

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

POVILAS VALIUKAS
(FINANSŲ TEISĖS NUOLATINIŲ STUDIJŲ PROGRAMA)

TEMA

**TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO TURINIO ĮGYVENDINIMAS
VALSTYBĖS TARNYBOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Doc. dr. Rolandas Krikščiūnas

Vilnius, 2011

TURINYS

ĮVADAS	3
1. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO SAMPRATA IR RAIDA.....	6
1.1. Teisės principo reikšmė teisės sistemoje	6
1.2. Teisėtų lūkesčių principo istorija.....	8
1.3. Teisėtų lūkesčių principas Konstitucinio Teismo praktikoje	11
1.4. Teisėtų lūkesčių principas Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje	15
1.5. Teisėtų lūkesčių principas Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.....	18
2. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPAS VALSTYBĖS TARNYBOJE	23
2.1. Valstybės tarnybos samprata Lietuvos ir Europos Sąjungos teisėje.....	23
2.2. Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo teisinis reglamentavimas ir teisėti lūkesčiai	25
2.2.1. Valstybės tarnautojų darbo užmokestį reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir teisėtų lūkesčių principas	28
2.2.2. Valstybės tarnautojų priedus reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir teisėtų lūkesčių principas.....	33
2.2.3. Valstybės tarnautojų pareiginių algų koeficientus reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir teisėtų lūkesčių principas	36
2.3. Valstybės tarnautojų ir asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, socialinių garantijų teisinis santykis	37
2.3.1. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos ir teisėti lūkesčiai	40
3. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO RIBOJIMAS	44
3.1. Europos Sąjungos galimybės riboti pareigūnų ir tarnautojų darbo užmokestį bei socialines garantijas.....	44
3.2. Teisėtų lūkesčių principo ribojimas Lietuvos teisėje	47
IŠVADOS	51
LITERATŪROS SĄRAŠAS	53
SANTRAUKA.....	57
SUMMARY.....	58

IVADAS

Temos aktualumas ir problematika. Valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus, tai lemia valstybės tarnautojų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą¹. Todėl, siekiant efektyvaus, skaidraus valdžios institucijų sprendimų įgyvendinimo, valstybės tarnautojams turi būti suteiktos atitinkamos garantijos, kurios apsaugotų juos nuo besikeičiančios politinės situacijos šalyje, būtų minimizuojama galimybė paveikti valstybės tarnautojo nešališkumą, įtakoti jo sprendimus, atliekant viešąjį administravimą. Viena iš priemonių tai pasiekti yra teisėtų lūkesčių principo įgyvendinimas valstybės tarnyboje. Teisėtų lūkesčių principą galima įvardyti kaip vieną pagrindinių teisės principų, sudarantį sąlygas asmeniui pasitikėti valstybe bei jos teise. Šis principas užkerta kelią chaotiškam teisės aktų keitimo procesui bei skatina valstybę elgtis atsakingai teisėkūros procese. Valstybė visada yra suinteresuota tuo, kad žmonės ja pasitikėtų, o abipusis pasitikėjimas visada skatina pažangą. Teisėtų lūkesčių principas nustato valstybės pareigą laikytis valstybės prisiimtų įsipareigojimų taip, kad nenukentėtų asmenų interesai. Valstybės tarnautojas būdamas tikras dėl savo teisių bei konkrečių aplinkybių, kada jas galima keisti bus tikras dėl savo statuso ir galės žymiai lengviau įgyvendinti savo tiesiogines funkcijas. Efektyvus teisėtų lūkesčių principo įgyvendinimas valstybės teisės sistemoje sudaro sąlygas asmenims ginti įgytas teises bei užtikrina galimybę prognozuoti teisėkūros procesą. Aiškus teisėtų lūkesčių principo turinys yra aktualus ir pačiai valstybei, keičiant valstybės tarnautojų darbo užmokestį, jo apskaičiavimo tvarką, socialines garantijas kartu pakeičiami ir piniginių lėšų srautai, keičiasi valstybės tarnautojų pajamos. Jei dėl teisinio reguliavimo kiltų ginčai ir šie teisės aktai būtų pripažinti pažeidžiančiais teisėtų lūkesčių principą, kiltų valstybės pareiga grąžinti neteisėtai sumažintas valstybės tarnautojų pajamas, o tai neišvengiamai sąlygos papildomas valstybės išlaidas.

Siekiant užtikrinti viešojo administravimo efektyvumą, skaidrumą, valstybės ir valstybės tarnautojų finansinius interesus yra būtina aiški teisėtų lūkesčių principo turinio samprata.

Temos ištyrimo lygis. Pasirinkti šią magistro darbo temą paskatino tai, kad ši tema tapo labai aktuali valstybės valdžios institucijoms priimant sprendimus dėl viešųjų išlaidų mažinimo, tačiau Lietuvoje yra praktiškai nenagrinėta. Šį principą išvedė ir juo remiasi daugiausia Lietuvos

¹ Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03 // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.

Respublikos Konstitucinis Teismas tiek teikdamas savo nuomonę valstybės tarnybos, tiek ir kitose srityse. Lietuvos teisės mokslininkų ši tema yra labai mažai paliesta. Bendrai apie teisėtų lūkesčių principą yra rašęs Egidijus Kūris, Birutė Pranevičienė, kiti autoriai. Tuo tarpu šio principo taikymas būtent valstybės tarnybos instituto ribose faktiškai yra nenagrinėtas – šiuo klausimu nėra atlikti sisteminiai moksliniai tyrimai nors praktikoje ši tema yra labai aktuali. Pagrindiniai teisės šaltiniai, susiję su teisėtų lūkesčių principo taikymu valstybės tarnybos srityje, yra Konstitucinio Teismo ir Europos Teisingumo Teismo (kiek susiję su asmenų, dirbančių Europos Sąjungos institucijose, teisėtais lūkesčiais) jurisprudencija.

Temos problema – teisėtų lūkesčių principo turinio neapibrėžtumas norminiuose teisės aktuose.

Temos hipotezė – teisėtų lūkesčių principo turinys nėra visa apimtimi įgyvendintas Lietuvos valstybės tarnybos institute.

Tyrimo objektas – teisėtų lūkesčių principas – vienas iš valstybės tarnybos pagrindų.

Tyrimo dalykas – teisėtų lūkesčių principo samprata ir taikymo valstybės tarnyboje ribos.

Tyrimo tikslas – atskleisti pagrindinius teisėtų lūkesčių principo turinio įgyvendinimo valstybės tarnyboje aspektus bei nustatyti atvejus kada ir kokiomis sąlygomis šis principas gali būti ribojamas.

Tyrimo uždaviniai:

1. Pateikti teisėtų lūkesčių principo sampratą, kilmės istoriją bei įtvirtinimo Lietuvos teisės sistemoje aplinkybes;
2. Išnagrinėti teisėtų lūkesčių principo turinį, reglamentuojant valstybės tarnautojų darbo užmokestį ir socialines garantijas;
3. Atskleisti Europos Teisingumo Teismo poziciją dėl teisėtų lūkesčių principo įgyvendinimo, reglamentuojant Europos Sąjungos pareigūnų ir tarnautojų darbo užmokestį ir socialines garantijas;
4. Nustatyti kada ir kokiomis sąlygomis teisėtų lūkesčių principo taikymas valstybės tarnyboje gali būti apribotas.

Tyrimo metodai. Siekiant įgyvendinti iškeltus uždavinius, tyrimo metu buvo naudojami tiek teoriniai, tiek empiriniai metodai.

Teoriniai metodai:

1. *Analizės metodas* leidžia plačios apimties tiriamąjį objektą suskaidyti į sudėtinę dalis, kurios yra nagrinėjamos atskirai. Teisėtų lūkesčių principas nėra išimtinai susijęs tik su valstybės tarnybos institutu, o ir valstybės tarnautojų teisėti lūkesčiai susiformuoja dėl įvairių objektų, todėl šiame moksliniame darbe analizės metodas yra

naudojamas skaidant ir tiriant valstybės tarnautojų teisėtus lūkesčius dėl darbo užmokesčio ir socialinių garantijų;

2. *Apibendrinimo metodas* leidžia apjungti tyrimo metu gautus duomenis ir nustatyti bendrus dėsningumus ir principus. Šis metodas yra naudojamas formuluojant poskyrių apibendrinimus bei viso mokslinio tyrimo išvadas;
3. *Istorinis metodas* naudojamas analizuojant įvairių laikotarpių teisės aktus, teismų praktiką, teisės mokslininkų nuomones. Šis metodas leidžia pažvelgti į teisę ne kaip statišką teisės normų rinkinį, o dinamišką sistemą bei išryškinti tiriamo objekto ypatumus istorinių laikmečių kontekste. Analizuojant šio darbo objektą istorinis metodas pritaikytas siekiant atskleisti teisėtų lūkesčių principo kilmę bei jo taikymo pradžią Lietuvos, Europos Sąjungos teisės sistemose.
4. *Lingvistinis metodas* pasitelktas siekiant nustatyti tikslias Lietuvos teisės šaltiniuose vartojamų sąvokų reikšmes – valstybės tarnyba, teisėti lūkesčiai, darbo užmokestis ir kt.
5. *Lyginamasis metodas* – naudojamas lyginant Lietuvos teisės aktų, Europos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų jurisprudenciją bei įvairių teisės mokslininkų nuomones, aiškinant teisėtų lūkesčių principo turinį. Šis metodas leidžia identifikuoti silpnąsias teisės vietas bei sudaro prielaidas šalinti neatitikimus tarp skirtingos teisinės galios teisės aktų.
6. **Empiriniai metodai:** *teisinių dokumentų analizės metodas*. Teismų praktika, kuri įtvirtinama oficialiuose dokumentuose, yra teisės šaltinis, leidžiantis nustatyti atskirų asmenų, jų grupių reakciją į tam tikrą teisinį reglamentavimą. Šis metodas panaudotas siekiant nustatyti teisės aktų, reglamentuojančių valstybės tarnybos teisinius santykius, atitiktį teisėtų lūkesčių principui – nagrinėjant Lietuvos teismų jurisprudenciją.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, trys dėstomosios dalys, išvados, naudotos literatūros sąrašas bei darbo santrauka lietuvių ir užsienio (anglų) kalbomis.

Pirmasis skyrius skirtas atskleisti teisėtų lūkesčių principo sampratą ir istorinę raidą. Antrajame skyriuje aptariama valstybės tarnybos samprata ir reikšmė bei analizuojamas valstybės tarnybos instituto teisinis reglamentavimas teisėtų lūkesčių principo kontekste. Trečiajame skyriuje nagrinėjamos tiek Lietuvos, tiek Europos Sąjungos teisėje nustatytos galimybės keisti valstybės tarnautojų, Europos Sąjungos pareigūnų ir tarnautojų darbo užmokestį bei socialines garantijas nepažeidžiant teisėtų lūkesčių principo. Mokslinio tyrimo pabaigoje pateikiamos išvados.

1. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO SAMPRATA IR RAIDA

1.1. Teisės principo reikšmė teisės sistemoje

Šių dienų moderniose valstybėse asmens (tiek fizinio, tiek juridinio) ir valstybės tarpusavio santykiai yra reguliuojami teisės normomis – rašytinėmis privalomo pobūdžio elgesio taisyklėmis, kurių vykdymas, esant būtinybei, užtikrinamas valstybės prievarta. Šių normų gausumas verčia jas sisteminti į teisės institutus, pošakius, šakas. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad šiuolaikinei visuomenei būdinga labai sparti socialinių santykių dinamika, teisės normos taip pat turi neatsilikti nuo šių pokyčių bei tinkamai reguliuoti visuomeninius santykius, todėl aiškinantis teisę tik kaip šiuo metu egzistuojančių teisės normų sistemą, įmanoma gauti informaciją, atspindinčią momentinę teisės būseną. Siekiant išvengti chaotiškumo teisėkūros procese, būtina atrasti ir nustatyti tam tikrus bendrojo pobūdžio kriterijus, kurie leistų užtikrinti jurisprudencijos stabilumą, tęstinumą, o tuo pačiu užtikrinti ir žmogaus teisių apsaugą.

Teisė, kaip ir visi kiti mokslai, turi pamatines idėjas, kuriomis remiantis yra plėtojama visa teorija. Šios pamatinės idėjos dažniausiai yra įvardijamos kaip principai. Tarptautinių žodžių žodynas nurodo, kad žodis principas (*lot. principium – pradžia pagrindas*) reiškia: įsitikinimas, lemiantis žmogaus santykių su tikrove, jo elgesio ir veiklos normas; pagrindinė kurios nors teorijos, koncepcijos idėja, pradinis teiginys. Pasak A. Vaišvilos, bendroji teorija teisės principus apibrėžia kaip svarbiausius teisės esmės konkretėjimo, reiškimosi būdus arba pagrindines teises idėjas, vertybines orientacijas, kurios nurodo, kaip konkrečiomis teisės normomis turi būti reguliuojami žmonių santykiai, kad įgautų teisių ir pareigų vieningumą ir būtų humanizuojami bei demokratizuojami². Bet kuri teisės normų visuma, siekianti būti patvari, ilgalaikė, turi būti įstatymo leidėjo kuriama atsižvelgiant į bendruosius visuomenės interesus ir lūkesčius. Kitaip tariant, teisės principai padeda stabilizuoti teisės šaką, užtikrina pusiausvyrą tarp visuomenės vertybių ir nuolatinių pokyčių.

Kaip ir buvo minėta aukščiau, šiuolaikinėje visuomenėje dėl mokslo, technikos pažangos, asmenų tolerantiškumo ir atvirumo naujoms idėjoms ypatingai sparčiai keičiasi esamos, atsiranda naujos teisinių santykių rūšys. Siekiant palaikyti viešąją tvarką ir apginti asmenų teises, būtina besikeičiančius visuomeninius santykius sureguliuoti teisės normomis – keičiant esamas, kuriant naujas privalomo pobūdžio elgesio taisykles, kurių vykdymas esant

² Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 123, 124.

poreikiui būtų užtikrintas valstybės prievarta. Pažymėtina, kad teisėkūros procesas vyksta nuosekliomis stadijomis ir nevisada sutampa su įvykusiais socialiniais pokyčiais visuomenėje. Tokiu atveju ypatingai svarbią reikšmę įgauna teisės principai, t.y. jais, kaip išreiškiančiais visos teisės sistemos esmę, galima pasinauduoti tais atvejais, kai nėra specialaus norminio teisės akto, reglamentuojančio tam tikrus visuomeninius santykius, kai norminis teisės aktas nors ir yra, tačiau jo turinys nevisiškai aiškus ir nėra galimybės skubiai nustatyti tikslesnio teisinio reglamentavimo, kai tarpusavyje konkuruoja kelios teisės normos, kurios pretenduoja reguliuoti tuos pačius visuomeninius santykius, tačiau jų turinys yra skirtingas. Visais šiais atvejais atsiradusias teisės spragas galima užpildyti pasitelkiant teisės principus, kurie dėl savo fundamentalumo ir universalumo gali būti pritaikyti aiškinant iš esmės visas visuomeninių santykių rūšis.

Pažymėtina, jog teisei būdinga ypač gausi principų įvairovė, tokį dėsnį lemia tai, kad teisė reguliuoja labai daug visuomeninio gyvenimo sričių. Mūsų nuomone, pagrindiniu Lietuvos teisės principų šaltiniu turėtų būti laikoma Lietuvos Respublikos Konstitucija³ (toliau – Konstitucija). Konstitucija susideda iš 154 straipsnių. Kiekybine prasme tai yra labai lakoniškas teisės aktas, kuris negali detaliai suregulamentuoti visų visuomenės gyvenimo sričių, tačiau tuo pačiu Konstitucijos 7 str. nustato, jog „*Negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai*“, kitaip tariant, bet kuriam teisėkūros subjektui nustato imperatyvią pareigą leidžiant teisės aktus vadovautis Konstitucijoje įtvirtintomis normomis. Žinoma, negalima neatsižvelgti į tai, kad įstatymų leidėjas, vykdydamas savo įgaliojimus ir leisdamas įstatymus, taip pat gali formuluoti principus, kuriais grindžiamas konkretus įstatymas, tačiau šių principų negalima tapatinti su konstituciniais. Minėtų principų sąveika turi esminę tiek teorinę, tiek praktinę reikšmę teisiniam reguliavimui. Įstatymuose įtvirtinti principai gali būti pakeisti įstatymais ir svarbiausia jie negali pažeisti konstitucinių principų⁴.

Apibendrinant, galima teigti, jog principai yra pamatinės idėjos, kuriomis remiantis plėtojama visa teisės sistema. Pagrindiniu Lietuvos teisės principų šaltiniu yra laikoma Konstitucija, įstatymų leidėjas, vykdydamas savo įgaliojimus ir leisdamas įstatymus, taip pat gali formuluoti principus, kuriais grindžiamas konkretus įstatymas, tačiau įstatymuose įtvirtinti principai gali būti pakeisti įstatymais ir svarbiausia jie negali pažeisti konstitucinių principų.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁴ Konstitucinio Teismo 1996-02-28 nutarimas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 20-537.

1.2. Teisėtų lūkesčių principo istorija

Teisėtų lūkesčių principo doktrina yra tiek konstitucinės, tiek administracinės teisės dalis. Literatūroje teisėtų lūkesčių principo ištakomis yra laikomas konstitucinis teisės viešpatavimo principas, kuris reikalauja aiškumo, nuspėjamumo, stabilumo viešosios valdžios santykiuose su visuomene. Teisėtų lūkesčių principas ima veikti tokiose visuomeninių santykių srityse, kuriose viešosios valdžios atstovai duoda pagrindą asmeniui manyti, kad tam tikru būdu susiklostę visuomeniniai santykiai ir toliau tęsis. Kitaip tariant, teisėti lūkesčiai susiformuoja tada, kai valstybė įtikina asmenį, jog jam elgiantis pagal tam tikrą modelį, jis gaus tam tikrą naudą ir ta nauda nebus panaikinta, nebent iškils poreikis panaikinti šią naudą ginant viešąjį interesą. Viešosios valdžios sukurti asmens teisėti lūkesčiai turi būti gerbiami, o priiimti įsipareigojimai vykdomi – įsipareigojimų nevykdymas gali sukurti teises pasekmes. Kaip nurodo Indijos aukščiausiasis teismas, teismų vaidmuo įgyvendinant teisėtų lūkesčių principą pasireiškia tuomet, kai valstybė santykiuose su visuomene ima elgtis nesąžiningai ir nepagrįstai atsisako vykdyti savo anksčiau priiimtus įsipareigojimus⁵.

Teisėtų lūkesčių principo esminius aspektus iš esmės panašiai aiškina įvairių valstybių teisės mokslininkai, tačiau, pažymėtina, jog teisėtų lūkesčių principą sunku sieti su viena konkrečia valstybe. Šis principas vystėsi įvairiose valstybėse ir įgavo savitą aiškinimą. Tradiciškai teisės mokslininkai teisėtų lūkesčių apsaugos principą sieja su Vokietijos viešąja teise. Vokietijos administraciniai teismai teisėtų lūkesčių (vok. *vertrauensschutz*) principą taikė nagrinėdami administracinius ginčus. Šis principas kildintinas iš Vokietijos Federacinės Respublikos pagrindinio įstatymo (Konstitucijos) 20 str. Pagrindinės šio principo apsaugos nuostatos įtvirtintos Administracinio proceso įstatyme (*Verwaltungsverfahrensgesetz*)⁶. Kaip nurodo Volkmar Gotz⁷, Vokietijos teisė, aiškinant teisėtų lūkesčių principą, yra susitelkusi ties draudimu taikyti teisės aktus atbuline data. Vienas iš svarbiausių precedentų, susijusių su teisėtų lūkesčių principu, Vokietijos teisėje yra laikomas 1961 m. Konstitucinio teismo sprendimas, kuriame buvo pažymėta, jog draudimas asmenų santykiuose teisės aktus taikyti atbuline data yra svarbus siekiant išlaikyti asmenų pasitikėjimą valstybe bei apsaugoti teisėtus lūkesčius.⁸

⁵ Indijos Aukščiausiasis teismas 2006 m. Byla Chanchal Goyal (Dr.) v. State of Rajathan, 3 SCC 485 // <http://mljlibrary.com/nominal-index/E3OE3OK9U.htm>; jungimosi laikas 2011-02-02.

⁶ Pranevičienė B. Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 6(96). P. 44.

⁷ Barak-Erez. D. The doctrine of legitimate expectations and the distinction between the reliance and expectation interests // <http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf>; jungimosi laikas 2011-03-20. P.3.

⁸ Vokietijos Konstitucinis Teismas 1961 m. byla BverfGE 13, 261 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013261.html>; jungimosi laikas 2011-08-12.

Priešingai nei Vokietijoje Jungtinėje Karalystėje teisėtų lūkesčių principas buvo sukurtas teisminių precedentų būdu ir jo taikymo pradžia yra siejama su Lordo M. R. Denning nuomone, kurią jis išreiškė 1968 m. byloje „Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs“⁹. Šioje byloje nurodyta, jog Jungtinių Amerikos Valstijų (toliau – JAV) pilietis atvyko studijuoti į Jungtinės Karalystės aukštąją mokyklą. Šio asmens leidimo gyventi Jungtinėje Karalystėje leidimas buvo terminuotas, jam pasibaigus, kompetentingos valdžios institucijos nepratęsė jo galiojimo. JAV piliečiui kreipusis į teismą, buvo konstatuota, *kad būtų pažeisti teisėti lūkesčiai tik tada, kai jam būtų nutrauktas vizos galiojimas, jai dar nesibaigus*. Šis principas šioje byloje buvo paminėtas tik fragmentiškai ir gilesnė analizė nebuvo pateikta, tačiau būtent su juo Jungtinės Karalystės teisės mokslininkai sieja teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos pradžią šios valstybės teisės sistemoje. Pažymėtina, jog plėtojantis Jungtinės Karalystės teisėtų lūkesčių doktrinai buvo išskirtos dvi teisėtų lūkesčių rūšys – procedūriniai ir materialieji. Iš pradžių Jungtinės Karalystės teisinėje sistemoje buvo pripažįstami tik procedūriniai teisėti lūkesčiai. Minėtoje byloje *Schmidt v Secretary of State for Home Affairs* buvo konstatuota, kad teisėti lūkesčiai atsiranda tada, kai buvo apribotos asmens, kurio atžvilgiu viešoji valdžia priima sprendimą panaikinti ar apriboti šio asmens turimą teisę (naudą), tam tikros procedūrinės teisės, kurias jis pagrįstai manė, jog turi. Esant tokiai situacijai teismai turi teisę peržiūrėti viešosios valdžios priimtą sprendimą tokio asmens atžvilgiu¹⁰. Kaip nurodo P. Sales ir K. Steyn¹¹, šiuo metu Jungtinės Karalystės teismai išplėtė teisėtų lūkesčių principo taikymą iki *materialių* teisėtų lūkesčių (*angl. substantive legitimate expectations*). Materialūs teisėtieji lūkesčiai Jungtinės Karalystės teisėje yra suprantami kaip asmens lūkestis, sukeltas viešosios valdžios, kad asmuo gaus tam tikrą materialinę (*angl. substantive*) naudą, pavyzdžiui, tam tikras pinigines išmokas, mokesťines lengvatas ir panašiai. Viešosios valdžios nesugebėjimas veikti pagal asmeniui sukurtą teisėtą lūkestį yra laikomas teisės pažeidimu¹².

Teisėtų lūkesčių principas nors taikomas Lietuvos teisės sistemoje, tačiau nėra tiesiogiai įtvirtintas nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei Europos Sąjungos teisėje, kurios teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis¹³. Šio principo išvedimas ir plėtojimas Lietuvos teisės sistemoje siejamas su Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Pirmą

⁹ Lordo M. R. Denning nuomonė 1968 m. byloje Schmidt v. Secretary of State for Home Affairs // <http://law.hku.hk/hkadmlawsb/admlawcases/schmidt.htm>; jungimosi laikas 2011-08-10.

¹⁰ Anglijos ir Velso apeliacinis teismas (Civilinių bylų skyrius) 1999 m. Byla R v North and East Devon Health Authority, ex p Coughlan QB 213 (CA) // <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1999/1871.html> ; jungimosi laikas 2011-09-02.

¹¹ Sales. P and Steyn K. Legitimate Expectations in English Public Law: An Analysis // Public Law. 2004 (15). P. 564.

¹² Ten pat.

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123. 2 straipsnis.

kartą šis principas paminėtas 2000-05-08 Konstitucinio Teismo nutarime¹⁴. Šioje byloje buvo sprendžiamas Operatyvinės veiklos ir Baudžiamojo proceso kodeksų kai kurių nuostatų atitikties Konstitucijai klausimas ir šiame kontekste akcentuoti privataus gyvenimo teisėti lūkesčiai, tačiau tai tebuvo šio principo paminėjimas. Šis nutarimas įvardijo tokio principo egzistavimą bei būtinumą gerbti žmogaus teisėtus lūkesčius, tačiau nebuvo pateikta konkreti šio principo definicija, nepaaiškinta iš kur jis konkrečiai kildinamas (kaip jau buvo minėta tiesiogiai Konstitucijoje šis principas nėra įvardytas).

Mūsų manymu, teisėtų lūkesčių doktrinos vystymo atžvilgiu gerokai svarbesnis yra Konstitucinio Teismo 2001-12-18 nutarimas¹⁵. Būtent su šiuo nutarimu pateikta šio principo vieta Konstitucijoje. Kaip teigia Konstitucinis Teismas, konstitucinis teisinės valstybės principas apima ir teisėtų lūkesčių principą, kitaip tariant, nors šis principas nėra pažodžiui įtvirtintas Konstitucijoje, tačiau yra neatsiejama kitų konstitucinių normų turinio dalis. Šiame nutarime, be konkrečios nuostatos iš kurios yra kildinamas šis principas, buvo aiškinamas ir pradinis šio principo turinys, t.y. teisėtų lūkesčių principas siejasi su visų valstybės institucijų pareiga laikytis priimtų įsipareigojimų. Šis principas taip pat reiškia įgytų teisių apsaugą, t. y. asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos.

Konstitucinis Teismas visuomet akcentuodavo sisteminį Konstitucijos aiškinimą. Jau 2001-12-18 nutarime, su kuriuo mes siejame teisėtų lūkesčių doktrinos įtvirtinimą Lietuvos teisės sistemoje, buvo paminėta galimybė riboti šio principo taikymą konkretaus asmens atžvilgiu, siekiant apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes bei būtinumą atsižvelgti į proporcingumo principą. Šios pradinės nuomonės Konstitucinis Teismas laikėsi nuolat ir praktiškai visuose savo nutarimuose, kuriuose rėmėsi teisėtų lūkesčių principu, visuomet pabrėždavo, kad jis gali būti ribojamas siekiant apginti viešąjį interesą bei išlaikant pusiausvyrą tarp įvairių visuomenės grupių poreikių. Toks principo aiškinimo nuoseklumas tapo ypač aktualus šių dienų realijoms, kai Lietuvos Respublikos Seimui teko priimti sprendimus dėl valstybės tarnautojų ir kitų asmenų, gaunačių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto, taip pat įvairių socialinių garantijų mažinimo. Teisėtų lūkesčių principo ribojimo išsamus aptarimas yra pateiktas 2010-04-20 Konstitucinio Teismo sprendime¹⁶.

Apibendrinant, galima teigti, jog teisėtų lūkesčių principas skirtingose valstybėse buvo įtvirtintas skirtingu būdu. Jungtinės Karalystės teisės sistemoje šis principas buvo precedento būdu išvystytas teismų, Vokietijoje, kuri tradiciškai laikoma šio teisės principo tėvyne yra

¹⁴ Konstitucinio Teismo 2000-05-08 nutarimas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 39-1105.

¹⁵ Konstitucinio Teismo 2001-12-18 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 107-3885.

¹⁶ Konstitucinio Teismo 2010-04-20 sprendimas byloje Nr. 41/2000, 47/2001-08/2003-20/2003-38/2003, 7/03 41/03-40/04-46/04-5/05-7/05-17/05, 35/04-37/04-72/06, 38/04-39/04, 06/05-08/05, 09/06-30/06-01/07-30/08, 15/98, 33/03 // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2219.

siejamas su norminio pobūdžio teisės aktais. Lietuvos teisės sistemoje teisėtų lūkesčių principą pirmasis paminėjo Konstitucinis Teismas įvardindamas jį kaip teisinės valstybės principo sudėtinę dalį. Pabrėždamas valstybės pareigą laikytis savo prisiimtų įsipareigojimų tuo pačiu Konstitucinis Teismas pažymi, kad šis principas nėra absoliutus ir esant tam tikroms aplinkybėms teisinis reguliavimas gali būti keičiamas, o ankstesniais viešosios valdžios sprendimais asmenims suteikta tam tikra nauda gali būti sumažinta ar panaikinta.

1.3. Teisėtų lūkesčių principas Konstitucinio Teismo praktikoje

Reikšmingiausią vaidmenį teisės aiškinimo, o tuo pačiu ir teisėkūros procese atlieka Konstitucinis Teismas, kurio sprendimai, vadovaujantis Konstitucijos 107 straipsniu, yra *galutiniai ir neskundžiami*. Kaip yra pasisakęs Konstitucinis Teismas, Konstitucinis Teismas turi išimtinis įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją, savo jurisprudencijoje pateikti oficialią Konstitucijos nuostatų sampratą – formuoti oficialią konstitucinę doktriną. Pagal Konstituciją konstitucinių nuostatų sampratą, argumentai, išdėstyti Konstitucinio Teismo nutarimuose, taip pat kituose Konstitucinio Teismo aktuose – išvadose bei sprendimuose, saisto ir teisę kuriančias, ir teisę taikančias institucijas (pareigūnus), neišskiriant nei bendrosios kompetencijos, nei specializuotų teismų¹⁷.

Lietuvos Respublikos norminiai teisės aktai nepateikia teisėtų lūkesčių principo turinio, todėl, mūsų nuomone, siekiant atskleisti teisėtų lūkesčių principo sąvoką, detalizuoti šio principo turinį bei taikymo ypatumus, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo priimamų nutarimų, sprendimų svarbą Lietuvos Respublikos teisės sistemai, pirmiausia turėtų būti analizuojamos būtent Konstitucinio Teismo nagrinėtos bylos.

Pradedant analizuoti Konstitucinio Teismo jurisprudenciją nuo Konstitucinio Teismo darbo pradžios iki šių dienų, galima rasti apie 200 Konstitucinio Teismo nagrinėtų bylų vietų, kuriose buvo minėtas teisėtų lūkesčių principas. Kiekybine prasme šis skaičius atrodo labai didelis ir gali susidaryti įspūdis, jog Konstitucinis Teismas yra išsamiai išanalizavęs teisėtų lūkesčių principo turinį, jo taikymo galimybes (ar ribojimą) daugelyje visuomenės gyvenimo sričių. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, jog turinio prasme minėtos Konstitucinio Teismo bylos yra ne vienodos reikšmės analizuojant mūsų darbo temą. Daugelyje minėtų Konstitucinio Teismo bylų teisėtų lūkesčių principas tėra paminėtas fragmentiškai, nėra pateikiama jo turinio analizė, todėl, atsižvelgiant į ribotą šio darbo apimtį ir siekiamus tikslus, toliau bus apžvelgiami tik patys

¹⁷ Konstitucinio Teismo 2006-06-06 nutarimas byloje Nr. 12/06 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2400.

reikšmingiausi ir išsamiausi teisėtų lūkesčių principo prasme Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai.

Analizuojant teisėtų lūkesčių principą, mūsų nuomone, vienas iš charakteringiausių Konstitucinio Teismo nutarimų teisėtų lūkesčių principo atžvilgiu buvo Konstitucinio Teismo 2003-03-04 nutarimas¹⁸. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo: „*Pažymėtina, kad pagal Konstituciją yra saugomi ir ginami ne visi iš bet kurio įstatymo ar kito teisės akto kylantys lūkesčiai, bet tik tie, kurie kyla iš pačios Konstitucijos ar iš įstatymų bei kitų teisės aktų, neprieštarujančių Konstitucijai. Tik tokie lūkesčiai gali būti laikomi teisėtais, tik tokie teisėti lūkesčiai yra saugomi ir ginami Konstitucijos.*” (toliau - pirmoji citata). Iš pateiktos pirmosios citatos matyti, jog viešosios valdžios institucijoms priėmus tam tikrus teisės aktus ir suteikus asmenims teises, yra tikimybė, jog šie teisės aktai gali būti pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai. Susiklosčius tokiai situacijai, tokie teisės aktai negalėtų būti taikomi (Konstitucijos 7 straipsnis) – taigi ir asmenys prarastų savo teises, kurios buvo kildinamos iš šių teisės aktų. Vadovaujantis minėta citata, suponuojama išvada, kad pripažinus teisės aktą prieštaraujančiu Konstitucijai ir asmeniui praradus tam tikras teises, kylančias iš to teisės akto, šis asmuo negalės teigti, jog buvo pažeisti jo teisėti lūkesčiai. Konstitucinis Teismas pripažįsta tik tuos asmens teisėtus lūkesčius, kurie kyla iš teisės aktų, kurie neprieštarauja pačiai Konstitucijai ar kitiems aukštesnės juridinės galios teisės aktams. Pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo praktikoje nėra pasitaikę atvejų, kada būtų keliamas klausimas dėl asmens reikalavimo ir toliau vykdyti viešosios valdžios priimtus įsipareigojimus, kai teisės aktas, iš kurio kilo minėtos viešosios valdžios pareigos (asmens teisės), yra prieštaraujantis Konstitucijai. Mūsų nuomone, siekiant nustatyti, kaip turėtų būti elgiamasi susiklosčius aukščiau nurodytai situacijai, būtina, kaip to ir reikalauja Konstitucinis Teismas, sistemiškai aiškinti Konstituciją ir Konstitucinio Teismo nutarimus. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose sistemiškai pažymėdavo, kokiomis aplinkybėmis atsiranda teisėti lūkesčiai: „*Konstituciniai teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo, teisinio saugumo principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius (Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2002 m. lapkričio 5 d., 2003 m. kovo 4 d., 2003 m. kovo 17 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimai, 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas). Šie principai inter alia suponuoja tai, kad valstybė privalo vykdyti priimtus įsipareigojimus asmeniui. Kaip ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, neužtikrinus asmens teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas*

¹⁸ Konstitucinio Teismo 2003-03-04 nutarimas byloje Nr. 27/01-5/02-01/03 // Valstybės žinios. 2003, Nr. 29-1196.

*asmens pasitikėjimas valstybe ir teise*¹⁹“ (toliau - antroji citata). Kaip matyti iš aukščiau pateiktos Konstitucinio Teismo nutarimo antrosios citatos, kuri buvo vartojama daugelyje nutarimų, kuriuose buvo aiškinamas teisėtų lūkesčių principo turinys, Konstitucinis Teismas visada akcentuodavo, kad viešoji valdžia turi užtikrinti asmens pasitikėjimą valstybe. Šio pasitikėjimo valstybe užtikrinimo priemonė yra ta, kad viešoji valdžia vykdytų savo priimtus įsipareigojimus. Jei viešosios valdžios institucijos atima iš asmens subjektinę teisę jam šito visai nesitikint ir negalint tikėtis, natūralu, kad asmuo praranda saugumo jausmą ir ima abejoti dėl turimų subjektinių teisių apsaugos bei praranda tikrumo jausmą dėl savo ateities. Jei asmens teisės buvo atimtos pažeidžiant teisėtų lūkesčių principą, tokiu atveju naujasis teisės aktas apribojęs asmens turėtas teises pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai ir atstatoma buvusi padėtis. Jei pirminis teisės aktas, sukūręs asmeniui teises, pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai, jis nustoja teisinės galios ir iškyla kolizija tarp dviejų Konstitucinio Teismo nutarimuose suformuotų precedentų (pirmoji ir antroji citatos). Viena vertus Konstitucinis Teismas nepripažįsta lūkesčių teisėtais, jei jie kilo iš teisės aktų, kurie prieštarauja Konstitucijai, kita vertus reikalauja iš viešosios valdžios vykdyti įsipareigojimus asmenims ir užtikrinti jų pasitikėjimą valstybe. Mūsų nuomone, asmuo neturi nei teisės, nei objektyvių galimybių pats įvertinti viešosios valdžios institucijų priimtų teisės aktų atitikimo Konstitucijai ar įstatymams, todėl jei priimti teisės aktai suteikia asmeniui tam tikrą teisę, natūralu, jog šis asmuo mano, jog ši teisė buvo suteikta teisėtai, vis dėlto susiklosčius aplinkybėms, kai paaiškėja, jog šios teisės asmuo iš tiesų negalėjo turėti, nes jos suteikimas prieštarauja Konstitucijai (pirmoji citata), mūsų nuomone, turėtų būti vadovujamasi Konstitucinio Teismo 2003-03-04 nutarimu²⁰ (pirmoji citata) ir nebūtų galima reikalauti iš valstybės vykdyti įsipareigojimus pagal teisės aktą, kuris laikomas prieštaraujančiu Konstitucijai. Žinoma, tokia interpretacija yra diskutuotina, nes visi Konstitucinio Teismo nutarimai turi vienodą juridinę galią ir negalima teigti, kad vienas nutarimas yra svarbesnis už kitą. Šiuo atveju, mūsų nuomone, turėtų būti vadovujamasi bendraisiais teisės principais būtent *lex specialis prioritatu prieš lex generalis*, t.y. nors yra žymiai daugiau Konstitucinio Teismo nutarimų, kuriuose yra pasisakyta, jog valstybė negali paneigti asmens teisėtų lūkesčių ir teisėtų interesų, jog turi būti užtikrinamas teisėkūros proceso tęstinumas²¹; teisėtų lūkesčių apsaugos principas sukuria viešosios valdžios pareigą laikytis savo priimtų įsipareigojimų asmenų atžvilgiu: teisėtų lūkesčių apsaugos principas reikškia, kad asmenys turi pagrįstą pagrindą manyti, jog valstybė įstatymais ir (ar) kitais teisės aktais priimtus įsipareigojimus vykdytų ir asmenų įgytos teisės pagal šiuos teisės aktus bus išlaikytos

¹⁹ Konstitucinio Teismo 2010-06-29 nutarimas byloje Nr. 06/2008-18/2008-24/2010 // Valstybės žinios. 2010, Nr. 134-6860.

²⁰ Konstitucinio Teismo 2003-03-04 nutarimas byloje Nr. 27/01-5/02-01/03 // Valstybės žinios. 2003, Nr. 29-1196.

²¹ Konstitucinio Teismo 2001-12-18 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 107 – 3885.

ir ginamos nustatytą laiką ir galės būti iš tikrųjų įgyvendintos²², tačiau būtina atkreipti dėmesį, jog visuose aukščiau paminėtuose nutarimuose Konstitucinis Teismas nenagrinėjo pirminių teisės aktų, kuriais buvo suteiktos teisės asmenims, atitikimo Konstitucijai, o atvirkščiai – buvo sprendžiamas vėlesnių teisės aktų, kuriais šie pirminiai teisės aktai buvo keičiami atitiktis Konstitucijai (konstituciniam teisėtų lūkesčių principui). Tuo tarpu 2003-03-04 nutarime²³ (pirmoji citata), *Konstitucinis teismas suformulavo aiškia išimtį – ginam tik tie teisėti lūkesčiai, kurie kyla iš pačios Konstitucijos ar iš įstatymų ar kitų teisės aktų, neprieštaraujančių Konstitucijai.*

Iš aukščiau pateiktos analizės galima konstatuoti, jog teisėtus lūkesčius sukuria viešoji valdžia, įgyvendindama valstybės funkcijas, teisėtais lūkesčiais pripažįstami tik tie asmenų lūkesčiai, kurie kyla iš teisės aktų, kurie neprieštaruoja Konstitucijai ir (ar) įstatytams.

Tačiau, kaip teigia teisės mokslininkai ir prižiūsta Konstitucinis Teismas – teisėti lūkesčiai nėra absoliutūs net jei ir kyla iš teisės aktų, kurie nepažeidžia Konstitucijos ir (ar) įstatymų. Kaip yra nurodęs S. Shonberg, teisėti lūkesčiai – tai situacija, kai dėl viešosios valdžios veiksmų asmuo įgyja pagrįstą tikėjimą, jog turi tam tikrą teisę ir gali reikalauti, jog valstybė šią teisę saugotų (sudarytų sąlygas naudotis), nebent atsirastų nenumatytos aplinkybės, kiltų svarbus poreikis apsaugoti viešąjį interesą – tuomet asmens teisėti lūkesčiai galėtų būti neįgyvendinti²⁴. Panašios nuomonės laikosi ir Shantimal Jain, kuris pateikia tokią teisėtų lūkesčių sampratą: „teisėti lūkesčiai atsiranda tada, kai viešoji valdžia įtikina asmenį, kad susiformavusi tam tikra praktika, pagal kurią asmuo gauna tam tikrą naudą, ir toliau tęsis. Iš to seka, kad asmuo pagal tam tikrą reguliavimą įgyjęs tam tikras teises ir toliau jomis naudosis ir jos negalės būti panaikintos, nebent atsiranda svarbus viešasis interesas, kuris reikalauja, apriboti tokio asmens teises”²⁵.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytas citatas, mūsų nuomone, ir Lietuvos teisės doktrinoje turėtų būti laikomasi panašaus principo, t.y. asmens teisėti lūkesčiai privalo būti gerbiami, tačiau, esant būtinybei (siekiant apginti viešąjį interesą), teisėtų lūkesčių principas gali būti ribojamas. Pažymėtina, jog ir Konstitucinis Teismas savo praktikoje yra akcentavęs viešojo intereso reikšmę, t.y. viešuoju interesu laikytinas ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija: visuomenės atvirumas ir darna, teisingumas, asmens teisės ir laisvės, teisės viešpatavimas ir kt. Tai toks visuomenės ar jos dalies interesas, kurį valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti per teismus, pagal

²² Konstitucinio Teismo 2003-01-24 nutarimas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 10 – 366.

²³ Ten pat.

²⁴ Schonberg S. *Legitimate expectations in administrative law* // University Press 2000. P. 10.

²⁵ Shantimal J. *Legitimate Expectation - Confusing Cauldron* // <http://220.227.161.86/11276p427-429.pdf>; jungimosi laikas 2011-08-25.

savo kompetenciją sprendžiančius bylas. Tais atvejais, kai sprendimą, ar tam tikras interesas turi būti laikomas viešuoju ir ginamas bei saugomas kaip viešasis interesas, turi priimti bylą sprendžiantis teismas, tai būtina motyvuoti atitinkamame teismo akte²⁶. Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo poziciją, jog viešasis interesas atspindi pamatines visuomenės vertybes bei kad Konstitucija įpareigoja valstybę savo iniciatyva ginti viešąjį interesą, mūsų nuomone, susiklosčius situacijai, kai asmens įgytos teisės tam tikromis aplinkybėmis ima veikti visos visuomenės interesus ir daryti jiems neigiamą poveikį, atskirų asmenų (jų grupių) pavieniai interesai (lūkesčiai) gali būti apriboti, vadovaujantis proporcingumo principu, t.y. nustačius, jog konkretus ribojimas yra būtinais reikalingas demokratinėje visuomenėje, siekiant apginti visos visuomenės bendrus interesus (viešąjį interesą). Pažymėtina, kad tokia praktika jau yra įtvirtinta Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, nors tiesiogiai neįvardinta, jog teisėtų lūkesčių apsaugos principas ribojamas siejant būtent su viešojo intereso apsaugos būtinybe. Plačiau apie teisėtų lūkesčių apsaugos principo ribojimą bus rašoma šio darbo trečiajame skyriuje.

Apibendrinant galima teigti, jog tiek įvairių valstybių teisės mokslininkai, tiek Konstitucinis Teismas, kuris formuoja oficialią Lietuvos teisės doktriną, pripažįsta teisėtų lūkesčių principą. Teisėtų lūkesčių principas reiškia, jei viešoji valdžia savo priimtais teisės aktais ar veiksmais, kurie neprieštarauja Konstitucijai ir (ar) įstatymams, įtikina asmenį, jog jam elgiantis pagal tam tikrą schemą, šis gaus tam tikrą naudą, tai viešoji valdžia savo vienašaliu sprendimu negali atsisakyti savo priimtų įsipareigojimų. Viešosios valdžios priimtų įsipareigojimų nevykdymas galimas tik laikantis proporcingumo principo ir esant būtinybei apginti viešąjį interesą.

1.4. Teisėtų lūkesčių principas Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje

Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje nuosekliai suformulavo teisminių precedentų Lietuvos teisėje doktriną, t.y. teismai sprenddami bylas ir priimdami sprendimus yra saistomi savo pačių priimtų sprendimų analogiškose bylose. Bene aiškiausiai teismų sprendimai, kaip teisės šaltiniai, buvo įvardyti 2006-03-28 nutarime²⁷ t.y. *pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo ir formuoti tokios teismų praktikos, kuriais būtų ištrintas esminis skirtumas tarp bylų proceso pirmosios instancijos teisme, bylų proceso apeliacinės instancijos teisme ir (arba) bylų proceso kasacinės instancijos teisme, taip pat*

²⁶ Konstitucinio Teismo 2006-09-26 nutarimas byloje Nr. 29/04 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 102-3957.

²⁷ Konstitucinio Teismo 2006-03-28 nutarimas byloje Nr. 33/03 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 36-1292.

nustatyti tokio teisinio reguliavimo ir formuoti tokios teismų praktikos, kuriais būtų paneigta Lietuvos apeliacinio teismo, kaip apeliacinės instancijos teismo, ir (arba) Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, kaip kasacinės instancijos teismo, konstitucinė prigimtis. Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išreikštą poziciją, jog teisminis precedentas yra teisės šaltinis bei Lietuvos Respublikos teismų įstatymo²⁸ 23 str. 2 d. įtvirtintą nuostatą, jog Lietuvos Aukščiausiasis Teismas formuoja vienodą teismų praktiką, aiškinant ir taikant įstatymus ir kitus teisės aktus, mūsų nuomone, tikslinga apžvelgti minėto teismo praktiką, formuojant oficialią teisėtą lūkesčių principo Lietuvos teisės sistemoje doktriną nagrinėjant konkrečias bylas, kuriose asmuo įvardija, jog galėjo būti pažeisti jo teisėti lūkesčiai.

Nors daugelis teisės mokslininkų, o taip pat ir Konstitucinis Teismas akcentuoja, jog asmens teisėtus lūkesčius sukuria viešoji valdžia – priimdama teisės aktus, sukurdamą tam tikro elgesio praktiką, tačiau būtina atkreipti dėmesį, jog atlikus Lietuvos Aukščiausiojo Teismo priimtų sprendimų analizę, galima pastebėti jog teisėtų lūkesčių apsaugos principas veikia ir privolinių teisinių santykių srityje. Šis principas pirmiausia yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos civilinio kodekso²⁹ 1.3. str., kuriame jis įvardytas kaip vienas iš civilinių santykių teisinio reglamentavimo principų. Pažymėtina, kad Lietuvos Aukščiausiasis Teismas nesprendžia ginčų, kylančių iš valstybės tarnybos teisinių santykių, bet, mūsų nuomone, yra tikslinga apžvelgti Lietuvos Aukščiausiojo Teismo poziciją teisėtų lūkesčių principo aiškinimo aspektu ir pabandyti surasti tuos aspektus, kurie galėtų būti reikšmingi ir teisiniams santykiams susiklostantiems tarp valstybės ir valstybės tarnautojų.

Atlikus Lietuvos Aukščiausiojo Teismo sprendimų analizę, galima rasti sąlyginai daug sprendimų, kuriuose minimas konstitucinis teisėtų lūkesčių principas. Tačiau kaip ir prieš tai buvusiam poskyryje buvo nurodyta, jog šis principas Konstitucinio Teismo nutarimuose labai dažnai minimas tik fragmentiškai, neatliekant jo turinio analizės, tą patį galima taikyti ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikai. Atsižvelgiant į tokią situaciją toliau bus pateikta pačių charakteringiausių ir išsamiausių teisėtų lūkesčių principo atžvilgiu Lietuvos Aukščiausiojo Teismo sprendimų analizė.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2002-09-23 nutartyje³⁰ buvo sprendta, kaip turi būti atlyginama asmeniui, kurio turtas buvo paimtas visuomenės reikmėms. Šioje nutartyje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, jog teisingo atlyginimo dydis turi būti siejamas su faktinio nusavinimo momentu, t.y. su faktiniu turto – patalpų paėmimu ir nugriovimu. Kolegija taip pat sprendžia, jog *nusavinamo turto vertės padidėjimo rizika laikotarpyje nuo sprendimo dėl nusavinimo priėmimo iki faktinio šio turto paėmimo visuomenės*

²⁸ Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 60-2121.

²⁹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

³⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002-09-23 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-959/2002.

poreikiams, šiuo atveju tenka būtent savivaldybei. Toks nusavinamo turto kainos nustatymas atitinka proporcingumo, teisingumo ir teisėtų lūkesčių principus. Atsižvelgiant į tokį aiškinimą, matyti, jog Lietuvos Aukščiausiasis Teismas asmens teisėtus lūkesčius gaunant kompensaciją už nusavintą turtą sieja ne su viešosios valdžios sprendimo nusavinti turtą priėmimo momentu, o su faktiniu turto perėmimo momentu, todėl asmuo gali teisėtai tikėtis, jei jo turto kaina pakils, jis iš valstybės gaus tokio dydžio kompensaciją, kokia turto kaina yra jo faktinio paėmimo momentu. Atsižvelgiant į tokią aiškinimo praktiką, kyla klausimas, kaip turėtų elgtis valstybė, jei praeityje ji sumažino tam tikras išmokas ir įsipareigojo jas ateityje gražinti, t.y. ar gražinama skaičiuojant grynai matematiškai susidariusi vertė, ar atsižvelgiant į infliacijos rodiklius? Tai vienas iš probleminių klausimų, į kurį šiuo metu teismų praktikoje nėra atsakymo. Mūsų nuomone, jei tokiu atveju būtų pripažinta aiški valstybės pareiga gražinti tokios rūšies lėšas, tai turėtų būti padaryta atsižvelgiant į infliacijos rodiklius, ypač jei tokios lėšos gražinamos po ilgo laikotarpio ir radikaliai pasikeitus makroekonominiai situacijai, priešingai toks gražinimas visiškai netektų prasmės, o formalus tam tikro nominalo banknotų gražinimas asmeniui iš tikrųjų visiškai negintų jo teisėtų lūkesčių.

Kita, mūsų nuomone, svarbi byla, susijusi su teisėtų lūkesčių principo aiškinimu, yra Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004-10-04 nutartis³¹. Šioje byloje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas sprendė ginčą tarp privačių asmenų dėl teismo sprendimo išdėstymo (įvykdymo dalimis klausimą). Lietuvos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, jog *jeigu dėl skolos gražinimo yra įsiteisėjęs teismo sprendimas, kreditoriaus teisėti lūkesčiai siejami su teismo sprendimo privalomumu, kuris reiškia, kad įsiteisėję teismo sprendimai turi būti vykdomi įstatymų nustatyta tvarka*, pasak Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, teismai negali nustatyti tokios sprendimo išdėstymo tvarkos, kuri iš esmės paneigtų kreditoriaus teisę atgauti skolą (nepagrįstai ilgas skolos gražinimo grafikas, labai mažomis sumomis ir pan.). Ši Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pateikta teisėtų lūkesčių principo interpretacija, mūsų nuomone, iš esmės praplėčia prieš tai buvusioje pastraipoje minėtą Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2002-09-23 nutartį³² ir patvirtina, kad asmuo gali turėti pagrįstą tikėjimą, jog jam priklausančiomis teisėmis jis galės pasinaudoti ne vien tik formaliai, bet galės gauti realią pagalbą iš viešosios valdžios institucijų gindamas savo teises, t.y. viešosios valdžios institucijos turi ne tik pareigą gerbti asmens teisėtus lūkesčius, bet ir gindamos asmens teises priimti tokius sprendimus, kurie leistų asmeniui įgyvendinti savo teises kiek įmanoma greičiau, o ne per nepagrįstai ilgą laiką.

³¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004-10-04 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K3495/2004.

³² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002-09-23 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-959/2002.

Pažymėtina, jog Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (kaip ir Konstitucinis Teismas) yra išdėstęs poziciją, jog negalima suabsoliutinti teisėtų lūkesčių principo – 2007-02-21 nutartyje³³ nurodė, jog „*nustačius, kad atlyginimas ieškovėms buvo sumažintas <..> laikantis proporcingumo principo, tai nebūtų teisinio pagrindo konstatuoti ieškovių teisės pažeidimui ir ją ginti*“. Iš šios nutarties formuluotės matyti, jog Lietuvos Aukščiausiasis Teismas sutinka, jog valstybė tam tikrais atvejais turi teisę riboti teisėtų lūkesčių principą atsižvelgdama į proporcingumo principą.

Apibendrinant galima teigti, jog Lietuvos Aukščiausiasis Teismas daugelyje savo nutarčių teisėtų lūkesčių principą mini tik fragmentiškai nepateikdamas jo aiškinimo (kaip buvo nurodyta, panašus bruožas būdingas ir Konstituciniam Teismui). Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika reikšminga tuo, kad šis teismas sprendžia ginčus tarp konkrečių asmenų, todėl galima pamatyti, kaip teisėtų lūkesčių principas veikia praktikoje. Atsižvelgus į Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktiką, darytina išvada, kad šis teismas nesuabsoliutina teisėtų lūkesčių principo ir jį aiškina atsižvelgdamas į viešuosius interesus bei proporcingumo principą kartu pabrėždamas, jog valstybė, gindama asmens teises, privalo priimti tokio pobūdžio sprendimus, kuriais sudaromos realios galimybės asmeniui įgyvendinti savo teises, t.y. suponuojama praktika, jog negalima nustatyti nepagrįstai ilgų skolos (išmokų iš valstybės biudžeto) gražinimo terminų ar kompensuoti asmens patirtus praradimus, neatsižvelgiant į tikrąją šių praradimų datą ir tuo metu buvusią realią jų vertę.

1.5. Teisėtų lūkesčių principas Europos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje

Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl narystės Europos Sąjungoje“³⁴ 2 str. nustato, jog Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Atsižvelgiant į šią nuostatą, aiškinant teisėtų lūkesčių principo sampratą, būtina atsižvelgti į Europos Sąjungos institucijų formuojamą šio principo aiškinimo praktiką bei Lietuvos viešosios valdžios pareigą santykiuose su visuomene taikyti šią praktiką.

³³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007-02-21 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-P-187/2007.

³⁴ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Konstitucijos keitimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

Pagrindas Europos Sąjungos teisėje remtis bendraisiais teisės principais yra Europos Bendrijos sutarties (suvestinė redakcija)³⁵ 220, 230, 288 str. iš kurių išplaukia Europos Bendrijos institucijų pareiga savo veikloje vadovautis bendraisiais valstybės narių teisės principais. Kaip nurodo Walter Cairns³⁶, teisėtų lūkesčių principo sąvoka Europos Sąjungos teisėje yra artima teisinio tikrumo principui. Šis principas reiškia, jog tuomet, kai teisinė sistema įtikina asmenį, kad jis pasieks tam tikrą rezultatą, jei veiks vadovaudamasis teisės normomis, šie lūkesčiai turi būti apsaugoti. Europos valstybių integracija į bendrą sąjungą pirmiausia siejama su ekonomine integracija, todėl ir Europos Teisingumo Teismo pateikiamas teisėtų lūkesčių principo aiškinimas daugiausiai yra susijęs su verslo subjektų ir Europos Sąjungos institucijų tarpusavio sąveika.

Panašiai kaip ir Lietuvos nacionalinėje teisėje taip ir Europos Sąjungos teisėje teisėtų lūkesčių principas nėra tiesiogiai atskleistas norminiuose teisės aktuose. Šio principo oficialią doktriną formuoja teisminės institucijos – pagrindinė iš jų – Europos Teisingumo Teismas. Šio skirsnio tikslas bus išanalizuoti Europos Teisingumo Teismo praktiką teisėtų lūkesčių principo srityje bei pateikti apibendrintą šio principo sampratą Europos Sąjungos teisėje.

Atlikus Europos Teisingumo Teismo bylų, susijusių su teisėtų lūkesčių principo aiškinimu, analizę, konstatuotina, kad iš esmės Europos Teisingumo Teismo pozicija sutampa tiek su Lietuvos teismų, tiek su šio darbo buvusiuose skyriuose minėtų teisės mokslininkų nuomone, jog valstybė (Europos Teisingumo Teismo bylų aspektu Europos Sąjungos institucijos) privalo laikytis savo priimtų įsipareigojimų. Tačiau šiuo atveju Europos Teisingumo Teismo praktikoje, lyginant su Lietuvos teismų praktika, yra žymiai daugiau bylų, kuriose pateikiami konkretūs atvejai kada šis principas gali būti ribojamas.

Mūsų nuomone, viena iš pirmųjų ir reikšmingesnių Europos Teisingumo Teismo bylų teisėtų lūkesčių principo aiškinimo aspektu yra 1978 m. byla *Töpfer & Co. GmbH v Commission of the European Communities*³⁷. Kaip nurodoma minėtoje byloje, teisėtus lūkesčius gali įgyti visi asmenys, kuriuos viešoji valdžia įtikina atlikti tam tikrus veiksmus ir sudaro prielaidas tikėtis iš šių veiksmų gauti naudą. Tačiau, kaip ir nurodė B. Pranevičienė pateikusi šios bylos analizę³⁸, šis principas saugo tik tokius lūkesčius, kurie objektyviai yra sukelti administracijos veiksmų, o ne tokius, kurie kilo iš individo subjektyvių vilčių. Šis principas susijęs su pasitikėjimu administracija, o ne su lūkesčiais, kad individo priimta rizika pasiteisins. Europos Teisingumo Teismas pažymėjo, kad principas negali tapti savarankiška individo

³⁵ Europos Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija) // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=9224; jungimosi laikas 2011-07-25.

³⁶ Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 115.

³⁷ Europos Teisingumo Teismo 1978 m. byla Nr. 112/77.

³⁸ Pranevičienė B. Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 6(96). P 43 – 48.

pretenzija, ji teisėta esant konkrečiam administracijos elgesiui. Plėtojant teisėtų lūkesčių principo doktriną Europos Sąjungos teisėje, paminėtina 1975 m. *Einfuhr – und Vorratstelle fur Getreide und Futtermittel vs Macprang* byla³⁹. Šioje byloje ieškovas – verslininkas, pirkė vienoje valstybėje narėje grūdus ir norėjo juos parduoti kitoje valstybėje narėje žemės ūkio produkcijos pėviršio supirkimo agentūrai. Kadangi 1975 m. valstybės narės dar nesinaudojo bendra valiuta, dėl atskirų valstybių valiutų kursų svyravimo, tokia veikla buvo pelninga. Europos Teisingumo Teismas išnaginėjęs bylą, nustatė, jog vienintelis tokio sandorio (grūdų pirkimo – pardavimo) tikslas buvo spekuliacija ir konstatavo, kad spekuliaciniai lūkesčiai atsiradę, sudarant tokį sandorį, yra neteisėti ir neginami. Pažymėtina, jog pagal tuo metu galiojusias grūdų pėviršio supirkimo taisykles (1967-06-13 Tarybos sprendimas Nr. 120/67 ir 1967-06-13 Tarybos sprendimas 132/67) aiškinant jas lingvistiniu metodu, iš kitos valstybės narės pigiau nupirktus grūdus privalėjo supirkti kitos valstybės atsakingos tarnybos, tačiau Europos Teisingumo Teismas akcentavo, jog aiškinant minėtus teisės aktus, būtina atsižvelgti į jų tikslą, t.y. kad jais buvo siekta užtikrinti žemdirbiams galimybę parduoti savo užaugintą produkciją, o ne spekuliaciniais tikslais supirkinėti iš kitų valstybių narių žemės ūkio produkciją ir pasinaudojant valiutų skirtumu pelnytis iš Europos Sąjungos institucijų teikiamų subsidijų. Mūsų nuomone, tokia Europos Teisingumo Teismo pozicija, kai akcentuojama ne tik tai, ar valstybė sukūrė prielaidas tikėti, jog suteiks asmeniui tam tikrą naudą, bet ir atsižvelgiama į pačio asmens sąžiningumą ir siekiamus tikslus yra teisinga ir atitinka šių laikų teisėje įtvirtintą universalųjį principą – draudimą piktnaudžiauti teise, kuris gali būti taikomas tiek civilinės teisės, tiek ir valstybės tarnybos instituto kontekste.

Aptariant Europos Teisingumo Teismo poziciją dėl asmens teisėtų lūkesčių apsaugos, mūsų nuomone, būtina paminėti 1985 m. bylą *Van den Berh en Jurgens BV and Van Dijk Food products (lopic) BV Commission (1987) ECR 1155*⁴⁰. Šiai byla iš esmės būdinga tokia pati tendencija kaip ir prieš tai minėtoms – teisėtų lūkesčių principas nesuabsoliutinamas ir matyti šio principo taikymo siaurinio tendencija. Šioje byloje Europos Teisingumo Teismas konstatavo: „protingas ir nuovokus verslininkas turėtų įžvelgti, jog gali būti priimtas Bendrijos teisės aktas, kuris gali daryti įtaką jo interesams, tokį teisės aktą priėmus, jis negalėtų remtis teisėtų lūkesčių taisykle“. Iš pateiktos Europos Teisingumo Teismo nagrinėtos bylos matyti, jog Europos Teisingumo Teismas nesuabsoliutina asmens teisėtų lūkesčių ir įpareigoja patį asmenį būti apdairiu, rūpestingu bei suprasti, jog teisinis reglamentavimas gali keistis tuo pačiu paveikdamas ir šio asmens praeityje įgytas teises.

³⁹ Europos Teisingumo Teismo 1975 m. byla Nr. 2/75.

⁴⁰ Europos Teisingumo Teismo 1987 m. byla Nr. 265/85.

Apibendrinat aukščiau pateiktas Europos Teisingumo Teismo nagrinėtas bylas, susijusias su teisėtų lūkesčių principu, manytina, jog šio principo Europos Teisingumo Teismas nesuabsoliutina, o verslininkų teisėtų lūkesčių apsaugai taiko aukštus reikalavimus elgtis kvalifikuotai, protingai, rūpestingai ir apdairiai, tačiau tai nereiškia, kad šiems asmenims šis principas negali būti taikomas iš viso, pavyzdžiui, Europos Teisingumo Teismas byloje *Mulder and others v. Council and Commission*⁴¹ konstatavo, kai verslininkas buvo Bendrijos institucijų įtikintas, jog tam tikru atveju laikinai dėl viešojo intereso nutraukus veiklą, toks verslininkas gali pagrįstai tikėtis netapti asmeniu, kuriam bus taikomi apribojimai sugrįžti atgal į rinką, todėl, kad šis pasinaudojo Bendrijos teisės aktų nustatytais teisėmis. Europos Teisingumo Teismas tuo pačiu pabrėžė, jog neleistina vadovautis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, kai kalbama apie įprastomis sąlygomis atsiradusius verslo nuostolius.

Dėl šio darbo apimties ribų visų Europos Teisingumo Teismo nagrinėtų bylų analizės neįmanoma pateikti, tačiau, mūsų nuomone, būtų tikslinga pasiremti Schermers ir Waelbroeck mintimis⁴², kurios iš esmės atspindi Europos Teisingumo Teismo poziciją dėl teisėtų lūkesčių principo. Kaip nurodo šie autoriai, šis principas nėra absoliutus ir nepaneigiamas. Teisėtų lūkesčių principas pirmiausia turi tarnauti viešajam interesui. Asmens teisėtų lūkesčių apsauga įmanoma esant tokioms sąlygoms:

1. vykdoma veikla, kuriai reikalaujama apsaugos, turi būti neatidedama;
2. asmens lūkesčius sukūrusi teisės norma privalo leisti pasiekti pirminį užsibrėžtą rezultatą (vien pasikeitimo neužtenka);
3. nauda, kurios apsaugojimo yra reikalaujama, turi būti iš anksto numatoma kaip anksčiau priimtų teisės normų rezultatas (subjektyvūs asmens įsitikinimai, nesąlygoti tiesioginiais viešosios valdžios veiksmais, neginami);
4. interesas, kurio gynybos reikalaujama, turi būti vertas gynybos;
5. pereinamosios teisės aktų nuostatos negali būti pakankamas pagrindas teigti, jog asmuo įgijo teisėtus lūkesčius.

Mūsų nuomone, Europos Teisingumo Teismo praktika teisėtų lūkesčių principo srityje yra reikšminga tuo, jog Europos Teisingumo Teismas sprendžia konkrečius ginčus tarp Europos Sąjungos institucijų ir privačių asmenų, todėl formuojama šio principo taikymo praktika dėl tikslų praktinių situacijų. Nors Lietuvos bendrosios kompetencijos bei administraciniai teismai taip pat vykdo teisės taikymą, sprenddami ginčus tarp konkrečių subjektų, tačiau, kaip ir buvo nurodyta anksčiau, Lietuvos teismai teisėtų lūkesčių principą aiškina iš esmės atsižvelgdami į Konstitucinio Teismo praktiką ir labai retai kuria naujas elgesio taisykles šio principo taikymo

⁴¹ Europos Teisingumo Teismo sujungtos 1989 m. ir 1990 m. bylos Nr. 104/89 ir Nr. 37/90.

⁴² Schermers, Waelbroeck Henry G., Denis. *Kluwer Law and Taxation // Administrative Law*. 1992. P. 67

srityje, kurių nebūtų sukūręs Konstitucinis Teismas. Pažymėtina, jog dar vienas išskirtinis Europos Teisingumo Teismo praktikos bruožas – teisėtų lūkesčių principo nesuabsoliutinimas. Kaip matyti iš mūsų pateiktų Europos Teisingumo Teismo sprendimų analizės, Europos Teisingumo Teismas labai dažnai akcentuoja pačio asmens, kurio teisėti lūkesčiai galimai pažeisti, atidumą ir protingumą bei nenutrūkstamą teisėkūros procesą, dėl kurio teisinis reglamentavimas – taigi ir asmens turimos teisės, kinta ir kad šį procesą protingas asmuo turi numatyti iš anksto. Žinoma, ši bylų analizė iš esmės buvo pateikta nagrinėjant verslo subjektų ir Europos Sąjungos institucijų ginčus, tuo tarpu kitoms visuomenės grupėms gali būti taikomi ir mažesni atidumo bei protingumo kriterijai teisėtų lūkesčių srityje, tačiau, mūsų nuomone, minėta teisėtų lūkesčių principo taikymo praktika gali būti universali ir taisytina valstybės tarnybos kontekste tuo aspektu, jog viešojo valdžia gina tik sąžiningų asmenų teisėtus lūkesčius.

2. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPAS VALSTYBĖS TARNYBOJE

Kaip buvo minėta šio darbo įvade, teisėtų lūkesčių principą galima įvardyti kaip vieną pagrindinių teisės principų, sudarantį sąlygas asmeniui pasitikėti valstybe bei jos teise. Valstybė visada yra suinteresuota tuo, kad žmonės ja pasitikėtų, o abipusis pasitikėjimas visada skatina pažangą. Šiame skyriuje bus aptariamos valtybės tarnautojų atliekamos funkcijos, jų reikšmė valdant valstybę bei būtinybė, siekiant efektyvaus, skaidraus valdžios institucijų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo, suteikti šiems asmenims atitinkamas garantijas, užtikrinti jų tęstinumą nepriklausomai nuo to kokia politinė jėga tam tikru metu dominuoja valstybės valdyje.

Pažymėtina, jog valstybės tarnybos institutui Lietuvos teisėje niekada nebuvo būdingas stabilumas. Kaip nurodo Kęstutis Masiulis ir Algis Krupavičius, valstybės tarnyba Lietuvoje po 1990 m. žengė sparčiu ir esminių permainų keliu – iš nomenklatūrinės į profesionalią ir europietišką sistemą. Per šį istoriškai trumpą laiką kelis kartus keitėsi normatyvinės valstybės tarnybos ir viešojo valdymo paradigmos⁴³. Atsižvelgiant į itin sparčią valstybės tarnybą reglamentuojančių teisės aktų keitimo dinamiką bei šio darbo apimties ribotumą, minėto teisės instituto reikšmė, įgyvendinant viešąjį valdymą, ateinančiuose šio darbo skyriuose bus pateikiama akcentuojant šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo⁴⁴ nuostatas bei Konstitucinio Teismo jurisprudenciją.

2.1. Valstybės tarnybos samprata Lietuvos ir Europos Sąjungos teisėje

Kaip nurodo teisės mokslininkas V. Tiažkijus, valstybė tarnyba gali būti suprantama plačiaja (institucinė samprata) ir siaurąja prasme (funkcinė samprata). *Valstybės tarnyba plačiaja prasme* gali būti suprantama kaip visų valstybės tarnautojų veikla vykdant pavestas funkcijas, o valstybės tarnautojo sąvoka apima visus dirbančiuosius (tarnautojus) asmenis, kurie dirba (tarnauja) valstybės ir savivaldybės institucijose ar įstaigose ir gauna atlyginimą iš valstybės ar savivaldybės biudžetų. *Siaurąja prasme* – tai ne visų iš valstybės ar savivaldybės biudžetų atlyginimą gaunančių asmenų veikla, o tik ta veiklos sritis, kuria tiesiogiai

⁴³ Masiulis K., Krupavičius A. Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, 2007. P. 71.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 45-1708.

įgyvendinama valstybės, jos aparato ar atitinkamos institucijos uždaviniai ir funkcijos valstybės valdymo srityje⁴⁵.

Pažymėtina, jog abu V. Tiažkijaus pateikti valstybės tarnybos sampratos modeliai, buvo įgyvendinti Lietuvos teisėje, t.y. įvariais laikotarpiais įstatymų leidėjas rinkosi vieną iš šių modelių. 2002 m. liepos 1 dieną, priėmus naują Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakciją⁴⁶, valstybės tarnautojas suprantamas kaip fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą. Pažymėtina, jog iš esmės siaurosios koncepcijos laikosi ir Konstitucinis Teismas, kuris yra pasisakęs, kad asmenys, dirbantys institucijose, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, sudaro valstybės tarnautojų korpusą. Valstybės tarnyba yra šių asmenų profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu. Konstitucijoje vartojama sąvoka „valstybės (valstybinė) tarnyba“ savo turiniu yra tapati sąvokai „viešoji tarnyba“. Konstitucijoje yra įtvirtinta tokia valstybės tarnybos samprata, kuri yra neatskiriama susijusi su valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, paskirtimi užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą⁴⁷. Atsižvelgiant į tokią Konstitucinio Teismo nutarimo citatą, konstatuotina, jog valstybės tarnautojai nėra tik paprasti darbuotojai, dirbantys siekiant patenkinti savo asmeninius interesus ir siekiantys tik materialios naudos, tačiau valstybinės valdžios atstovai, kurie turi įgyvendinti valstybės politiką visuomeninio gyvenimo srityse, kurios yra reguliuojamos teisės normomis. Pažymėtina, jog siaurosios valstybės tarnybos koncepcijos laikosi ir Europos Teisingumo Teismas. Sąlyginai tikslus valstybės tarnybos kriterijus Europos Teisingumo Teismas suformavo byloje Komisija/Belgija⁴⁸. Šioje byloje Europos Teisingumo Teismas bandė nustatyti pagrindinius kriterijus, kuriais remiantis būtų galima atriboti valstybės tarnybą nuo paprastų darbo santykių, t.y.:

- valstybės tarnautojas turi dalyvauti įgyvendinant valstybės (viešąsias funkcijas);
- vykdomos funkcijos turi būti susijusios su valstybės interesų apsauga.

Iš aukščiau išdėstyto akivaizdu, jog valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi didelę reikšmę visuomenės gyvenimui, todėl nuo šių asmenų tinkamo pasiruošimo ir motyvacijos vykdyti Konstitucijos 5 str. – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, priklauso visos visuomenės gerovė. Kaip yra nurodžiusi Jolanta Juralevičienė, valstybės tarnautojų profesinė kompetencija yra vienas svarbiausių patikimo ir efektyvaus valstybės valdymo garantų. Toks valdymas padeda plėtoti demokratiją, kurti teisinę valstybę, plėtoti ekonomiką užtikrinti socialinio gyvenimo

⁴⁵ Tiažkijus V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai // Justitia. 2004, Nr. 1 (49). P. 1 – 2.

⁴⁶ Ten pat .

⁴⁷ Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos // <http://www.vtd.lt/index.php?790699305>; jungimosi laikas 2011-10-01.

⁴⁸ Europos Teisingumo Teismo 1979 m. byla Nr. 149/79.

stabilumą⁴⁹. Kaip ir yra nurodę tokie teisės mokslininkai kaip Kęstutis Masiulis, Algis Krupavičius, Jolanta Juralevičienė, tik turint profesionalią, orientuotą į kokybiškų paslaugų teikimą valstybės tarnybą, galima sėkmingai įgyvendinti viešojo administravimo funkcijas. Kaip pažymi minėti autoriai, atskirų šalių valstybės tarnybos panašėja, tačiau didesnę galią turinčios šalys išlaiko esmines valstybinio valdymo tradicijas. Lietuvos teisės sistemai, kaip ir buvo minėta šio darbo pradžioje, taip pat yra būdingas nenutrūkstamas teisėkūros procesas – valstybės tarnybos institutas ne išimtis. Nors teisėkūros procesas negali atsilikti nuo visuomeninio gyvenimo realijų, tačiau tuo pačiu turi būti išsaugotas profesionalių valstybės tarnautojų korpusas, kaip ypatinga asmenų grupė, atliekanti viešojo administravimo funkcijas. Mūsų nuomone, reformos, jei jos yra būtinos, turi būti vykdomos. Tačiau reformuojant valdymą turi būti realizuojami ir sistematiškumo, kompleksiško, radikalių modernizavimo priemonių tarpusavio atrankos, valdymo modernizavimo priemonių tarpusavio suderinamumo, valdymo reformų racionalumo principai.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, darytina išvada, jog valstybės tarnybos institutas yra nenutrūkstamos teisėkūros objektas. Valstybės tarnautojai, atlikdami viešojo administravimo funkcijas, daro poveikį visos visuomenės gyvenimui, todėl valstybės tarnautojų profesinė kompetencija yra vienas svarbiausių patikimo ir efektyvaus valstybės valdymo garantų. Siekiant užtikrinti kompetentingų valstybės tarnautojų korpusą valstybės tarnyboje, šiuo metu yra sukurta visuma tai laiduojančių priemonių: mokymas, darbo užmokestis, socialinės garantijos ir k.t. Vykstant nenutrūktamoms reformoms, neišvengiamai yra paliečiamos ir minėtos priemonės, kurios užtikrina profesionalių valstybės tarnautojų korpuso išlaikymą. Tačiau, kaip ir buvo minėta pirmojoje šio darbo dalyje, valstybė, keisdama teisinį reglamentavimą, privalo atsižvelgti į teisėtų lūkesčių principą. Todėl kituose šio skyriaus poskyriuose bus nagrinėjamas teisėtų lūkesčių principas būtent valstybės tarnybos instituto kontekste.

2.2. Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo teisinis reglamentavimas ir teisėti lūkesčiai

Siekiant užtikrinti kompetentingų valstybės tarnautojų korpuso išlaikymą, šiuo metu yra sukurta visuma tai laiduojančių priemonių: mokymas, darbo užmokestis, socialinės garantijos ir k.t. Nors valstybės tarnautojų atliekamos funkcijos turi ypatingą reikšmę ir būtent šie asmenys turi užtikrinti konstitucinės ir administracinės teisės principų praktinį įgyvendinimą kasdiniame

⁴⁹ Juralevičienė J. Valstybės tarnautojų kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 5 P. 84-85.

valstybės gyvenime⁵⁰, tačiau, kaip ir nurodo V. Tiažkijus⁵¹, plačiaja prasme valstybės tarnyba vis vien išlieka darbo santykiais. Darbo užmokestis yra asmenų (tiek dirbančių pagal darbo sutartis, tiek valstybės tarnautojų) pagrindinis pajamų šaltinis, kurio paskirtis tenkinti žmogaus materialinius poreikius. Šio poskyrio tikslas bus apžvelgti teisės aktus, reglamentuojančius valstybės tarnautojų darbo užmokestį, bei įvertinti minėto instituto teisinio reglamentavimo pokyčius teisėtų lūkesčių principo kontekste.

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo⁵² (toliau – Valstybės tarnybos įstatymas) (įstatymo redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.) 6 str. nustato, jog valstybės tarnautojų pareigybės skirstomos į karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, įstaigų vadovų, statutinių valstybės tarnautojų. Visų šių valstybės tarnautojų darbo užmokestį reglamentuojantis pagrindinis teisės aktas yra Valstybės tarnybos įstatymas, su tam tikromis išimtimis, kurios daromos statutiniams valstybės tarnautojams, t.y. šių valstybės tarnautojų tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutas arba Diplomatinės tarnybos įstatymas⁵³, nustatantys specialias priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas (Valstybės tarnybos įstatymo 2 str. 6 d.). Vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymo 23 str., valstybės tarnautojo darbo užmokestį sudaro šios dalys: pareiginė alga; priedai; priemokos, apmokėjimas už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties bei viršvalandinį darbą ir budėjimą. Pareiginė alga yra apskaičiuojama atsižvelgiant į valstybės tarnautojo pareigybės kategoriją, kurių iš viso yra 20. Kiekviena iš 20 valstybės tarnautojų kategorijų turi savo pareiginės algos koeficientą, kuris kinta atitinkamai nuo pirmosios iki dvidešimtosios kategorijos (nuo 3 iki 10,54)⁵⁴. Minėtas koeficientas yra dauginamas iš koeficiento vieneto ir gaunamas valstybės tarnautojo pareiginės algos dydis. Pirminėje Valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje minėto koeficiento dydis buvo Vyriausybės patvirtintos minimalios mėnesinės algos dydžio.

Pažymėtina, jog pareiginė alga yra tik viena iš valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sudedamųjų dalių. Iš šiuo metu galiojančios Valstybės tarnybos įstatymo 23 str. „Darbo užmokestis“ 1 d. redakcijos matyti, jog valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sudėtinės dalys taip pat yra priedai, priemokos bei apmokėjimas už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties bei viršvalandinį darbą ir budėjimą. Tačiau, manytina, jog pagrindine dalimi visgi turėtų būti laikoma pareiginė alga nuo kurios priklauso visų kitų sudedamųjų dalių dydis. Šią prielaidą patvirtina Valstybės tarnybos įstatymo 23 str. 2 d. : „*Priedų ir priemokų suma negali viršyti 70*

⁵⁰ Europeans principles for public administration, SIGMA papers No. 27. P. 20 //

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>; jungimosi laikas 2011-10-15.

⁵¹ Tiažkijus V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai // Justitia. 2004, Nr. 1 (49). P. 49.

⁵² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.

⁵³ Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 7-140.

⁵⁴ 2011-09-01 duomenimis.

procentų pareiginės algos.<..>“ . Manytina, jog tikslinga pradėti valstybės tarnautojų darbo užmokesčio instituto analizę teisėtų lūkesčių principo prasme būtent nuo pareiginės algos teisinio reglamentavimo nagrinėjimo.

Pareiginės algos koeficiento dydis pagal pirminę Valstybės tarnybos įstatymo redakciją (2002 m.) buvo nustatomas Vyriausybės nutarimu, o koeficientai įtvirtinti Valstybės tarnybos įstatyme. Todėl tiek Vyriausybės sprendimai, tiek įstatymų leidžiamosios valdžios daromi Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimai (įtvirtinti koeficientai) iš esmės darydavo aiškia įtaką valstybės tarnautojų darbo užmokesčio kitimui. Pažymėtina, jog darbo užmokesčio reglamentavimas asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartį, taip pat turi šiek tiek panašumų į valstybės tarnautojų darbo užmokesčio nustatymą, t.y. siekiant nustatyti atlyginimą už darbuotojo atliktą darbą atskaitos tašku pasirinktas minimalus darbo užmokestis, kurio dydį tvirtina Vyriausybė. Žinoma, minimalus atlyginimas taikytinas tik siekiant užtikrinti mažiausias pajamas, gaunamas iš darbo santykių⁵⁵, ir gali būti didesnis už patvirtintąjį Vyriausybės. Svarbu atkreipti dėmesį, tuo metu, kai koeficiento vienetas (minimali mėnesinė alga) buvo tvirtinamas Vyriausybės nutarimu – valstybės tarnautojams ir asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis, buvo taikomos skirtingos minimalios mėnesinės algos. Dėl tokio minimalios mėnesinės algos teisinio reglamentavimo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra gavęs valstybės tarnyboje dirbančių asmenų skundų dėl galimai jų kvestionuojamų teisėtų lūkesčių⁵⁶. Pareiškėjai nurodė : „<..> *minimaliai mėnesinei algai siekiant 600 Lt, valstybės tarnautojams toliau mokamas 430 Lt minimalios mėnesinės algos dydis.*“ . Pareiškėjų teigimu, tai neatitinka teisėtų lūkesčių principo. Šioje byloje pareiškėjai savo teisėtus lūkesčius siejo su bendru valstybės ekonominės padėties gerėjimu, jų manymu, jų minimali mėnesinė alga turėjo būti proporcingai didinama kaip ir darbuotojams, dirbantiems įmonėse, įstaigose, organizacijose, nepaisant nuosavybės formos, ir kitiems asmenims, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka taikoma minimalioji mėnesinė alga.

Šioje byloje pareiškėjų skundas buvo netenkintinas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas motyvuodamas savo sprendimą vadovavosi Konstitucinio Teismo 2007-03-02 nutarimu⁵⁷, kuriame iš esmės buvo nagrinėjamas tapatus klausimas – skirtingų dydžių mėnesinių minimalių algų atitiktis teisėtų lūkesčių principui. Kaip nurodė Konstitucinis Teismas, minėtu teisiniu reguliavimu nebuvo paneigtas valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, karių ir valstybės tarnautojų lūkestis, kad jų mėnesinis darbo užmokestis nebus mažesnis už tą

⁵⁵ Bagdanskis T., Dambrauskienė G., Guobaitė R., Krasauskas R., Lopinys V., Macijauskienė R., Mačernytė - Panomariovienė I., Sirvydienė L., Tartilas J., Usonis J. Darbo teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 253.

⁵⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008-04-01 nutartis byloje Nr. A¹⁴⁶-473/08.

⁵⁷ Konstitucinio Teismo 2007-03-20 nutarimas byloje Nr. 32/06-49/06-57/06-58/06-59/06-60/06-61/06-62/06-65/06-66/06-67/06 // Valstybės žinios. 2007, Nr. 34-1244.

didžiausią minimalią mėnesinę algą, kurią kitiems dirbantiems asmenims atitinkamu laikotarpiu buvo (arba bus) nustaciusi Vyriausybė. Valstybė gali pasirinkti įvairias darbo apmokėjimo sistemas; nėra negalima ir tokia sistema, kai darbo užmokestis yra reguliuojamas taikant koeficientus, kurių pagrindu imamas tam tikras nustatytas dydis. Galimybė pasirinkti įvairias darbo apmokėjimo sistemas ir valstybės tarnybos teisinių santykių ypatumai, palyginti su darbo santykiais, suponuoja ir galimybę nustatyti skirtingas darbo apmokėjimo sistemas valstybės tarnautojams (taip pat kitų iš biudžeto finansuojamų institucijų darbuotojams) ir kitiems dirbantiems asmenims.

Kaip matyti tiek iš Konstitucinio Teismo, tiek iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pozicijos bei kaip buvo konstatuota šio darbo 2.1 skyriuje, valstybės tarnautojai aiškiai išskiriami į atskiros kategorijos asmenų (darbuotojų) grupę. Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio klausimai yra reglamentuojami atskiromis teisės normomis. Asmenų dirbančių pagal darbo sutartis darbo užmokestį reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai, kaip matyti iš Konstitucinio Teismo nutarimo, negali tiesiogiai sukurti valstybės tarnautojų lūkesčių, jog ir jų darbo užmokestis atitinkamai bus keičiamas ta pačia linkme. Mūsų nuomone, tokia Konstitucinio Teismo pozicija yra pagrįsta, kaip ir buvo nurodyta anksčiau, valstybės tarnautojai yra ypatinga asmenų grupė, atliekanti viešąsias funkcijas, todėl ir jų teisinę padėtį reglamentuojantys teisės aktai gali (ir turi) turėti išimčių iš bendro pobūdžio elgesio taisyklių. Kaip labai tiksliai nurodo Seimo atstovas Konstitucinio Teismo 2007-03-02 byloje, valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų, karių ir valstybės tarnautojų darbo užmokestis turėtų būti susietas ne su minimalia mėnesine alga, o su koku nors kitu dydžiu; būtent toks šių asmenų darbo užmokesčio susiejimas su minimalia mėnesine alga, kuris reiškia, kad sąvoka „minimalioji mėnesinė alga“ vartojama skirtingomis prasmėmis, sukelia painiavą ir skatina nepagrįstus darbuotojų lūkesčius, kad jų darbo užmokestis bus didinamas, nors tam nėra galimybių⁵⁸.

Iš aukščiau išdėstyto matyti, jog Konstitucinis Teismas pripažįsta valstybės tarnybos instituto specifiką bei yra aiškiai konstatavęs, jog norminiai teisės aktai, reglamentuojantys asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo užmokesčio dydį, valstybės tarnautojams netaikomi ir jų keitimas (minimalios mėnesinės algos didinimas) negali asmenims, dirbantiems valstybės tarnyboje, sukurti lūkesčių, jog ir jų darbo užmokestis didės.

2.2.1. Valstybės tarnautojų darbo užmokestį reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir teisėtų lūkesčių principas

⁵⁸ Ten pat.

Asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis, nėra saistomi konkretaus darbo užmokesčio dydžio, nustatyto norminiais teisės aktais, šių asmenų darbo užmokestis skiriasi priklausomai nuo konkrečios įmonės, kurioje dirbama, jos veiklos srities, darbo rezultatų ir k.t. Darbo užmokestis yra nustatomas darbuotojo ir darbdavio laisvu susitarimu, neribojant maksimalaus darbo užmokesčio dydžio. Šis sulygtas dydis vėliau gali būti pakeistas tik abiejų šalių susitarimu. Tuo tarpu valstybės tarnyboje iš esmės galioja priešinga taisyklė – valstybės tarnautojas negali derėtis dėl konkretaus atlyginimo dydžio – jis nustatomas ir keičiamas norminiais teisės aktais, šiems pakeitimams nereikalingas valstybės tarnautojo pritarimas. Todėl minėtas klausimas yra bene pats aktualiausias ir ypatingai šiuo metu sukelia labai daug diskusijų.

Nagrinėjant aukščiau nurodytą klausimą, mūsų nuomone, aktualiausias šaltinis yra Konstitucinio Teismo nutarimai, kuriuose ir buvo nagrinėta ši problema. Vienas iš pagrindinių tokių nutarimų yra priimtas Konstitucinio Teismo 2001-12-18⁵⁹. Šiame nutarime yra aptarti pagrindiniai (jau minėti ir kitose bylose) Konstitucinio Teismo suformuoti teisėtų lūkesčių principo postulatai bei pateiktas šio principo aiškinimas būtent valstybės tarnautojų teisėtų lūkesčių principo kontekste.

Kaip yra pasisakęs Konstitucinis Teismas, Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą apskritai reiškia, kad valstybės tarnautojų darbo užmokestis, kuris yra viena pagrindinių prielaidų realizuoti kitus teisėtus jų interesus, turi būti nustatomas įstatymu ir mokamas įstatymų nustatytu laiku. Iš prieš tai buvusio poskyrio matyti, jog ilgą laiką minėtas konstitucinis reikalavimas nebuvo realizuotas, t.y. tiek koeficiento vienetas, tiek netgi pats koeficientas⁶⁰ kurį laiką buvo nustatomi Vyriausybės nutarimais. Šiuo metu minėtas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinio reglamentavimo neatitikimas Konstitucijos reikalavimams yra ištaisytas, t.y. tiek koeficientai, tiek koeficiento vienetas yra nustatomi įstatymais. Tačiau, nepaisant teisės akto vietos teisės normų hierarchijos sistemoje, manytina, jog šių teisės normų pakeitimai turi būti atliekami vadovaujantis tokiais pačiais kriterijais – vienodai atsižvelgiant į teisėtų lūkesčių principo reikalavimus. Kaip yra pasisakęs Konstitucinis Teismas *teisėtų lūkesčių apsaugos principas reiškia, kad jei asmeniui pagal teisės aktus yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, tai jis ir turi būti mokamas nustatyta laiką*. Atsižvelgiant į šią nuostatą, darytina išvada, jog valstybės tarnautojų teisėti lūkesčiai nėra absoliutūs, t.y. jie gali tikėtis teisės aktais (kaip reikalauja Konstitucinis Teismas – įstatymu) nustatyto darbo užmokesčio mokėjimo tokį laiką, koks buvo nustatytas tame teisės akte. Tokia pozicija sutampa ir su teisės mokslininkų nuomone – kaip yra nurodę Sales. P ir

⁵⁹ Konstitucinio Teismo 2001-12-18 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 107-3885.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-08-27 nutarimas Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr.73-2257.

Steyn K.⁶¹, viešoji valdžia, kuri nustato tam tikrą politikos kursą, turi laikytis šio kurso be savavališkų nukrypimų. Šiuo metu Lietuvoje įstatymų leidėjas yra nustatęs valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo modelį Valstybės tarnybos įstatymo 24 str., t.y. ateinančių finansinių metų bazinis dydis, atsižvelgiant į praėjusių metų vidutinę metinę infliaciją (skaičiuojant nacionalinį vartotojų kainų indeksą) ir kitų vidutinio darbo užmokesčio viešajame sektoriuje dydžiui ir kitimui poveikį turinčių veiksnių įtaką, nustatomas nacionalinėje kolektyvinėje sutartyje. Nacionalinėje kolektyvinėje sutartyje sulygtą bazinį dydį tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas iki Seimo pavasario sesijos pabaigos. *Tvirtinamas naujas bazinis dydis negali būti mažesnis už esamą bazinį dydį, išskyrus atvejus, kai iš esmės pablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė.* Minėta nuostata iš esmės užkerta kelią keisti bazinį dydį link mažėjimo tendencijos. Galimybė mažinti bazinį dydį sietina su vienintele aplinkybe – esminiu valstybės ekonominės ir finansinės būklės pablogėjimu, todėl darytina išvada, jog bazinis dydis galioja tokio dydžio kokio yra (arba gali būti didinamas) tol, kol iš esmės nepablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė. Sąvokos „iš esmės pablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė“ aiškinimas jau buvo pateiktas Konstitucinio Teismo, sprendžiant Lietuvos Respublikos teismų įstatymo⁶² 11 straipsnio 3 dalies atitiktį Konstitucijai. Pareiškėjas – Vilniaus apygardos administracinis teismas kėlė klausimą, ar galima mažinti teisėjo darbo užmokestį, kai iš esmės pablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė. Pareiškėjo nuomone, toks teisinis reguliavimas yra nekonkretus, nes valdžios institucijoms leidžiama bet kokią būtinumą mokėti tam tikras biudžeto lėšas interpretuoti kaip valstybės finansinės būklės pablogėjimą. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad ši Teismų įstatymo nuostata aiškintina kaip *reiškianti esminį valstybės ekonominės ir finansinės būklės pakitimą, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonominės krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis.* Esant tokioms aplinkybėms paprastai turėtų būti peržiūrimas ir mažinamas visų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų biudžetinis finansavimas, taip pat įvairių iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų finansuojamų sričių finansavimas.

Minėtas Konstitucinio Teismo nutarimas iš esmės patvirtina, jog aplinkybė, kai „iš esmės pablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė“ yra pagrindas keisti teisinį valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dydžio reglamentavimą. Esminis valstybės ekonominės ir finansinės būklės pablogėjimas, pasak Konstitucinio Teismo, yra sietinas su tokiomis aplinkybėmis kaip *ekonominės krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.* Lietuvoje ekonominės krizės faktas buvo konstatuotas Penkioliktosios Vyriausybės programoje, kuri buvo patvirtinta Seimo

⁶¹ Sales. P and Steyn K. Legitimate Expectations in English Public Law: An Analysis // Public Law. 2004 (15). P. 564.

⁶² Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 17-649.

2008-12-09 nutarimu⁶³. Šioje programoje buvo konstatuota: „*Penkioliktoji Vyriausybė suvokia, kad artimiausios trukmės laikotarpiu svarbiausias uždavinys bus ekonomikos krizės ir jos pasekmių suvaldymas. Be sėkmingo Krizės įveikimo plano įgyvendinimo likusią Vyriausybės programą įgyvendinti bus tiesiog neįmanoma*“. Vyriausybės programoje konstatuota ekonominės krizės aplinkybė bei minėtas 2006-03-28⁶⁴ Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriame buvo nurodyta, jog *iš esmės pablogėjus valstybės ekonominei ir finansinei būklei*, leistina mažinti valstybės tarnautojų ir kitų asmenų, gaunačių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto, atlyginimus, sudarė pagrindą Vyriausybei teikti įstatymų leidėjui įstatymų projektus dėl bazinio dydžio mažinimo, t.y. 2009 metais bazinis dydis buvo sumažintas nuo 490 Lt iki 475 Lt, 2010 metais nuo 475 Lt iki 450 Lt. Kaip buvo nurodyta anksčiau, Konstitucinis Teismas yra pasisakęs, *jog jei asmeniui pagal teisės aktus yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, tai jis ir turi būti mokamas nustatytą laiką*. Kaip aiškinti sąvoką „*nustatytą laiką*“ Konstitucinis Teismas minėtame nutarime nedetalizavo: ar ji turėtų būti siejama tik su kalendoriniu laiku, ar su tam tikromis aplinkybėmis, kurios gali įvykti (arba neįvykti) ateityje. Iš dabartinio teisinio reglamentavimo matyti, jog bazinio dydžio mažinimas yra sietinas su esmine sunkia ekonomine ir finansine padėtimi, kurią sąlygojo ekonominė krizė – kas ir buvo konstatuota, tvirtinant Penkioliktosios Vyriausybės programą. Atkreiptinas dėmesys, jog konstatuotos esminės sunkios ekonominės ir finansinės padėties aplinkybės iš esmės yra vertinamojo pobūdžio, t.y. nėra vieno universalaus teisės akto, kuris leistų atriboti įprastą ir esminį valstybės ekonominės ir finansinės padėties pablogėjimą bei nustatytą, kas yra būtent esminis valstybės ekonominės ir finansinės padėties pablogėjimas ir kuriuo būtų sistemiškai vadovaujama įvairiais ekonominio ciklo etapais.

Kadangi pagrindas mažinti Valstybės tarnautojų darbo užmokestį buvo Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2 d. nurodytos aplinkybės, kurių egzistavimas buvo konstatuotas priėmus norminį teisės aktą, t.y. Seimui nutarimu patvirtinus Penkioliktosios Vyriausybės programą, manytina, jog šių aplinkybių pabaiga turėtų būti taip pat norminio teisės akto priėmimas, kuriame būtų konstatuota, jog valstybėje pasibaigė esminė sunki ekonominė ir finansinė padėtis. Pažymėtina, jog Vyriausybė 2011-04-27 priėmė nutarimą Nr. 491 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2011 metų programos ir nacionalinės reformų darbotvarkės“⁶⁵, kuriuo buvo patvirtinta Lietuvos konvergencijos 2011 metų programa. Minėtos programos ketvirtojo skirsnio 12 p. nurodyta: „*Lietuvos ekonominė būklė gerėja. Nuo 2008 metų pabaigos iki 2010 metų I ketvirčio trukęs ūkio nuosmukis baigėsi*“. Atsižvelgiant į šią nuostatą, kuri

⁶³ Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. IX-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.

⁶⁴ Konstitucinio Teismo 2006-03-28 nutarimas byloje Nr. 33/03 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 36-1292

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-04-27 nutarimas Nr. 491 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2011 metų programos ir nacionalinės reformų darbotvarkės“ // Valstybės žinios. 2011, Nr.54-2596.

vienareikšmiškai deklaruoja, jog valstybės ekonominė ir finansinė būklė iš esmės neblogėja, o ūkio nuosmukis baigėsi 2010 m. I ketvirtyje, darytina išvada, jog nebeliko Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2 d. nustatytos aplinkybės, kuri buvo pagrindas mažinti bazinį dydį, kuris tiesiogiai įtakoja patį valstybės tarnautojų darbo užmokestį, todėl manytina, jog ir valstybės tarnautojų darbo užmokestis turėtų būti atstatytas bent į tokį dydį, kuris buvo prieš esminę valstybės sunkią ekonominę ir finansinę padėtį, t.y. bazinis dydis turėtų būti padidintas nuo 450 Lt iki 490 Lt ar daugiau.

Tačiau net ir konstatavus, jog ūkio nuosmukis baigėsi, masinio informavimo priemonėse publikuojamus teigiamus Lietuvos ūkio rezultatus, valstybės tarnautojų darbo užmokesčio atstatymo bent į 2008 m. lygį (buvusį iki ekonominio nuosmukio pradžios) klausimo nagrinėjamas delsimas ir vis dažniau pasisakoma, jog artimiausiu laiku tokio žingsnio žengti neplanuojama⁶⁶.

Apibendrinant aukščiau išdėstyta, darytina išvada, jog teisėtų lūkesčių principas, reglamentuojant valstybės tarnautojų darbo užmokestį, reiškia, kad jei asmeniui pagal teisės aktus yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, tai jis ir turi būti mokamas nustatyta laiką. Konstitucinis pagrindas, kuris yra įtvirtintas ir Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2 d., mažinti valstybės tarnautojų darbo užmokestį (jo sudėtinę dalį – bazinį dydį) yra *iš esmės pablogėjusi valstybės ekonominė ir finansinė būklė*. Kas yra būtent esminis valstybės ekonominės ir finansinės padėties blogėjimas ir kuo jis skiriasi nuo įprasto ekonomikos ciklo dabartinis teisinis reglamentavimas neatiboja. Tačiau netgi Vyriausybei konstatavus, jog ekonominis nuosmukis baigėsi, o šalies ūkis auga, valstybės tarnautojų darbo užmokesčio atstatymo klausimas į prieškrizinį lygį (2008 m., kai bazinis dydis buvo 490 Lt) nenagrinėjamas, kas suponuoja išvadą, jog valstybės institucijų neveikimas pažeidžia valstybės tarnautojų teisėtus lūkesčius.

Pažymėtina, kad, kaip ir yra pasisakęs Konstitucinis Teismas 2001-07-12 nutarime⁶⁷, teisėtų lūkesčių principas nereiškia, jog valstybės tarnautojams atlyginimas už darbą, kuris mokamas iš valstybės biudžeto ar savivaldybės biudžetų lėšų, apskritai negali būti mažinamas, tačiau tai gali būti daroma tik išimtiniais atvejais ir tik jei yra būtina siekiant apsaugoti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Kaip matyti iš Valstybės tarnybos įstatymo 24 str., šiuo metu įstatymų leidėjas šį išimtinį atvejį sieja su *iš esmės pablogėjusia valstybės ekonomine ir finansine būkle*. Tačiau net ir tokiais išimtiniais, kaip nurodo Konstitucinis Teismas, bei buvo akcentuota šio darbo 1.3 poskyryje, cituojant teisės mokslininko Shantimal Jain pateiktą teisėtų lūkesčių principo sampratą, jog teisėti lūkesčiai atsiranda tada, kai viešojo

⁶⁶ Vilniaus miesto policijos darbuotojų profesinė sąjunga // <http://www.vpp.lt/web/naujienos/633-svarstymai-kelti-bazin-alg-dar-lieka-seime-iki-rudens>; jungimosi laikas 2011-10-02.

⁶⁷ Konstitucinio Teismo 2001-07-12 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 62-2276.

valdžia įtikina asmenį, kad susiformavusi tam tikra praktika, pagal kurią asmuo gauna tam tikrą naudą, ir toliau tęsis, seka, kad asmuo pagal tam tikrą reguliavimą įgyjęs tam tikras teises ir toliau jomis naudosis ir jos negalės būti panaikintos, *nebent atsiranda svarbus viešasis interesas, kuris reikalauja apriboti tokio asmens teises*, apmokėjimas už darbą visais atvejais negali būti mažinamas pažeidžiant Konstitucijoje įtvirtintą pusiausvyrą tarp asmens ir visuomenės interesų, t.y. privalo būti įgyvendintas proporcingumo principas. Pažymėtina ir tai, kad apmokėjimas už darbą negali būti mažinimas tik atskiroms darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės biudžeto ar savivaldybių biudžetų lėšų, kategorijoms. Teisėtų lūkesčių principas reiškia ir tai, kad apmokėjimo už darbą mažinimas turi atitikti konstitucinį proporcingumo principą.

Konstitucinis Teismas 2001-07-12⁶⁸ nutarime yra konstatavęs, kad pagal teisėtų lūkesčių principą teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų bei normų, būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių. Sistemiškai vertinant 2001-12-18⁶⁹, 2001-07-12⁷⁰ Konstitucinio Teismo nutarimus, teisės doktrinoje pateiktą teisėtų lūkesčių principo sampratą bei tiek Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, tiek teisės doktrinoje formuojamą valstybės tarnybos sąvoką bei valstybės tarnautojų vaidmenį valstybės valdyme – darytina išvada, jog įstatymas, gali nustatyti konkrečias sąlygas, kada gali būti mažinamas valstybės tarnautojų darbo užmokestis. Mūsų nuomone, šios sąlygos turėtų būti tokie kriterijai, kurie galėtų būti palyginti su prieš tai buvusiu būkle, jog būtų galima nustatyti, ar jau išnyko pagrindas mažinti valstybės tarnautojų darbo užmokestį.

2.2.2. Valstybės tarnautojų priedus reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir teisėtų lūkesčių principas

Vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymo 23 str., valstybės tarnautojo darbo užmokestį sudaro šios dalys: pareiginė alga; priedai; priemokos, apmokėjimas už darbą poilsio ir švenčių dienomis, nakties bei viršvalandinį darbą ir budėjimą. Viena iš kintamųjų karjeros valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dalių yra pareiginės algos priedas.

⁶⁸ Konstitucinio Teismo 2001-07-12 nutarimas // Valstybės žinios. 2001-07-18, Nr. 62-2276.

⁶⁹ Konstitucinio Teismo 2001-12-18 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 107-3885.

⁷⁰ Konstitucinio Teismo 2001-07-12 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 62-2276.

Valstybės tarnybos įstatymo 25 str. nustato valstybės tarnautojams mokamų priedų rūšis, vienas iš jų už kvalifikacinę klasę arba kategoriją (mokamas statutiniams valstybės tarnautojams). Valstybės tarnybos įstatymo 22 ir 22⁽¹⁾ straipsniai reglamentuoja kvalifikacinių klasių už kurias mokamas priedas suteikimo tvarką. Jeigu tiesioginis vadovas valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą įvertina labai gerai, tai valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą vertina vertinimo komisija. Jei minėtos komisijos sprendimas bus įvertinti valstybės tarnautojo veiklą labai gerai, tuomet šiam valstybės tarnautojui, vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymo 14 str. 3 p., gali būti suteikiama kvalifikacinė klasė. Pažymėtina, jog Valstybės tarnybos įstatymas nenumato galimybės suteikti kvalifikacinės klasės ribotam laikui – kvalifikacinė klasė gali būti panaikinama tik valstybės tarnautojo tarnybinės veiklos vertinimo komisijai valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą įvertinus – patenkinamai arba nepatenkinamai.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą teisinį reglamentavimą, darytina išvada, jog kvalifikacinės klasės suteikimas arba jos atėmimas priklauso tik nuo pačio valstybės tarnautojo darbo rezultatų. Kitas svarbus aspektas yra pačio priedo už kvalifikacinę klasę dydis. Priedas už kvalifikacinę klasę, remiantis Valstybės tarnybos įstatymo 25 str. 3 d., yra sietinas su pareiginės algos dydžiu, t.y. priedas už konkrečią kvalifikacinę klasę yra išreiškiamas pareiginės algos procentine išraiška. Taigi jeigu įstatymų leidėjas nusprendžia keisti bazinį dydį, tai lemia pareiginės algos pokytį ir tuo pačiu pasikeičia priedo už kvalifikacinę klasę dydis. Jei bazinis dydis keičiamas, nepažeidžiant valstybės tarnautojų teisėtų lūkesčių, tai manytina, jog ir priedo už kvalifikacinę klasę pokytis bus teisėtas.

Tačiau būtina atkreipti dėmesį, jog Vyriausybei ir Seimui konstatavus sunkią valstybės ekonominę ir finansinę padėtį bei ėmus vykdyti taupymo politiką, kuri, kaip jau buvo minėta, tiesiogiai paveikė ir valstybės tarnautojus, buvo mažintas ne tik bazinis dydis, bet ir priedo už kvalifikacinę klasę dydis – jų procentinė išraiška nuo pareiginės algos. Šio mažinimo pagrindas buvo 2009-07-17 priimtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymas⁷¹, kurio 1 str. numatė pakeisti Valstybės tarnybos įstatymo 25 str. 3 d. ir nustatyti, jog priedas už trečią kvalifikacinę klasę sudaro 10 procentų pareiginės algos, už antrą kvalifikacinę klasę – 20 procentų pareiginės algos, už pirmą kvalifikacinę klasę – 30 procentų pareiginės algos. Minėtas teisinis reglamentavimas turėjo galioti iki 2011 m. sausio 1 d., o po šios datos atstatytos senosios priedo už kvalifikacinę klasę procentinės išraiškos, t.y. priedas už trečią kvalifikacinę klasę - 15 procentų pareiginės algos, už antrą kvalifikacinę klasę – 30 procentų pareiginės algos, už pirmą kvalifikacinę klasę – 50 procentų pareiginės algos.

⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 91-3918.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstyta, darytina išvada, jog priedų mažinimas už kvalifikacinę klasę iš esmės neturėjo įstatyminio pagrindo. Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 1 d. nustato, jog *tvirtinamas naujas bazinis dydis negali būti mažesnis už esamą bazinį dydį, išskyrus atvejus, kai iš esmės pablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė*. Kaip ir buvo minėta anksčiau, bazinio dydžio pokytis keičia priedo dydį, tačiau pagal pateiktą Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 1 d. citatą *iš esmės pablogėjusi valstybės ekonominė ir finansinė būklė* nėra pagrindas keisti pačio priedo už kvalifikacinę klasę procentinės išraiškos. Priedų už kvalifikacinę klasę mažinimo teisinis pagrindimas galėtų būti ieškomas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, t.y. būtų galima remtis Konstitucinio 2006-03-28 Teismo nutarimu⁷², kuriame buvo pasisakyta, jog iš esmės pablogėjus valstybės ekonominei ir finansinei būklei ir valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei ir finansinei padėčiai, paprastai turėtų būti peržiūrimas ir mažinamas visų valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų biudžetinis finansavimas, taip pat įvairių iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų finansuojamų sričių finansavimas. Manytina, jog aukščiau pateikta Konstitucinio Teismo nutarimo formuluotė (prieš tai ją sukonkretinant, kas ir buvo minėta prieš tai buvusiam šio darbo poskyryje) gali būti teisinis pagrindas mažinti bet kurią valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dalį nurodytą Valstybės tarnybos įstatymo 23 str. Kodėl minėtas pagrindas mažinti valstybės tarnautojų darbo užmokesčių pagal Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2 d. yra taikytinas tik baziniui dydžiui, kuris lemia pareiginės algos dydį, bet ne visoms darbo užmokesčio sudėtinėms dalims, lieka neaišku, tačiau manytina, jog, siekiant suteikti daugiau aiškumo šiuo metu pasirinktai valstybės tarnautojų teisėtų lūkesčių ribojimo sistemai, būtina valstybės pasirinktą *iš esmės pablogėjusią valstybės ekonominės ir finansinės būklės* koncepciją ne tik konkretizuoti bet ir aiškiai nurodyti, jog ji taikoma visam valstybės tarnautojo darbo užmokesčiui, kas panaikintų šiuo metu atsiradusį neaiškumą.

Minėto Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 str. ir 1 priedo pakeitimo įstatymo⁷³ 4 str. nustatė, jog priedo už kvalifikacinę klasę ribojimas galios iki 2011-01-01. Manytina, jog tokiu reglamentavimu įstatymų leidėjas aiškiai nurodė priedo už kvalifikacinę klasę sumažinimo terminą. Toks reglamentavimas, mūsų nuomone, atitinka Lietuvos Konstitucinio Teismo aiškinimą, jog *teisėtų lūkesčių apsaugos principas reiškia, kad jei asmeniui pagal teisės aktus yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, tai jis ir turi būti mokamas nustatytą laiką*. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, jog įstatymų leidėjas 2010-06-30 priėmė Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 1 priedo pakeitimo įstatymo 3

⁷² Konstitucinio Teismo 2006-03-28 nutarimas byloje Nr. 33/03 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 36-1292.

⁷³ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 91-3918

straipsnio pakeitimo įstatymą⁷⁴, kurio 1 str. nustato: „Pakeisti 3 straipsnio 2 dalį ir ją išdėstyti taip: „2. Šio įstatymo 2 straipsnis įsigalioja 2012 m. sausio 1 d.“, t.y. pratęsė priedo už kvalifikacinę klasę sumažinimo galiojimą dar vienerius metus.

Apibendrinant, aukščiau išdėstyta teisinį reglamentavimą, mūsų nuomone, jis kelia pagrįstas abejones dėl įstatymo leidėjo priimamų teisės aktų atitikties konstituciniam teisėtų lūkesčių principui. Pirmiausia priedų, kurie yra sudedamoji valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dalis, mažinimo tiesiogiai nenumato Valstybės tarnybos įstatymas. Toks teisinio reglamentavimo trūkumas gali būti ištaisytas nustatant ne tik, kada gali būti mažinamas bazinis dydis, bet kada gali būti apskritai mažinamas visas valstybės tarnautojų darbo užmokestis. Antra, matyti, jog įstatymų leidėjas jau antrą kartą pratęsė priedo už kvalifikacinę klasę procentinės išraiškos sumažinimą dar vieneriems metams. Kadangi nėra visiškai aišku kokių pagrindų buvo sumažintas minėtas priedas, tampa nebeaišku, kiek laiko įstatymų leidėjas gali pratęsinėti minėtą sumažinimą ir kiek laiko gali egzistuoti šis neapibrėžtas pagrindas.

2.2.3. Valstybės tarnautojų pareiginių algų koeficientus reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir teisėtų lūkesčių principas

Valstybės tarnybos įstatymo 23 str., nustatantis valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sudedamąsias dalis, neįtvirtina pareiginės algos koeficiento kaip minėto užmokesčio komponento. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, jog pareiginės algos koeficientas (kaip ir bazinis dydis) yra vienas iš pagrindinių kintamųjų, kurie įtakoja valstybės tarnautojo pareiginės algos dydį, o šis sąlygoja priedų ir priemokų dydį. Atsižvelgiant į tokią minėtų dydžių tarpusavio priklausomybę, manytina, jog tikslinga apžvelgti Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimus, susijusius su pareiginės algos koeficientų dydžių nustatymu.

Valstybės tarnautojų pareiginių algų koeficientai pastaruoju buvo mažinti 2009-07-17 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymu⁷⁵. Pagal minėtą pakeitimą valstybės tarnautojų, dirbančių 11-20 kategorijos pareigybėse, pareiginių algų koeficientai buvo sumažinti. Vertinant šį pakeitimą per teisėtų lūkesčių principo prizmę, būtina atsakyti, ar pareiginės algos koeficiento mažinimas turi įstatiminį pagrindą, t.y. ar šį koeficientą įstatymas leidžia keisti, jei leidžia – kokiomis sąlygomis. Iš Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2 d. akivaizdu, jog įstatymų leidėjas yra numatęs pagrindą, kada gali keisti bazinį

⁷⁴ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 1 priedo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 82-4297.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 91-3918.

dydį – iš esmės pablogėjus valstybės ekonominei ir finansinei būklei. Valstybės tarnybos įstatymas nenumato pagrindų, kuriems esant, galėtų būti keistini pareiginės algos koeficientai.

Kaip ir buvo konstatuota šio poskyrio įžangoje, pareiginės algos koeficientas yra tas kintamasis, kuris tiesiogiai įtakoja valstybės tarnautojo pareiginės algos dydį, o šis priedų ir priemonų apimtį. Manytina, jog plačiaja prasme pareiginės algos koeficiento dydžio pakeitimai turėtų būti atliekami atsižvelgiant į teisėtų lūkesčių principą, t.y. keičiant šį koeficientą turi būti laikoma, jog tiesiogiai keičiamas ir visas valstybės tarnautojo darbo užmokestis, todėl atliekant tokius veiksmus įstatymų leidėjas turėtų atsižvelgti į tokius Konstitucinio Teismo nustatytus imperatyvus kaip užtikrinti atlyginimo mokėjimą nustatytą laiką, mažinti minėtą dydį tik esant konstituciniam pagrindui (kai iš esmės pasikeičia valstybės ekonominė ir finansinė būklė). Nagrinėjamu atveju susiklosto analogiška padėtis kaip ir nurodyta prieš tai buvusiam skyriuje, t.y. nors Konstitucinis Teismas savo nutarimuose vartoja darbo užmokesčio sąvoką ir nesieja jos su tam tikromis atskiromis dalimis, pavyzdžiui, bazinis dydis, ir leidžia mažinti visą darbo užmokestį esant tam tikroms aplinkybėms, tačiau įstatymų leidėjas Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2. d. yra nustatęs tik bazinio dydžio mažinimo galimybę valstybėje susiklosčius esminei sunkiai ekonominei ir finansinei padėčiai. Pažymėtina, jog praktikoje, kaip matyti iš šio ir prieš tai buvusio poskyrio, įstatymų leidėjas valstybės tarnautojų darbo užmokestį riboja plačiaja prasme, tačiau Valstybės tarnybos įstatyme numatyta tik viena iš jo komponentų (bazinio dydžio) mažinimo galimybė, todėl susiklosto situacija, jog viena vertus įstatymo lygmeniu valstybė įtikina valstybės tarnautojus, jog, susiklosčius iš esmės sunkiai ekonominei ir finansinei padėčiai, galės būti mažinama tik viena dalis jų darbo užmokesčio, tačiau praktikoje vadovaujasi žymiai platesne darbo užmokesčio sąvoka (kaip ir Konstitucinis Teismas). Atsižvelgiant į tokią situaciją, manytina, jog pagal Konstitucinio Teismo suformuotą praktiką, įstatymų leidėjas, esant tam tikroms aplinkybėms, gali mažinti visas valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dalis ar dydžius, kurie įtakoja šias dalis, tačiau būtų tikslinga tokią galimybę perkelti į Valstybės tarnybos įstatymą. Situacija, kai įstatymų leidėjas Valstybės tarnybos įstatyme nustato, jog iš esmės pablogėjus valstybės ekonominei ir finansinei būklei gali būti mažinamas tik bazinis dydis, suponuoja prielaidas, jog valstybė pasirenka valstybės tarnautojų darbo užmokesčio keitimo formulę tik per vieną kintamąjį (bazinį dydį), todėl praktikoje įtvirtintas visų darbo užmokesčio formulės kintamųjų keitimas iš esmės prieštarauja galiojantiems teisės aktams ir įstatymų leidėjas turėtų šį neatitikimą ištaisyti.

2.3. Valstybės tarnautojų ir asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, socialinių garantijų teisinis santykis

Neabejotina, jog valstybės tarnyboje dirbančiam asmeniui, darbo užmokestis yra pagrindinis pragyvenimo šaltinis, todėl jo pokyčiai (ypatingai į mažesniąją pusę) visuomet sukelia diskusijas. Tačiau, kaip nurodo Aušra Vaisvalaičiūtė, remiantis įvairiose šalyse, pavyzdžiui, Danijoje, Suomijoje, Belgijoje ar Lietuvoje atliktų valstybės tarnautojų motyvacijos tyrimų duomenimis, akivaizdu, kad socialinės garantijos taip pat yra vienas svarbiausių ir patraukliausių motyvuojančių veiksnių tiek esamiems valstybės tarnautojams, tiek pretenduojantiems jais tapti⁷⁶. Todėl šiame poskyryje bus siekiama aptarti valstybės tarnautojams suteiktas socialines garantijas bei galimybes jas keisti atsižvelgiant į teisėtų lūkesčių principą.

Valstybės tarnybos įstatymas nepateikia aiškios socialinių garantijų savokos, tačiau pirmasis straipsnis aiškiai nustato, jog vienas iš šio įstatymo reglamentavimo objektų valstybės tarnautojų socialinės garantijos. Valstybės tarnybos įstatymo 5 str. nustato: „*Darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglementuoja šis Įstatymas.*“. Iš minėto straipsnio turinio akivaizdu, jog valstybės tarnautojai gali įgyti socialines garantijas tiek Valstybės tarnybos įstatymo, tiek kitų teisės aktų pagrindu (tarp jų ir tų, kurie taikomi asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis).

Žvelgiant struktūriškai į valstybės tarnybos įstatymą, matyti, jog VIII jo skirsnis reglamentuoja valstybės tarnautojų socialines ir kitas garantijas. Šiame skirsnyje yra aštuoni straipsniai, kurie tiesiogiai reglamentuoja valstybės tarnautojų *socialines garantijas* (arba duoda blanketines nuorodas į kitus teisės aktus). Atsižvelgiant į minėtas teisės normas, šias socialines garantijas galima sugrupuoti į tris kategorijas:

- Atostogos;
- Išėtinės išmokos ir kompensacijos;
- Socialinis draudimas, sveikatos draudimas ir pensijos.

Apimties prasme Valstybės tarnybos įstatyme plačiai nereglementuota, bet bene daugiausiai diskusijų sukelia trečioji kategorija, t.y. socialinis draudimas, sveikatos draudimas ir pensijos. Valstybės tarnybos įstatymo 40 str. nustato: „Valstybės tarnautojai privalomai draudžiami valstybiniu socialiniu draudimu ir privalomuoju sveikatos draudimu Valstybinio socialinio draudimo ir kitų atskiras valstybinio socialinio draudimo rūšis reglamentuojančių įstatymų ir Sveikatos draudimo įstatymo nustatyta tvarka bei sąlygomis.“. Valstybės tarnautojams skiriama ir mokama valstybinė socialinio draudimo pensija pagal Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymą.“. Atsižvelgiant į minėtos normos struktūrą, darytina išvada, jog ji yra blanketinė, t.y. duodama nuoroda į kitus teisės aktus, o pats Valstybės

⁷⁶ Vaisvalavičiūtė A. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos: Europos Sąjungos šalių patirtis // VIEŠOJI Viešoji politika ir administravimas. 2009, Nr. 27. P.23.

tarnybos įstatymas tiesiogiai nepretenduoja reglamentuoti šių santykių. Tokia teisės akto struktūra leidžia suponuoti pradinę išvadą, jog dalies pačių reikšmingiausių socialinių garantijų prasme valstybė nenori išskirti valstybės tarnautojų iš asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, tarpo – kas iš esmės yra priešinga darbo užmokesčio prasme. Tokia situacija iš pirmo žvilgsnio atrodo paradoksali: darbo užmokesčio teisinio reglamentavimo prasme valstybės tarnautojai tiek įstatymų leidėjo, tiek teismų praktikos atskirti nuo asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, tačiau pagrindinių socialinių garantijų prasme jiems yra taikomas toks pats teisinis reglamentavimas kaip ir asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis. Manytina, jog tokia situacija gali būti paaiškinta tokiais argumentais.

Kaip nurodo V. Tiažkijus, valstybės tarnyba yra kompleksinis teisės institutas, kuriam priklauso konstitucinės, administracinės ir darbo teisės normos⁷⁷, t.y., plačiąja prasme valstybės tarnyba vis vien išlieka darbo santykiais, tačiau dėl jos specifikos tam tikros šių santykių dalys yra reglamentuotos tam specialiai sukurtomis teisės normomis, o kita dalis gali būti reglamentuota bendrosiomis teisės normomis, kurios taikytinos tiek asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartį, tiek valstybės tarnautojams. Kalbant apie socialines garantijas, manytina, jog būtent dalis šių teisės normų iš esmės yra bendros tiek valstybės tarnautojams, tiek asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis. Manytina, jog toks bendrumas galėtų būti paaiškintas pirmiausia Konstitucijos nuostatomis. Kaip konstatavo Konstitucinis Teismas 1997-03-12 nutarime, socialinio aprūpinimo priemonės išreiškia visuomenės solidarumo idėją, padeda asmeniui apsisaugoti nuo galimų socialinių rizikų.⁷⁸ Kaip nurodo A. Guogis, valstybės socialinis draudimas – valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti apdraustiesiems gyventojams, taip pat teisės aktų numatytais atvejais apdraustųjų šeimų nariams gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų, jei jie negali dėl teisės aktuose nurodytų priežasčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų ir dėl teisės aktuose nurodytų priežasčių turi papildomų išlaidų.⁷⁹

Kaip matyti tiek iš Konstitucinio Teismo nutarimo, tiek iš teisės mokslininkų pateikiamos nuomonės, socialinės garantijos yra glaudžiai susijusios su viešuoju interesu, t.y. valstybė šiuose santykiuose iš esmės nenumato dispozityvumo principo. Šiuo atveju, nesvarbu pagal kokius santykius (darbo ar valstybės tarnybos) asmuo gavo pajamas ir mokėjo mokesčius – visuomenės solidarumas, bendrosios vertybės ir Konstitucijos nuostatos, reikalauja tiek dirbantiems pagal darbo sutartį, tiek valstybės tarnautojams įgyti socialines garantijas.

⁷⁷ Tiažkijus V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai // *Justitia*. 2004, Nr. 1 (49). P. 49.

⁷⁸ Konstitucinio Teismo 1997-03-12 nutarimas // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 23-546.

⁷⁹ Bitinas A., Tartilas J., Litvaitienė J. Socialinės apsaugos teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011. P.132.

Apibendrinant aukščiau išdėstytą, darytina išvada, jog dalis valstybės tarnautojų ir asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, socialinių garantijų yra identiškos - reglamentuojamos tais pačiais teisės aktais. Socialinių garantijų bendrumas, suponuoja išvadą, jog jos negali būti kategoriškai priskirtinos arba valstybės tarnybos institutui arba darbo teisei. Teisės aktų, reglamentuojančių asmenų socialines garantijas, pakeitimai gali paveikti tiek dirbančių pagal darbo sutartis, tiek valstybės tarnautojų, tiek visiškai nedirbančių asmenų subjektines teises ir pareigas, todėl manytina, jog šiame kontekste valstybės tarnautojai negali turėti specifinių teisėtų lūkesčių, kuomet keičiami socialines garantijas reglamentuojantys teisės aktai, kurių negalėtų įgyti kiti asmenys, neturintys valstybės tarnautojo teisinio statuso.

2.3.1. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos ir teisėti lūkesčiai

Valstybės tarnyboje dirbančių asmenų korpusas yra įvairiarūšis, t.y. valstybės tarnautojo statusą turintys asmenys, vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymo 6 str., yra grupuojami į karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, įstaigų vadovų, statutinių valstybės tarnautojų grupes. Nors visi šie asmenys yra valstybės tarnautojai, bet jų teisių ir pareigų apimtis yra skirtinga: vienas iš šių skirtumų yra įstatymais suteiktų socialinių garantijų apimtis, t.y. nors valstybės tarnautojai turi dalį tokių pačių socialinių garantijų kaip asmenys, dirbantys pagal darbo sutartis, tačiau kita dalis yra reglamentuota atskirais teisės aktais. Taip pat netgi pačiame Valstybės tarnybos įstatyme ne visos socialinės garantijos sutampa su tomis, kurios suteiktos asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis (pavyzdžiui kasmetinių atostogų trukmė).

Toks socialinių garantijų skirtingumas vertinamas įvairiai: viena vertus pripažįstama, jog dėl darbo specifikos valstybės tarnautojai ir atskiros jų grupės gali turėti papildomų socialinių garantijų, kita vertus reiškiamą nuomonę, jog socialinių garantijų prasme valstybės tarnyba turėtų būti unifikuojama. Kaip nustatyta Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projekte, valstybės tarnyba turėtų būti orientuojama į privačiame sektoriuje teikiamas socialines garantijas (suvienodinti Valstybės tarnybos įstatymo normas dėl socialinių garantijų su Darbo kodekso normomis)⁸⁰. Artima nuomonė yra ir dėl statutinių valstybės tarnautojų socialinių garantijų: nors šios grupės valstybės tarnautojų socialinių garantijų neplanuojama suvienodinti su asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, socialinėmis garantijomis, tačiau Vyriausybė 2010-06-21 pritardama statutinės valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo tobulinimo gairėms, aiškiai

⁸⁰ Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projektas // http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22364&p_org=18&p_fix=n&p_gov=; jungimosi laikas 2011-10-22.

išreiškė valią pertvarkyti statutinių valstybės tarnautojų socialinių garantijų sistemą. Kaip ir buvo konstatuota minėtame dokumente, būtina išgryninti funkcijas, panaikinti nepagrįstą konkurenciją tarp atskirų statutinių institucijų, sumažinti tokių tarnautojų skaičių, *įvesti vieningą užmokesčio, socialinių ir kitų garantijų reguliavimą*.⁸¹

Iš aukščiau išdėstyto, akivaizdu, jog artimiausiu laiku yra planuojama valstybės tarnautojų (visų jų rūšių) socialinių garantijų sistemos pertvarka. Atsižvelgiant į šio darbo apimties ribotumą toliau bus aptariama, kokia yra Konstitucinio Teismo praktika valstybės tarnautojų socialinių garantijų teisinio reglamentavimo klausimais teisėtų lūkesčių principo kontekste bei kokios galimybės įgyvendinti tokių garantijų reformą nepažeidžiant teisėtų lūkesčių principo.

Kalbant apie valstybės tarnautojų socialines garantijas, manytina, jog jos teisėtų lūkesčių principo prasme, lygynant su darbo užmokesčiu, turi ypatingą specifiką. Valstybės tarnautojas dirbdamas ilgą laiką gali visai neturėti poreikio pasinaudoti tam tikra socialine garantija, pavyzdžiui, jis nesuserga, nesužalojamas tarnybos metu, dėl objektyvių priežasčių jam tam tikra socialinė garantija tuo metu nepriklauso (bet priklausys ateityje) (pavyzdžiui, pareigūnų valstybinė pensija). Taigi socialinių garantijų ypatingas pobūdis pasireiškia ir tuo, jog asmuo jomis naudojasi tuomet, kai yra labiausiai pažeidžiamas ir jam reikalinga valstybės parama. Asmuo stodamas į valstybės tarnybą turi galimybę susipažinti su jo statusą reglamentuojančiais teisės aktais: sužinoti savo pareigas, teises, darbo užmokesčio dydį bei socialines garantijas. Toks asmuo dirbdamas ilgą laiką, kaupdamas valstybės tarnautojo darbo stažą ima pagrįstai tikėtis, jog po tam tikro laiko arba įvykus tam tikram įvykiui gaus valstybės paramą, kitaip tariant įgyja teisėtus lūkesčius. Tačiau, kaip jau buvo minėta, teisės sistemai yra būdingas dinamiškumas, t.y. visuomeniniai santykiai keičiasi, todėl ir teisės normos turi atitinkamai prisitaikyti prie tuo metu vykstančių socialinių pokyčių, todėl neišvengiamai iškyla teisėtų lūkesčių apsaugos principo problema.

Vertinant galimybes keisti valstybės tarnautojų socialinių garantijų teisinį reglamentavimą, būtina pažymėti, jog valstybė privalo vykdyti priimtus įsipareigojimus asmeniui. Kaip yra ne kartą konstatavęs Konstitucinis Teismas, asmenys, kurie pagal įstatymą įgijo tam tikras teises, turi teisę pagrįstai tikėtis, kad šios teisės nustatyta laiką bus išlaikytos ir įgyvendinamos. Tačiau kartu pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas 2008-12-24 nutarime yra nurodęs, jog konstitucinė įgytų teisių ir teisėtų lūkesčių apsauga nereiškia, jog įstatymu nustatyta

⁸¹ Statutinės valstybės tarnybos pertvarkos gairės
<http://www.lrv.lt/naujienos/posedziu-sprendimai/?nid=6979>; jungimosi laikas 2011-10-22.

socialinio aprūpinimo sistema negali būti pertvarkoma⁸². Vadovaujantis minėtu nutarimu, darytina išvada, jog valstybės tarnautojų socialinės garantijos gali būti keičiamos (pertvarkomos). Kyla klausimas koku būdu tai turėtų būti atliekama: ar vadovaujantis pagal analogiją darbo užmokesčiui nustatytoms taisyklėms, ar egzistuoja papildomi reikalavimai?

Atsižvelgiant į socialinių garantijų įvairovę bei tai, jog jos mokamos tik esant tam tikroms aplinkybėms, manytina, kad socialinių garantijų sistemos teisinio reglamentavimo keitimas negali būti siejamas tapačiai su darbo užmokesčio sistemos pokyčiais. Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo poziciją 2008-12-24 nutarime⁸³, vertinant pensijų sistemą, darytina išvada, jog pensijų sistema gali būti pertvarkoma tik įstatymu, tik laiduojant Konstitucijoje numatytas senatvės ir invalidumo pensijas, taip pat paisant valstybės priimtų Konstitucijai neprieštaraujančių įsipareigojimų mokėti atitinkamas pinigines išmokas asmenims, atitinkantiems įstatymo nustatytus reikalavimus (valstybės tarnybos kontekste, pavyzdžiui, pareigūnų pensijas). Jeigu pertvarkant pensijų sistemą neliktų įstatymais nustatytų, Konstitucijos 52 straipsnyje tiesiogiai nenurodytų pensijų arba šių pensijų teisinis reguliavimas būtų iš esmės pakeistas, įstatymų leidėjas privalėtų nustatyti teisingą susidariusių praradimų kompensavimo mechanizmą asmenims, kuriems tokia pensija buvo paskirta ir mokama. Pažymėtina ir tai, kad įstatymų leidėjas, pertvarkydamas pensijų sistemą taip, kad pakeičiami pensinio aprūpinimo pagrindai, asmenys, kuriems skiriama ir mokama pensija, pensijos skyrimo ir mokėjimo sąlygos, pensinio aprūpinimo dydžiai, privalo numatyti pakankamą pereinamąjį laikotarpį, per kurį asmenys, dirbantys tam tikrą darbą ar atliekantys tam tikrą tarnybą, suteikiančią teisę į tam tikrą pensiją, pagal ankstesnį reguliavimą, galėtų pasirengti tokiems pasikeitimams.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, matyti, jog Konstitucinis Teismas išskiria dviejų rūšių pensijinį aprūpinimą: numatytą Konstitucijos 52 str. bei *papildomus valstybės įsipareigojimus*. Prie šių papildomų valstybės įsipareigojimų turėtų patekti ir valstybės tarnautojų kai kurios papildomos socialinės garantijos, pavyzdžiui, pareigūnų valstybinės pensijos. Konstitucinis Teismas šiuo klausimu nesilaiko kategoriškos nuomonės, jog socialinio aprūpinimo sistema negali būti keičiama, tačiau tuo pačiu numato papildomą garantiją, jog valstybė turi numatyti pakankamą pereinamąjį laikotarpį, jog valstybės tarnautojai galėtų pasirengti pokyčiams. Manytina, jog tos aiškinimas yra racionalus, nes priešingu atveju įstatymų leidėjui nustačius tam tikrą socialinių garantijų teisinį reglamentavimą (jų struktūrą) jis nebegalėtų jo keisti, vadinas, atsižvelgdamas į visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes nebegalėtų koreguoti, racionalizuoti valstybės socialinės politikos ir atitinkamai keisti ją

⁸² Konstitucinio Teismo 2008-12-24 nutarimas byloje Nr. 09/06-30/06-01/07-30/08 // Valstybės žinios. 2008, Nr. 150-6106

⁸³ Ten pat

išreiškiančio ir įgyvendinančio teisinio reguliavimo⁸⁴. Nors ir pripažinus tokią Konstitucinio Teismo poziciją racionalia ir praktiška, iškyla klausimas kaip vis dėlto turėtų būti įgyvendinamos socialinių garantijų reformos, jog nebūtų pažeisti valstybės tarnautojų teisėti lūkesčiai: ar vien tik pakankamai ilgo pereinamojo laikotarpio, kurio metu bus keičiamas socialinių garantijų teisinis reglamentavimas, nustatymas leis neribotai keisti pačių socialinių garantijų turinį – ar tai nepažeis teisėtų lūkesčių principo?

Vertinant valstybės tarnautojų socialines garantijas reglamentuojančių teisės aktų pakeitimus teisėtų lūkesčių principo aspektu, mūsų nuomone, reikia remtis Konstitucinio Teismo 2007-11-22⁸⁵ nutarimu, kuriame nurodyta, jog socialinės politikos koregavimas, socialinių garantijų sistemos ar atskirų socialinių garantijų struktūros pertvarkymas turi būti konstituciškai pagrįstas; jeigu pertvarkant socialinių garantijų sistemą ar atskirų socialinių garantijų struktūrą yra sumažinama socialinių garantijų apimtis, juo labiau jeigu tam tikrų socialinių garantijų nebelieka, *turi būti nustatytas teisingas patirtų praradimų kompensavimo asmenims, kuriems tos socialinės garantijos buvo pagrįstai nustatytos, mechanizmas*. Atsižvelgiant į tokią Konstitucinio Teismo poziciją, darytina išvada, jog įstatymų leidėjas turi galimybę keisti asmenų (tarp jų ir valstybės tarnautojų) socialinių garantijų struktūrą, piniginių išmokų dydį, tačiau panaikindamas, sumažindamas socialines garantijas asmenims, kurie jau gauna tam tikras socialines išmokas, turi nustatyti šių socialinių garantijų kompensavimo mechanizmą. Kitaip tariant, Konstitucinio Teismo pozicija, lygynant su valstybės tarnautojų darbo užmokesčio mažinimo klausimu, yra netgi griežtesnė, t.y. Konstitucinis Teismas leidžia keisti socialines garantijas, taigi ir mažinti jas, tačiau jau jas gaunantiems asmenims turi būti numatytas šių garantijų kompensavimo mechanizmas.

Apibendrinant, darytina išvada, jog Konstitucinis Teismas pripažįsta įstatymo leidėjo teisę keisti valstybės tarnautojų socialines garantijas reglamentuojančius teisės aktus. Tokia pozicija yra racionali, priešingu atveju teisės sistema prarastų neatsiejamą dinamiškumo požymį. Tačiau minėtos reformos gali būti įgyvendinamos tik atsižvelgiant į teisėtų lūkesčių principą. Socialinių garantijų kontekste šis principas reiškia, jog įstatymų leidėjas pirmiausia turi sudaryti pakankamą laiko tarpą, jog valstybės tarnautojai galėtų prisitaikyti prie naujojo teisinio reglamentavimo. Antra, asmenims, kurie jau naudojami jiems suteiktomis socialinėmis garantijomis, šios socialinės garantijos gali būti keičiamos, naikinamos, tačiau tik numatant kompensavimo mechanizmą, t.y. iš esmės užkertamas kelias iš asmens, gaunančio tam tikrą socialinę išmoką, atimti tą garantiją nenumatant kuo ji bus pakeista.

⁸⁴ Konstitucinio Teismo 2007-11-22 nutarimas byloje Nr. 06/05-08/05 // Valstybės žinios. 2007. Nr. 121-4965.

⁸⁵ Ten pat.

3. TEISĖTŲ LŪKESČIŲ PRINCIPO RIBOJIMAS

Teisėtų lūkesčių tema šių dienų visuomenėje yra viena iš dažniausių bei pagrindinis argumentas prieš įvairių išlaidų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų mažinimą (tarp jų ir lėšų skiriamų valstybės tarnautojų darbo užmokesčiui). Tačiau natūralu, jog visuomeniniai santykiai kinta – atitinkamai keičiasi ir juos reglamentuojančios teisės normos, taigi neišvengiamai nusistovėjusi tvarka keičiasi tuo paveikdama asmenis, kurie gaudavo tam tikrą asmeninę naudą iš valstybės. Kaip ir buvo akcentuojama ankstesniuose šio darbo skyriuose, teisės principai negali būti aiškinami atskirai, o sudaro vieningą sistemą ir turi būti derinami tarpusavyje (taikomas sisteminis teisės aiškinimo metodas).

Siekiant iki galo atskleisti šio darbo temą, šiame skyriuje bus aptariamos tiek nacionalinės teisės, tiek Europos Sąjungos teisės aiškinimo, taikymo praktika, siekiant identifikuoti tikslus kriterijus, kuriais remiantis valstybė, siekdama operatyviai spręsti atsiradusias problemas, reaguoti į besikeičiančią ekonominę padėtį, galėtų keisti savo ankstesnį teisinį reglamentavimą bei tuo pačiu užtikrinti asmenų teisėtų lūkesčių apsaugą.

3.1. Europos Sąjungos galimybės riboti pareigūnų ir tarnautojų darbo užmokestį bei socialines garantijas

Europos Sąjunga nėra valstybė, tačiau joje dirbantys asmenys, gauna darbo užmokestį iš minėtos organizacijos, jo dydis yra reglamentuotas norminiais teisės aktais (nėra sulygstamas dvišaliu susitarimu). Atsižvelgiant į šias aplinkybes, galima teigti, jog Europos Sąjungos institucijose dirbančių asmenų teisinis statusas, nors ir nėra tapatus, tačiau labai artimas valstybės tarnautojų. Šie asmenys įsidarbinę Europos Sąjungos institucijose įgyja specialų teisinį statusą, kuris jiems laiduoja atitinkamas socialines garantijas, darbo užmokestį ir k.t. Kadangi Europos Sąjungos teisė yra sudedamoji Lietuvos teisės sistemos dalis, manytina, jog tikslinga apžvelgti Europos Teisingumo Teismo poziciją Europos Sąjungos institucijų personalo bylose dėl galimybės riboti minėtiems asmenims jiems suteiktas socialines garantijas ir darbo užmokestį.

Teisėtų lūkesčių principas Europos Sąjungos teisėje laikomas bendruoju teisės principu. Šis principas Europos Teisingumo Teismo buvo aiškintas įvairiame kontekste, pavyzdžiui, verslininkų teisėti lūkesčiai, Europos Sąjungos institucijose dirbančių asmenų teisėti lūkesčiai. Reziumuojant minėto principo aiškinimą Europos Teisingumo Teismo bylose, jo paskirtį, šį principą galima būtų apibrėžti kaip ginančio asmens (tiek fizinio, tiek juridinio), kuriam viešojo

valdžia savo veiksmai sukūrė pagrindą tikėtis, kad jis gaus tam tikrą asmeninę naudą, jei veiks pagal tam tikrą elgesio modelį (kurį nustatė viešoji valdžia), interesus.

Pažymėtina, jog daugumoje atvejų šis principas buvo aiškinamas nagrinėjant ginčus kilusius tarp ūkio subjektų (verslininkų) ir Europos Sąjungos institucijų. Tačiau Europos Teisingumo Teismas šiuo principu yra rėmėsis ir sprenddamas ginčus dėl Europos Sąjungos institucijose dirbančio personalo. Mūsų temos kontekste bene pati žymiausia ir tapusi klasikine, kaip norodo buvęs Europos teisės departamento direktorius Vilenas Vadapalas⁸⁶, 1973-06-05 byla byla Komisija v. Taryba⁸⁷, kurioje Europos Teisingumo Teismas, vadovaudamasis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, pripažino negaliojančiu Europos Tarybos reglamentą, kuriuo, nesilaikant anksčiau tos pačios Europos Tarybos nustatytų taisyklių, buvo pakeisti EB tarnautojų atlyginimai tuo pažeiziant minėtų asmenų teisėtus lūkesčius.

Minėtu sprendimu Europos Teisingumo Teismas iš esmės pripažino, jog Europos Sąjungos pareigūnų atlyginimai gali būti keičiami tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos.

Europos Teisingumo Teismo 1973-06-05⁸⁸ sprendimas buvo priimtas akcentuojant, jog keičiant atlyginimų dydį buvo nesilaikyta iš anksto nustatytos tvarkos. Šių dienų realijomis tampa labai aktualus klausimas, kokios galimybės keisti Europos Sąjungos pareigūnų darbo užmokestį, socialinių garantijų apimtis, atsižvelgiant į visos visuomenės interesą, t.y. ženkliai sumažėjus tiek biudžeto, tiek visuomenės, tiek verslo subjektų, kurie moka įmokas į biudžetą, pajamoms. Mūsų nuomone, šiuo aspektu yra reikšmingas Europos Teisingumo Teismo 2010-11-24 sprendimas⁸⁹. Šioje byloje buvo sprendžiamas klausimas, ar Europos Taryba teisėtai ėmėsi priemonių, kuriomis buvo apribotas Europos Sąjungos institucijose dirbančių pareigūnų darbo užmokesčio didinimas. Kaip pagrindinis motyvas, kodėl buvo nuspręsta minėtų asmenų darbo užmokestį ir socialines garantijas didinti mažesne apimtimi nei nustato Europos Sąjungos norminiai teisės aktai, Europos Taryba nurodė ypač didelę ekonominę krizę, kaip antai prasidėjusią 2008 m. pabaigoje, kurios kilimo ir apimties niekas negalėjo numatyti.

Europos Sąjungos pareigūnų ir kitų Europos Sąjungos tarnautojų darbo užmokestis ir pensijos yra nustatytos 1968-02-29 Tarybos reglamentu⁹⁰ (toliau – Pareigūnų tarnybos nuostatai). Kaip konstatavo Europos Teisingumo Teismas, Pareigūnų tarnybos nuostatų 65 str. įtvirtinta pagrindinė taisyklė, susijusi su pareigūnų ir kitų Europos Sąjungos tarnautojų atlyginimų kasmetine peržiūra ir galimu tikslinimu, kuri, remiantis Pareigūnų tarnybos nuostatų 82 str. 2 d., taip pat taikoma ir pensijoms. Minėto 65 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Europos

⁸⁶ Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos <http://www.etd.lt/index.php?365758990>; jungimosi laikas 2011-11-23.

⁸⁷ Europos Teisingumo Teismo 1981 m. byla Nr. 81/72.

⁸⁸ Ten pat.

⁸⁹ Europos Teisingumo Teismo 2010 m. byla Nr. 40/10.

⁹⁰ Europos Teisingumo Teismo 1968 m. byla Nr. 259/68.

Taryba kiekvienais metais peržiūri Europos Sąjungos pareigūnų ir kitų Europos Sąjungos tarnautojų atlyginimų dydį. Peržiūredama minėtus dydžius, Europos Taryba apsvarsto, ar atlyginimai, kaip dalis Europos Sąjungos ekonominės ir socialinės politikos, turėtų būti patikslinti. Patikslinimo dydis nustatomas tarptautinį Briuselio indeksą padauginant iš specifinio rodiklio. Patikslinimas atliekamas neto verte ir išreiškiamas vienodu bendru procentiniu dydžiu. Šio tikslinimo esminis tikslas – apsaugoti Europos Sąjungos tarnautojus ir pareigūnus nuo jų pajamų mažėjimo, kurį sąlygoja didėjančios prekių ir paslaugų kainos. Pareigūnų tarnybos nuostatų XI priedo 5 skyrius pavadintas „Išlyga dėl išimtinių atvejų“. Jį sudaro 10 straipsnis, kuriame numatyta: „*Jeigu staiga labai pablogėja Bendrijos ekonominė ir socialinė padėtis, įvertinta atsižvelgiant į objektyvius duomenis, kuriuos šiuo tikslu pateikė Komisija, ji pateikia atitinkamus pasiūlymus, dėl kurių Taryba priima sprendimą EB sutarties 283 straipsnyje nustatyta tvarka.*“.

Europos Teisingumo Teismas, įvertinęs aukščiau išdėstytas Pareigūnų tarybos nuostatuose įtvirtintas taisykles, konstatavo, jog išimtiniais atvejais leidžiama prireikus nukrypti nuo Pareigūnų tarnybos nuostatų XI priedo 3 straipsnyje numatyto metodo (atlyginimų, pensijų perkaičiavimo atsižvelgiant į prekių ir paslaugų kainų pokyčius), tačiau šio metodo nekeičiant ir nepanaikinant ateinantiems metams, Pareigūnų tarnybos nuostatų XI priedo 10 straipsniu siekiama sudaryti galimybę institucijoms imtis veiksmų susidūrus su netikėtais įvykiais, kurie reikalauja labiau *ad hoc* veiksmų nei atlyginimų tikslinimo „įprasto“ metodo visiško pakeitimo.

Vertinant aukščiau pateiktą Europos Teisingumo Teismo sprendimą, darytina išvada, jog Europos Sąjungos teisė sudaro galimybes nukrypti nuo nustatytos atlyginimų ir socialinių garantijų skaičiavimo metodikos staiga pablogėjus Europos Sąjungos ekonominei ir socialinei padėčiai. Tokia teisė numatyta pačiuose teisės aktuose, kurie reglamentuoja Europos Sąjungos pareigūnų darbo užmokesčio, pensijų skaičiavimą. Europos Teisingumo Teismas, vertindamas tokią nuostatą, konstatavo, jog tokios priemonės yra *ad hoc* pobūdžio (taikomos tam kartui), kurios negali pakeisti Pareigūnų tarnybos nuostatuose nustatytos atlyginimų ir pensijų skaičiavimo tvarkos. Pagal Pareigūnų tarnybos nuostatus, ekonominės socialinės padėties pablogėjimą bei atitinkamą siūlymą dėl atlyginimų, pensijų dydžio pateikia Europos Komisija Europos Tarybai, kuri nustato konkrečius atlyginimų ir pensijų dydžius – šie veiksmai atliekami kasmet. Tokia sistema leidžia užtikrinti, jog ekonominės socialinės padėties būklė bus peržiūrima reguliariai bei nebus nepagrįstai uždelsta grįžti prie įprastinės atlyginimų ir pensijų skaičiavimo metodikos.

Apibendrinant aukščiau išdėstyta, darytina išvada jog Europos Sąjungos teisėje yra numatyta panašaus pobūdžio nuostata kaip ir Valstybės tarnybos įstatyme – leidžiama nukrypti nuo įprastinės Europos Sąjungos pareigūnams ir tarnautojams taikomos išmokų skaičiavimo

metodikos atsižvelgiant į reikšmingus ekonominius, socialinius pokyčius. Lygynant su Valstybės tarnybos įstatymu, Europos Sąjungoje minėta nuostata apima tiek atlyginimus, tiek socialines garantijas (pensijas) ir nėra siejama su vienu siauru rodikliu – baziniu dydžiu. Kaip konstatavo Europos Teisingumo Teismas, toks atlyginimų ir pensijų mažinimas yra *ad hoc* pobūdžio ir po metų privalo būti peržiūrimas iš naujo, t.y. Europos Sąjungos institucijos privalo nuolatos vertinti ekonominę, socialinę padėtį ir nepagrįstai neuždelsti atlyginimų ir pensijų skaičiavimo pagal įprastą metodiką.

3.2. Teisėtų lūkesčių principo ribojimas Lietuvos teisėje

Teisėtų lūkesčių principas valstybės tarnyboje vertinamas dvejopai: viena vertus tai yra priemonė valstybės tarnautojams apginti savo teises, kita vertus tai gali tapti savotišku barjeru, siekiant įgyvendinti būtinas reformas ir siekti tikslų, kurie tiesiogiai įtakoja ir kitų socialinių grupių interesus. Siekiant visapusiškai išnagrinėti šio darbo temą, toliau bus nagrinėjami Lietuvos teisės šaltiniai, kuriuose suformuluoti pagrindiniai postulatai, kuriems esant gali būti mažinamos valstybės tarnautojų socialinės garantijos, darbo užmokestis bei įvertinama galimybė ištaisyti dabartinio teisinio reglamentavimo trūkumus.

Lietuvoje pagrindinis oficialios Lietuvos teisės doktrinos formuotojas yra Konstitucinis Teismas. Konstitucinis teismas, spręsdamas teisės aktų atitikties Konstitucijai klausimą bei nagrinėdamas teisėtų lūkesčių principo taikymo problematiką, iš esmės visada pasisakydavo, jog šis principas nėra absoliutus bei kad susiklosčius neįprastoms aplinkybėms (esminė sunki valstybės ekonominė ir finansinė padėtis) šio principo taikymas gali būti ribojamas. Konstitucinis Teismas 2010-04-20 sprendime⁹¹, pateikdamas ankstesnių savo sprendimų ir nutarimų išaiškinimą, apibendrina pagrindinius teisėtų lūkesčių (tarp jų ir valstybės tarnautojų) ribojimo atvejus. Išnagrinėjus Konstitucinio teismo 2010-04-20 sprendimą ir jame nurodytus kitus Konstitucinio Teismo sprendimus bei nutarimus, darytina išvada, jog valstybei esminiu sunkiu ekonominiu laikmečiu teisėtų lūkesčių principas negali būti suabsoliutinamas, tačiau negali būti ir paneigtas.

Pasak Konstitucinio Teismo, valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei ir finansinei padėčiai ir dėl to iškilus būtinybei laikinai mažinti iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų atlyginimus, įstatymų

⁹¹ Konstitucinio Teismo 2010-04-20 sprendimas byloje Nr. 41/2000, 47/2001-08/2003-20/2003-32/2003-38/2003, 7/03- 41/03-40/04-46/04-5/05-7/05-17/05, 35/04-37/04-72/06, 38/04-39/04, 06/05-08/05, 09/06-30/06-01/07-30/08, 15/98, 33/03 // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2219.

leidėjas, siekdamas nepaneigti asmenų teisėtų lūkesčių, privalo nustatyti tolygų, nediskriminacinių atlyginimų mažinimo mastą, kuriuo visoms pareigūnų ir valstybės tarnautojų kategorijoms atlyginimai būtų mažinami taip, kad nebūtų pažeistos iki itin sunkios ekonominės ir finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytos atlyginimų dydžių proporcijos. Konstitucinis Teismas, nurodydamas įstatymo leidėjo teisę ekonominio nuosmukio metu mažinti valstybės tarnautojų darbo užmokestį, nustatė esmines sąlygas, kurių privaloma paisyti:

1. Turi būti oficialiai konstatuota, kad valstybėje susiklostė itin sunki netrumpalaikė ekonominė ir finansinė padėtis, dėl kurios valstybė negali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad iš konstitucinio biudžetinių metų instituto įstatymų leidėjui kyla pareiga svarstant bei tvirtinant kitų metų valstybės biudžetą iš naujo įvertinti realią valstybėje susiklosčiusią ekonominę ir finansinę padėtį ir spręsti, ar ji vis dar yra itin sunki, ar pajamų į valstybės biudžetą surinkimas vis dar yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė negali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų. Iš tokios Konstitucinio Teismo pozicijos, darytina išvada, jog teisę siaurinti valstybės tarnautojų įgytas teises turi tik įstatymų leidžiamoji valdžia ir tvirtindama kiekvienų metų biudžetą turi atsižvelgti, ar neišnyko pagrindas minėtiems ribojimams. Nors Konstitucinis Teismas konkrečiai nenurodė, tačiau manytina, jog esminis sunkios ekonominės ir finansinės padėties konstatavimas turėtų būti pagrįstas – tai yra paremtas objektyviais makroekonominiais rodikliais, kad ateityje svarstant, ar ekonominis sunkmetis baigėsi būtų objektyvi galimybė palyginti konkrečius duomenis bei padaryti motyvuotas išvadas. Pažymėtina, jog bazinis dydis buvo mažinamas 2009 ir 2010 metais, tačiau nei 2009 metų⁹², nei 2010⁹³ metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymuose nebuvo konstatuotos aplinkybės apie valstybę ištikusią esminę sunkią ekonominę ir finansinę padėtį, nors valstybės tarnautojų atlyginimai buvo mažinami. Kaip ir buvo minėta anksčiau Lietuvoje ekonominės krizės faktas buvo konstatuotas Penkioliktosios Vyriausybės programoje, kuri buvo patvirtinta Seimo 2008-12-09 nutarimu⁹⁴. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, darytina išvada, jog jau nuo pirmųjų taupymo politikos žingsnių buvo pažeidžiami imperatyvūs konstituciniai reikalavimai. Tik priimant 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą⁹⁵ buvo konstatuotos aplinkybės (įstatymo lygmenyje) apie esminę sunkią ekonominę ir finansinę valstybės padėtį bei būtinybę imtis taupymo priemonių.

⁹² Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 149-6020.

⁹³ Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 152-6822.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 151-7712.

2. Nebelikus itin sunkios ekonominės ir finansinės padėties turi būti vėl taikomi iki šios padėties susidarymo valstybėje buvę nustatyti atlyginimų dydžiai. Atsižvelgiant į šią Konstitucinio Teismo poziciją, darytina išvada, jog susidarius aplinkybėms, kurios pagrįstai leidžia manyti, jog ekonominis nuosmukis baigėsi, įstatymų leidėjas turėtų peržiūrėti priemones, kuriomis buvo apribotos valstybės išlaidos. Kokios tai aplinkybės, kurios leistų spręsti, ar pasibaigė esminė sunki ekonominė ir finansinė padėtis, Konstitucinis Teismas nenurodė, tačiau manytina, jog jos turėtų būti susijusios su tomis, kuriomis remiantis įstatymų leidėjas patvirtino itin sunkios valstybės ekonominės ir finansinės būklės pradžią. Lietuvoje įstatymų leidėjas valstybės itin sunkią ekonominę ir finansinę būklę pagrindė 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo⁹⁶ preambulėje. Kaip jau buvo nurodyta anksčiau, Lietuvos konvergencijos 2011 metų programoje, Lietuvos Respublikos Vyriausybė konstatavo, jog iki 2010 m. I ketvirčio trukęs *ekonomikos nuosmukis* baigėsi. Vertinant formuluotą *ekonominis nuosmukis baigėsi*, kyla klausimas ar nesmunkant valstybės ekonomikai gali tęstis esminis valstybės *ekonominis* ir finansinis *nuosmukis*. Atsižvelgiant į tokią oficialią vykdomosios valdžios poziciją, kuri buvo įtvirtinta norminiame teisės akte, darytina išvada, jog įstatymų leidėjas turi konstitucinį pagrindą iš naujo vertinti valstybės ekonominę ir finansinę būklę bei spręsti klausimą dėl valstybės tarnautojų atlyginimo atstatymo bent jau į prieš krizinį lygį. Įstatymų leidžiamoji valdžia, turėdama pareigą paisyti valstybės tarnautojų teisėtų lūkesčių, turėtų imtis priemonių nedelsiant svarstyti Vyriausybės pateiktą informaciją ir priimti motyvuotą sprendimą. Žinoma, Vyriausybės nutarimo priėmimas negali sąlygoti, jog įstatymų leidžiamoji valdžia įstatyme būtinai turi konstatuoti lygiai tokias pačias aplinkybes (jog Lietuvos ūkio esminis nuosmukis baigėsi ir šalies ekonomika auga) kaip nurodė Vyriausybė, tačiau toks klausimas turėtų būti bent jau keliamas ir priimtas argumentuotas sprendimas.

Atsižvelgiant į dabartinę padėtį, manytina, jog problema, sprendžiant, ar dabartinis teisinis reglamentavimas nepažeidžia valstybės tarnautojų teisėtų lūkesčių, yra tai, jog esminės sunkios ekonominės ir finansinės padėties kriterijai nėra aiškia apibrėžti įstatymuose, nors tokią padėtį yra konstatavęs įstatymų leidėjas ir neatriboti nuo įprasto ekonominio ciklo. Neesant aiškių esminės sunkios ekonominės ir finansinės padėties rodiklių tampa nebeaišku, kiek laiko tokia padėtis gali tęstis ir kiek laiko gali būti neatstatomos valstybės tarnautojų teisės įgytos pagal prieš minėtą padėtį galiojusius teisės aktus, kas sukuria galimybes riboti valstybės tarnautojų teises neapibrėžtą laiką. Pažymėtina, jog netgi pripažinus esminę sunkią valstybės ekonominę ir finansinę padėtį, atsiranda įstatymo spragų, kurios neleidžia legitimuoti valstybės tarnautojų atlyginimų, socialinių garantijų mažinimo. Ši problema atsiranda, nes Valstybės

⁹⁶ Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 151-7712.

tarnybos įstatymas, priešingai nei numatyta Europos Sąjungos teisėje ir Europos Teisingumo Teismo sprendimuose, suteikia teisę mažinti tik bazinį dydį esminės sunkios ekonominės, finansinės padėties metu, tačiau nieko nenurodo dėl kitų atlyginimo sudedamųjų dalių ar socialinių garantijų, kurių kaip nekintamų Konstitucinis Teismas niekada neišskyrė. Taigi susiklosto situacija, kai įstatymų leidėjas į įstatymą perkelė tik vieną dydį, kuris įtakoja valstybės tarnautojų pajamas, nors praktikoje ėmėsi žymiai platesnių iki ekonominio nuosmukio valstybės tarnautojų įgytų teisių ribojimo.

Apibendrinant aukščiau išdėstyta, darytina išvada, jog Konstitucinis Teismas yra nustatęs, jog valstybei esminiu sunkiu ekonominiu nuosmukio metu, įstatymų leidėjas turi teisę riboti valstybės tarnautojų įgytas teises. Valstybės esminė sunki ekonominė ir finansinė padėtis turi būti konstatuota įstatyme ir nedelsiant peržiūrėta, jei yra tikimybė, jog tokia padėtis baigėsi. Pažymėtina, jog dabartinis teisinis reglamentavimas nėra nuoseklus – valstybės tarnautojų įgytos teisės pradėtos riboti nekonstatavus minėtų aplinkybių įstatymo lygmeniu, Valstybės tarnybos įstatymas numato tik bazinio dydžio ribojimą esminės sunkios ekonominės ir finansinės padėties metu, nors praktikoje mažinami ir kiti dydžiai, kurie generuoja valstybės tarnautojų pajamas.

IŠVADOS

Atlikę tyrimą, mes darome išvadą, kad tyrime iškelta hipotezė – teisėtų lūkesčių principo turinys nėra visa apimtimi įgyvendintas Lietuvos valstybės tarnybos institute – pasitvirtino. Ši išvada grindžiama tuo, kad:

1. Teisėtų lūkesčių principas įvairių valstybių teisės sistemose buvo įtvirtintas skirtingu laikmečiu ir įvairialypėmis priemonėmis. Vienose Europos valstybėse šis principas kildinamas iš norminio pobūdžio teisės aktų, kitose precedento būdu išplėtotas teismų formuojamos praktikos. Lietuvos teisės sistemoje teisėtų lūkesčių principo įtvirtinimas siejamas su Konstitucinio Teismo 2000-05-08 nutarimu, kuriuo pastarajam buvo suteiktas teisinės valstybės principo sudėtinės dalies statusas.
2. Teisėtų lūkesčių principas laikomas vienu iš fundamentalių teisės principų, sudarančių sąlygas asmeniui pasitikėti valstybe bei jos teisine sistema. Teisėtų lūkesčių principas suponuoja viešosios valdžios pareigą vykdyti priisimtus įsipareigojimus, kurie nekvestionuoja Konstitucijos ir (ar) įstatymų, bei negalėjimą vienašaliu sprendimu pastarųjų atsisakyti vykdyti. Tai reiškia, jog valdžiai įtikinus asmenį, kad jam elgiantis pagal teisės aktų reikalavimus, šiam bus suteiktos vienokios ar kitokios subjektinės teisės, pastaroji privalo vykdyti priisimtus įsipareigojimus.
3. Viešosios valdžios įsipareigojimų nevykdymas gali būti pateisinamas tik būtinybe apginti viešąjį interesą bei laikantis proporcingumo principo.
4. Įstatymų leidėjo sprendimai keisti norminius teisės aktus, reglamentuojančius asmenų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbo užmokesčio dydį, negali inspiruoti teisėtų lūkesčių darbo užmokesčio padidėjimo atžvilgiu asmenims, turintiems valstybės tarnautojo teisinį statusą.
5. Asmeniui nustatytas teisinį reglamentavimą atitinkantis darbo užmokestis privalo būti mokamas teisės aktų nustatyta laiką. Konstitucinis pagrindas mažinti valstybės tarnautojams taikomą bazinį dydį – *iš esmės pablogėjusi valstybės ekonominė ir finansinė būklė* (Valstybės tarnybos įstatymo 24 str. 2 d.).
6. Priedų, kurie yra sudedamoji valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dalis, bei pareiginės algos koeficientų mažinimo galimybės Valstybės tarnybos įstatymas nenustato. Tai teisinio reglamentavimo trūkumas.
7. Socialinių garantijų kontekste valstybės tarnautojai neįgyja specifinio teisinio statuso, leidžiančio turėti kitokio pobūdžio teisėtų lūkesčių, kurių negalėtų įgyti valstybės tarnybos sistemoje nedirbantys asmenys.

8. Socialinių garantijų plotmėje teisėtų lūkesčių principas suponuoja įstatymų leidėjo konstitucinę pareigą, keičiant socialines garantijas reglamentuojančius teisės aktus, užtikrinti pakankamą pereinamąjį laikotarpį, leisiantį valstybės tarnautojams prisitaikyti prie teisinio reglamentavimo pokyčių.
9. Valstybėms tarnautojams, besinaudojantiems suteiktomis socialinėmis garantijomis, pastarosios gali būti keičiamos ar naikinamos, tik numatant adekvatų kompensavimo mechanizmą.
10. Europos Sąjungos teisinis reguliavimas leidžia nukrypti nuo įprastinės Europos Sąjungos pareigūnams ir tarnautojams taikomos darbo užmokesčio ir socialinių išmokų skaičiavimo metodikos atsižvelgiant į reikšmingus ekonominių bei socialinių faktorių pokyčius. Europos Teisingumo Teismas nediferencijuoja teisėtų lūkesčių principo turinio darbo užmokesčio ir socialinių garantijų mažinimo srityse.
11. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje nustatyta įstatymų leidėjo prerogatyva riboti valstybės tarnautojų teises *iš esmės pablogėjus valstybės ekonominei ir finansinei būklei*, kuri turi būti konstatuota įstatymu bei nedelsiant peržiūrėta, jei yra tikimybė, jog pastaroji baigėsi. Pabrėžtina, jog esamas teisinis reguliavimas šiuo klausimu nėra nuoseklus – valstybės tarnautojų įgytos teisės pradėtos riboti ir nekonstatavus *iš esmės pablogėjusios valstybės ekonominės ir finansinės būklės* įstatymo lygmeniu bei mažinami valstybės tarnautojų darbo užmokesčio kintamieji, kurių mažinimo galimybės Valstybės tarnybos įstatymas nenustato.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. Norminė literatūra:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.
3. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Konstitucijos keitimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.
4. Europos Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija) // http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=9224; jungimosi laikas 2011-07-25.
5. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 60-2121.
6. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
7. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios 2002. Nr. 45-1708.
8. Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 7-140.
9. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 17-649.
10. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 1 priedo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 82-4297.
11. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 25 straipsnio ir 1 priedo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 91-3918.
12. Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 149-6020.
13. Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2009, Nr. 152-6822.
14. Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.
15. Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2010, Nr. 151-7712.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-08-27 nutarimas Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr.73-2257.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-04-27 nutarimas Nr. 491 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2011 metų programos ir nacionalinės reformų darbotvarkės“ // Valstybės žinios. 2011, Nr.54-2596.

18. Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. IX-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2008, Nr. 146-5870.

II. Mokslinė literatūra:

1. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
2. Cairns W. Europos Sąjungos teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 1999.
3. Masiulis K., Krupavičius A. Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis Vilnius: Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, 2007.
4. Bagdanskis T., Dambrauskienė G., Guobaitė R., Krasauskas R., Lopinys., V, Macijauskienė R, Mačernytė-Panomariovienė I., Sirvydienė L., Tartilas J., Usonis J. Darbo teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
5. Bitinas A., Tartilas J., Litvaitienė J. Socialinės apsaugos teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011.
6. Tiažkijus V. Darbo teisė ir valstybės tarnyba: panašumai ir skirtumai // Justitia. 2004, Nr. 1 (49).
7. Pranevičienė B. Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje // Jurisprudencija. 2007, Nr. 6(96).
8. Vaisvalavičiūtė A. Valstybės tarnautojų socialinės garantijos: Europos Sąjungos šalių patirtis // Viešoji politika ir administravimas. 2009, Nr. 27.
9. Juralevičienė J. Valstybės tarnautojų kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 5.
10. Schermers, Waelbroeck Henry G., Denis. Kluwer Law and Taxation // Administrative Law. 1992.
11. Barak-Erez. D. The doctrine of legitimate expectations and the distinction between the reliance and expectation interests // <http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf>; jungimosi laikas 2011-03-20.
12. Shantimal J. Legitimate Expectation - Confusing Cauldron // <http://220.227.161.86/11276p427-429.pdf>; jungimosi laikas 2011-08-25.
13. Sales. P nd Steyn K. Legitimate Expectations in English Public Law: An Analysis // Public Law. 2004 (15).
14. Schonberg S. Legitimate expectations in administrative law // University Press 2000.

III. Teismų praktika:

1. Konstitucinio Teismo 2010-06-29 nutarimas byloje Nr. 06/2008-18/2008-24/2010 // Valstybės žinios. 2010, Nr. 134-6860.
2. Konstitucinio Teismo 2010-04-20 sprendimas byloje Nr. 41/2000, 47/2001-08/2003-20/2003-32/2003-38/2003, 7/03 41/03-40/04-46/04-5/05-7/05-17/05, 35/04-37/04-72/06, 38/04-39/04, 06/05-08/05, 09/06-30/06-01/07-30/08, 15/98, 33/03 // Valstybės žinios. 2010, Nr. 46-2219.
3. Konstitucinio Teismo 2008-12-24 nutarimas byloje Nr. 09/06-30/06-01/07-30/08 // Valstybės žinios. 2008, Nr. 150-6106.
4. Konstitucinio Teismo 2007-11-22 nutarimas byloje Nr. 06/05-08/05 // Valstybės žinios. 2007, Nr. 121-4965.
5. Konstitucinio Teismo 2007-03-20 nutarimas byloje Nr. 32/06-49/06-57/06-58/06-59/06-60/06-61/06-62/06-65/06-66/06-67/06 // Valstybės žinios. 2007, Nr. 34-1244.
6. Konstitucinio Teismo 2006-09-26 nutarimas byloje Nr. 29/04 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 102-3957.
7. Konstitucinio Teismo 2006-06-06 nutarimas byloje Nr. 12/06 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2400.
8. Konstitucinio Teismo 2006-03-28 nutarimas byloje Nr. 33/03 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 36-1292.
9. Konstitucinio Teismo 2004-12-13 nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03 // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6708.
10. Konstitucinio Teismo 2003-03-04 nutarimas byloje Nr. 27/01-5/02-01/03 // Valstybės žinios. 2003, Nr. 29-1196.
11. Konstitucinio Teismo 2003-01-24 nutarimas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 10 – 366.
12. Konstitucinio Teismo 2001-12-18 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 107-3885.
13. Konstitucinio Teismo 2001-07-12 nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 62-2276.
14. Konstitucinio Teismo 2000-05-08 nutarimas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 39-1105.
15. Konstitucinio Teismo 1997-03-12 nutarimas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 23-546.
16. Konstitucinio Teismo 1996-02-28 nutarimas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 20-537.
17. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007-02-21 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-P-187/2007.
18. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004-10-04 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K3495/2004.
19. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2002-09-23 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-959/2002.
20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008-04-01 nutartis byloje Nr. A¹⁴⁶–473/08.
21. Indijos Aukščiausiasis teismas 2006 m. Byla Chanchal Goyal (Dr.) v. State of Rajathan, 3 SCC 485 // <http://mljlibrary.com/nominal-index/E3OE3OK9U.htm>; jungimosi laikas 2011-02-02.

22. Vokietijos Konstitucinis Teismas 1961 m. byla BverfGE 13, 261 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013261.html>; jungimosi laikas 2011-08-12.
23. Anglijos ir Velso apeliacinis teismas (Civilinių bylų skyrius) 1999 m. Byla *R v North and East Devon Health Authority, ex p Coughlan* QB 213 (CA) // <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/1999/1871.html> ; jungimosi laikas 2011-09-02.
24. Europos Teisingumo Teismo 1978 m. byla Nr. 112/77.
25. Europos Teisingumo Teismo 1975 m. byla Nr. 2/75.
26. Europos Teisingumo Teismo 1987 m. byla Nr. 265/85.
27. Europos Teisingumo Teismo sujungtos 1989 m. ir 1990 m. bylos Nr. 104/89 ir Nr. 37/90.
28. Europos Teisingumo Teismo 1979 m. byla Nr. 149/79.
29. Europos Teisingumo Teismo 1979 m. byla Nr. 149/79.
30. Europos Teisingumo Teismo 1981 m. byla Nr. 81/72.
31. Europos Teisingumo Teismo 2010 m. byla Nr. 40/10.
32. Europos Teisingumo Teismo 1968 m. byla Nr. 259/68.

IV. Interneto tinklalapiai:

1. Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos // <http://www.vtd.lt/index.php?790699305>; jungimosi laikas 2011-10-01.
2. Europeans principles for public administration, SIGMA papers No. 27 , p. 20 // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>; jungimosi laikas 2011-10-15.
3. Vilniaus miesto policijos darbuotojų profesinė sąjunga <http://www.vpp.lt/web/naujienos/633-svarstymai-kelti-bazin-alg-dar-lieka-seime-iki-rudens>; jungimosi laikas 2011-10-02.
4. Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos projektas // http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=22364&p_org=18&p_fix=n&p_gov=; jungimosi laikas 2011-10-22.
5. Statutinės valstybės tarnybos pertvarkos gairės <http://www.lrv.lt/naujienos/posedziu-sprendimai/?nid=6979>; jungimosi laikas 2011-10-22.
6. Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos <http://www.etd.lt/index.php?365758990>; jungimosi laikas 2011-11-23.

Teisėtų lūkesčių principo turinio įgyvendinimas valstybės tarnyboje

SANTRAUKA

Pagrindinės sąvokos: teisėti lūkesčiai, valstybės tarnyba, darbo užmokestis, socialinės garantijos, sunki valstybės ekonominė ir finansinė padėtis.

Šiame moksliniame tyrime nagrinėjamas teisėtų lūkesčių principo turinio įgyvendinimas valstybės tarnyboje. Siekiant atskleisti temą, analizuojami Valstybės tarnybos įstatymas, valstybės ekonominę būklę apibūdinantys teisės aktai, teismų praktika bei Lietuvos ir užsienio mokslinė literatūra.

Pirmoje dalyje aptariama teisėtų lūkesčių principo kilmės istorija bei samprata. Analizuojant teisės šaltinius, atskleidžiama, kada asmuo gali įgyti teisėtus lūkesčius bei valstybės pareiga gerbti asmens teises. Tuo pačiu nurodoma, jog teisėtų lūkesčių principas nėra absoliutus bei atskleidžiamos aplinkybės, kurioms egzistuojant, viešoji valdžia gali keisti teisinį reglamentavimą.

Antroje mokslinio tyrimo dalyje pabrėžiamas valstybės tarnautojų vaidmuo valstybės valdyme bei valstybės pareiga paisyti šių asmenų teisėtų lūkesčių. Nagrinėjami teisės aktai, reglamentuojantys valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dydį bei socialines garantijas, ir atskleidžiami konkretūs aukščiausių valstybės institucijų priimti sprendimai, kurie pažeidžia valstybės tarnautojų teisėtus lūkesčius ir kelia nepasitikėjimą valstybe.

Trečioje mokslinio tyrimo dalyje yra apžvelgiama naujausia Europos Teisingumo Teismo praktika, kurioje nagrinėjamas Europos Sąjungos pareigūnų darbo užmokesčio ir socialinių garantijų didinimo ribojimo klausimas. Tuo pačiu, atsižvelgiant į antrojoje dalyje identifikuotas problemas, yra analizuojama Konstitucinio Teismo jurisprudencija bei suformuojamos pagrindinės sąlygos, kurias tenkinant, galima keisti teisės aktus, reglamentuojančius valstybės tarnautojų gaunamas pajamas, nepažeidžiant teisėtų lūkesčių principo.

Mokslinio tyrimo pabaigoje pateikiamos tyrimą apibendrinančios išvados.

Implementation of substance of principle of legitimate expectations in the public service

SUMMARY

Keywords: *legitimate expectations, public service, salary, social securities, complicated economical and financial situation of state.*

In this scientific research the implementation of substance of principle of legitimate expectations in the public service is analyzed. In order to reveal the point of this subject, the Public service Act, act's revealing complicated economical and financial situation of state, Court practice and scientific literature of Lithuania as well as foreign countries are analyzed.

Firstly, we discuss historical development and conception of principle of legitimate expectations. Analyzing sources of law we reveal when person is able to gain legitimate expectations and duty of state to respect person's rights. Herewith, it is said that principle of legitimate expectations is not undeniable and circumstances when public authority is able to change it legal acts are revealed.

In Part two we reveal the importance of officials in administration of state and the duty of state to respect officials' legitimate expectations. Herewith, legal acts related with officials' salary and social securities are analyzed and problems that arise: decisions which were made by authority of state and which can infringe officials' legitimate expectations and trust in state.

In Part three the point of practice of European Court of Justice of the European Union realated with officials' salaries and social securities restraint is revealed. Herewith, readers attention is paid to situation in Lithuania: we recall problems identified in Part two and analyze practice of Constitutional Court in order to set main conditions when it is possible to change legal acts realated with officials' income without infringement of principle of legitimate expectations.

The study ends with conclusions of the analyzed matter.