravimo srities išskyrimo.² Kaip atskira sritis, išskyrus administracinių sprendimų priėmimą, atsirado poreikis aiškiai nuo jo atskirti administracinio reglamentavimo funkcijas. Administracinis reglamentavimas – viešojo administravimo subjektų veikla rengiant įstatymų ir kitų norminių teisės aktų projektus ir priimanant norminius administracinius aktus (VAĮ 2 str. 4 d.).

Administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą detalizuoja VAĮ 18 straipsnis, prie jos priskiriama: 1) viešojo administravimo subjektų vykdoma teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi stebėseną; 2) viešojo administravimo subjektų vykdomi teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi patikrinimai; 3) viešojo administravimo subjektų vykdomas informacijos apie teisės aktų reglamentuotą veiklą ir administracinių sprendimų įgyvendinimą ir laikymąsi vertinimas; 4) viešojo administravimo subjektų vykdomas poveikio priemonių taikymas už teisės aktų reglamentuotos veiklos ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir

2 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo Nr. VIII-1524 12 ir 18 straipsnių pakeitimo, 13, 14 ir 15 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas.

laikymosi pažeidimus. VAI 18 straipsnyje plačiau atskleidžiamas teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros, kaip viešojo administravimo srities veiklos, turinys. Numatyta, kad vykdomi priežiūros veiksmai (teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra) viešojo administravimo veikla laikomi tik tais atvejais, kai vykdymas užtikrinamas jas vykdančiam viešojo administravimo subjektui suteiktais įgaliojimais duoti teisės aktų nustatytus privalomus vykdyti nurodymus nepavaldiems asmenims. O kitas sudedamąsias priežiūros dalis – tokias kaip stebėjimas, fiksavimas ar tikrinimas – galėtų atlikti ir viešojo administravimo įgaliojimų neturintys asmenys, nes jų veikla, nesant sankcijų skyrimo galimybių, jokių privalomų nurodymų, keičiančių ar nustatančių asmenims teises ir pareigas, neapima.³

Nustačius esmingas viešojo administravimo veiklos rūšis, taikomas ekstremaliosios situacijos valdymo metu, tikslinga būtų nustatyti subjektus, kuriems pagal VAI priskirtinas šių viešojo administravimo veiklų įgyvendinimas. VAI 5 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas viešojo administravimo įgaliojimų subjektams suteikimo mastas: 1) kolegialioms ar vienasmenėms valstybės ar savivaldybių institucijoms, biudžetinėms įstaigoms, turinčioms ministerijų, Vyriausybės įstaigų, kitų Vyriausybei atskaitingų biudžetinių įstaigų, įstaigų prie ministerijų, Seimui atskaitingų biudžetinių įstaigų organizacinę formą, Lietuvos bankui, Lietuvos kariuomenei ir savivaldybių administracijoms priskiriama: administracinis reguliavimas, administracinių sprendimų priėmimas, administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra; 2) viešosioms įstaigoms, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, ir asociacijoms (išskyrus tas, kurios veikia pagal atskirus jų veiklą reglamentuojančius įstatymus) priskiriamas tik administracinių sprendimų priėmimas ir teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra; 3) asociacijoms, kurios veikia pagal atskirus jų veiklą reglamentuojančius įstatymus (pavyzdžiui, advokatūra), gali būti suteikiami įgaliojimai atlikti administracinį reguliavimą, priimti administracinius sprendimus, atlikti administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą, kai tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tokių asociacijų veiklos tikslais; 4) valstybės ir savivaldybių įmonėms gali būti suteikiami įgaliojimai priimti tik administracinius sprendimus, kai tokie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais; 5) regionų plėtros taryboms gali būti suteikiami įgaliojimai atlikti tik administracinę reglamentavimo ir administracinių sprendimų priėmimo funkcijas; 6) įstatymų nustatytą specialųjį statusą turintiems fiziniams asmenims gali būti suteikiami įgaliojimai atlikti administracinių sprendimų priėmimo bei teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūros funkcijas.

Apibendrinant konstatuotina, kad administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas bei teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra yra viešojo administravimo veiklos, labiausiai taikytinos valdant dėl COVID-19 pandemijos susidariusią ekstremaliąją situaciją, nes viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir administracinių paslaugų teikimo veiklos yra ribojamos arba šių paslaugų teikiama visuomenėje mažai. Prie viešojo administravimo subjektų priskirtini visi subjektai, kurių kompetencijai priskiriamas administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra, tarp jų ir specialųjį statusą turintys fiziniai ir juridiniai asmenys, pavyzdžiui, antstoliai, notarai, advokatai, policijos rėmėjai, Šaulių sąjunga, seniūnaičiai ir kt. Vadinas, subjektai, priskirtini prie viešojo administravimo subjektų ir atliekantys numatytas viešojo administravimo funkcijas, turėtų dalyvauti valdant ir ekstremaliąją situaciją.

3 Ibid.

2. Viešojo administravimo subjektų, dalyvaujančių valdant ekstremaliąją situaciją, sistema

Šio straipsnio kontekste yra svarbu ne tik atskleisti esmines viešojo administravimo veiklas COVID-19 pandemijos metu, nustatyti viešojo administravimo subjektus, kurių kompetencijai priskirtina ši veikla, bet ir analizuoti, kaip minėtos VAI nuostatos koreliuoja su Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo (toliau – CSĮ)⁴ nuostatomis. Svarbu apibrėžti civilinės saugos sistemos subjektus, pajėgas, įvertinti kitų subjektų, nepriskirtinų prie viešojo administravimo subjektų, įtraukimo į ekstremaliųjų situacijų valdymo procesą galimybes. CSĮ 3 straipsnyje įtvirtinti civilinės saugos sistemos subjektai. CSĮ 19 straipsnis labiau detalizuoja civilinės saugos subjektų sistemą, iš jos išskiriant civilinės saugos sistemos pajėgas, kurios skirtos gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotiniams darbams atlikti, įvykiams, ekstremaliesiems įvykiams, ekstremaliosioms situacijoms likviduoti ir jų padariniams šalinti ekstremaliosios situacijos židinyje. Pagal CSĮ 19 straipsnio 2 dalį civilinės saugos sistemos pajėgoms priskiriamos: 1) priešgaisrinės gelbėjimo pajėgos; 2) policijos pajėgos; 3) Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – VSAT) pajėgos; 4) Lietuvos nacionalinei sveikatos sistemai priklausančių asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros įstaigų pajėgos, teikiančios sveikatos priežiūros paslaugas įvykių, ekstremaliųjų įvykių ir ekstremaliųjų situacijų metu; 5) Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – VST) pajėgos; 6) Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos pajėgos; 7) avarinių tarnybų, atliekančių neatidėliotinus darbus, pajėgos; 8) ūkio subjekto pajėgos; 9) parengtų savanorių ir asociacijų pajėgos.

Iš pateikto civilinės saugos sistemą sudarančių subjektų sąrašo matyti, kad į jį nėra įtraukti gyventojai, nevyriausybinių organizacijų, bendruomenės bei specialųjų statusą turintys fiziniai ir juridiniai asmenys. Gyventojai, bendruomenės ir specialųjų statusą turintys fiziniai ir juridiniai asmenys nėra priskirti ir prie civilinės saugos sistemos pajėgų. Analizuojant CSĮ nuostatas, matomas siekis gyventojus atskirti (izoluoti) nuo ekstremaliųjų situacijų valdymo, todėl jų statusas yra susijęs labiau su privalomų veiksmų atlikimu, pavyzdžiui, rūpintis, kad savo veikla nesukeltų pavojaus kitų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai ir nesutrikdytų normalaus (įprasto) gyvenimo ar veiklos ritmo; pranešti civilinės saugos sistemos pajėgoms apie gresiančią ar susidariusią nepaprastąją (ekstremaliąją) situaciją; atlikti privalomus darbus; vykdyti gelbėjimo darbų vadovo, operacijų vadovo teisėtus nurodymus, o neatidėliotinais atvejais, kai kyla didelis pavojus gyventojų gyvybei, sveikatai, turtui ar aplinkai, leisti naudotis jiems nuosavybės teise priklausančiais materialiniais ištekliais.⁵

Tirdami CSĮ įtvirtintus civilinės saugos tikslus ir uždavinius, matome, kad šiame procese visa našta perkeliama viešojo administravimo subjektams. Bendruomenės nariai (įstatyme – gyventojai) šioje veikloje išskiriami kaip valdymo objektai, į kuriuos orientuota viešojo administravimo institucijų veikla. Tokią poziciją patvirtina civilinės saugos tiksluose ir uždaviniuose suformuoti teiginiai: „informuoti gyventojus; išsaugoti gyventojų gyvybę, sveikatą, turtą; perspėti gyventojus; padėti gyventojams.“ Viešojo valdymo institucijų santykis su gyventojais ar jų bendruomenėmis faktiškai apsiriboja tik minėtų institucijų veiksmais gyventojų ar jų bendruomenių atžvilgiu, t. y. evakuoja gyventojus, teikia socialinę, psichologinę pagalbą gyventojams, švietimo, sveikatos priežiūros ir kitas būtiniausias paslaugas gyventojams, organizuoja viešosios tvarkos užtikrinimą, perspėja ir informuoja gyventojus apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją, organizuoja gyventojų ir turto gelbėjimą, kitus gelbėjimo darbus, renka ir apdoroja informaciją apie aukas, organizuoja žuvusių gyventojų atpažinimą ir tapatybės nustatymą ir kt.⁶

4 Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas, Žin., 1998, Nr. 115-3230; 2009, Nr. 159-7207.

5 Arvydas Survila, Vainius Smalskys, Andrejus Novikovas, Agnė Tvaronavičienė, Roman Shapoval, „Community involvement into incident management structure: Lithuanian and Ukrainian case study“, *Polish journal of management studies*, 16, 1 (2017): 255 p.

6 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimas Nr. 1503 „Dėl Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano patvirtinimo“, Žin., 2010, Nr. 125-6425.

Vienintelis tikslas, leidžiantis manyti, kad visuomenė turi būti pasiruošusi veikti incidento, ekstremaliosios, nepaprastosios situacijos atveju ar imtis iniciatyvos civilinės saugos srityje, nurodytas CSĮ 4 straipsnio 4 punkte – „rengti visuomenę praktiniams veiksams, gresiant ar susidarius ekstremalioms situacijoms, skatinti jos iniciatyvą civilinės saugos srityje ir stiprinti pasitikėjimą civilinės saugos sistemos veikla“. Tačiau uždaviniuose nėra numatyta, kaip tai turi būti atliekama praktiškai.

Beje, įtvirtintos dvi gyventojų teisės ir keturios jų pareigos ekstremaliųjų situacijų metu. Gyventojų teisės yra gauti informaciją apie incidentą ir pagalbą pagal civilinės saugos sistemos subjektų galimybes (CSĮ 5 str. 1 d.). Susidaro įspūdis, kad jei civilinės saugos sistemos subjektai tokios galimybės neturės, pagalba gyventojams ir nebus suteikta. Turėtų būti įtvirtintos teisiškai aiškios gyventojų teisės ekstremaliosios situacijos metu. Gyventojų teisių įgyvendinimas neturėtų priklausyti nuo civilinės saugos subjektų galimybių. Gyventojų teisių užtikrinimu (pavyzdžiui, teisės į sveikatos apsaugą) turėtų būti pasirūpinta dar iki įvedant ekstremaliąją situaciją. Tam tikslui civilinės saugos sistemos subjektai turėtų pasirūpinti atsargomis, numatyti galimus veiksmų variantus ekstremaliosios situacijos atveju, pavyzdžiui, užtikrinti lovų ligoninėse skaičių, apsirūpinti dezinfekciniu skysčiu, medicininėmis kaukėmis, vietomis, kuriose asmenys turėtų izoliuotis, nustatyti maisto, kitų būtinų prekių tiekimo kanalus ir kt.

Minėta, kad prie civilinių pajėgų sistemos subjektų priskirtinos parengtų savanorių ir asociacijų pajėgos. Jei asociacijas prilyginame nevyriausybinėms organizacijoms (kurios gali būti formuojamos iš gyventojų ar jų bendruomenių), įstatymų leidėjas šioms nevyriausybinėms organizacijoms suteikia teisę dalyvauti, kai atliekami gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotini darbai. Atsižvelgiant į šį reguliavimą galima susidaryti nuomonę, kad nevyriausybinių organizacijų nariai (kuriais gali būti ir vietos gyventojai) yra įtraukiami į ekstremaliųjų, nepaprastųjų situacijų likvidavimo procesą.⁷ Tokia pozicija grindžiama tuo, kad, pavyzdžiui, „Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija ir nevyriausybinių organizacijų pagal galimybes, gresiant ar susidarius valstybės lygio ekstremaliajai situacijai, prireikus pasitelkiamos sveikatos priežiūros paslaugoms teikti“⁸. O gyventojai, galintys prisidėti prie ekstremaliųjų, nepaprastųjų situacijų suvaldymo, nei prie subjektų, nei prie pajėgų nėra priskirti. Atkreiptinas dėmesys, jog ekstremaliosios situacijos valdymo metu gyventojai, bendruomenės ar jų atstovai daro aktyvų poveikį kitiems bendruomenės nariams, turintiems izoliuotis, atlieka prevencinį vaidmenį informuojant apie pažeidimus, taip pat suteikia asmenims, privalantiems izoliuotis, gyvenamąsias patalpas, tiekia maistą, kitas būtinas prekes socialiai pažeidžiamiems asmenims, civilinės saugos sistemos subjektų pareigūnams, užtikrinantiems valdymą, ir kt. Minėta, kad priežiūros dalis yra stebėjimas, fiksavimas ar tikrinimas, kurį galėtų atlikti ir viešojo administravimo įgaliojimų neturintys asmenys, t. y. gyventojai ar seniūnaičiai kaip gyventojų bendruomenių atstovai, nes jų veikla, nesant sankcijų skyrimo galimybės, jokių privalomų nurodymų, keičiančių ar nustatančių asmenims teises ir pareigas, neapima. Bendruomenės ar jų narius priskyrus prie civilinės saugos sistemos subjektų, aiškiai būtų įtvirtintas jų statusas, kaip subjektai jie įgytų teises ir pareigas. Be gyventojų, prie civilinės saugos pajėgų turėtų būti priskirti ir specialųjį statusą turintys fiziniai ir juridiniai asmenys, nes jie taip pat atlieka viešojo administravimo veiklą, būdingą kitiems civilinių pajėgų subjektams, pavyzdžiui, policijos rėmėjai kartu su policijos pareigūnais užtikrina viešąją tvarką, Lietuvos kariuomenės atstovai – karo policija – apriboja automobilių patekimą į savivaldybes, reguliuoja srautus keliuose ir kt.

7 Arvydas Survila, Vainius Smalskys, Andrejus Novikovas, Agnė Tvaronavičienė, Andrius Stasiukynas, „Bendruomenės įtraukimo į incidento valdymą organizacinės prielaidos ir teisinės galimybės Lietuvoje“, *Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbai*, 17, 2 (2018) 264 p.

8 *Supra* note 6.

3. Viešojo administravimo subjektų įgaliojimų įgyvendinimas ir konsultavimasis su visuomene ekstremaliųjų situacijų metu

2020 m. kovo 16 d. įvedus ekstremaliąją situaciją ir paskelbus karantiną⁹, 2020 m. balandžio 30 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo¹⁰ Nr. VIII-971 2, 8, 9, 11, 12, 14, 22, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 30¹ straipsniu įstatymas (toliau – CSĮ pakeitimo įstatymas). Jame pasikeitė tam tikrų civilinės saugos sistemos subjektų kompetencija. Šiuo CSĮ pakeitimo įstatymu ne tik praplėsta viešojo administravimo subjektų kompetencija, bet ir įtvirtinti didesni asmenų teisių ir laisvių apribojimai ekstremaliųjų situacijų metu: <...> gali būti apribojama asmenų ūkinės veiklos laisvė, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimas (CSĮ 8 str.); <...> 1) gali būti laikinai apribotas pateikimas į tam tikrą teritoriją ar patalpą, apribotas ar uždraustas transporto priemonių eismas ekstremaliosios situacijos židinyje; 2) <...> gali naudotis ekstremaliajam įvykiui ar ekstremaliajai situacijai likviduoti reikalingais materialiniais ištekliais, neatsižvelgdamos į jų nuosavybės formą; 3) <...> bet kuriuo paros metu įeiti į bet kokias negyvenamąsias patalpas ir teritorijas, gyventojų sutikimu – į gyvenamąsias patalpas, sustabdyti atliekamus darbus, pašalinti kliūtis, kurios trukdo likviduoti įvykį, ekstremalųjį įvykį ar ekstremaliąją situaciją, taip pat bet kokioje įvykio ar ekstremaliojo įvykio paveiktoje teritorijoje atlikti paieškos, gelbėjimo ir kitus neatidėliotinus darbus. Be gyventojų sutikimo įeiti į gyvenamąją patalpą galima tik tuo atveju, kai reikia gelbėti gyventojų gyvybę, sveikatą ar turtą (CSĮ 28 str. 4 d.); <...> Vyriausybės ekstremaliųjų situacijų komisija turi teisę nustatyti gyventojams, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms ir ūkio subjektams būtinų prekių ir (ar) paslaugų sąrašą ir pavesti Valstybinei vartotojų teisių apsaugos tarnybai stebėti šių prekių ir (ar) paslaugų kainų ir prieinamumo pokyčius (30¹ str. 1 d.).

Minėta, kad viešojo administravimo subjektai (civilinės saugos sistemos subjektai ir pajėgos) turi teisę atlikti administracinį reglamentavimą, priimti administracinius sprendimus, tačiau yra svarbus laikas, kada jie atlieka tokius veiksmus, ar priimti sprendimai, teisės aktai koreliuoja su aukštesnės juridinės galios teisės aktais, ar viešojo administravimo subjekto veiksmai nevirsija jam suteiktų įgaliojimų. Priešingu atveju toks viešojo administravimo subjektų veikimas bus neteisėtas. Viešojo administravimo subjektų, skirtingai nei privačių asmenų, veikloje taikomas principas – „viskas, kas aiškiai nėra leista, yra draudžiama“. Tad viešojo administravimo subjekto atlikti viešojo administravimo veiksmai, viršijant jam suteiktus įgaliojimus, taip pat ir administracinių aktų leidimas, viršijant suteiktą kompetenciją, yra neteisėti.¹¹ Kaip išaiškino Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, „įstatymo viršenybės principas – *inter alia* (be kita ko) reikalauja, jog administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais būtų pagrįsti įstatymais. VAI 8 straipsnio 1 dalis detalizuoja, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos“¹².

Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ įsigaliojo nuo 2020 m. kovo 16 d. Šiame akte buvo nustatyti Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtinti teisių bei laisvių apribojimai. Civilinės saugos subjektams platesni įgaliojimai riboti asmenų teises ir laisves įstatymu buvo suteikti tik nuo 2020 m. gegužės 1 d. Vadinas, nuo 2020 m. kovo 16 d. iki 2020 m. gegužės 1 d. Vyriausybės nutarimais „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbi-

9 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, TAR, 2020-03-14, Nr. 2020-05466; 2020-05-27, Nr. 2020-11175.

10 Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo Nr. VIII-971 2, 8, 9, 11, 12, 14, 22, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 30-1 straipsniu įstatymas, TAR, 2020-04-30, Nr. 2020-09205.

11 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-838-502/2020.

12 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugpjūčio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. EA-4688-1062/2020.

mo“ negalėjo būti ribojamos atskiros asmenų teisės ir laisvės, įtvirtintos Konstitucijoje ir kituose įstatymuose.

Priimant administracinius sprendimus ir įgyvendinant teisinį reguliavimą, ekstremaliosios situacijos metu labai svarbu nustatyti viešojo administravimo subjektų konsultavimosi su visuomene veiklą. VAI 9 straipsnis lakoniškai įtvirtina, kad viešojo administravimo subjektai dėl rengiamų norminių teisės aktų projektų ir norminių administracinių aktų su visuomene turi konsultuotis, vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymu (toliau – TPI)¹³.

TPI 2 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad konsultavimasis su visuomene – teisėkūros iniciatyvas pareiškiančių, teisės aktų projektus rengiančių, teisės aktus priimančių ir (ar) galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą atliekančių subjektų veiksmai, apimantys teisėkūros iniciatyvų, teisės aktų projektų pateikimą visuomenei susipažinti, informavimą apie galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimą, taip pat gautų asmenų pasiūlymų vertinimą ir šio vertinimo rezultatų paskelbimą. Apie konsultavimosi pradžią visuomenei yra paskelbiama. Teisės aktų informacinėje sistemoje tvarkoma ir skelbiama informacija apie konsultavimąsi su visuomene, įskaitant konsultavimosi laiką, būdą, rezultatus (TPI 5 str. 2 d. 4 pnk.). Konsultavimosi su visuomene tikslas – užtikrinti teisėkūros atvirumą, skaidrumą, sužinoti visuomenės nuomonę apie teisinio reguliavimo problemas ir jų sprendimo būdus, suteikti visuomenei galimybę daryti įtaką teisės akto projekto turiniui, geriau įvertinti numatomo teisinio reguliavimo teigiamas ir neigiamas pasekmes, jo įgyvendinimo sąnaudas, teikti pasiūlymus dėl Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje (toliau – TAIS) paskelbtų teisėkūros iniciatyvų ir teisės aktų projektų, taip pat dėl teisinio reguliavimo, kurio stebėseną atliekama (TPI 7 str. 1 d.).

Pastebėtina, jog duomenų apie konsultacijų su visuomene laiką, būdą ir skaičių dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ ir vėlesnių jo redakcijų nėra. Konsultavimosi su visuomene stokos problema pastebėta dar anksčiau. Valstybės kontrolė, 2018 m. atlikusi teisėkūros procesų auditą¹⁴, nustatė, kad „teisėkūros procesas nėra pakankamai atviras ir skaidrus, jame per mažai dalyvauja visuomenė“. 2018 m. valstybinio audito ataskaitoje nurodoma: „Svarbu, kad Vyriausybė Seimui pateiktų įstatymų projektus, kurie rengimo metu vienu ar kitu būdu būtų aptarti su subjektais, su kurių verslo, darbo, socialinių garantijų, tinkamos gyvenamosios aplinkos užtikrinimo ar kitais interesais siūlomas teisinis reglamentavimas yra susijęs, t. y. pasikonsultavus su visuomene.“ Pagal šią išvadą pateikta rekomendacija iki šiol nėra iki galo įgyvendinta. Tačiau Valstybės kontrolė auditą atliko ir ataskaitą pateikė 2018 m., dar iki paskelbiant ekstremaliąją situaciją 2020 m., todėl konsultavimosi su visuomene ekstremaliosios situacijos metu aplinkybės turėtų būti vertinamos šiek tiek kitaip. Tokiose situacijose galima pateisinti konsultavimosi stygių, nes reikia skubiai, operatyviai reaguoti į besikeičiančią padėtį, greitai priimti sprendimus. Laikantis visų konsultuotis su visuomene būtinų reikalavimų, toks konsultavimasis užtruktų, todėl galėjo būti vėluojama priimti tinkamus, reikiamus sprendimus tai situacijai sureguliuoti. Sutiktina su A. Urmono nuomone, jog „kilus gaisrui ne laikas skaityti instrukcijas apie priešgaisrinę prevenciją ir spręsti logistikos klausimus. Gaisrą reikia gesinti. O dažnai būna taikomas blogiausias scenarijus – vangus veikimas lokalinio gaisro persimetimo į kitus objektus metu“¹⁵. Vis dėlto operatyviai, skubiai, nesikonsultuojant su visuomene priimti sprendimai turi būti teisėti (neprieštarauti aukštesnės galios teisės aktams), vieši (turi būti sudaromos galimybės susipažinti su jų projektais, priėmimo aplinkybėmis, motyvais), kad ateityje būtų išvengiama reguliavimo klaidų.

¹³ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, Žin., 2012, Nr. 110-5564.

¹⁴ Valstybinio audito ataskaita, Teisėkūros procesas, 2018 m. kovo 16 d. Nr. VA-2018-P-40-6-2.

¹⁵ Algimantas Urmonas, „Karantinas šiandien ir rytoj – teisinės problemos karantino voratinklyje“, žiūrėta 2020 m. gruodžio 1 d., <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/algimantas-urmonas-karantinas-siandien-ir-rytoj-teisines-problemos-karantino-voratinklyje-18-1300358?copied>.

Išvados

1. Administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas bei teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra yra viešojo administravimo veiklos, labiausiai taikytinos valdant dėl COVID-19 pandemijos susidariusią ekstremaliąją situaciją, nes viešųjų paslaugų teikimo administravimo ir administracinių paslaugų teikimo veiklos yra ribojamos arba šių paslaugų teikiama visuomenėje mažai. Prie viešojo administravimo subjektų priskirtini visi subjektai, kurių kompetencijai priskiriamas administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra, tarp jų ir specialųjį statusą turintys fiziniai ir juridiniai asmenys, pavyzdžiui, antstoliai, notarai, advokatai, policijos rėmėjai, Šaulių sąjunga, seniūnaičiai ir kt. Vadinausi, subjektai, priskirtini prie viešojo administravimo subjektų ir atliekantys numatytas viešojo administravimo funkcijas, turėtų dalyvauti ir valdant ekstremaliąją situaciją.
2. Turėtų būti įtvirtintos teisiškai aiškios gyventojų teisės ekstremaliosios situacijos metu, jų įgyvendinimas neturėtų priklausyti nuo civilinės saugos subjektų galimybių. Gyventojų teisių užtikrinimu (pavyzdžiui, teisės į sveikatos apsaugą) turėtų būti pasirūpinta dar iki įvedant ekstremaliąją situaciją. Tam tikslui civilinės saugos sistemos subjektai turėtų pasirūpinti atsargomis, numatyti galimus veiksmų variantus ekstremaliosios situacijos atveju, pavyzdžiui, užtikrinti lovų ligoninėse skaičių, apsirūpinti dezinfekciniu skysčiu, medicininėmis kaukėmis, vietomis, kuriose asmenys turėtų izoliuotis, nustatyti maisto, kitų būtinų prekių tiekimo kanalus ir kt.
3. Ekstremaliosios situacijos valdymo metu gyventojai, bendruomenės ar jų atstovai daro aktyvų poveikį kitiems bendruomenės nariams, turintiems izoliuotis, atlieka prevencinį vaidmenį informuojant apie pažeidimus, taip pat suteikia asmenims, privalantiems izoliuotis, gyvenamąsias patalpas, tiekia maistą, kitas būtinas prekes socialiai pažeidžiamiems asmenims, civilinės saugos sistemos subjektų pareigūnams, užtikrinantiems valdymą, ir kt. Bendruomenės ar jų narius priskyrimas prie civilinės saugos sistemos subjektų, aiškiai būtų įtvirtintas jų statusas, kaip subjektai jie įgytų teises ir pareigas. Be gyventojų, prie civilinės saugos pajėgų turėtų būti priskirti ir specialųjį statusą turintys fiziniai ir juridiniai asmenys, nes jie taip pat atlieka viešojo administravimo veiklą, būdingą kitiems civilinių pajėgų subjektams, pavyzdžiui, policijos rėmėjai kartu su policijos pareigūnais užtikrina viešąją tvarką, Lietuvos kariuomenės atstovai – karo policija – apriboja automobilių patekimą į savivaldybes, reguliuoja srautus keliuose ir kt.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ įsigaliojo nuo 2020 m. kovo 16 d. Šiame akte įtvirtinti numatyti Konstitucijoje bei įstatymuose įtvirtintų teisių bei laisvių apribojimai. Civilinės saugos subjektams platesni įgaliojimai riboti asmenų teises ir laisves įstatymu buvo suteikti tik nuo 2020 m. gegužės 1 d. Vadinasi, nuo 2020 m. kovo 16 d. iki 2020 m. gegužės 1 d. Vyriausybės nutarimais „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ negalėjo būti ribojamos asmenų teisės ir laisvės, įtvirtintos Konstitucijoje ir kituose įstatymuose.
5. Pateisinti konsultavimo su visuomene stygių teisėkūros procese galima tik tuo atveju, kai reikia skubiai, operatyviai reaguoti į besikeičiančią situaciją, greitai priimti sprendimus. Laikantis visų konsultuotis su visuomene būtinų reikalavimų, toks konsultavimasis užtruktų, todėl galėjo būti vėluojama priimti tinkamus, reikiamus sprendimus tai situacijai sureguliuoti. Vis dėlto operatyviai, skubiai, nesikonsultuojant su visuomene priimti sprendimai turi būti teisėti (neprieštarauti aukštesnės galios teisės aktams), vieši (turi būti sudaromos galimybės susipažinti su jų projektais, priėmimo aplinkybėmis, motyvais), kad ateityje būtų išvengiama reguliavimo klaidų.

The Powers of Public Administration and Other Entities in the Event of an Emergency

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Public Law
Assoc. Prof. dr. Andrejus Novikovas
E-mail: andrejus@mruni.eu

Summary. *On 16 March 2020, an extreme situation was announced in the Republic of Lithuania due to the COVID 19 pandemic situation and a quarantine regime was introduced. Since that moment, the legal regulation in the territory of the Republic of Lithuania has changed, the activities, scope and powers of public administration entities have also changed. In the conditions of an extreme situation, certain rights and freedoms are restricted, prohibited, and the powers of public administration entities are expanded. With the entry into force of the new version of the Law on Public Administration as of 1 November 2020, the circle of public administration entities has been expanded to include natural and legal persons with a special status. Taking into account these amendments to the Law on Public Administration, the system of entities or forces of the civil protection system, the scope of the functions and powers attributable to them should also be changed. The article reveals the system of public administration activities implemented during emergency management, the system of public administration entities participating in emergency management, the implementation of the powers of public administration entities and public consultation during emergency situations.*

Keywords: *Entity of public administration, civil protection system, emergency situation, consultation with the society, COVID-19.*