

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

ANDRIUS GRIGONIS

**PAŽEIDIMAI EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ
PARAMOS ADMINISTRAVIMO PROCESSE**

Magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 62401S109

Darbo vadovas –

Lekt. Gytis Kuncevičius

Vilnius, 2008

TURINYS

IVADAS	5
I. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO LIETUVOJE ANALIZĖ	10
1.1 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS TURINIŲ REGLAMENTUOJANČIŲ TEISĖS AKTŲ ANALIZĖ	12
1.2 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS ADMINISTRAVIMĄ REGLAMENTUOJANČIŲ TEISĖS AKTŲ ANALIZĖ	14
II. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ MATERIALINIO TEISINIO REGULIAVIMO ASPEKTAI	18
2.1 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMO SĄVOKOS TEISINIO NEIŠBAIGTUMO PROBLEMA	19
2.2 FINANSAVIMO IR ADMINISTRAVIMO SUTARTIS, KAIP TEISINIS ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMO PAGRINDAS	22
2.3 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMO SUDĖTIS	28
2.3.1 <i>ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo objektas</i>	28
2.3.2 <i>ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektas</i>	30
2.3.3 <i>ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektyviosios pusės požymiai</i>	33
2.3.4 <i>ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo objektyviosios pusės požymiai</i>	35
2.4 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ IR KITŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ	37
2.4.1 <i>Civilinės sutarties pažeidimo ir ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo lyginamoji analizė</i>	37
2.4.2 <i>Administracinės teisės pažeidimo ir ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo lyginamoji analizė</i>	39
2.5 SANKCIJŲ UŽ ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMUS NEAPIBRĖŽTUMO PROBLEMA	42
III. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ PROCESINIO TEISINIO REGULIAVIMO ASPEKTAI	46
3.1 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ TEISENOS STADIJŲ NEAPIBRĖŽTUMO PROBLEMA	47
3.2 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ TYRIMO STADIJOS TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS	49
3.3 ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ NAGRINĖJIMO STADIJOS TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS	52
3.4 SPRENDIMŲ DĖL ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ APSKUNDIMO STADIJOS TEISINIO REGULIAVIMO PROBLEMOS	56

3.5 SPRENDIMO DĒL ES STRUKTŪRINĒS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŪ VYKDYMO STADIJOS TEISINIO REGULIAVIMO ASPEKTAI	59
IŠVADOS	61
PASIŪLYMAI	63
LITERATŪROS SĀRAŠAS.....	64
SANTRAUKA.....	69
SUMMARY	69
PRIEDAI	70

Santrumpos

angl. – anglų kalba

ATPK – Administracinių teisės pažeidimų kodeksas

ABTĮ – Administracinių bylų teisenos įstatymas

BPD – Bendrasis programavimo dokumentas

CK – Civilinis kodeksas

CPK – Civilinio proceso kodeksas

d. – dalis

ES – Europos Sąjunga

ETT – Europos Teisingumo Teismas

lot. – lotynų kalba

LR. – Lietuvos Respublikos

p. – punktas

psl. – puslapis

SFMIS – ES struktūrinės paramos informacinė valdymo sistema.

str. – straipsnis

t.y. - tai yra

Įvadas

Probleminė situacija. Narystė Europos Sąjungoje (toliau – ES) Lietuvai suteikė istorinę galimybę pasinaudoti milijardine ES struktūrinių fondų teikiama parama bei atvėrė naujas perspektyvas, padėsiančias *sparčiai gerinti sąlygas investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje bei užtikrinti, kad ūkio augimo teikiama nauda pasiektų visus Lietuvos gyventojus*¹. Kartu tai didžiulis iššūkis Lietuvos teisinei sistemai, o ypač administracinei teisei, kuri privalo užtikrinti teisės normų savalaikį prisitaikymą prie pasikeitusios socialinės aplinkos² bei garantuoti veiksmingą ES struktūrinės paramos lėšų administravimą ir kontrolę. ES teisės aktai įpareigoja Lietuvą sukurti efektyvų ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo mechanizmą, kuris užtikrintų skaidrų ir tikslinį ES struktūrinės paramos lėšų naudojimą, priešingu atveju valstybei gali būti sumažinta arba visai panaikinta ES struktūrinių fondų parama, o struktūrinės paramos panaudojimo strateginiuose dokumentuose įtvirtinti tikslai gali būti nepasiekti.

Vis dėlto ES reglamentus įgyvendinantys nacionaliniai teisės aktai nepateikia aiškios, vienareikšmiškai suprantamos ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sąvokos, neišskiria visiems teisės pažeidimams būdingų pažeidimo sudėties požymių, teisės aktuose pasigendama sistemiškumo, teisinio aiškumo bei teisinės logikos. Šios priežastys neišvengiamai nulemia skirtingas interpretacijas ir nevienodą teisės taikymo praktiką tarp įvairių paramą administruojančių institucijų bei sudaro prielaidas netikslingam paramos lėšų naudojimui. Atsižvelgiant į tai, galima išskirti šias *tiriamąjo darbo problemas*:

- 1) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sampratos ir teisinės prigimties neaiškumo problema.
- 2) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų instituto teisinio reguliavimo nepakankamo veiksmingumo, užtikrinant tikslinį ES struktūrinių fondų lėšų naudojimą, problema.

Tyrimo objektas. Pažeidimai ES struktūrinės paramos administravimo procese (Lietuvoje).

Tyrimo dalykas. ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų materialinio ir procesinio teisinio reguliavimo aspektai ir problemos (Lietuvoje).

¹ Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos vizija// http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m_medis/titulinis/files/Strategija_2007-03-30.pdf; Prisijungimo laikas: 2008-12-01.
http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m_medis/titulinis/files/Strategija_2007-03-30.pdf; Prisijungimo laikas: 2008-12-01.

² A. Urmonas. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje// Jurisprudencija. 2006 5(83). P. 39.

Tyrimo tikslas. Ištirti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų materialinio ir procesinio teisinio reguliavimo ypatumus, atskleidžiant šios rūšies pažeidimų teisinę sampratą ir teisinę prigimtį bei administraciniu teisiniu požiūriu įvertinti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo veiksmingumą.

Siekiant užsibrėžto tikslo, darbe iškelti šie **uždaviniai**:

1. Atskleisti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinę sampratą.
2. Palyginti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus su administracinės teisės ir civilinės teisės pažeidimais, nustatant ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinę prigimtį.
3. Identifikuoti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų bei teisinės atsakomybės reguliavimo problemas.
4. Palyginti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinį reglamentavimą skirtingais paramos teikimo laikotarpiais (2004-2006 m. ir 2007-2013 m.).

Hipotezė. ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinis reguliavimas yra nepakankamai veiksmingas, kad užtikrintų griežtai tikslinę ES struktūrinės paramos lėšų naudojimo paskirtį.

Temos aktualumas, mokslinis naujumas, teorinė ir praktinė reikšmė. ES struktūrinės paramos administravimo teisiniai santykiai Lietuvai aktualūs tapo tik po įstojimo į ES. Galbūt todėl išlieka didelis praktika paremtų teorinių ES struktūrinės paramos administravimo tyrimų ir studijų trūkumas. Mokslinės literatūros nagrinėjama tema yra iš tiesų nedaug. Paminėtini V. Nakrošio darbai „Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas“, „Naujųjų valstybių narių pajėgumai valdyti ES struktūrinius fondus: nuo įsisavinimo prie pridėtinės vertės“, tačiau šiuose darbuose paramos administravimas nagrinėjamas daugiau vadybiniu bei strateginio valdymo požiūriais. Tuo tarpu administracinės teisės doktrina šia tema dar nėra susiformavusi. ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimai Lietuvos teisės doktrinoje iki šiol apskritai nenagrinėti, nors išsami šio instituto analizė padėtų tobulinti ES struktūrinės paramos administravimo teisinį reguliavimą bei sudarytų sąlygas efektyvesniam paramos lėšų įsisavinimui. Gilesnė temos analizė šiuo metu ypatingai aktuali dar ir dėl to, kad Lietuvai baigus administruoti 2004-2006 m. paramos laikotarpį bei visai neseniai pradėjus administruoti naująjį 2007-2013 m., iškilo būtinybė įvertinti praėjusio laikotarpio paramos administravimo patirtį ir išryškėjusias teisinio reguliavimo klaidas, siekiant veiksmingesnio pažeidimų teisinio reguliavimo naujajame paramos teikimo laikotarpyje.

Tyrimo metodologija. Darbas buvo rengiamas remiantis teisės doktrinoje suformuluotais metodologiniais pagrindais.

Teoriniai metodai:

Lyginamuoju metodu ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimai buvo lyginami su administracinės teisės bei civilinės teisės pažeidimais, taip pat buvo lyginamas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinis reglamentavimas skirtingais paramos teikimo laikotarpiais (2004-2006 m.; 2007-2013 m.).

Sisteminis metodu ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų institutas buvo nagrinėjamas ne kaip uždara sistema, tačiau kaip platesnių teisinių sistemų: paramos administravimo ir administracinės teisės posistemė. Sisteminiu metodu naudotasi analizuojant minėtų teisinių kategorijų tarpusavio ryšius, nagrinėjant pažeidimų instituto teisinio reguliavimo veiksmingumo ir strateginių tikslų įgyvendinimo efektyvumo tarpusavio priklausomybę.

Metaanalizės metodu tyrimo objektas nagrinėjamas administracinės teisės, civilinės teisės, teisės teorijos, strateginio valdymo požiūriais.

Empiriniai metodai:

Dokumentų analizės metodas taikytas nagrinėjant ES bei nacionalinius teisės aktus, tarptautinius teisės aktus, strateginius dokumentus, Lietuvos bei kitų valstybių institucijų internetinėse svetainėse patalpintą informaciją, ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės sistemos SFMIS duomenų bazėje pateiktą informaciją, paramą administruojančių institucijų archyvų duomenis, Pažeidimų kontrolierių darbo grupės posėdžių protokolus, Įgyvendinančiųjų institucijų pažeidimų kontrolierių išvadas, Tarpinių institucijų sprendimus dėl pažeidimų bei kitus dokumentus, kurie susiję su nagrinėjama tema.

Ekspertų apklausos metodas taikytas siekiant identifikuoti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo problemas. Ekspertinėje apklausoje dalyvauti buvo atrinkti 7 specialistai iš 5 skirtingų paramą administruojančių institucijų, kurių darbinės funkcijos tiesiogiai susiję su ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų tyrimo, nustatymo procesais. Ekspertų apklausos rezultatai darbe naudojami paraleliai, vertinant ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų instituto teisinio reguliavimo veiksmingumą, jų pateikta informacija apie praktines problemas panaudota nurodant galimus problemų sprendimo būdus ir teikiant pasiūlymus.

Profesinės patirties metodas taikytas nustatant ir apibendrinant įvairias paramą administruojančių praktikoje pasitaikančias ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo problemas. Autorius turi vienerių metų pažeidimų kontrolieriaus darbo patirtį Įgyvendinančiojoje institucijoje.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, trys pagrindinės dalys bei išvados ir pasiūlymai.

Pirmoje darbo dalyje atskleidžiamas sudėtingas ir gan savitas ES struktūrinės paramos teisinio reglamentavimo mechanizmas, atskirai aptariant vertikaliuosius ir horizontaliuosius teisinius santykius reglamentuojančius teisės aktus, aptariami ES struktūrinės paramos panaudojimo strateginiai tikslai ir jų reikšmė, nagrinėjami ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojantys teisės aktai, analizuojama ES struktūrinės paramos administravimo institucinė sistema.

Antroje darbo dalyje nagrinėjama materialioji ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo pusė, išskiriami ir aptariami pažeidimo sudėties požymiai, analizuojama sankcijų apibrėžtumo problema, ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimai lyginami su administracinės teisės ir civilinės teisės pažeidimais, atskleidžiama ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų samprata ir teisinė prigimtis.

Trečioje darbo dalyje analizuojamas procesinis teisinis ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų reguliavimas, išskiriamos ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų proceso stadijos, kiekvienoje iš jų identifikuojamos ir analizuojamos teisinio reguliavimo problemos.

Pagrindinių sąvokų patikslinimas:

*ES struktūriniai fondai*³ - 2004-2006 m. laikotarpyje: *Europos regioninės plėtros fondas* (ERPF), *Europos socialinis fondas* (ESF), *Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas* (EŽŪGF), *Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas* (ŽOFI). 2007–2013 m. laikotarpyje: *Europos regioninės plėtros fondas* (ERPF), *Europos socialinio fondas* (ESF) ir *ES sanglaudos fondas* (SF).

*Paramą administruojančios institucijos*⁴ – Vadovaujančioji, Tarpinės, Įgyvendinančiosios institucijos, atsakingos už ES struktūrinės paramos lėšų administravimą ir įsisavinimą.

*Įgyvendinančioji institucija*⁵ – institucija, atsakinga už priskirtų veiksmų programų priemonių (2004-2006 m. laikotarpyje - BPD priemonių) administravimą ir įgyvendinimo priežiūrą. Įgyvendinančios institucijos 2007-2013 m. paramos administravimo laikotarpyje yra

³ <http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/parama> ; http://www.esparama.lt/lt/bpd/apie_BPD; Prisijungimo laikas: 2008-12-15.

⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“// Valstybės žinios. 2007, Nr. 31-1085

⁵ Ten pat.

šios: Centrinė projektų valdymo agentūra, Lietuvos verslo paramos agentūra, Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra, Transporto investicijų direkcija, UAB „Investicijų ir verslo garantijos“.

Tarpinės institucijos⁶ – institucija, atsakinga už jai priskirtų veiksmų programų priemonių (2004-2006 m. laikotarpyje – BPD priemonių) administravimą ir įgyvendinimo priežiūrą ir paramos projektams planavimą. Tarpinės institucijos 2007-2013 m. paramos administravimo laikotarpyje yra šios: Aplinkos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Susisiekimo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Ūkio ministerija, Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Vidaus reikalų ministerija.

Vadovaujančioji institucija⁷ – institucija atsakinga už ES reglamentų, priskirtų vadovaujančiosios institucijos funkcijų atlikimą ir už ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos rengimą ir įgyvendinimo priežiūrą. Vadovaujančioji institucija yra Finansų ministerija.

Pažeidimų kontrolierius⁸ – paramą administruojančių institucijų valstybės tarnautojas (darbuotojas) pagal kompetenciją atsakingas už jam pavestų funkcijų, apimančių pažeidimų tyrimą, nustatymą, šalinimą ir prevenciją, bendradarbiavimą su kitomis valstybės institucijomis, įgyvendinimą.

Projekto vykdytojas⁹ – fizinis ar juridinis asmuo, kuris yra gavęs paramą projektui ir su paramą administruojančiomis institucijomis yra pasirašęs finansavimo ir administravimo sutartį (Paramos sutartį).

Raktiniai žodžiai: *Pažeidimai Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos administravimo procese, Europos Sąjungos struktūriniai fondai, Europos Sąjungos struktūrinės paramos administravimas Lietuvoje.*

Key words: *Contraventions in european union structural funds administration process, European Union structural funds, European Union structural support administration in Lithuania.*

⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“// Valstybės žinios. 2007, Nr. 31-1085

⁷ Ten pat.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės „Dėl veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ projektas.

⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132

I. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

ES integracijos procesai iš esmės pakeitė Lietuvos teisinę sistemą, įtvirtindami ES teisės aktų intervencijos galimybę reguliuojant visuomeninius santykius, pertvarkė iki tol funkcionavusią teisės aktų hierarchijos sistemą. 1964 m. Costa/Enel byloje¹⁰ ETT galutinai suformavo ES teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę doktriną, išaiškindamas, kad įstodamos į Europos Sąjungą valstybės narės atiduoda dalį savo suverenių galių ES institucijoms, kurių priimami teisės aktai yra viršesni už nacionalinius. Ši ETT pozicija 2004 m. liepos 13 d. buvo įtvirtinta ir nacionaliniu lygmeniu Konstituciniame akte „Dėl narystės Europos Sąjungoje“¹¹ taip galutinai išsprendžiant ES ir nacionalinės teisės santykio klausimą bei padedant pamatus naujam Lietuvos valstybingumo raidos etapui. Kartu su visa teisine sistema pasikeitė ir administracinė teisė, kurios samprata prasiplėtė: *administracinė teisė tapo ne vien valstybinio valdymo visuomeninius santykius reguliuojančia teisės šaka, tačiau ir ES politikos įgyvendinimo priemone.*

ES integracijos procesų nulemti socialiniai pokyčiai neišvengiamai nulėmė naujus iššūkius administracinei teisei, vienas iš kurių – veiksmingas ES struktūrinių fondų teikiamos paramos administravimas ir įsisavinimas.

Taikant loginį dedukcijos metodą sąvoką ES struktūrinės paramos administravimas galima skaidyti į dvi savarankiškas kategorijas: ES struktūrinė parama ir administravimas. Mokslinėje literatūroje ES struktūrinė parama apibrėžiama įvairiai, pabrėžiant vieną ar kitą sąvokos aspektą, tačiau pačia bendriausia prasme ES struktūrinė parama – *tai ES struktūrinių fondų lėšos, skirtos ES ir valstybių narių bendrus strateginius tikslus atitinkantiems projektams finansuoti.*¹²Tuo tarpu Tarptautinių žodžių žodynas¹³ sąvoką administravimas (*lot. administrare*) apibrėžia kaip valdymą, tvarkymą. Taigi, ES struktūrinės paramos administravimas – tai lėšų, skirtų iš ES struktūrinių fondų Lietuvos ir ES strateginius tikslus atitinkantiems projektams finansuoti, valdymas.

ES struktūrinės paramos administravimas pasižymi sudėtingu ir gan savitu teisiniu reglamentavimu. Pirma, ES struktūrinę paramą Lietuvoje reglamentuoja tiek ES institucijų priimami reglamentai, tiek ir Lietuvos institucijų priimti teisės aktai. Antra, ES paramos turinys reglamentuojamas specifiniais strateginio pobūdžio teisės aktais, kuriuose įtvirtinti bendri ES ir

¹⁰ Byla Costa vs. Enel. // http://bluwiki.com/go/EU_Law_I:_Costa_ENEL_case/ prisijungimo laikas: 2008-11-01.

¹¹ <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm> . Prisijungimo laikas 2008-11-01

¹² The EU structural funds. Andrew Evans. Oxford university press: 2004. P 3.

¹³ Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius. Leidykla „Žodynas“. 2001. P 37.

Lietuvos paramos panaudojimo strateginiai tikslai bei šiuos tikslus detalizuojantys prioritetai ir priemonės, apibrėžiančios paramos panaudojimo kriterijus ir ribas¹⁴.

Pirmiausiai aptarsime ES reglamentų ir nacionalinių teisės aktų santykį. Pažymėtina, kad ES institucijų priimami reglamentai paramos teisinius santykius reglamentuoja tiesiogiai ir jų perkelti į nacionalinę teisę nereikia. Reglamentų paskirtis yra koordinacinio pobūdžio: jais nustatomos bendrosios nuostatos dėl ES struktūrinių fondų, bendrieji reikalavimai valstybių narių paramos administravimo institucijų sistemoms, struktūrinės paramos administravimo principai. ES reglamentai nereglamentuoja administracinių procedūrų, kuriomis turi būti vadovaujama, atliekant konkrečius su paramos administravimu susijusius veiksmus, ir ypačingai projektų įgyvendinimo lygmenyje - šie procesai yra reglamentuojami valstybių narių priimamomis teisės normomis. Atsižvelgiant į tai, išskirtini du ES struktūrinės paramos teisinio reguliavimo lygmenys: **vertikalusis ir horizontalusis**¹⁵. Vertikaliajame lygmenyje, kuris yra reglamentuojamas ES institucijų priimamais reglamentais, susiklosto tarpinstitucinio pavaldumo teisiniai santykiai tarp ES institucijų ir valstybių narių. Horizontalusis lygmuo – tai nacionalinės teisės normomis reglamentuojami teisiniai santykiai, susiklostantys tarp paramą administruojančių institucijų ir pareiškėjų ar projekto vykdytojų. Pabrėžtina, kad toks skirstymas nėra absoliutus, kadangi ne visi valstybių narių priimami teisės aktai reglamentuoja vien tik horizontaliuosius teisinius santykius. Pavyzdžiui, paramos administravimo sistemos institucinę sąrangą nustatantys Vyriausybės nutarimai taip pat laikytini vertikaliuosius teisinius santykius reglamentuojančiais teisės aktais, kadangi nustato skirtingų valdymo grandžių institucijų tarpusavio santykius. Vis dėlto, jie tik detalizuoja bendruosius ES teisės aktuose įtvirtintus principus, nustatytus valstybių narių paramos administravimo institucinėms sistemoms, todėl vertikaliuosius teisinius santykius galima skirstyti į **išorinius vertikaliuosius ir vidinius vertikaliuosius**.

Išorinių vertikaliųjų teisinių santykių analizė mažiau svarbi magistro baigiamojo darbo tikslui, todėl daugiausiai bus analizuojami nacionaliniai ES struktūrinę paramą reglamentuojantys teisės aktai.

Nacionaliniame lygmenyje ES struktūrinę paramą reglamentuojančius teisės aktus pagal teisinio reguliavimo pobūdį sąlyginai¹⁶ galima klasifikuoti į dvi rūšis:

- 1) ES struktūrinės paramos turinį reglamentuojančius teisės aktus.
- 2) ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančius teisės aktus.

¹⁴ Teisės aktų, reglamentuojančių ES struktūrinės paramos administravimą, schema // <http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/tazemelapis>; Prisijungimo laikas: 2008-09-15.

¹⁵ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Mykolo Romerio universitetas. Vilnius. 2005. P 190.

¹⁶ Pastaba: toks teisės aktų klasifikavimas patogus tolesniam temos nagrinėjimui

ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojantys teisės aktai, savo ruožtu, gali būti skirstomi į *paramos administravimo institucinę sąrangą nustatančius teisės aktus* bei į *administravimo procesą reglamentuojančius teisės aktus*.

1.1 ES struktūrinės paramos turinį reglamentuojančių teisės aktų analizė

ES struktūrinių fondų teikiamos *paramos turinys* yra reglamentuojamas strateginių dokumentų pagrindu, kuriuose įtvirtinti Lietuvos ir Europos komisijos suderinti strateginiai paramos panaudojimo tikslai, apibrėžti šiuos tikslus įgyvendinantys paramos panaudojimo prioritetai ir priemonės. Už šių strategijų parengimą atsakingos valstybės narės, tačiau parama juose įtvirtintiems strateginiams tikslams įgyvendinti gali būti teikiama tik juos patvirtinus Europos komisijai, todėl juos priskirti prie nacionalinių teisės aktų galima tik sąlyginai¹⁷. 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje pagrindiniu paramos turinį reglamentuojančiu teisės aktu buvo 2004 m. birželio 18 d. Europos Komisijos sprendimu C(2004)2120 bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 parvirtintas **Lietuvos 2004 – 2006 m. bendrasis programavimo dokumentas (BPD)**¹⁸ bei jį papildantis BPD priedas, patvirtintas 2004 m. vasario 5 d. Priežiūros komiteto sprendimu. BPD sudaro 3 struktūrinės dalys: dabartinės socialinės ekonominės būklės analizė, plėtros strategija, prioritetai ir priemonės. Pagrindinis BPD tikslas – *sustiprinti nacionalinio ūkio ilgalaikio konkurencingumo plėtotės prielaidas, paspartinti perėjimą prie žinių ekonomikos, kuriai būdingas didėjantis BVP ir aukštas gyventojų užimtumo rodiklis, stiprinti žinių ekonomikos plėtrą, kuri lemia aukštesnį gyvenimo lygį ir visų Lietuvos gyventojų gerovę*. Šiam tikslui įgyvendinti iš Bendrijos buvo skirta apie 3,09 milijardo litų, kurie buvo paskirstyti 5 prioritetams: ekonominės ir socialinės infrastruktūros plėtra (5 priemonės), gamybinio sektoriaus plėtra (4 priemonės), žmogiškųjų išteklių plėtra (5 priemonės), kaimo ir žuvininkystės plėtra (10 priemonių) ir techninė pagalba (2 priemonės) (Žr. 1 priedą). Detalūs priemonių aprašymai, remiamos veiklos, projektų atrankos kriterijai, monitorinio indikatoriai reglamentuojami BPD priede, kuris skirtingai nei BPD, nebuvo derinamas su Europos komisija.

Naujajame 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpyje paramos turinį reglamentuojantis pagrindinis strateginis dokumentas yra 2007 m. balandžio 26 d. Europos Komisijos sprendimu Nr. CCI 2007LT16UNS001 patvirtinta **Lietuvos 2007–2013 metų ES**

¹⁷ Vitalis Nakrošis. Europos sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. – Vilnius: Eugrimas. 2003. P. 26

¹⁸ Lietuvos 2004-2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas. – Vilnius: UAB Efrata, 2004. P. 3.

struktūrinės paramos panaudojimo strategija¹⁹, kurioje nustatytas pagrindinis naujojo paramos teikimo laikotarpio tikslas – *sparčiai gerinti sąlygas investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje, kad ūkio augimo teikiama nauda pasiektų visus Lietuvos gyventojus*. Šiam tikslui įgyvendinti iš Bendrijos skirta apie 23 milijardai litų, kurie paskirstyti trims tikslą detalizuojančioms prioritetinėms investavimo kryptims: *žmogiškųjų išteklių plėtrai, konkurencingai ekonomikai, gyvenimo kokybei ir sanglaudai stiprinti* (žr. 2 priedą). Kiekviena iš šių krypčių naujajame paramos teikimo laikotarpyje bus įgyvendinama per 3 strategines veiksmų programas: Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą²⁰, patvirtintą 2007 m. rugsėjo 24 d. Europos Komisijos sprendimu Nr. CCI2007LT051PO001 (5 prioritetai, 55 priemonės), Ekonomikos augimo veiksmų programą²¹ patvirtintą 2007 m. liepos 30 d. Europos Komisijos sprendimu Nr. CCI2007LT161PO002 (6 prioritetai, 45 priemonių), Sanglaudos skatinimo veiksmų programą²² (4 prioritetai, 66 priemonės).

Svarbu akcentuoti tai, kad Lietuvos 2007-2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje nustatytos prioritetinės investavimo kryptys iš esmės sutampa su Lisabonos strategijoje²³ įtvirtintomis ES strateginėmis kryptimis: darbo vietų kūrimu, ūkio augimo skatinimu bei socialinės sanglaudos stiprinimu. Be to, šios kryptys taip pat sutampa ir su Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje įtvirtintais prioritetais: *žinių visuomenės siekiu, konkurencingos ekonomikos siekiu, saugios visuomenės siekiu*. Taigi, Lietuvos 2007-2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija yra suderinta su svarbiausiais ES ir Lietuvos strateginiais dokumentais ir yra bendros strateginių tikslų sistemos dalis. Dėl šios priežasties ES struktūrinės paramos turinį reglamentuojantys strateginiai dokumentai ir jų priedai gan griežtai apibrėžia paramos panaudojimo ribas. Veiksmų programose įtvirtinti prioritetai ir priemonės konkretinami veiksmų programų prieduose, patvirtintuose 2007 m. gruodžio 19 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 1449²⁴, kuriuose nustatyti detalūs paramos skyrimo kriterijai: pateikti priemonių

¹⁹ Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija// http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/Strategija_2007-03-30.pdf; Prisijungimo laikas: 2008-09-30

²⁰ 2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros programa // http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/1VP_ZIP_2007-07-30.pdf; Prisijungimo laikas: 2008-09-30

²¹ 2007-2013 m. Ekonomikos augimo veiksmų programa // http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/2VP_EA_2007-07-05.pdf; Prisijungimo laikas: 2008-09-30

²² 2007-2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programa// http://www.esparama.lt/ES_Paramas/strukturines_paramos_2007_1013m._medis/titulinis/files/3VP_SS_2007-07-05.pdf; Prisijungimo laikas: 2008-09-30

²³ 2000 m. kovo 23 d. Europos vadovų tarybos patvirtinta Lisabonos strategija // http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm // Prisijungimo laikas 2007-09-30.

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1449 „Dėl žmogiškųjų išteklių plėtros, ekonomikos augimo, sanglaudos skatinimo veiksmų programų priedų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 7-241.

aprašymai, remiamos veiklos, projektų atrankos kriterijai, galimos projektų vykdytojų veiklos sritys, galimi pareiškėjai. Toks detalus paramos parametrų reglamentavimas yra susijęs su *griežtai tiksline paramos paskirtimi*, kurios lėšos gali būti naudojamos tik aptartus strateginius tikslus atitinkantiems projektams finansuoti. *Ypatingai svarbų vaidmenį strateginių tikslų įgyvendinimui ir ES struktūrinės paramos naudojimo tikslinės paskirties užtikrinimui turi veiksmingas paramos administravimo teisinis reguliavimas nacionaliniu lygmeniu*. Reglamentai suteikia Lietuvai plačią teisėkūros diskreciją, tačiau įpareigoja užtikrinti veiksmingą paramos administravimą ir kontrolę, priešingu atveju valstybei gali būti sumažinta arba visai panaikinta ES struktūrinių fondų parama²⁵.

ES struktūrinės paramos lėšos yra griežtai tikslinės paskirties ir gali būti naudojamos tik tiems projektams finansuoti, kurie prisideda prie ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje ir Veiksmų programose įtvirtintų tikslų įgyvendinimo. Paramos lėšų panaudojimo ribos apibrėžiamos Veiksmų programose įtvirtintais prioritetais ir priemonėmis, o detalūs priemonių aprašymai, projektų atrankos kriterijai, galimos projekto vykdytojų veiklos sritys detalizuojamos Veiksmų programų prieduose.

1.2 ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų analizė

Kaip jau buvo minėta, ES struktūrinės paramos administravimą pagal teisinio reguliavimo pobūdį sąlyginai galima skirstyti į dvi rūšis: *ES struktūrinės paramos institucinę sąrangą nustatančius teisės aktus* ir *ES struktūrinės paramos administravimo procesą reglamentuojančius teisės aktus*.

ES struktūrinės paramos institucinę sąrangą 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpiu buvo reglamentuojama Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimu Nr. 649 patvirtintomis institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklėmis²⁶. (toliau – Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklės). Taisyklėmis buvo sukurta paramos administravimo institucijų hierarchinė sistema (žr. 3 priedą), kurią sudarė 3 lygmenys: *vadovaujantysis lygmuo, tarpinis lygmuo ir įgyvendinantysis lygmuo*. Vadovujančiąja institucija, atsakinga už BPD įgyvendinimo priežiūrą ir koordinavimą buvo paskirta Finansų ministerija. Už atskirų BPD priemonių įgyvendinimą, priežiūrą, paramos projektams planavimą atsakomybė buvo paskirstyta 8 Tarpinėms

²⁵ Vitalis Nakrošis. Europos sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. – Vilnius: Eugrimas. 2003. P. 26.

²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimas Nr. 649 „Dėl institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų paskirstymo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 51-1700.

institucijoms: Aplinkos ministerijai, Susisiekimo ministerijai, Ūkio ministerijai, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Švietimo ir mokslo ministerijai, Sveikatos apsaugos ministerijai, Žemės ūkio ministerijai ir Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. BPD priemonės buvo paskirstytos 6 įgyvendinančioms institucijoms: Paramos fondui Europos socialinio fondo agentūrai, Centrinei projektų valdymo agentūrai, Transporto investicijų direkcijai, Aplinkos projektų valdymo agentūrai, Lietuvos verslo paramos agentūrai bei Nacionalinei mokėjimo agentūrai.

2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpiu ES struktūrinės paramos institucinę sąrangą reglamentuoja 2007 m. spalio 17 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1139 patvirtintos atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas, taisyklės²⁷. Taisyklės įtvirtina panašią paramos administravimo sistemą, kaip ir ankstesniajame laikotarpyje (žr. 4 priedą). Palikta trijų grandžių institucinė sistema, Finansų ministerijai papildomai priskirtos koordinuojančiosios bei tvirtinančiosios institucijų funkcijas. Vietoje priežiūros komiteto buvo įkurtas veiksmų programų stebėsenos komitetas. Kiekvienai veiksmų programai įsteigti veiksmų programų valdymo komitetai, atsakingi už veiksmų programų planavimo ir įgyvendinimo problemų nagrinėjimą. Į paramos administravimo sistemą buvo įtraukta Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės priskiriant jai atitinkamas projektų vykdytojų vykdomų viešųjų pirkimų teisėtumo kontrolės funkcijas. Tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų atsakomybės sritims buvo paskirstyti veiksmų programų prioritetai.

Svarbiausias teisės aktas, reglamentavęs *paramos administravimo procesą* 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje buvo 2004 m. sausio 28 d. Finansų ministro įsakymu patvirtintos Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių ir projektų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklės (toliau – Administravimo ir finansavimo taisyklės). Pažymėtina, kad šių taisyklių priskyrimas prie paramos administravimo procesą reglamentuojančių teisės aktų yra sąlyginis, kadangi jose galima rasti nemažai materialinės teisės normų²⁸. Vis dėlto, daugiausiai šias taisykles sudaro procedūrinio pobūdžio teisės normos, reglamentuojančios atskiras paramos administravimo stadijas ir etapus. Administravimo ir finansavimo taisyklės nustato pagal BPD finansuojamų projektų bendrąsias projektų teikimo, vertinimo, atrankos, projektų išlaidų apmokėjimo ir jų įgyvendinimo priežiūros procedūras, taip pat BPD lėšų planavimo ir atsiskaitymo už jų panaudojimą tvarką. Be šių

²⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“// Valstybės žinios. 2007, Nr. 31-1085.

²⁸ Pastaba: pavyzdžiui IV skirsnyje yra išvardyti pagrindai, kurie teisės doktrinoje priskiriami materialiosios teisės normoms.

taisyklių paramos administravimo procesą senajame laikotarpyje taip pat reglamentavo nemažai kitų teisės aktų. Paminėtinos 2005 m. spalio 17 d. Finansų ministro įsakymu patvirtintos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti ES finansinę paramą nustatymo taisyklės (toliau – 2004-2006 m. pažeidimų nustatymo taisyklės), reglamentavusios pažeidimų tyrimo ir nustatymo procesą.

Naujajame paramos teikimo laikotarpyje paramos administravimo procesas reglamentuojamas 2007 m. gruodžio 19 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 443 patvirtintomis bendromis projektų **Administravimo ir finansavimo taisyklėmis**²⁹ bei Vyriausybės tvirtinamomis **Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklėmis**. Tiesa, pastarosios kol kas dar nėra patvirtintos, todėl analizuojant ES struktūrinės paramos pažeidimų teisinę problematiką remsimės šių taisyklių projektu. Projektų Administravimo ir finansavimo taisyklės aiškiai neišskiria ES struktūrinės paramos administravimo stadijų, todėl jas išskirsime pasitelkę sistemine teisės normų analizę³⁰:

1) *Projekto paraiškų teikimo stadija*. Šiai stadijai priskirtini tokie etapai:

- Kvietimo teikti paraiškas dokumentacijos parengimo tvarka
- Paraiškų priėmimo tvarka
- Kvietimo teikti paraiškas dokumentacijos keitimo tvarka.

2) *Paraiškų vertinimo stadija*. Šiai stadijai priskirtini tokie etapai:

- Administracinės atitikties vertinimas
- Tinkamumo finansuoti vertinimas
- Projektų naudos ir kokybės vertinimas
- Sprendimo dėl paraiškos skyrimo priėmimas
- Finansavimo ir administravimo sutarties sudarymas

3) *Projektų įgyvendinimo stadija*

- Mokėjimo prašymų ir mokėjimo paraiškų teikimas ir tvirtinimas
- Finansavimo ir administravimo sutarties keitimai
- Patikrų vietoje atlikimas

4) *Projektų įgyvendinimo priežiūros stadija*³¹

- Pažeidimo tyrimas
- Pažeidimo nagrinėjimas
- Pažeidimo apskundimas
- Sprendimo dėl pažeidimo vykdymas

²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132

³⁰ Pastaba: Stadijos išskirtos tik konkurso būdu atrenkamiems projektams.

³¹ Pastaba: ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų procesas detaliau bus analizuojamas III darbo dalyje.

5) Projektų įgyvendinimo užbaigimo stadija

ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų tyrimo ir nustatymo stadija yra fakultatyvi t.y., jos gali ir nebūti, jeigu projekto vykdytojas tinkamai įgyvendina projektą bei laikosi finansavimo ir administravimo sutarties nuostatų. Ši stadija „įsijungia“ į paramos administravimo procesą tada, kai paramą administruojančioms institucijoms kyla įtarimų, jog projektas vykdomas pažeidžiant teisės aktus ar finansavimo ir administravimo sutartį. Tokiu atveju pradedamas pažeidimų tyrimas, Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse bei Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyta tvarka. Šios stadijos dėka nustatomi netinkamai įgyvendinami projektai, išaiškinami nesąžiningi ar aplaidūs projektų vykdytojai, kuriems taikomos finansinės sankcijos: sumažinama parama, nutraukiamos finansavimo ir administravimo sutartys, atimama teisė pakartotinai teikti paraiškas. *Pastebėtina, kad veiksmingas pažeidimų tyrimas ir nustatymas užtikrina, kad griežtai tikslinės paskirties struktūrinių fondų lėšos būtų naudojamos tik toms visuomeninio gyvenimo sritims remti, kurios prisideda prie Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje bei veiksmų programose nustatytų strateginių tikslų, apibrėžtų prioritetais ir priemonėmis, įgyvendinimo*³². Europos komisija ne vienoje Lietuvos pažangos vertinimo ataskaitoje³³ akcentavo administracinių gebėjimų ir paramos administravimo teisinės bazės tobulinimo svarbą ir pažymėjo, kad Lietuva privalo sukurti efektyvią paramos administravimo teisinę sistemą bei ypatingą dėmesį skirti veiksmingam paramos panaudojimo kontrolės teisiniam reguliavimui, priešingu atveju nebus įgyvendintos reglamentų nuostatos, o paramos lėšos bus naudojamos ne pagal paskirtį, todėl kyla bendrų strateginių tikslų neįgyvendinimo rizika.

2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje ES struktūrinę paramą Lietuvoje administravo trijų pakopų institucinė sistema, kurią sudarė Vadovaujančioji institucija, Tarpinės institucijos, Įgyvendinančiosios institucijos. Naujajame 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpyje paramos administravimo institucinė sąranga tapo sudėtingesnė, į ją buvo įtraukta daugiau institucijų, Vadovaujančiajai institucijai priskirta daugiau funkcijų, tačiau buvo išlaikyti pagrindiniai ankstesniojo paramos teikimo laikotarpio bruožai: trijų aiškias funkcijas turinčių institucijų hierarchinė sistema. Ši sistema privalo užtikrinti tikslinį paramos lėšų panaudojimą, priešingu atveju, Strategijose įtvirtinti ES struktūrinės paramos tikslai nebus pasiekti, o valstybei gali būti sumažinta arba visai panaikinta ES struktūrinių fondų parama. Tikslinis paramos lėšų

³² Vitalis Nakrošis. Europos sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. – Vilnius: Eugrimas. 2003. P.

³³ Europos Komisijos trečiojo reguliaraus pranešimo apie Lietuvos pažangą siekiant narystės Europos Sąjungoje analizė. (Vyriausybės Europos integracijos komisijos 2000 m. gruodžio 1 d. posėdžiui) [//http://www.euro.lt/upl_images/20011120132807doc](http://www.euro.lt/upl_images/20011120132807doc); Prisijungimo laikas: 2007-10-11.

naudojimas didžiaja dalimi priklauso nuo veiksmingo paramos naudojimo pažeidimų instituto teisinio reguliavimo.

II. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ MATERIALINIO TEISINIO REGULIAVIMO ASPEKTAI

Teisės mokslo doktrinoje teisės pažeidimas tradiciškai apibrėžiamas kaip teisei priešinga, kalta asmenų ar organizacijų veika, kuria padaroma žala įstatymo saugomoms piliečių teisėms, teisėtiems interesams arba apskritai teisei tvarkai³⁴. Tiesa kai kurie autoriai savo darbuose pateikia ir kitokias teisės pažeidimo sąvokas. Pavyzdžiui, Alfonsas Vaišvila teisės pažeidimu laiko asmens naudojimąsi subjektinėmis teisėmis sąmoningai atsisakant vykdyti pareigas, kurių vykdymą įstatymas laiko būtina asmens naudojimosi subjektinėmis teisėmis visuomenėje legalumo sąlyga.³⁵

Nors įvairūs mokslininkai apibrėždami teisės pažeidimą akcentuoja skirtingus socialinės paskirties aspektus, tačiau vieningai sutariama, kad teisės pažeidimui bendriausia prasme yra būdingi šie bendrieji požymiai:

1. Teisės pažeidimo subjektais gali būti tik žmonės ar jų susivienijimai.
2. Teisė gali būti pažeista veikimu ar neveikimu.
3. Teisės pažeidimas yra neteisėta, t.y., teisei priešinga veika.
4. Teisės pažeidimas yra pavojinga visuomenei veika.

Visi teisės pažeidimai pagal tai, kokios teisės šakos normos yra pažeidžiamos gali būti skaidomi į *konstitucinius deliktus, nusikalstamas veikas, administracinės teisės pažeidimus, civilinės teisės pažeidimus, tarnybinius nusižengimus, drausminius nusižengimus*.³⁶

Lietuvai pradėjus administruoti ES struktūrinių fondų paramą atsirado poreikis tiek teoriniu, tiek praktiniu požiūriu analizuoti naują teisės pažeidimų rūšį – **ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus**. Lietuva jau baigė administruoti pirmąjį 2004 – 2006 m. struktūrinės paramos etapą, kurio metu išryškėjo nemažai pažeidimų instituto teisinio reguliavimo problemų. Viena iš svarbiausių problemų, su kuria susiduriama ir naujajame 2007 – 2013 metų paramos administravimo procese, yra pažeidimo sampratos ir teisinės prigimties neaiškumas. ES struktūrinę paramą reglamentuojantys teisės aktai nepateikia vienareikšmiškai suprantamos pažeidimo sąvokos, neišskiria kai kurių visiems teisės pažeidimams būdingų

³⁴ S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 220

³⁵ A. Vaišvila. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 431.

³⁶ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P. 171.

pažeidimo sudėties požymių, o tai neišvengiamai nulemia skirtingas interpretacijas ir nevienodą teisės taikymo praktiką tarp įvairių paramą administruojančių institucijų.

Šioje darbo dalyje bus analizuojama materialioji ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo pusė, t.y., nagrinėjami faktinis ir teisinis ES pažeidimo pagrindai, pažeidimo sudėties požymiai, pažeidimo sąvoka bei sankcijų teisinio reguliavimo problematika.

2.1 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sąvokos teisinio neišbaigtumo problema

2004 – 2006 m. paramos teikimo laikotarpyje pažeidimo sąvoka ES lygmeniu reglamentuota 2005 m. gruodžio 12 d. reglamente Nr. 2035/2005³⁷ (toliau – Reglamentas Nr. 2035/2005) kur pažeidimas (*angl. irregularity*) apibrėžtas kaip *Bendrijos teisės nuostatų pažeidimas, atsirandantis dėl ekonominės veiklos vykdytojo veiksmų ar neveikimo, dėl kurių atsirado ar galėjo atsirasti Europos Bendrijų bendrojo biudžeto nuostolių darant nepagrįstas išlaidas*. Identiška pažeidimo definicija pateikiama ir 2006 m. liepos 11 d. reglamente Nr. 1083/2006³⁸ (toliau – Reglamentas Nr. 1083/2006), reglamentuojančiame 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpį. Reglamentuose pateikta pažeidimo sąvoka leidžia išskirti kai kuriuos bendruosius pažeidimo sudėties požymius.

Pažeidimo sąvokoje **pažeidimo subjektas** įvardijamas kaip *ekonominės veiklos vykdytojas*, kuris reglamento Nr. 2035/2005 1 str. 2 d. 1 p. apibrėžiamas kaip *fizinis ar juridinis asmuo arba kitas subjektas, dalyvaujantis įgyvendinant fondų intervencines programas, išskyrus valstybių narių veiklą įgyvendinant viešosios valdžios įgaliojimus*. Taigi pažeidimo subjektais gali būti tiek fiziniai, tiek juridiniai, tiek ir kiti asmenys, jeigu jie dalyvauja fondų intervencinėse programose ir nevykdo viešosios valdžios įgaliojimų paramos administravimo srityje. Vis dėlto, iš reglamentų nuostatų nėra aišku, kas laikytina dalyvavimu fondų intervencinėse programose t.y., ar dalyvavimas prasideda nuo paramos lėšų gavimo dienos, ar gali prasidėti ir anksčiau, pavyzdžiui pareiškėjui pateikus paraišką dėl paramos. Taip pat, nėra aišku, ar pažeidimo subjektu gali būti tik tiesiogiai ES struktūrinių fondų lėšas gaunantis projekto vykdytojas, ar ir projekto partneris, kuris taip pat dalyvauja įgyvendindamas projektus, tačiau veikia jungtinės veiklos sutarties, pasirašomos su projekto vykdytoju, pagrindu.

³⁷ Komisijos reglamentas (EB) Nr. 2035/2005 dėl su struktūrinės politikos finansavimu susijusių pažeidimų ir neteisėtai sumokėtų sumų susigrąžinimo bei šios srities informacinės sistemos organizavimo // <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:328:0008:0012:LT:PDF>; Prisijungimo data: 2008-11-06.

³⁸ Tarybos reglamentas Nr. 1083/2006 nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį Reglamentą (EB) N. 1260/1999 // <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:LT:PDF>; Prisijungimo data: 2008-11-06.

Pažeidimo sąvokoje galima išskirti šiuos pažeidimo **objektyviosios pusės požymius**: veiką, padarinius, priežastinį ryšį tarp veikos ir padarinių. Pažeidimo veika sąvokoje apibrėžiama labai abstrakčiai - *bendrijos teisės nuostatų pažeidimas veiksmis ar neveikimu*, nedetalizuojant, kokias būtent bendrijos teisės aktų nuostatas pažeidus, ekonominio veiklos subjekto veiką galima būtų kvalifikuoti kaip pažeidimą reglamente įtvirtintos sąvokos prasme. Sprendžiant iš kitų reglamentų nuostatų, ši sąvoka gali apimti tiek ir nusikalstamas veikas, tiek ir bet kokius kitus teisės pažeidimus dėl kurių atsirado ar galėjo atsirasti Europos Bendrijų biudžeto nuostolių. Pavyzdžiui, 2008 m. gruodžio 8 d. Europos komisijos reglamento Nr. 1828/2006³⁹ 27 str. sukčiavimą apibrėžia kaip pažeidimą, dėl kurio nacionaliniu lygmeniu pradėtas teismo procesas, siekiant nustatyti tyčinę veiką. Tai reiškia, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimu ES lygmeniu yra laikomos ir nusikalstamos veikos požymių turinčios veikos.

ES institucijoms nėra svarbu kokia atsakomybės rūšis bus taikoma asmeniui, pažeidusiam ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo tvarką, svarbu, kad toks pažeidimas būtų nustatytas ir kad, neteisėtai panaudotos paramos lėšos grįžtų į biudžetą ir galėtų būti iš naujo perskirstytos, o Bendrijos finansiniai interesai būtų apsaugoti. Būtent, todėl reglamentuose pateikta sąvoka yra labai plati, siekiant apimti kuo įvairesnį galimų pažeidimų spektrą.

Padarinių požymis sąvokoje išskirtas kaip *atsiradimas ar galėjimas atsirasti Europos Bendrijų bendrojo biudžeto nuostolių darant nepagrįstas išlaidas*. Atsižvelgiant į šią formuluotę, teigtina, kad padariniai nėra privalomas pažeidimo sudėties požymis. Norint atitinkamą ekonominės veiklos vykdytojo veiklą kvalifikuoti kaip pažeidimą, užtenka nustatyti, kad pažeidimo subjektas pažeidė teisės aktų nuostatas ir dėl tokio pažeidimo padariniai biudžetui būtų galėję atsirasti.

Pažeidimų sąvokos įtvirtinimas reglamentuose yra sietinas su Europos komisijos, kaip ES struktūrinės paramos panaudojimą kontroliuojančios institucijos funkcijomis. Pagal Reglamento Nr. 1083/2006 26 str. valstybės narės per du mėnesius nuo kiekvieno ketvirčio pabaigos privalo pranešti Europos komisijai apie visus nustatytus pažeidimus, atitinkančius reglamentuose įtvirtinto pažeidimo sąvoką bei gali taikyti sankcijas valstybėms narėms už neveiksmingą pažeidimų reglamentavimą bei administravimą. Kaip jau buvo minėta (žr. 11 psl.), Reglamentai reglamentuoja vertikaliuosius tarpinstitucinio pavaldumo teisinius santykius, susiklostančius tarp ES institucijų ir paramą administruojančių institucijų. Todėl juose įtvirtintos sąvokos paskirtis yra nustatyti pačius bendriausius pažeidimo požymius, kuriuos valstybės narės galėtų detalizuoti atsižvelgdamos į savo nacionalines teisine sistemas. *Būtent todėl, tokia*

³⁹ Komisijos reglamentas Nr. 1828/2006 nustatantis Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles // <http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/getgr?C1=bin&c2=51766&c3=4753>; Prisijungimo data: 2008-11-06.

abstrakti pažeidimo sąvoka yra pakankama ES lygmeniu, bet visiškai neaiški nacionaliniame teisiniame kontekste: neiškus norminis pažeidimo pagrindas, neaiškiai apibrėžtas pažeidimo subjektas, nedetalizuojamas priešingos teisei veikos požymis.

Reglamento Nr. 1083/2006 70 str. nustato, kad valstybės narės yra atsakingos už veiksmų programų valdymą ir kontrolę užtikrinant, kad veiksmų programų valdymo ir kontrolės teisinės sistemos veiktų efektyviai bei užkertant kelią pažeidimams, juos nustatant ir ištaisant bei susigražinant neteisėtai sumokėtas sumas. Šios nuostatos nesilaikymas valstybėms narėms gali grėsti gan griežtomis sankcijomis. ***Pagal to paties reglamento 92 str., už minėtų nuostatų nesilaikymą Europos komisija gali atšaukti visą veiksmų programai numatytą Bendrijos finansavimą ar jo dalį.*** Šiuo atveju, veiksmų programų valdymas ir kontrolė apima ir valstybių narių teisėkūros, įgyvendinant reglamentų nuostatas, aspektą. Pažeidimų institutui reglamentuose skiriama vos keli straipsniai: apibrėžta sąvoka ir nustatyta pareiga nuolat informuoti Europos komisiją apie nustatytus pažeidimus. Detalus pažeidimų teisinis reglamentavimas patikėtas valstybėms narėms, kurios turi sukurti veiksmingą ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo mechanizmą, kurį analizuosime detaliau.

Nacionaliniu lygmeniu pažeidimų institutas 2004-2006 m. paramos administravimo laikotarpyje buvo reglamentuojamas net keliuose teisės aktuose: 2005 m. spalio 17 d. Finansų ministro įsakymu Nr. 1K-307 patvirtintomis finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti ES finansinę paramą nustatymo taisyklėse⁴⁰ (toliau – Pažeidimų nustatymo taisyklės), 2004 m. sausio 28 d. finansų ministro įsakymu Nr. 1K-033 patvirtintomis Lietuvos 2004 – 2006 m. BPD priemonių, finansuojamų įgyvendinant šias priemones administravimo ir finansavimo taisyklėmis⁴¹ (toliau – Administravimo ir finansavimo taisyklės) bei tarp atskirų projektų vykdytojų ir paramą administruojančių institucijų pasirašomomis paramos sutarčių nuostatomis. Pažymėtina, kad nepaisant teisės aktų, reglamentavusių ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus, gausos tik Pažeidimų nustatymo taisyklėse buvo reglamentuojama pažeidimo sąvoka. Tuo tarpu, naująjį 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo laikotarpį reglamentuojančiuose teisės aktuose pažeidimo sąvoka apskritai nėra apibrėžta.

Pažeidimų nustatymo taisyklės pažeidimą apibrėžia, kaip *Lietuvos Respublikos ir/arba ES teisės aktų nuostatų pažeidimas veikimu arba neveikimu, dėl kurio atsirado arba galėjo atsirasti valstybės ir/arba Europos Bendrijų biudžeto nuostolių.*

⁴⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. spalio 17 d. įsakymas Nr. 1K-307 dėl Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo, pažeidimų nustatymo ir šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklių patvirtinimo. // Valstybės žinios 2005. Nr. 127-4588.

⁴¹ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 dėl Lietuvos 2004 – 2006 m. BPD priemonių, finansuojamų įgyvendinant šias priemones administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo. // Valstybės žinios 2004. Nr. 93-3421.

Akivaizdu, kad pateikta pažeidimo sąvoka ne tik neatitinka juridinės technikos reikalavimų, tačiau ir niekuo nesiskiria nuo sąvokos, įtvirtintos anksčiau aptartuose reglamentuose. Pirma, nustatymo taisyklėse pažeidimas yra apibrėžiamas per apibrėžiamąjį žodį – pažeidimas. Antra, sąvokoje nenustatyti kiekvienam pažeidimui būdingi sudėties požymiai: nenustatytas kaltės požymis, pažeidimo subjektas, neaiškus pažeidimo norminis pagrindas. Perskaičius taisyklėse įtvirtintą pažeidimo formuluotę, gali atrodyti, kad pažeidimus ES struktūrinės paramos administravimo procese gali padaryti bet kuris asmuo, tereikia pažeisti Lietuvos Respublikos teisės aktus, kurie sąlygotų ES arba Lietuvos biudžeto nuostolių atsiradimą. Taigi, ši apibrėžimo teisinė konstrukcija gali apimti įvairias gyvenimo situacijas, kurios būtų susiję su norminių teisės aktų pažeidimu ir nulemtų biudžetinių nuostolių atsiradimą. Pavyzdžiui, policijos pareigūno darbo metu sukeltas autoįvykis, kurio metu dėl pareigūno kaltės būtų apgadintas tarnybinis automobilis galėtų būti traktuojamas kaip pažeidimas Pažeidimų nustatymo taisyklių prasme. Paanalizuokime šią situaciją: Policijos pareigūnas tarnybos metu vairuodamas automobilį pažeidė norminį teisės aktą - Kelių eismo taisykles, todėl buvo apgadintas valstybei priklausantis automobilis, kas sąlygojo Lietuvos biudžeto nuostolius. Akivaizdu, kad aptarta situacija visiškai nesusijusi su ES struktūrinės paramos administravimo procesu, policijos pareigūnas Vidaus tarnybos statuto nustatyta tvarka, priklausomai nuo aplinkybių, galėtų būti traukiamas tarnybinė ar/ir materialinė atsakomybė, tačiau pavyzdyje aptarta veikia atitinka ir Pažeidimų nustatymo taisyklėse įtvirtintus pažeidimo požymius.

Šis pavyzdys atskleidžia du pažeidimų sąvokos trūkumus: *neapibrėžtą norminį pažeidimo pagrindą bei neaiškų pažeidimo subjektą*. Pažeidimų nustatymo taisyklėse pažeidimo norminis pagrindas apibrėžiamas kaip visi Europos Sąjungos ir Lietuvos respublikos teisės aktai, kuriuos pažeidus ir dėl to atsiradus biudžetinių nuostolių veiką galima laikyti pažeidimu. Tačiau, toks norminis pagrindas yra pernelyg platus, galintis apimti apskritai visus teisės pažeidimus. Autoriaus nuomone, ES struktūrinės paramos teisinis pagrindas yra ne norminiai teisės aktai, tačiau finansavimo ir administravimo sutartis, pasirašoma tarp paramą administruojančių institucijų ir pareiškėjų.

2.2 Finansavimo ir administravimo sutartis, kaip teisinis ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo pagrindas

Neabejotina, kad finansavimo ir administravimo sutartis⁴² yra vienas svarbiausių teisinių instrumentų, kurio dėka reguliuojami teisiniai santykiai tarp projektų vykdytojų ir ES struktūrinę paramą administruojančių institucijų. Norminiai teisės aktai, reglamentuojantys

⁴² Pastaba: 2004-2006 m. paramos administravimo laikotarpyje **Paramos sutartis**.

struktūrinių fondų administravimo teisinius santykius, nenustato finansavimo ir administravimo sutarties teisinio statuso⁴³, todėl finansavimo ir administravimo sutarties prigimtį tenka aiškintis pasitelkiant teismų praktiką, sistemingą norminių teisės aktų analizę bei administracinės teisės doktriną.

Įprasta, kad sutartis siejama su civiliniais teisiniais santykiais, o sutarties institutas priskiriamas civilinei teisei. Tačiau besikeičiantys viešojo administravimo institucijų tikslai bei veiklos metodai sąlygoja tai, kad viešojo administravimo subjektai, įgyvendindami savo tiesiogines funkcijas, vis dažniau renkasi ne tik vienašalius administracinius aktus su aiškiai išreikštais įsakymo elementais, bet ir sutartiniu pagrindu įforminamus administracinius teisinius santykius. Reikia pripažinti, kad Lietuvoje neskiriama pakankamai dėmesio sutarčių, kurios sudaromos administracinės teisės pagrindu, analizei, o tai kelia grėsmę formuotis ydingai šių teisinių santykių praktikai.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 2004 m. spalio 22 d. nutartyje Nr. TK-2004-81⁴⁴ nurodė, kad *tarp paramą administruojančios institucijos ir pretenduojančiojo gauti paramą, susiklosto valdžios ir pavaldumo, bet nelygiateisiai santykiai. Tai, jog kuomet priimamas sprendimas dėl paramos skyrimo, paramą administruojanti institucija su paramos gavėju sudaro sutartį, nereiškia, jog tarp šalių susiklosto civiliniai teisiniai santykiai, t.y. viešasis administravimas pasibaigia*. Tokia pozicija leidžia daryti vienareikšmišką išvadą, jog paramos sutartis nėra civilinė sutartis.

Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas 2005 m. lapkričio 25 d. nutartyje Nr. A14-1479/2005⁴⁵ nurodė, kad *santykių tarp viešojo administravimo institucijos ir privataus asmens forma, kai valstybės institucija, siekdama įgyvendinti savo įstatymines funkcijas ir patenkinti viešą visuomenės interesą, sudaro sutartis su privačiais asmenimis, Europos šalių teisinėje praktikoje ir teisės doktrinoje yra vadinama administracine sutartimi*. Teisės doktrinoje pateikiami įvairūs administracinės sutarties apibrėžimai⁴⁶. Dažniausiai išskiriami šie pagrindiniai administracinės sutarties požymiai:

- mažiausiai viena sutarties šalis yra valstybines funkcijas vykdanči institucija;

⁴³ *Institucijų atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklių* 2 punkte įtvirtintose sąvokose pateiktas lakoniškas apibrėžimas: „Finansavimo ir administravimo sutartis - paramos projektams, įgyvendinantiems veiksmų programų priemonės, skyrimo sutartis“.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. spalio 22 d. nutartis Nr. TK-2004-81 „Dėl ginčo dėl viešojo administravimo subjekto įpareigojimo vykdyti sutartį dėl paramos išmokėjimo, rūšinio teisingumo“.

⁴⁵ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis Nr. A14-1479/2005 „pagal pareiškėjo Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ skundą atsakovams Muitinės departamentui prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos bei Kauno teritorinei muitinei dėl sprendimo panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus“.

⁴⁶ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. - Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002, С. 441 – 486.

- valstybinė institucija administracinės sutarties forma įgyvendina norminiais teisės aktais jai nustatytas viešojo administravimo subjekto funkcijas, todėl sutarties šalys nėra lygiateisės;
- sutarties dalykas yra susijęs su viešojo intereso įgyvendinimu, t.y. ekonominių, socialinių ar kitų valstybinio masto klausimų sprendimu.

Įvertinsime finansavimo ir administravimo sutarties atitikimą šiems požymiams. Administravimo ir finansavimo taisyklių 108 punktą detalizuoja, kad su pareiškėjais, kurių projektus nuspręsta bendrai finansuoti iš ES fondų lėšų, atsakingos ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos ir Įgyvendinančiosios institucijos sudaro finansavimo ir administravimo sutartis. Finansavimo ir administravimo sutartį su projekto vykdytoju gali sudaryti abi valstybinės institucijos, t.y. Tarpinė institucija ir Įgyvendinančioji institucija, arba tik Įgyvendinančioji institucija, tačiau visais atvejais bent viena iš paramos sutarties šalių yra viešojo administravimo subjektas. Šis požymis yra būtinas administracinės sutarties elementas, tačiau vien jo nepakanka, kad paramos sutartį galėtume vadinti administracine, nes viešojo administravimo organizacija gali veikti ir kaip civilinių santykių subjektas. Būtina įvertinti paramos sutarties atitikimą antrajam administracinės sutarties požymiui. Tarpinės ir Įgyvendinančiosios institucijos, sudarydamos paramos sutartis, veikia kaip administracinių, o ne kaip civilinių teisinių santykių dalyviai, nes jos įgyvendina Institucijų atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklėse bei Administravimo ir finansavimo Taisyklėse joms priskirtas valstybines funkcijas. Tarpinės ir Įgyvendinančiosios institucijos negali pačios nuspręsti sudaryti paramos sutartį ar jos nesudaryti. Šioms institucijoms pareigą pasirašyti finansavimo ir administravimo sutartį, kontroliuoti jos vykdymą, nutraukti paramos sutartį, nustato norminiai teisės aktai. Skirtingai nuo finansavimo ir administravimo sutarties, civiliniuose santykiuose sutarties šalys gali savarankiškai apsispręsti dėl sutarties sudarymo, ir nei viena šalis neturi administracinių įgaliojimų kitos atžvilgiu. Pavyzdžiui, Įgyvendinančioji institucija sudarydama sutartį dėl kanceliariinių prekių pirkimo, t.y. civilinę sutartį, neturi jokių administracinių įgaliojimų pardavėjo atžvilgiu. Tokios sutarties šalys laisva valia, atsižvelgdamos į savo ekonominius poreikius, nusprendžia, ar sudaryti sutartį, savarankiškai susitaria dėl prekių rūšies, kiekio, pristatymo, atsiskaitymo, sutarties nutraukimo ir kitų sąlygų. Paramos sutarčiai būdingas ir trečiasis administracinės sutarties bruožas - viešojo intereso įgyvendinimas. Struktūrinė parama skirta mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų. Dėka paramos sutartyse įtvirtinto teisinio mechanizmo, šiuo metu finansuojami ekonomikos skatinimo, sanglaudos skatinimo bei žmogiškųjų išteklių plėtros projektai. Taigi finansavimo ir administravimo sutarčių dalykas neabejotinai yra susijęs su viešojo intereso įgyvendinimu, sprendžiant aktualias Lietuvos ekonomines ir socialines problemas.

Administracinės teisės doktrinoje yra išskiriama ir daugiau administracinės sutarties požymių, tačiau atliktų paramos sutarties elementų analizė, sudaro pakankamą pagrindą daryti išvadą, kad *paramos sutartis yra administracinės sutarties rūšis*.

Kuriant ES struktūrinių fondų administravimo schemą, Lietuva galėjo pasirinkti paramą skirti administraciniu sprendimu ir projektų įgyvendinimo etape vadovautis paramos administravimą reglamentuojančiais teisės aktais, kaip pavyzdžiui Suomija⁴⁷, Estija, arba paramos skyrimą bei projektų įgyvendinimo sąlygas įteisinti administracine sutartimi. Lietuvoje 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje buvo nuspręsta sudaryti paramos sutartis, kurios pavadinimas 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpyje buvo pakeistas į finansavimo ir administravimo sutartį. Sutarties sudarymas pasiteisina nustačius aiškų jos santykį su kitais teisės aktais bei įtvirtinus sutartyje būtinus administracinės sutarties elementus. Sutartis užtikrina šalims teisinį aiškumą, išvengiama akivaizdžiai išreikšto administracinei teisei būdingo „įsakymo“ elemento, sudaromos prielaidos tarp šalių formuoti parterystės santykiams.

Taigi, sisteminė teisės aktų, teismų praktikos ir administracinės teisės doktrinos analizė leidžia daryti pagrįstą išvadą, kad finansavimo ir administravimo sutartis priskirtina administracinių sutarčių rūšiai. Šia sutartimi tarp paramą administruojančių institucijų ir pareiškėjų sukuriama paramos administravimo teisiniai santykiai, nuo jos pasirašymo momento pareiškėjas tampa projekto vykdytoju ir pradėdamas projekto įgyvendinimo etapas. Sutartyje yra nustatomos paramą administruojančių institucijų ir projekto vykdytojo teisės ir pareigos, projekto veiklų įgyvendinimo grafikas, sutarties pakeitimo tvarka, paramos sumažinimo ar nutraukimo pagrindai. Atsižvelgiant į tai, darytina prielaida, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo pagrindas yra ne norminiai teisės aktai, tačiau finansavimo ir administravimo sutartis. Toliau sieksime patvirtinti šią prielaidą.

Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklėse finansavimo ir administravimo sutartis apibrėžiama kaip *ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos, pagal kompetenciją atsakingos už bendrai finansuojamus iš ES fondų lėšų ūkio sektorius ir Įgyvendinančiosios institucijos <...> su pareiškėju pasirašomas dokumentas dėl skiriamų ES fondų ir (ar) Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų ir jų naudojimo sąlygų*. Be kitų paramos naudojimo sąlygų, finansavimo ir administravimo sutarties bendrųjų sąlygų 9.1 punktą nustato, kad jeigu projekto vykdytojas, įgyvendindamas projektą, nesilaiko sutarties sąlygų ir pažeidė Lietuvos Respublikos ir (arba) Europos Sąjungos teisės aktus, Įgyvendinančioji institucija turi teisę inicijuoti, o Tarpinė institucija turi teisę vienašaliu sprendimu sumažinti, sustabdyti arba nutraukti projekto finansavimą, nutraukti sutartį ir pareikalauti grąžinti sumokėtas Projektų finansavimo lėšas ar jų

⁴⁷ Suomijos Darbo ir ekonomikos ministerijos internetinė svetainė // <http://www.tem.fi/index.phtml?l=en&s=2183>
Prisijungimo laikas:2008-11-06

dalį. Minėtoje nuostatoje įtvirtinta projekto vykdytojo atsakomybė už finansavimo ir administravimo sutarties nuostatų pažeidimus, kurios gali būti pagrindu taikyti sutartyje įtvirtintas sankcijas, iš kurių griežčiausia – finansavimo ir administravimo sutarties nutraukimas ir įpareigojimas gražinti išmokėtas ES struktūrinių fondų paramos lėšas.

Pažymėtina, kad finansavimo ir administravimo sutartis gan detaliai reglamentuoja projekto vykdytojo teises ir pareigas bei nustato gana griežtą gautų paramos lėšų panaudojimo tvarką. Daugelis pareigų projekto vykdytojui formuluojamos per blanketines teisės normas. Pavyzdžiui, finansavimo ir administravimo sutarties bendrųjų sąlygų 2.1.6 punktą nustato, kad projekto vykdytojas įsipareigoja laikytis Lietuvos Respublikos įstatymų, Europos Sąjungos teisės aktų reikalavimų tiek, kiek tai susiję su projekto įgyvendinimu. Kitos blanketinės sutarties nuostatos įpareigoja projekto vykdytoją laikytis konkrečių teisės aktų. Pavyzdžiui, bendrųjų sutarties sąlygų 2.1.8 punktą įpareigoja projekto vykdytoją laikytis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo, jeigu projekto vykdytojas yra perkančioji organizacija <...> arba Finansų ministerijos nustatyto Ūkio subjektu, kurie nėra perkančiosios organizacijos, pirkimų vykdymo ir priežiūros tvarkos aprašo. *Taigi, pareiga laikytis ES ir Lietuvos teisės aktų nuostatų, keik jų laikymasis susijęs su projekto įgyvendinimu, pareiškėjui atsiranda tik nuo finansavimo ir administravimo sutarties pasirašymo momento.* Pasirašius šią sutartį prasideda projekto įgyvendinimo stadija: pareiškėjas tampa projekto vykdytoju, jam pervedamos paramos lėšos, projekto vykdytojas sutartyje nustatyta tvarka pradeda įgyvendinti projekto veiklas ir pan. Šia sutartimi tarp pareiškėjo ir paramą administruojančių institucijų sukuriama administraciniai sutartiniai teisiniai santykiai, kurie reglamentuojami sutarties šalis saistančiomis finansavimo ir administravimo sutarties nuostatomis, kurių nesilaikymas gali užtraukti projekto vykdytojui *administracinę sutartinę atsakomybę*: jam gali būti sumažinama parama, nutraukta paramos sutartis ir panašiai. Tai reiškia, kad nepasirašęs finansavimo ir administravimo sutarties asmuo negali padaryti ir ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo. Administracinę sutartinę pažeidimo teisinę prigimtį patvirtina ir negausi teismų praktika. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2008 m. spalio 23 d. byloje⁴⁸ Nr. I-3641-580/2008 nurodė, kad *sutinkamai su Paramos sutarties nutraukimo procedūra Įgyvendinančioji institucija gali siūlyti nutraukti Paramos sutartį tada, kada yra nustatomas bent kuris iš paramos sutarties 9.1 punkte numatytų pažeidimų, o taip pat bet kurios Paramos sutartyje numatytos pareigos pažeidimas.*

Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad Pažeidimų nustatymo taisyklėse pateiktas pažeidimo apibrėžimas yra netikslus, kadangi norminis pažeidimo pagrindas yra apibrėžiamas, kaip visi Lietuvos Respublikos ir ES teisės aktai. Tačiau, pareiga laikytis Lietuvos Respublikos ir

⁴⁸ Administracinė byla Nr. I-3641-580/2008 pagal UAB „Jondras“ skundą dėl Socialinė apsaugos ir darbo ministerijos sprendimo, kuriuo buvo nutraukta Paramos sutartis su projekto vykdytoju.

ES teisės aktų nuostatų, tiek kiek jie susiję su projekto įgyvendinimu, kyla iš finansavimo ir administravimo sutarties ir yra įtvirtinta kaip viena iš projekto vykdytojo pareigų. Todėl kitų teisės aktų nuostatų nesilaikymas laikytinas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimu tik tiek, kiek tai numato blanketinės finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos ir tik tiek, kiek toks pažeidimas yra susijęs su įgyvendinamu projektu.

Pavyzdžiui, projekto vykdytojas už ES struktūrinės paramos lėšas pirkdamas kompiuterinę įrangą, reikalingą projekto veikloms įgyvendinti, pirkimą atlieka neteisėtu pirkimų būdu, taip pažeisdamas Viešųjų pirkimų įstatymą. Tokia projekto vykdytojo veikla traktuotina kaip ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas, tačiau kvalifikuoti ją tik pagal pažeistas Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatas neužtenka. Visų pirma yra pažeidžiamas finansavimo ir administravimo sutarties bendrųjų sąlygų 2.1.8 punktas, kuris nustato pareigą projekto vykdytojui pirkimus atlikti vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis. Sprendžiant iš duomenų, gautų atlikus ekspertų apklausą, 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje ES struktūrinės paramos administravimo praktikoje dažnai pasitaikydavo atveju, kad Įgyvendinančiųjų institucijų pažeidimų kontrolieriai projekto vykdytojo veikas kvalifikuodavo tik pagal atitinkamų norminių teisės aktų straipsnius, tačiau pažeistų Paramos sutarties nuostatų Pažeidimų kontrolieriaus išvadoje nepaminėdavo. Panašios praktikos būdavo laikomasi ir Tarpinių institucijų, kurios priimdamos sprendimus dėl pažeidimų taip pat nurodydavo tik pažeistas norminių teisės aktų nuostatas, tačiau pažeistų paramos sutarties punktų savo sprendimuose nepaminėdavo⁴⁹. Autoriaus nuomone, tokie Tarpinių institucijų sprendimai neatitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 str. 1 d. individualiam administraciniam teisės aktui keliamų reikalavimų, kur nustatyta, kad individualus administracinis teisės aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis. Tai reiškia, kad yra galimybė, jog apskundus tokį Tarpinės institucijos sprendimą administraciniam teismui, sprendimas gali būti naikinamas vien dėl formalaus pagrindo – tinkamo sprendimo teisinio pagrindo nenurodymo. Tačiau, kol kas teismų praktika dėl panašaus pobūdžio bylų, dar nėra susiformavusi, todėl neaišku kaip aptartą situaciją traktuotų teismai.

Finansavimo ir administravimo sutartis yra vienas svarbiausių teisinių instrumentų, kurio dėka yra sukuriama ir reguliuojama ES struktūrinės paramos administravimo teisiniai santykiai tarp pareiškėjų ir paramą administruojančių institucijų. Sisteminė teisės aktų, teismų praktikos ir administracinės teisės doktrinos analizė leidžia finansavimo ir administravimo sutartį priskirti administracinių sutarčių rūšiai.

⁴⁹ Tokia Tarpinių institucijų praktika buvo būdinga paramos administravimo pradžioje.

ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinis pagrindas yra finansavimo ir administravimo sutartis⁵⁰, pasirašoma tarp paramą administruojančių institucijų ir pareiškėjų. Kitų teisės aktų nuostatų nesilaikymas laikytinas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimu tik tiek, kiek tai numato blanketinės finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos ir tik tiek, kiek toks pažeidimas yra susijęs su įgyvendinamu projektu.

2.3 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sudėtis

Teisės literatūroje šalia sąvokos teisės pažeidimas vartojama konkretesnė sąvoka – teisės pažeidimo sudėtis. Tai tipiškiausių ir esminių, objektyvių ir subjektyvių veikos požymių sistema, kuri apibūdina konkrečią veiką kaip pavojingą visuomenei ir priešingą teisei. Šie požymiai laikomi pakankamais, kad jais pasižyminčios veikos subjektą būtų galima patraukti teisinėn atsakomybėn⁵¹. Nors ši teisės kategorija plačiau tyrinėjama baudžiamosios teisės, ji turi ir bendrąją teorinę reikšmę, nes yra vartojama įvairiose teisės šakose atsižvelgiant į jų specifiką. Kiekvieno teisės pažeidimo sudėtį sudaro: teisės pažeidimo subjektas, teisės pažeidimo objektas, teisės pažeidimo subjektiniai ir objektiniai požymiai.

Kai kuriuos ES struktūrinės paramos panaudojimo požymius jau aptarėme, nagrinėdami pažeidimo sąvoką (žr. 2.1 skyrių), tačiau darbo tikslui svarbi gilesnė šių požymių analizė.

2.3.1 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo objektas

ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojantys teisės aktai neapibrėžia ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo objekto, todėl jį nustatysime pasitelkę administracinės teisės doktriną. Teisės pažeidimo objektas – tai teisės normų saugomos asmeninės (biologinės), socialinės ir kitokios vertybės (asmens gyvybė, sveikata, garbė, orumas, turtinės, politinės ir kitokios asmens teisės, taip pat viešoji tvarka ir kt.), į kurias neteisėtai kėsinamasi.⁵²

Viešosios teisės pažeidimų objektus įprasta skirstyti į tris rūšis: a) bendrąjį; b) rūšinį (specialųjį); c) tiesioginį.

Bendrasis administracinės teisės pažeidimo objektas yra visos teisinės vertybės, kurias saugo administracinės atsakomybės priemonės: *žmonių teisės ir laisvės, nuosavybė, valstybinė, viešoji ir nustatyta valdymo tvarka.*⁵³ ES struktūrinės paramos administravimo pažeidimai, kaip

⁵⁰ 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje – Paramos sutartis.

⁵¹ A. Vaišvila. Teisės teorija – Vilnius: Justitia, 2000. P. 345

⁵² A. Vaišvila. Teisės teorija – Vilnius: Justitia, 2000. P. 346

⁵³ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 184

įrodysime vėliau (žr. 2.4 skyrių) taip pat laikytini administracinės teisės pažeidimais, nors ir pasižyminčiais tam tikrais specifiniais bruožais. Atsižvelgiant į tai, galime teigti, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų bendrasis objektas plačiuoju požiūriu yra tas pats, t.y., žmonių teisės ir laisvės, nuosavybė, valstybinė, viešoji ir nustatyta valdymo tvarka. Visi padaromi finansavimo ir administravimo sutarties pažeidimai kelia grėsmę minėtiems valstybės saugomiems gėriams. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad ES struktūrinė parama yra griežtai tikslinės paskirties ir skiriama aiškiai apibrėžtiems strateginiams tikslams įgyvendinti, bendrąjį objektą galima suprasti ir siauriau. Šiuo atveju bendrasis objektas sutaptų su 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje įtvirtinto pagrindinio strateginio tikslo apimamomis teisinėmis vertybėmis: *sparčiu gyvenimo, investavimo, darbo Lietuvoje sąlygų gerėjimu, ūkio augimu*. Kiekvienas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas kėsinaisi į šioje strategijoje įtvirtintus prioritetinius valstybės siekius.

Rūšinis administracinės teisės objektas yra vienerūšių arba tapačių teisinių vertybių grupė, saugoma administracinės atsakomybės priemonėmis.⁵⁴ Pažymėtina, kad bendroji 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija įgyvendinama atskiromis strateginėmis veiksmų programomis: Žmogiškųjų išteklių plėtros programa, Ekonomikos skatinimo veiksmų programa, Sanglaudos skatinimo veiksmų programa. Pagal tai, kurią programą įgyvendindamas, projekto vykdytojas padarė pažeidimą, galima išskirti 3 rūšinius objektus: ekonomikos plėtra, socialinė sanglaudos stiprėjimas, žmoniškieji išteklių plėtra. Pažeisdamas kurią nors vieną iš minėtų vertybių, projekto vykdytojas kėsinaisi į atitinkamos vertybės įgyvendinimą, taip kartu kėsindamasis ir į bendrą ES struktūrinės paramos panaudojimo strateginį tikslą, kuris, kaip jau buvo minėta, yra bendros Lietuvos ir ES strateginių tikslų dalis.

Tiesioginis objektas yra ta teisinė vertybė, kuri pažeidžiama konkrečia veika.⁵⁵ Priklausomai nuo pažeistų teisės normų rūšies, tiesioginiais ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų rūšiniais objektais gali būti įvairios teisinės vertybės. Pavyzdžiui, projekto vykdytojui pažeidus finansavimo ir administravimo sutartyje ir norminiuose teisės aktuose nustatytą dokumentų saugojimo tvarką, tiesioginiu objektu bus *dokumentų saugojimo tvarka*. Pažeidus Viešųjų pirkimų įstatymą, tiesioginiu objektu bus teisės aktais nustatyta viešųjų pirkimų tvarka ir t.t.

ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo objektas yra paramos panaudojimo strategijose įtvirtinti strateginiai tikslai, kuriuos galima laikyti bendros ES ir Lietuvos strateginių tikslų sistemos dalimi. Kiekvienas finansavimo ir administravimo sutarties pažeidimas neigiamai veikia šių tikslų įgyvendinimą.

⁵⁴ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 184

⁵⁵ Ten pat.

2.3.2 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektas

Teisės teorijoje teisės pažeidimo subjektas apibūdinamas kaip asmuo (fizinis arba juridinis), pažeidęs teisės normų reikalavimus.⁵⁶ Reglamento Nr. 2035/2005 1 str. 2 d. 1 p. ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektas apibrėžiamas kaip *fizinis ar juridinis asmuo arba kitas subjektas, dalyvaujantis įgyvendinant fondų intervencines programas, išskyrus valstybių narių veiklą įgyvendinant viešosios valdžios įgaliojimus*. Remiantis šia reglamento nuostata ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų subjektus galima skirstyti į dvi stambias dalis: fizinius asmenis ir juridinius asmenis. Reglamentas pažeidimo subjektą sieja su privalomuoju pažeidimo subjekto požymiu – dalyvavimu fondų intervencinėse programose. Tiesa, šis požymis nėra detalizuojamas, todėl nėra aišku, kas laikytina dalyvavimu fondų intervencinėse programose.

Pastebėtina, kad nei 2004-2006 m. paramos laikotarpio teisės aktai, nei naujojo 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpio teisės aktai nepateikia pažeidimo subjekto definicijos. Todėl pažeidimo subjekto problema ir naujajame paramos teikimo laikotarpyje išlieka aktuali.

Ankstesnėse darbo dalyse (žr. 2.2. skyrių) buvo prieita prie išvados, kad teisinis ES struktūrinės paramos panaudojimo pagrindas yra finansavimo ir administravimo sutartis. Tačiau, pripažįstant, kad teisinis pažeidimo pagrindas yra administracinė sutartis, kartu tektų pripažinti, kad pažeidimo subjektu gali būti tik projekto vykdytojas, kuris tokią sutartį su paramą administruojančiomis institucijomis yra pasirašęs. Tokiu atveju, susiduriame su problemine situacija, kaip reikėtų traktuoti tokią pareiškėjo veiką, kai pareiškėjas, teikdamas paraišką, paramą administruojančioms institucijoms nurodo neteisingus duomenis apie save, taip siekdamas atitikti vertinimo kriterijus bei gauti paramą ir tokia informacija paaiškėja jau po finansavimo ir administravimo sutarties pasirašymo. Vadovaujančiosios institucijos duomenimis⁵⁷, panašių situacijų 2004-2006 m. laikotarpyje Įgyvendinančiųjų institucijų pažeidimų tyrimo praktikoje nepasitaikė, kadangi dažniausiai tokia informacija išaiškėja dar prieš pasirašant sutartį, tačiau neatmestina galimybė, kad naujajame 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpyje jų gali pasitaikyti. Manytina, kad aptarta pareiškėjo veika taip pat galėtų būti laikoma finansavimo ir administravimo sutarties pažeidimu.

Vyriausiasis administracinis teismas, 2006 m. vasario 20 d. nutartyje Nr. A-248-687-06 nurodė, kad *paramos sutartims civilinės teisės normos, reglamentuojančios civilinių sutarčių sudarymą, vykdymą ir nutraukimą, yra taikomos subsidiariai*⁵⁸. LR CK numatyta, kad sutartyje

⁵⁶ S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 221.

⁵⁷ ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos SFMIS duomenų analizė.

⁵⁸ Administracinė byla Nr. A-248-687-06 pagal pareiškėjo kooperatyvinės bendrovės „Daumantų skanėstai“ skundą dėl atsakovo Nacionalinės mokėjimo agentūros įsakymo panaikinimo.

šalys gali nustatyti, kad sutarties nuostatos bus taikomos ir iki sutarties sudarymo atsiradusiems šalių santykiams⁵⁹. Ši nuostata civilinės sutarties šalims leidžia susitarti dėl sutarties galiojimo atgal. Pažymėtina, kad panašios praktikos yra laikomasi su projekto vykdytojais pasirašomose administracinėse sutartyse. Štai 2004-2006 m. Administravimo ir finansavimo taisyklėmis patvirtintos pavyzdinės Paramos sutarties 9.1.2 punktas nustato, kad Įgyvendinančioji institucija turi teisę inicijuoti Paramos skyrimo sustabdymą arba sutarties nutraukimą bei siūlyti Tarpinei institucijai priimti sprendimą dėl projekto vykdytojui suteiktos Paramos arba jos dalies gražinimo, *kai projekto vykdytojas, teikdamas Projekto paraišką, prašydamas išmokėti Paramos lėšas arba vykdydamas sutartį, pateikia klaidinančią informaciją arba nuslepia informaciją, turinčią reikšmės sprendimui skirti paramą priimti*. Naujojo paramos teikimo laikotarpio pavyzdinės finansavimo ir administravimo sutarties 2.1.2 punkte įtvirtinta panaši nuostata.

Aptartos aplinkybės leidžia daryti išvadą, kad dar paraiškos teikimo stadijoje pareiškėjo padarytas pažeidimas, jam išaiškėjus vėliau, gali būti traktuojamas kaip administracinės sutarties pažeidimas, nors jo padarymo momentu ši sutartis dar nebuvo pasirašyta. Kartu tai reiškia, kad administracinės sutarties pažeidimo subjektu gali būti ne tik projekto vykdytojas, tačiau išimtiniais atvejais ir pareiškėjas.

Kita, su pažeidimo subjekto neapibrėžtumu susijusi problema, yra projekto partnerio, kaip pažeidimo subjekto, problema. Dažnai projekto vykdytojas nėra pajėgus įgyvendinti projekto vienas, todėl pasitelkia į pagalbą trečiuosius asmenis – projekto partnerius⁶⁰, su jais pasirašydamas partnerystės sutartis. Projekto partnerio ir projekto vykdytojo teisinis statusas iš esmės skiriasi tik tuo, kad finansavimo ir administravimo sutartys su projekto partneriais nėra pasirašomos. Taigi, tarp projekto vykdytojo ir paramą administruojančių institucijų susiklosto administraciniai sutartiniai teisiniai santykiai, tuo tarpu, tarp projekto vykdytojo ir projekto partnerio – civiliniai sutartiniai teisiniai santykiai. Pažymėtina, kad projekto partneriai taip pat dalyvauja įgyvendindami projektą: disponuoja projekto vykdytojo jiems pervedamomis paramos lėšomis, vykdo viešuosius pirkimus, įgyvendina projekto veiklas. Projekto įgyvendinimo metu, projekto partneriai taip pat dažnai pažeidžia įvairių teisės aktų reikalavimus. Vis dėlto, projekto partnerio negalima laikyti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektu. Pavyzdinės finansavimo ir administravimo sutarties 2.3 punkte nustatyta, kad tuo atveju, jeigu projektas įgyvendinamas kartu su partneriais, partneriai, įskaitant ir projekto vykdytoją, visi kartu ir kiekvienas atskirai yra atsakingi už tinkamą Sutarties vykdymą. Tas pats sutarties punktas numato, kad projekto vykdytojas turi teisę atstovauti visiems partneriams ir *privalo užtikrinti*,

⁵⁹ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.189 str. 2 d.

⁶⁰ 2004-2006 m. Administravimo ir finansavimo taisyklių 65.1.2 punktas numato, kad projekto partneriai dalyvauja įgyvendinant projektą ir naudojasi jo rezultatais arba produktais. Tai reiškia, kad projekto partneriai taip pat yra struktūrinės paramos naudos gavėjai.

kad visi partneriai būtų tinkamai informuoti apie jų pareigas, susijusias su sutarties vykdymu taip pat laikytusi visų išipareigojimų, susijusių su projekto įgyvendinimu nustatytų finansavimo ir administravimo sutartyje ir Projektų administravimo taisyklėse. Todėl, net ir tuo atveju, kai teisės aktų nuostatas pažeidžia projekto partneris, ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektas bus projekto vykdytojas, kuris neužtikrindamas, kad projekto partneriai laikytusi visų išipareigojimų, susijusių su projekto įgyvendinimu, pažeidžia finansavimo ir administravimo sutarties 2.3 punktą. Už sutarties nuostatų nesilaikymą paramą administruojančios institucijos projekto vykdytojui gali taikyti sutartyje nustatytas sankcijas: sumažinti paramą ar net nutraukti paramos sutartį. Savo ruožtu, projekto vykdytojas, dėl projekto partnerio kaltės patyręs tam tikrų nuostolių, civilinio proceso tvarka gali kreiptis į teismą bei regreso tvarka iš projekto partnerio prisiteisti žalą.

Pažeidimų subjekto neapibrėžtumas teisės aktuose 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje sukeldavo ir daugiau problemų. Pažeidimų nustatymo taisyklių 7 punktą numatė, kad pažeidimas taip pat gali būti nustatomas tuomet, ***kai paramą administruojanti institucija neatlieka arba netinkamai atlieka jai pavestas paramos administravimo funkcijas.*** Taisyklės nedetalizavo ar pažeidimo teisės subjektu gali būti institucija, kaip juridinis asmuo, ar institucijos darbuotojai. Manytina, kad tokia teisės norma yra nelogiška ir teisiškai nepagrįsta. Viena vertus, jau minėtas Reglamentas Nr. 2035/2005 ekonominės veiklos vykdytoją apibrėžė kaip fizinį ar juridinį asmenį arba kitą subjektą, dalyvaujantį įgyvendinant fondų intervencines programas, išskyrus valstybių narių veiklą įgyvendinant viešosios valdžios įgaliojimus. Taigi, reglamentas aiškiai išskiria, kad paramą administruojančios institucijos, įgyvendindamos viešojo administravimo funkcijas paramos administravimo procese, negali būti pažeidimo subjektais. Kita vertus, paramą administruojančių institucijų darbuotojai taip pat negalėtų būti pažeidimų subjektais. Tais atvejais, kai paramą administruojančių institucijų darbuotojai netinkamai vykdo savo pareigas ir dėl to yra patiriami biudžetiniai nuostoliai, darbuotojai galėtų būti traukiami drausminėn, tarnybinėn ar materialinėn atsakomybėn, o nusikalstamos veikos atveju – baudžiamojon atsakomybėn. Deja, 2004-2006 m. paramos administravimo laikotarpiu Vadovaujančioji institucija, atsakinga už struktūrinės paramos koordinavimą, skirtumo tarp projekto vykdytojo ir paramą administruojančios institucijos darbuotojų nedarė⁶¹. Visos Įgyvendinančios institucijos Pažeidimų nustatymo taisyklių 7 punkto pagrindu, buvo įpareigos savo vidinėse Pažeidimų procedūrose reglamentuoti pažeidimų tyrimų tvarką, pagal kurią turėtų būti tiriamas ir nustatomas institucijos darbuotojo padarytas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas. Akivaizdu, kad toks Vadovaujančios institucijos sprendimas yra

⁶¹ Įgyvendinančiosioms institucijoms 2004 -2006 m. paramos teikimo laikotarpyje buvo išsiųsti net keli raštai, įpareigojantys pasitvirtinti vidaus tvarką bei procedūras, pagal kurias pažeidimai būtų tiriami ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimą padarius paramą administruojančių institucijų darbuotojams.

nepagrįstas teisine logika ir pažeidimo sampratą padaro dar painesnę. Juolab, kad įgyvendinančių institucijų vidinėse procedūrose, perkeltos darbo kodekso nuostatos, reglamentuojančios drausminę ir materialinę atsakomybę, todėl šis įpareigojimas yra perteklinis ir teisiškai nepagrįstas. Naujojo 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpio teisės aktuose panaši nuostata nebuvo įtvirtinta.

ES struktūrinę paramą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra pateikta aiški ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjekto definicija, todėl galimos įvairios pažeidimo subjekto interpretacijos. Vis dėlto, atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybes, galime daryti pagrįstą išvadą, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų subjektais gali būti tik projekto vykdytojas ir išimtiniais atvejais pareiškėjas. Kiti paramos administravimo bei projektų įgyvendinimo procese dalyvaujantys asmenys pažeidimų subjektais nelaikytini.

2.3.3 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo subjektyviosios pusės požymiai

Teisės doktrinoje išskiriami šie subjektiniai teisės pažeidimo požymiai: veikos motyvai, tikslai ir kaltė⁶². Kaltė – tai nusižengusio asmens suvokimas, kokią veiką jis daro ir kokių taisyklių sukelia padarinių, t.y., jo psichikos santykis su veika ir jos padariniais.⁶³ Viešojoje ir privatinėje teisėje kaltės samprata nežymiai skiriasi. Civilinės atsakomybės atveju galioja skolininko kaltės prezumpcija, administracinės atsakomybės atveju, atvirkščiai – kaltę turi įrodyti kompetentingi pareigūnai ar institucijos.⁶⁴ Tačiau, kaltės požymis privalomas kiekvieno teisės pažeidimo sudėties požymis, kurio nenustačius, nebus ir pažeidimo apskritai.

ES reglamentuose Nr. 2035/2005, Nr. 1083/2006 bei 2004-2006 m. Pažeidimo nustatymo taisyklėse įtvirtintoje pažeidimo sąvokoje kaltės požymis nėra nurodytas. Tiesa, 2004-2006 m. Administravimo ir finansavimo taisyklių 216 punktą nustatė, kad Tarpinė ir įgyvendinančioji institucijos, priimdamos sprendimą dėl netinkamai įgyvendinamų projektų, atsižvelgia į tai, *ar projektas įgyvendinamas netinkamai dėl projekto vykdytojo kaltės bei aplaidumo ar dėl objektyvių aplinkybių, kurių buvo neįmanoma numatyti teikiant paraišką*. Tuo tarpu, naujojo 2007-2013 m. laikotarpio teisės aktai ne tik nepateikia pažeidimo sąvokos, tačiau netgi nenumato pareigos paramą administruojančioms institucijoms priimant sprendimą dėl pažeidimo atsižvelgti į projekto vykdytojo kaltę. Autoriaus nuomone, toks teisinis reglamentavimas yra ydingas, sukeliantis prielaidas manyti, kad atsakomybė už finansavimo ir administravimo sutarties nuostatų pažeidimus gali atsirasti ir be kaltės. Panašios nuostatos

⁶² Baudžiamoji teisė. Vilnius. Eugrimas. 2003. P. 200

⁶³ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 218

⁶⁴ Civilinė teisė. Prievolių teisė. Mykolo Romerio universitetas. 2007. Vilnius. P. 189

laikosi kai kurie rusų autoriai⁶⁵, kurie teigia, kad juridinių asmenų atsakomybei atsirasti tereikia trijų teisės pažeidimo sudėties požymių t.y., juridiniai asmenys gali būti patraukti teisinės atsakomybės ir nesant kaltės. Su tokia rusų autorių pozicija negalima sutikti. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas savo nutartyse ne kartą yra pabrėžęs⁶⁶, *kad mokesčių įstatymuose nustatytos baudos, taikomos mokesčių mokėtojams už įstatymų pažeidimus, savo esme yra viešosios teisės nustatyta teisinė atsakomybė, todėl turi būti laikomasi visų administracinei atsakomybei taikomų reikalavimų, tarp jų ir kaltės požymio nustatymo*. Panašios pozicijos laikosi ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas,⁶⁷ teigdamas, kad ekonominė sankcija pagal Mokesčių administravimo įstatymą gali būti skiriama tik esant bendrosioms teisinės atsakomybės sąlygoms, įskaitant ir mokesčio mokėtojo ar mokesčio administratoriaus kaltei padarius mokesčio įstatymo pažeidimą.

Mokesčių administravimo srityje suformuotą teismų praktiką pagal analogiją galima pritaikyti ir panašioms ES struktūrinės paramos administraciniams teisiniams santykiams. Finansavimo ir administravimo sutartyje įtvirtintas sankcijas lygiai taip pat galime laikyti viešosios teisės nustatyta atsakomybe, kadangi jos įtvirtintos administracinėje sutartyje. Vadinas, norint jas taikyti reikia nustatyti bendrąsias teisinės atsakomybės sąlygas, tarp jų ir kaltę. Kartu tai reiškia, kad kaltė, skirtingai nei civilinės sutarties atveju, negali būti preziumuojama, kadangi administracine sutartimi sukuriama teisiniai santykiai yra ne civiliniai, o administraciniai.

Teisės doktrinoje skiriamos dvi kaltės formos: tyčia ir neatsargumas.⁶⁸ Tyčia – tai tokia kaltės forma, kuomet asmuo suvokia savo veikos pavojingumą, numato šios veikos pavojingas pasekmes ir šių veikų siekia arba sąmoningai leidžia joms kilti. Neatsargumas yra tada, kai asmuo numatė, kad jo veikimas arba neveikimas gali sukelti pavojingas pasekmes, bet lengvabūdiškai tikėjosi, kad jų bus išvengta. ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimai gali būti padaromi abejomis formomis. Jau minėtas pavyzdys, kai paramą administruojančioms institucijoms yra teikiami klaidinantys dokumentai, siekiant neteisėtai gauti paramą, vertintinas kaip tyčinis pažeidimas, kuris, savo ruožtu, gali turėti ir nusikalstamos veikos požymių. Tuo tarpu, projekto veiklą įgyvendinimo grafiko nesilaikymas, nepranešant apie tai paramą administruojančioms institucijoms būtų vertintinas, kaip padarytas dėl neatsargumo. *Kaltės formos nustatymas svarbus tuo, kad padeda geriau individualizuoti sankcijas, taikytinas projekto vykdytojui už vieną ar kitą pažeidimą*. Už tyčinius pažeidimus gali būti nutraukiama finansavimo

⁶⁵ Д. Бахрах. Административная ответственность. Москва: Юриспруденция, 1999. С. 31-32; Административное прова/ Под ред. Ю. Козлова и Лю Попова. Москва: Юристь, 2000. С. 344- 346.

⁶⁶ Civ. b. Nr. 3K-53/99 pagal UAB „Sirowa“ skundą dėl Konkurencijos tarybos nutarimo; Civ. b. Nr. 3K-3-31/99 pagal UAB „Mauro krautuvė“ skundą dėl Vilniaus m. VMI sprendimo.

⁶⁷ Administracinė byla Nr. A8-307-2003

⁶⁸ Baudžiamoji teisė. Eugrimas 2003 P. 210

ir administravimo sutartis bei užkertamas kelias tam pačiam asmeniui ateityje pretenduoti į ES struktūrinės paramos lėšas. Už pažeidimus, padarytus dėl neatsargumo parama gali būti proporcingai mažinama, arba apskritai netaikomos jokios sankcijos. Bet kokiu atveju, kaltė yra privalomas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sudėties požymis, todėl paramą administruojančių institucijų turėtų būti nustatyta visais atvejais. Veikos motyvas ir tikslas yra mažiau svarbūs ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų analizei, todėl jų detaliau nenagrinėsime.

2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpį reglamentuojantys teisės aktai nenumato pareigos paramą administruojančioms institucijoms priimant sprendimą dėl pažeidimo atsižvelgti į projekto vykdytojo kaltę. Toks teisinis reguliavimas yra ydingas, sukuriantis prielaidas paramą administruojančioms institucijoms priimti nepagrįstus sprendimus ir netinkamai individualizuoti finansavimo ir administravimo sutartyje įtvirtintas sankcijas.

2.3.4 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo objektyviosios pusės požymiai

Objektinės pusės požymiai apibūdina teisės pažeidimą, kaip materializuotą pažeidėjo išorinį elgesį.⁶⁹ Į ES struktūrinės paramos administravimo objektą kėsinama si tam tikra veika, kuri gali pasireikšti tiek veikimu, tiek ir neveikimu. Skirtingai nei baudžiamojoje ar administracinėje teisėje, ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojantys teisės aktai nepateikia baigtinio veikų sąrašo. 2004-2006 m. laikotarpio paramos sutartyse, pasirašomose su pareiškėjais, buvo įtvirtintas pavyzdinis veikų sąrašas, kurį sudarė 12 veikų. 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpyje pavyzdinio veikų sąrašo modelio buvo atsisakyta ir pereita prie abstraktesnio teisinio reguliavimo finansavimo ir administravimo sutartyse įtraukiant nuostatą, kad **projekto vykdytojui pažeidus sutarties ar Lietuvos Respublikos teisės aktų reikalavimus** Įgyvendinančioji institucija turi teisę inicijuoti, o Tarpinė institucija turi teisę sumažinti, sustabdyti arba nutraukti projekto finansavimą ir (arba) nutraukti sutartį. Atsižvelgiant į tai, veikos požymį galima apibūdinti kaip bet kokį pareiškėjo arba projekto vykdytojo veikimą ar neveikimą, kuriuo yra pažeidžiamos sutarties nuostatos.

Padarinių požymis jau minėtame reglamente Nr. 1083/2006 apibrėžiamas kaip *Europos Bendrijų bendrojo biudžeto nuostolių atsiradimas arba galėjimas atsirasti*. Civilinėje teisėje sąvoka „nuostoliai“ suprantama kaip neteisėtais veiksmais sukeltos neigiamos pasekmės

⁶⁹ A. Vaišvila. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.434

nukentėjusio turtinei sričiai⁷⁰ Vis dėlto, paramos administravimo teisiniame kontekste ši sąvoka vartojama kiek kitokia prasme. Skirtingai nei civilinėje teisėje, nuotoliai čia siejami ne tik su turtiniu, bet ir su tiksliniu paramos lėšų panaudojimo aspektu⁷¹. Valstybei svarbu ne tiek paramos lėšų išsaugojimas, kiek jų koncentravimas ir tikslingas panaudojimas. Todėl bet koks paramos lėšų naudojimas ne pagal paskirtį yra laikomas biudžeto nuotoliais. Pavyzdžiui, jeigu projekto vykdytojas įgyvendino tik pusę finansavimo ir administravimo sutartyje nustatytų projekto veiklų, biudžeto nuotoliai bus lygūs paramos lėšoms, skirtoms likusiai daliai projekto veiklų finansuoti. Tačiau kai kuriais atvejais bendrojo biudžeto nuotolius sunku išreikšti skaičiais. Pavyzdžiui, projekto vykdytojui neįgyvendinant projekto viešinimo priemonių, tačiau sėkmingai įgyvendinant projektą, nuotolių dydį nustatyti būtų sunku. Tokiu atveju, laikoma, kad nuotoliai dėl tokios projekto vykdytojo veikos galėjo atsirasti. Vis dėlto, apklausti ekspertai pripažino, kad tam tikrais atvejais nuostolių samprata nėra iki galo aiški. Tačiau reglamente įtvirtinta pažeidimo sąvoka nuotolių atsiradimo nelaiko privalomuoju pažeidimo sudėties požymiu, todėl norint atitinkamą projekto vykdytojo veiką kvalifikuoti kaip pažeidimą, užtenka nustatyti, kad pažeidimo subjektas pažeidė finansavimo ir administravimo sutarties nuostatas ir dėl tokio pažeidimo padariniai biudžetui būtų galėję atsirasti.

ES struktūrinę paramą reglamentuojančiuose teisės aktuose bei finansavimo ir administravimo sutartyje nėra pateiktas baigtinis veikų sąrašas, o veikos požymis apibrėžiamas labai abstrakčiai, kaip finansavimo ir administravimo sutarties nuostatų pažeidimas. Padarinių požymį teisės aktai apibrėžia kaip bendrojo biudžeto nuotolius, tačiau šis požymis nėra privalomas. Norint kvalifikuoti atitinkamą projekto vykdytojo ar pareiškėjo veiką kaip ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimą, užtenka nustatyti kad pažeidimo subjektas pažeidė finansavimo ir administravimo sutarties nuostatas ir dėl tokio pažeidimo padariniai biudžetui būtų galėję atsirasti.

Atsižvelgiant į atliktą ES struktūrinės paramos panaudojimo požymių analizę, darytina išvada, kad 2004-2006 m. Pažeidimų nustatymo taisyklėse pateikta sąvoka yra netiksli. Autoriaus nuomone, ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas – tai pareiškėjo arba projekto vykdytojo kalta veika (veikimas ar neveikimas), kuria buvo pažeistos finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos ir dėl to atsirado arba galėjo atsirasti valstybės ir/arba Europos Bendrijų biudžeto nuostolių.

⁷⁰ Civilinė teisė. Prievolių teisė. MRU. P. 206

⁷¹ Vitalis Nakrošis. Europos sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. – Vilnius: Eugrimas. 2003. P. 57

2.4 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų ir kitų teisės pažeidimų lyginamoji analizė

ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas savo požymiais yra panašus tiek į administracinės teisės, tiek į civilinės sutarties pažeidimus. Siekiant atskleisti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sampratą bei teisinę prigimtį tikslinga atlikti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo ir minėtų teisės pažeidimų lyginamąją analizę. Ši analizė padės geriau suvokti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų vietą teisinėje sistemoje bei nustatyti šis rūšies pažeidimų teisinę prigimtį.

2.4.1 Civilinės sutarties pažeidimo ir ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo lyginamoji analizė

Bendriausiu požiūriu sutarties pažeidimas civilinėje teisėje yra sutarties sąlygų neįvykdymas arba netinkamas vykdymas, kai nukentėjusioji šalis negauna tos naudos, kurios tikėjosi gauti sudarydama sutartį⁷². Kiekvienas asmuo privalo tinkamai ir laiku vykdyti savo sutartines prievolės⁷³. Tuo atveju, jeigu asmuo neįvykdo arba netinkamai įvykdo savo sutartinę prievolę, jis privalo atlyginti kitai sutarties šaliai šios patirtus nuostolius, sumokėti netesybas (baudą, delspinigius)⁷⁴. Galima išskirti šiuos Civilinės sutarties pažeidimui būdingus požymius: a) teisinis civilinės sutarties pažeidimo pagrindas yra civilinė sutartis b) civilinės sutarties pažeidimu kėsiamasi į turtines kitos šalies teises. c) civilinę sutartį pažeidusi šalis privalo atlyginti nuostolius kitai šaliai t.y., atkurti pažeistas turtines teises.

Pastebėtina, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas ir civilinės sutarties pažeidimas panašūs tuo, kad abiejų pažeidimų teisinis pagrindas yra sutartis, kuri įprastai siejama su civiliniais teisiniais santykiais. Ankstesnėse darbo dalyse buvo įrodyta, kad tarp paramą administruojančių institucijų ir pareiškėjų sudaromos sutartys yra administracinio pobūdžio. Sudarydamos šias sutartis paramą administruojančios institucijos siekia įgyvendinti teisės aktuose įtvirtintas funkcijas ir patenkinti viešą visuomenės interesą t.y., veikia ne kaip civilinės, o kaip administracinės teisės subjektas. Todėl nepaisant to, kad abiejų pažeidimų atveju yra pažeidžiamos sutarties nuostatos, šių pažeidimų tapatinti negalima, kadangi jais kėsiamasi į skirtingus objektus: civilinės sutarties pažeidimo atveju kėsiamasi į kitos sutarties šalies turtines teises, o ES struktūrinės paramos panaudojimo atveju – į teisės aktų nustatytą ES struktūrinės

⁷² Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga. Prievolių teisė (I). Justitia. Vilnius 2003

⁷³ Civilinio kodekso 6.256 str. 1 d.

⁷⁴ V. Mikelėnas. Sutarčių teisė. Justitia. Vilnius 1996. P. 466

paramos panaudojimo tvarką bei 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje bei veiksmų programose įtvirtintus strateginius struktūrinės paramos tikslus.

ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimai nuo civilinės sutarties pažeidimų *taip pat skiriasi taikomu sankcijų pobūdžiu*. Civilinės sutarties pažeidimo atveju sankcijos paskirtis yra atkurti pažeistas turtines teises, t.y., sankcijos yra kompensacinio pobūdžio, tuo tarpu, ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas pasižymi tiek kompensacinio, tiek ir baudžiamojo poveikio bruožais. Pavyzdžiui, padarius ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimą, projekto vykdytojui gali būti atimama teisė ateityje pretenduoti į ES struktūrinės paramos lėšas. Tokia sankcija pagal savo pobūdį yra artimesnė administracinės teisės veiklos metodams ir yra panaši į administracinę nuobaudą – specialios teisės atėmimą⁷⁵. Kompensacinis administracinės sutartinės atsakomybės pobūdis pasireiškia tuo, kad projekto vykdytojui pažeidus sutarties nuostatas, paramą administruojančios institucijos gali nutraukti finansavimo ir administravimo sutartį su projekto vykdytoju. Tačiau tokia sankcija turi ne tik kompensacinį, tačiau ir baudžiamąjį pobūdį: nutraukus sutartį projekto vykdytojas atsiduria žymiai blogesnėje situacijoje, nei buvo prieš ją pasirašydamas, kadangi prie projekto įgyvendinimo projekto vykdytojas taip pat prisideda ir savo nuosavu indėliu, todėl jeigu sutartis yra nutraukiama, projekto vykdytojas netenka ir savo į projektą investuotų lėšų bei žmogiškųjų ir materialiuųjų išteklių.

Pagal subjektus, taikančius atsakomybę, skirtumai pasireiškia tuo, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo atveju atsakomybę valstybės vardu taiko paramą administruojančios institucijos. Civilinę atsakomybę nukentėjusios šalies reikalavimu taiko teismas arba kita civilinius ginčus nagrinėjanti institucija.

Pagal kaltės požymio sampratą, abiem atvejais sankcijos yra taikomos tada, jeigu sutartį pažeidęs asmuo yra kaltas. Tačiau civilinės sutarties pažeidimo atveju skolininko kaltė yra preziumuojama, o ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo atveju priešingai – galioja projekto vykdytojo nekaltumo prezumpcija, būdinga administracinei ir baudžiamajai teisei. Be to, civilinė atsakomybė tam tikrais atvejais gali atsirasti ir nesant skolininko kaltės, pavyzdžiui, didesnio pavojaus šaltinio valdytojas be kaltės atsako už dėl didesnio pavojaus šaltinio padarytą žalą, statinio savininkas (valdytojas) atsako už žalą, kurią padarė griūvantis statinys⁷⁶. Anksčiau buvo prieita prie išvados kad, atsakomybė už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus be kaltės atsirasti negali, nors 2007-2013 m. paramos teikimo laikotarpio teisės aktuose šis požymis ir nenurodytas kaip privalomas.

⁷⁵ Administracinių teisės pažeidimų kodekso 27 str.

⁷⁶ Civilinė teisė. Prievolių teisė. Vilnius. 2006. MRU. P. 191

Pagal procesinę pažeistų teisių gynimo tvarką pažeidus civilinę sutartį ieškinį dėl pažeistų teisių kreditorius gali paduoti Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka arbitražui arba bendrosios kompetencijos teismams. Tarpinių institucijų sprendimai dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų skundžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka, kreipiantis į specializuotus administracinius teismus.

Pagal sutarčių juridinę galią civilinės sutarties pažeidimo atveju yra pažeidžiama įstatymo juridinę galią turinti sutartis⁷⁷, tuo tarpu, ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo atveju pažeidžiama žemesnės juridinės galios finansavimo ir administravimo sutartis.⁷⁸

2.4.2 Administracinės teisės pažeidimo ir ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo lyginamoji analizė

Administraciniu teisės pažeidimu laikomas priešingas teisei, kaltas (tyčinis ar neatsargus) veikimas arba neveikimas, kuriuo kėsinama į valstybinę arba viešąją tvarką, nuosavybę, piliečių teises ir laisves, į nustatytą valdymo tvarką, už kurią įstatymai numato administracinę atsakomybę⁷⁹.

Galima nurodyti šiuos administracinės teisės pažeidimo požymius: a) išoriškai pasireiškianti veika (veikimas arba neveikimas); b) visuomenei pavojinga veika; c) priešinga teisei veika; d) kalto asmens padaryta veika; e) veika, už kurią taikomos administracinės nuobaudos⁸⁰. Atkreiptinas dėmesys, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas, šių požymių atitiktis atžvilgiu yra labai panašus, todėl darytina prielaida, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas yra viena iš administracinės teisės pažeidimo rūšių.

Įvertinkime ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų atitiktį šiems požymiams. ES struktūrinės paramos pažeidimas padaromas veikimu ar neveikimu (žr. 2.3.4 skyrių), kuriuo pažeidžiamos finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos. Šio pažeidimo pavojingumas visuomenei pasireiškia tuo, kad juo yra kėsinama į bendrus ES ir Lietuvos strateginius tikslus, įtvirtinus ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje bei veiksmų programose ir jų prieduose, o tai reiškia, kad kėsinama į nustatytą valstybės valdymo tvarką. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad abiejų pažeidimų atveju, kėsinama į tą patį objektą.

⁷⁷ Civilinio kodekso 6. 189 str. 2 d. numato, kad teisėtai sudaryta ir galiojanti sutartis jos šalims turi įstatymo galią.

⁷⁸ Šios sutarties pavyzdinė forma yra patvirtinta 2008 m. vasario 20 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu Nr. 1K-066.

⁷⁹ Administracinių teisės pažeidimų kodekso 9 straipsnis.

⁸⁰ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 172

ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas yra priešinga teisei veika, kadangi tokias veikas draudžia Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklės bei finansavimo ir administravimo sutartys. Pastebėtina, kad administracinė atsakomybė už įvairių teisės aktų pažeidimus yra įtvirtinta ne tik Administracinių teisės pažeidimų kodekse, tačiau taip pat ir daugelyje kitų įstatymų: Telekomunikacijų, Valstybės skolos, Pridėtinės vertės mokesčio ir t.t. Šiuose įstatymuose įtvirtintos sankcijos vadinamos įvairiai - sankcijomis, ekonominėmis sankcijomis ir t.t., tačiau savo paskirtimi jos yra ne kas kita, kaip administracinės nuobaudos taikomos juridiniams asmenims⁸¹.

Administracinių teisės pažeidimų kodeksas nustato, kad teisės aktai nustatantys administracinę atsakomybę gali būti dviejų rūšių⁸²: įstatymai ir savivaldybių tarybų sprendimai bei savivaldybių administracijų direktorių įsakymai. Taigi, kodeksas nenumato galimybės administracinę atsakomybę nustatyti Vyriausybės nutarimu ar administracine sutartimi. Vis dėlto, tai nereiškia, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas negali būti laikomas administracinės teisės pažeidimu. Kaip jau buvo minėta, pažeidimo pagrindai yra įtvirtinti ES reglamentuose, kurie yra aukštesnės juridinės galios už nacionalinius įstatymus, taip pat ir už Administracinių teisės pažeidimų kodeksą. Jų pagrindu priimti nacionaliniai teisės aktai yra administracinio pobūdžio bei skirti įgyvendinti Reglamentų nuostatoms, todėl aplinkybė, kad administracinė atsakomybė už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus yra nustatyta ne įstatyminio lygmens teisės aktuose, negali paneigti ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo, kaip administracinės teisės pažeidimo, prigimtį.

Kitas administraciniam teisės pažeidimui būdingas požymis – kaltė. Nors ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų institutą reglamentuojantys teisės aktai kaltės požymio nenustato, kaip privalomojo sudėties požymio, tačiau, tai greičiau vertintina kaip įstatymo spraga, nei kaip planuota teisėkūros subjekto valios išraiška. Juolab, kad 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpio teisės aktuose šis požymis buvo nustatytas. Kaltės, kaip privalomojo požymio būtinumą patvirtina ir administracinių teismų praktika⁸³.

Administraciniu teisės pažeidimu laikoma veika už kurią taikomos administracinės nuobaudos. Administracinės nuobaudos esmė yra pažeidimą padariusio asmens nubaudimas, o jos turinį sudaro tam tikrų teisių ar laisvių atėmimas ar ribojimas. Administracinės nuobaudos pasižymi tam tikrų kančių ir suvaržymų pažeidėjui sukėlimu t.y., tam tikru represiniu poveikiu į

⁸¹ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 158

⁸² Administracinių teisės pažeidimų kodekso 2 str.; 5 str.

⁸³ Vilniaus apygardos administracinis teismas 2008 m. spalio 23 d. byloje Nr. I-3641-580/2008 nagrinėdamas pareiškėjo UAB „Jondras“ skundą dėl Paramos sutarties nutraukimo, motyvuojamojoje sprendimo dalyje analizavo kaltės požymį.

pažeidėją. Tuo jos skiriasi nuo civilinės teisės sankcijų, kurios visuomet yra kompensacinio pobūdžio. Sankcijas už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus ypatingos tuo, kad turi ir kompensacinių ir represinių bruožų. Pavyzdžiui nutraukus finansavimo ir administravimo sutartį ir pareikalavus grąžinti išmokėtas paramos lėšas gali atrodyti, kad šalys atstato iki sutarties pasirašymo buvusius turtinius santykius. Tačiau taip nėra, kadangi projekto vykdytojas prie projekto įgyvendinimo turi prisidėti savo nuosavomis lėšomis⁸⁴, todėl nutraukus finansavimo ir administravimo sutartį projekto vykdytojas atsiduria daug blogesnėje situacijoje nei buvo prieš pasirašydamas sutartį, kadangi kartu su struktūrinės paramos lėšomis jis netenka ir savo nuosavo indėlio į projektą. Tokia sankcija turi panašumų su administracine nuobauda – bauda. ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas taip pat gali užtraukti teisės ateityje pretenduoti į ES struktūrinę paramą atėmimą. Šios sankcijos pobūdis panašus į vieną iš administracinių nuobaudų – specialios teisės atėmimą⁸⁵. Projektui skirtų paramos lėšų mažinimo sankcija taip pat turi tam tikrų baudos bruožų, kadangi sumažinus paramą, projekto vykdytojas, norėdamas pasiekti projekto įgyvendinimo rodiklius, privalo didinti savo nuosavų lėšų indėlį į įgyvendinamą projektą todėl patiria papildomų išlaidų. Administraciniai teisės pažeidimai pasižymi aiškiai apibrėžtomis sankcijomis ir detaliai reglamentuota jų skyrimo tvarka. Šiuo aspektu jie skiriasi nuo ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų, kur sankcijos apibrėžtos labai abstrakčiai.

Administracinės teisės pažeidimas ir ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimai turi ir daugiau panašumų: tiek administracinės nuobaudos, tiek ir sankcijos už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus *skiriamos panašia procesine tvarka* atlikus pažeidimo tyrimą⁸⁶. Tiek sprendimas dėl administracinės nuobaudos paskyrimo, tiek Tarpinės institucijos sprendimas dėl sankcijų už nustatytą ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimą žinybingi administracinių teismų kompetencijai.

Lyginamoji ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų ir kitų teisės pažeidimų analizė leidžia teigti, kad ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas yra administracinės teisės prigimties ir iš esmės atitinka administracinės teisės pažeidimui būdingus požymius, tačiau turi ir tam tikrų civilinės sutarties pažeidimui būdingų bruožų: kai kurios už padarytus pažeidimus taikomos sankcijos yra kompensacinio pobūdžio.

⁸⁴ Veiksmų programų prieduose projektams, įgyvendinamiems pagal konkrečias priemones, yra numatyta skirtingas paramos intensyvumo dydis, todėl nuosavas projekto vykdytojo indėlis įgyvendinant projektą gali būti įvairus.

⁸⁵ Administracinių teisės pažeidimų kodekso 27 str.

⁸⁶ Administracinių teisės pažeidimų tyrimo bei administracinių nuobaudų skyrimo tvarka reglamentuojama Administracinių teisės pažeidimų kodekse arba atskiruose įstatymuose, tuo tarpu ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų - Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklėse.

2.5 Sankcijų už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus neapibrėžtumo problema

Pareiškėjui arba projekto vykdytojui pažeidus finansavimo ir administravimo sutarties nuostatas atsiranda poreikis taikyti negatyviają teisinę atsakomybę arba anot A. Vaišvilos: „susiaurinti teisės normas pažeidusio asmens teises tokia apimtimi, kokio pobūdžio pareigos vykdymo ir kokia apimtimi jis atsisakė“⁸⁷. Sankcijos už finansavimo ir administravimo sutarties pažeidimus įtvirtintos tiek pačioje finansavimo ir administravimo sutartyje tiek ir Projekto administravimo ir finansavimo taisyklėse. Taisyklių 197 punktą nustato, kad Įgyvendinančioji institucija, atlikusi įtariamo pažeidimo tyrimą ir nustačiusi pažeidimą, kurio, jos nuomone ištaisyti negalima, priima sprendimą: *siūlyti Tarpinei institucijai nutraukti finansavimo ir administravimo sutartį ir pareikalauti grąžinti sumokėtas lėšas; siūlyti Tarpinei institucijai sumažinti projekto finansavimą ir (ar) pareikalauti grąžinti sumokėtų lėšų dalį; teikti Tarpinei institucijai kitus pasiūlymus*. Taigi, teisės aktai numato pavyzdinį sąrašą sankcijų, kurios taikytinos pareiškėjui ar projekto vykdytojui už padarytus ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus. Dažniausiai paramą administruojančių institucijų taikytos sankcijos 2004-2006 m. laikotarpyje buvo šios:

- a) Lėšų pripažinimas netinkamomis ir jų nekompensavimas arba susigrąžinimas.
- b) Lėšų pripažinimas netinkamomis ir paramos sumažinimas.
- c) Finansavimo ir administravimo sutarties nutraukimas ir išmokėtų lėšų susigrąžinimas.
- d) Teisės ateityje teikti paraišką, siekiant gauti ES struktūrinės paramos lėšas, atėmimas.

Pažymėtina, kad *Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatose nėra detalizuojama, už kokius sutarties pažeidimus turėtų būti taikoma viena ar kita sankcijų rūšis. Taip pat nėra nustatyti kriterijai į kuriuos privaloma atsižvelgti prieš pritaikant konkrečią sankciją*. Autoriaus nuomone, toks teisinis reglamentavimas yra ydingas, sudarantis prielaidas formuoti skirtingai sankcijų už tokius pačius pažeidimus skyrimo praktikai. Kartu, toks teisinis reglamentavimas gali nulemti pažeidimo mastui neproporcingų sankcijų taikymą. Panašius teisinius santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose sankcijų skyrimo tvarka yra reglamentuojama daug detaliau. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 30 str. nustatyta, kad skiriant administracinę nuobaudą, atsižvelgiama į padaryto teisės pažeidimo pobūdį, pažeidėjo asmenybę bei atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes. Be to, administracinių nuobaudų ribos yra aiškiai apibrėžtos administracinių teisės pažeidimų kodekso specialiosios

⁸⁷ A. Vaišvila. Teisės teorija – Vilnius: Justitia, 2000. P. 343

dalis straipsniuose. Mokesčių administravimo įstatymo 139 str. 1 d. numato, kad bauda už mokėtino mokesčio sumažinimą skiriama nuo 10 iki 50 procentų mokėtinos mokesčių sumos dydžio, o skiriamos konkrečios baudos dydis priklauso nuo pažeidimo pobūdžio, nuo to, ar mokesčių mokėtojas bendradarbiavo su mokesčių administratoriumi, nuo įstatymo pažeidimo pripažinimo ir kitų aplinkybių.

Skirtingai nei paminėtų įstatymų nuostatos, paramos administravimo teisės aktai nustato tik pavyzdinį galimų sankcijų sąrašą, tačiau neapibrėžia sankcijų taikymo ribų, nenumato lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių, neįpareigoja paramą administruojančias institucijas taikant sankcijas atsižvelgti į pažeidėjo kaltę, pažeidimo pobūdį, nenumato kitų kriterijų, kuriais vadovaujantis būtų galima tinkamai individualizuoti sankcijas už atitinkamus pažeidimus. Toks neišsamus sankcijų skyrimo tvarkos reglamentavimas sukeldavo ypač daug problemų 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje. Neretai pasitaikydavo atveju, kad tokius pačius pažeidimus skirtingos paramą administruojančios institucijos sankcijų taikymo požiūriu vertindavo skirtingai. Pavyzdžiui, vienos institucijos, 3 kartus iš eilės nuvykusios į neplaninę patikrą vietoje ir nustačiusios, kad projekto vykdytojas nevykdo veiklų (pvz. mokymų), jeigu apie veiklų nevykdymą iš anksto nebuvo pranešta Įgyvendinančiajai institucijai, taikydavo griežčiausią sankciją – nutraukdavo paramos sutartį ir pareikaludavo sumokėti jau išmokėtas lėšas. Kitos institucijos taikydavo švelnesnę sankciją – sumažindavo paramą suma, lygia faktiškai nevykdytų veiklų vertei. Pasitaikydavo atveju, kad už veiklų nevykdymą kartais būdavo skiriama ir pati švelniausia sankcija – išlaidų pripažinimas netinkamomis⁸⁸. Akivaizdu, kad toks skirtingų paramą administruojančių institucijų sankcijų taikymo nenuoseklumas pažeidžia projekto vykdytojo teisę į tinkamą paramos administravimą⁸⁹, skatina nepasitikėjimą paramą administruojančiomis institucijomis ir valstybe, pažeidžia pagrindinius administracinės teisės principus.

Sankcijų neapibrėžtumą, kaip vieną iš svarbiausių paramos administravimo teisinio reguliavimo problemų, įvardijo ir apklausti ekspertai. Apibendrinant atliktos ekspertinės apklausos duomenis, galime daryti išvadą, kad įvairių paramą administruojančių institucijų darbuotojams nėra aišku, kada kokią sankciją reikėtų taikyti už skirtingus paramos panaudojimo pažeidimus.

Sankcijų neapibrėžtumo teisės aktuose problema vertintina dvejopai. Viena vertus, dėl neaiškaus sankcijų skyrimo reglamentavimo projekto vykdytojui gali būti paskiriamos per griežtos sankcijos ir taip be pagrindo žlugdomas projektas. Kita vertus – projekto vykdytojui gali būti pritaikomos per švelnios sankcijos ir projektas įgyvendinamas neracionaliai naudojant ES

⁸⁸ 2006 m. sausio 14 d. Pažeidimų kontrolierių darbo grupės posėdžio protokolas.

⁸⁹ Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija // <http://eurlex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303LT.01000101.htm> ; Prisijungimo laikas: 2008-11-09.

struktūrinės paramos lėšas. Bet kuriuo atveju tai neigiamai veikia ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje bei strateginėse veiksnių programose įtvirtintų tikslų įgyvendinimą.

Autoriaus nuomone, teisės aktuose reikėtų įtvirtinti aiškius kriterijus, kurie leistų tinkamai individualizuoti sankciją už atitinkamą pažeidimą: nustatyti sunkinančias ir lengvinančias aplinkybes, pareigą atsižvelgti į pareiškėjo kaltę, aiškiai apibrėžti už kokius pažeidimus galima taikyti vieną ar kitą sankciją. Toks teisinis reguliavimas leistų suvienodinti sankcijų taikymo praktiką, skatintų pasitikėjimą paramą administruojančiomis institucijomis bei padėtų daug veiksmingiau administruoti ES struktūrinių fondų lėšas. Tai patvirtina ir ekspertinės apklausos metu gauti duomenys, kuriuose išvelgiamas aiškus detalios sankcijų skyrimo tvarkos reglamentavimo poreikis.

Neišsamus sankcijų už pažeidimus reglamentavimas praėjusio laikotarpio paramos administravimo praktikoje sukeldavo ir daugiau problemų. Praėjusiame paramos teikimo laikotarpyje neretai pasitaikydavo atvejų, kai projekto vykdytojams *būdavo skiriamos akivaizdžiai pažeidimo mastui neproporcingos sankcijos*. Pavyzdžiui, už formalius Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų pažeidimus, padarytus dėl projekto vykdytojo patirties stokos, paramą administruojančios institucijos sumažindavo visą su atitinkamu pirkimu susijusią paramos lėšų sumą projektui. Štai, Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija viename iš savo sprendimų⁹⁰ pagal pateiktą Įgyvendinančiosios institucijos pažeidimų kontrolieriaus išvadą sumažino paramą projekto vykdytojui vien todėl, kad šis neatmetė minimalių kvalifikacinių reikalavimų neatitinkančio pasiūlymo, taip pažeisdamas Viešųjų pirkimų įstatymo 39 str. 2 d. 1 p. įtvirtintą reikalavimą. Pirkimo dokumentuose projekto vykdytojas buvo nustatęs kvalifikacinį reikalavimą, kad tais atvejais, kai pasiūlymą teikia tiekėjų grupė, visi grupės nariai privalo turėti teigiamą pelno-nuostolių balansą. Minėtoje situacijoje vienas iš tiekėjų grupės tiekėjų šio reikalavimo neatitiko, todėl projekto vykdytojas, vadovaudamasis Viešųjų pirkimų įstatymo 39 str. 2 d. 1 p. privalėjo tokį pasiūlymą atmesti. Pažymėtina, kad nors projekto vykdytojas sutartį dėl kompiuterinės įrangos pirkimo pasirašė su kitu pasiūlymą pateikusiu ir minimalius kvalifikacinius reikalavimus atitinkančiu tiekėju, tačiau į tai nebuvo atsižvelgta ir parama sumažinta visa pirkimo-pardavimo sutarties verte, kuri sudarė didžiąją dalį viso projekto biudžeto. Tokiu būdu, projektas buvo pasmerktas žlugti, kadangi iki projekto įgyvendinimo pabaigos buvo likę vos keli mėnesiai, todėl naujo pirkimo organizavimas nebuvo įmanomas. Šią situaciją galime vertinti įvairiai: viena vertus, projekto vykdytojas formaliai pažeidė Viešųjų pirkimų įstatymo imperatyvią nuostatą, įpareigojančią atmesti pirkimo dokumentuose nustatytą minimalių kvalifikacinių reikalavimų neatitinkančius pasiūlymus, kita vertus, pritaikyta sankcija buvo akivaizdžiai per griežta.

⁹⁰ 2007 m. vasario 5 d. Pažeidimų kontrolierių darbo grupės posėdžių protokolai.

Anot S. Šedbaro⁹¹ „Bausmės ar nuobaudos tikslas turi būti ne tik ir ne tiek nubausti <...> bet palaikyti teisinę tvarką, taip pat siekis, kad tiek nusižengęs asmuo, tiek kiti asmenys būtų sulaikyti nuo nusikaltimų ar nusižengimų darymo. Tai labai svarbu ne tik skiriant nuobaudas, bet ir jas nustatant įstatymuose“. Autoriaus nuomone, panašių situacijų galima išvengti teisės aktuose nustatant santykinius paramos mažinimo dydžius už konkrečius Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimus. Teigiamu pokyčiu sprendžiant aptartą problemą laikytinas Europos Komisijos parengtos gairės COCOF 07/0037/01⁹². Šiose gairėse įtvirtinti santykinų sankcijų dydžiai, taikytini projekto vykdytojams už konkrečius viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimus. Vis dėlto, minėtos gairės yra rekomendacinio pobūdžio bei nėra suderintos su Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis, todėl sunkiai pritaikomos praktikoje. Manytina, kad šių gairių pagrindu galima būtų sukurti aiškia sankcijų už Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimus skyrimo sistemą, pateikiant galimų pažeidimų sąrašą ir nustatant santykinius paramos mažinimo dydžius. Pavyzdžiui, paramą administruojančioms institucijoms nustatant, kad projekto vykdytojas viešąjį pirkimą atliko netinkamu pirkimu būdu, parama jam galėtų būti mažinama 25 proc. pirkimo vertės. Tokia sankcija būtų labiau pagrįsta: projekto vykdytojas būtų nubaustas už aplaidų viešųjų pirkimų organizavimą ir neracionalų paramos lėšų naudojimą, tačiau sumažinus paramą tik dalinai, iš jo nebūtų atimtos galimybės toliau sėkmingai įgyvendinti projektą. Panašiu principu galėtų būti reglamentuojamos sankcijos ir už kitus pažeidimus: projektų veiklų nevykdymą, projekto įgyvendinimo grafiko nesilaikymą, autorių ir gretutinių teisių pažeidimus ir t.t.

Sprendžiant iš ekspertų apklausos metu gautos informacijos, paramą administruojančių institucijų darbuotojams nėra aišku, kokioms aplinkybėms esant galima taikyti pačią griežčiausią sankciją – finansavimo ir administravimo sutarties nutraukimą ir pareikalavimą grąžinti visas jau išmokėtas paramos lėšas. Vienos institucijos šią sankciją taiko tuomet, kai nustatoma, kad projekto vykdytojas neįvykdys daugiau nei pusės numatytų įgyvendinti projekto veiklų, kitos net ir tokiu atveju sutarties nenutraukia, o taiko paramos mažinimo sankciją proporcingai neįvykdytomis veikloms. Taigi ir vėl pastebima skirtingų sankcijų už tuos pačius pažeidimus taikymo rizika.

ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtintas pavyzdinis sankcijų už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus sąrašas, tačiau nereglamentuojama sankcijų taikymo tvarka: nėra apibrėžtos sankcijų taikymo ribos, paramą administruojančios institucijos nėra įpareigosotos taikant sankcijas atsižvelgti į pažeidėjo

⁹¹ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. Vilnius. 2005. P. 98

⁹² Europos Komisijos gairės COCOF 07/0037/01-EN „Guidelines for Determining Financial Corrections to be Made to Expenditure Co-Financed by the Structural Funds or the Cohesion Fund for Non-Compliance with the Rules on Public Procurement“.

kalbę, pažeidimo pobūdį, sunkinančias ir lengvinančias aplinkybes. Toks reglamentavimas sukuria prielaidas formuoti nevienodai sankcijų už pažeidimus skyrimo praktikai, taikyti pažeidimo mastui neproporcingas sankcijas, o tai, savo ruožtu, skatina visuomenės nepasitikėjimą paramą administruojančiomis institucijomis bei valstybe.

III. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO PAŽEIDIMŲ PROCESINIO TEISINIO REGULIAVIMO ASPEKTAI

Ankstesnėse darbo dalyse buvo nagrinėjama ES struktūrinės paramos teisinė prigimtis, aptarti pažeidimo sudėties požymiai, sankcijų už pažeidimus teisinis reglamentavimas. Visi šie teisės institutai reglamentuojami materialiosios teisės normomis. Šioje darbo dalyje bus analizuojama ES struktūrinės paramos panaudojimo *pažeidimų proceso teisinio reguliavimo problematika*. Anot V. Mikelėno „<...> proceso teisė, palyginti su materialine teise, yra lyg ir tarnybinė. Nesant materialinės teisės, nebūtų ir proceso teisės, nes nebūtų gynimo objekto. Tačiau tai nereiškia, kad proceso teisė nėra savarankiška. Savo ruožtu, nesant proceso teisės, materialinė teisė būtų tik deklaruojama, nes tokiu atveju nebūtų užtikrinamas jos įgyvendinimas”<...> materialinė teisė apibrėžia, ką asmuo gali ar privalo daryti (reguliuojamoji teisė), o proceso teisė nusako, kaip apginti pažeistą ar ginčijamą materialinę teisę ir užtikrinti jos įgyvendinimą⁹³”.

Skirtingai nei tradiciniai teisės procesai (baudžiamasis procesas ir civilinis procesas), kurie atlieka išimtinai teisėsauginę funkciją, administracinis procesas gali būti suprantamas daug plačiau, kaip visuma veiksmų, kuriuos atlieka vykdomosios valdžios subjektai įgyvendindami jiems pavestas funkcijas⁹⁴. Plačiuoju požiūriu administracinis procesas suprantamas ne tik kaip administracinių prievartos priemonių taikymas ar ginčų sprendimas teisme, tačiau taip pat apima ir pozityviąją valstybės institucijų veiklą: administracinių norminių teisės aktų priėmimą, individualaus pobūdžio teisės taikymo aktų priėmimą, administracinių sutarčių sudarymą.⁹⁵ Pozityvus teisės taikymas apima nepalyginti didesnę žmonių bendruomenės gyvenimo dalį negu neigiamą, kuris „įsijungia“ tik tuomet, kai konstatuojama, kad padarytas teisės pažeidimas⁹⁶.

Vadovaujantis plačiąja administracinio proceso samprata ES struktūrinės paramos administravimo procesą taip pat galima suvokti tiek kaip pozityviąją, tiek ir kaip neigiamąją

⁹³ V. Mikelėnas. Civilinis procesas. Pirmoji dalis. Vilnius: Justitia, 1996. P. 20

⁹⁴ S. Šedbaras. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Justitia. Vilnius. 2006. P- 53.

⁹⁵ Ten pat. P-19.

⁹⁶ Ten pat. P-10.

paramą administruojančių institucijų veiklą. Galima išskirti šias ES struktūrinės paramos administravimo proceso rūšis (žr. 5 priedą.):

1. *Norminių administracinių teisės aktų priėmimas* (Lietuvos Respublikos Vyriausybės, įvairių ministerijų, kitų institucijų priimami teisės aktai reglamentuojantys įvairius paramos administravimo aspektus).

2. *Individualių teisės taikymo aktų priėmimas* (Pvz. administracinės atitikties vertinimas ir sprendimo dėl paraiškos atitikimo nustatytiems kriterijams priėmimas bei kitų individualaus pobūdžio teisės taikymo aktų priėmimas).

3. *Administracinių sutarčių sudarymas* (Finansavimo ir administravimo sutarčių su pareiškėjais sudarymas).

4. *ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisena* (Projekto vykdytojui pažeidus finansavimo ir administravimo sutarties nuostatas atliekamas pažeidimo tyrimas ir taikomos Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse įtvirtintos sankcijos: nutraukiama sutartis, sumažinama parama, atimama teisė ateityje gauti ES struktūrinės paramos lėšas).

5. *Administracinių ginčų nagrinėjimas* (Projekto vykdytojas, manydamas, kad paramą administruojančios institucijos nepagrįstai taikė sankcijas, Paramą administruojančių institucijų sprendimą gali apskųsti Viešojo administravimo nustatyta tvarka paduodant skundą tai pačiai institucijai arba Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka – tiesiogiai administraciniam teismui.)

Pirmosios trys ES struktūrinės paramos administravimo proceso rūšys priskirtinos pozityviajam procesui, o likusios sudaro negatyvųjį procesą, kurio taikymo poreikis kyla tuomet, kai projekto vykdytojas pažeidžia finansavimo ir administravimo sutarties nuostatas ir būtina atkurti teisinę tvarką, užtikrinant, kad neteisėtai panaudotos ES struktūrinės paramos lėšos grįžtų į valstybės biudžetą ir būtų iš naujo perskirstytos.

Atsižvelgiant į darbo tikslą toliau bus analizuojamas negatyvusis ES struktūrinės paramos administravimo procesas t.y., paramą administruojančių institucijų teisėsauginė veikla tiriant, nustatant ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus, nagrinėjant ginčus administraciniuose teismuose⁹⁷.

3.1 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisenos stadijų neapibrėžtumo problema

Teisės teorijoje *teisinio proceso stadija* dažniausiai suprantama kaip daugiau ar mažiau

⁹⁷ Atsižvelgiant į tai, toliau sąvoka „Pažeidimų procesas“ bus vartojama tik valstybės prievartos priemonių taikymo procesui apibūdinti.

reglamentuotų procesinių veiksmų, kuriais nuosekliai siekiama bendro galutinio rezultato, atlikimo periodai. Kiekvieno periodo metu atliekami tik jam būdingi ir artimi savo paskirtimi veiksmai, o jo pradžia ir pabaiga fiksuojama tam tikru procesiniu būdu (forma)⁹⁸. Kiekvienos stadijos viduje galima išskirti ir tam tikrus etapus, kurie yra nuoseklūs ir paprastai negali būti praleisti⁹⁹.

ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo stadijos nėra aiškiai atribotos: tie patys procesiniai teisiniai santykiai reglamentuojami skirtingų teisės aktų normomis, kurios neretai prieštarauja viena kitai, tos pačios sąvokos vartojamos skirtingomis prasmėmis, teisės aktai neatitinka juridinės technikos reikalavimų. Dėl minėtų priežasčių ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų procesas yra painus ir sunkiai suprantamas. Ypač dideli teisinės logikos trūkumai buvo būdingi 2004-2006 m. pažeidimų procesą reglamentavusių teisės aktų nuostatoms. Pavyzdžiui, Pažeidimų nustatymo taisyklių 2 p. pažeidimų tyrimą apibrėžia kaip paramą administruojančios institucijos atliekamą projekto vykdytojo pateiktos ir papildomai pareikalautos informacijos, duomenų bei dokumentų patikrinimą, patikrą vietoje, paaiškinimų apie pažeidimo aplinkybes prašymą ir/arba kitus veiksmus, kuriais siekiama ištirti nustatytą arba įtariamą pažeidimą. Taigi, ši nuostata numato, kad pažeidimo tyrimas yra atliekamas siekiant ištirti jau nustatytą pažeidimą. Teigtina kad, toks teisinis reglamentavimas yra ydingas, kadangi pažeidimo nustatymo faktas turėtų būti suprantamas kaip pažeidimo tyrimo rezultatas, o ne kaip jau nustatyto pažeidimo tyrimas. Sistemaiškai įvertinus kitas Pažeidimų taisyklių ir Administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatas galima išskirti net kelis paramos administravimo subjektus, kuriems teisės aktai numatė galimybę nustatyti pažeidimus, tai:

- 1) Kiekvienas Įgyvendinančiosios institucijos darbuotojas.
- 2) Pažeidimų kontrolierius, atlikęs tyrimą ir surašęs pažeidimų kontrolieriaus išvadą.
- 3) Tarpinė institucija, pažeidimų kontrolieriaus išvados pagrindu, priimdama sprendimą.

Akivaizdu, kad teisės aktuose vartojamos sąvokos „nustatyti“, „įtarti“ teisės aktuose buvo vartojamos nenuosekliai. Naujajame 2007-2013 paramos laikotarpyje ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų procesas buvo reglamentuojamas aiškiau, tačiau šį paramos teikimo laikotarpį reglamentuojančiuose teisės aktuose pažeidimų proceso stadijos taip pat nėra išskirtos.

Autoriaus nuomone, ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų procese sistemaiškai galima būtų išskirti 4 stadijas, analogiškai kaip ir administracinių teisės pažeidimų

⁹⁸ E. Laužikas, V. Mikelėnas, V. Nekrošius. Civilinio proceso teisė. I tomas. Justitia. Vilnius. 2003

⁹⁹ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 172

bylų teisenoje¹⁰⁰, t.y., *tyrimą, nagrinėjimą, apskundimą, vykdymą*. Toks stadijų išskyrimo modelis turi tiek teorinę, tiek praktinę reikšmę: leidžia suvokti pažeidimų procesą kaip nuoseklių procesinių veiksmų visumą; leidžia veiksmingiau taikyti procesą reglamentuojančias teisės normas ir spręsti kylančias teisėkūros ir teisės taikymo problemas.

3.2 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų tyrimo stadijos teisinio reguliavimo problemos

Pažeidimų tyrimo stadijoje sąlyginai galima išskirti šiuos etapus a) pažeidimo tyrimo pradėjimas b) faktinių bylos aplinkybių ištyrimas d) įrodymų surinkimas ir fiksavimas e) preliminarus bylos aplinkybių teisinis įvertinimas e) Pažeidimų kontrolieriaus išvados surašymas ir išsiuntimas Tarpinei institucijai.

Pažeidimą įtarti gali kiekvienas paramą administruojančios institucijos darbuotojas, atlikdamas paramos valdymo, kontrolės arba audito funkcijas. Dažniausiai tokia informacija gaunama *tikrinant projekto vykdytojo pateiktus mokėjimo prašymus, ir projekto įgyvendinimo ataskaitas, atliekant patikras vietoje, atliekant projekto auditą. Informacija apie pažeidimus projektuose taip pat gali būti gaunama iš trečiųjų asmenų, spaudos ar kitų šaltinių*. Paramą administruojantys darbuotojai tokią informaciją perduoda Pažeidimų kontrolieriui, kuris registruoja šią informaciją pažeidimų registracijos žurnale ir pradeda tyrimą: surenka įrodymus, ištiria faktines pažeidimo aplinkybes, reikalui esant vyksta į neplaninę patikrą vietoje, pareikalauja projekto vykdytojo pateikti paaiškinimus. Pažeidimų tyrimo stadija baigiama surašius Pažeidimų kontrolieriaus išvadą¹⁰¹ bei ją pateikiant Tarpinei institucijai. 2004-2006 m. Pažeidimo nustatymo taisyklių 9 p. numatė, kad pažeidimo tyrimas turi būti atliktas per 10 darbo dienų nuo pirminės informacijos gavimo dienos. 2007-2013 m. veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių projekte nustatytas ilgesnis 20 darbo dienų terminas pažeidimo tyrimui atlikti.

Atkreiptinas dėmesys, kad 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpio Administravimo ir finansavimo taisyklės numatė galimybę pažeidimus tirti kiekvieno lygmens paramą administruojančioms institucijoms t.y., *pažeidimus galėjo tirti ne tik Įgyvendinančios institucijos, kurios atlieka tiesioginę projektų įgyvendinimo priežiūrą, tačiau taip pat ir Tarpinės bei Vadovaujančioji institucijos. Subsidiarumo principo įgyvendinimo požiūriu toks funkcijų*

¹⁰⁰ S. Šedbaras. Administracinė atsakomybė. Justitia. 2005. P. 172

¹⁰¹ Teisės aktai nenustato specialios pažeidimo tyrimo rezultatų įforminimo tvarkos, tačiau visų Įgyvendinančiųjų institucijų vidinėse procedūrose yra numatyta, kad pažeidimo tyrimo metu nustatytos aplinkybės bei teisinis jų vertinimas įtvirtinamas Pažeidimų kontrolieriaus išvadoje.

*paskirstymas vertintinas kritiškai*¹⁰². Europos bendrijos steigimo sutartyje įtvirtintas subsidiarumo principas reiškia, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi¹⁰³. Pabrėžtina, kad nei Tarpinės nei Vadovaujančioji institucija neatlieka tiesioginės projektų įgyvendinimo priežiūros, negauna pirminės informacijos iš projektų vykdytojų, o jų funkcijos yra labiau koordinacinio - vadovaujančio pobūdžio. Dėl šios priežasties Tarpinių ir Įgyvendinančiųjų institucijų galimybės įtarti pažeidimus konkrečiuose projektuose yra labai ribotos. Net ir išimtiniais atvejais, Tarpinei ar Vadovaujančiajai institucijai gavus informacijos (pavyzdžiui iš žiniasklaidos), kuri leidžia įtarti pažeidimą projekte, šios institucijos negalėdavo atlikti pažeidimo tyrimo savarankiškai, t.y., jos turėdavo kreiptis į Įgyvendinančiąją instituciją, išsireikalauti visus su pažeidimu susijusius dokumentus ir informaciją, tuomet atlikti pažeidimo tyrimą, priimti sprendimą, grąžinti dokumentus Įgyvendinančiajai institucijai. Akivaizdu, kad pažeidimų tyrimas buvo nepagrįstai apsunkinamas, kadangi visus šiuos veiksmus daug operatyviau ir veiksmingiau gali atlikti Įgyvendinančioji institucija.

Naujajame laikotarpyje *pažeidimų tyrimo prerogatyva patikėta tik Įgyvendinančiosioms institucijoms*. Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 195 p. numato, kad *pažeidimus tiria ir nustato Įgyvendinančioji institucija, vadovaudamasi Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatomis*. Tų pačių taisyklių 194 p. nustatyta, kad Tarpinė, Vadovaujančioji institucijos, įtarusios pažeidimą arba gavusios informacijos apie pažeidimus iš kitų valstybės institucijų šią informaciją persiunčia Įgyvendinančiajai institucijai. Toks teisinio reglamentavimo pokytis vertintinas teigiamai, kadangi Įgyvendinančiosios institucijos atlieka tiesioginę projektų įgyvendinimo priežiūrą: vyksta į patikras vietoje, tikrina mokėjimo prašymus, projekto įgyvendinimo ataskaitas bei juos pagrindžiančius dokumentus t.y., dirba su pirmine informacija gaunama iš projektų vykdytojų, todėl turi geresnes galimybes pastebėti administravimo ir finansavimo sutarčių pažeidimus. Kartu išvengiama nepagrįsto funkcijų dubliavimo, nereikalingo dokumentų siuntinėjimo iš vienos institucijos į kitą, pažeidimai tiriami operatyviau ir veiksmingiau.

Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyta, kad Įgyvendinančioji institucija atlikusi pažeidimo *tyrimą ir nustčiusi pažeidimą teikia pasiūlymus Tarpinei institucijai*. Teisės aktai nereglamentuoja pažeidimų tyrimo įforminimo tvarkos, tačiau visos Įgyvendinančiosios institucijos savo vidinėse tvarkose ir procedūrose nusimačiusios, kad pažeidimo tyrimo rezultatai fiksuojami *pažeidimų kontrolieriaus išvadoje*. Šiame dokumente aprašoma padaryta veika, tyrimo metu nustatytos aplinkybės, pažeistos finansavimo ir

¹⁰² Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2000. P. 535

¹⁰³ Prie Amsterdamo sutarties pridėtame Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo įtvirtinta, kad kiekviena institucija, vykdydama jai suteiktus įgaliojimus, privalo garantuoti, kad būtų laikomasi subsidiarumo, taip pat proporcingumo principų.

administravimo sutarties nuostatos, pažeidimo mastas bei siūlomos atitinkamos sankcijos. Tai pagrindinis apibendrinantis tyrimą dokumentas, kuriuo remiantis Tarpinė institucija priima sprendimą taikyti vienokią ar kitokią sankciją. Reikia pabrėžti, kad pažeidimų kontrolieriaus išvada savo reikšme yra panaši į administracinės teisės pažeidimų protokolą arba kaltinamąjį aktą baudžiamojoje byloje.

Pažeidimų kontrolieriaus išvada taip pat svarbi tuo, kad nuo jos išsiuntimo Tarpinei institucijai momento sustabdomi arba gali būti sustabdomi finansavimo ir administravimo sutartyje nustatyti mokėjimai projekto vykdytojui¹⁰⁴. Mokėjimų sustabdymo paskirtis yra užtikrinti paramos lėšų grąžinimą į valstybės biudžetą tuo atveju, jeigu bus priimtas sprendimas sumažinti paramos lėšų sumą arba finansavimo ir administravimo sutartis bus nutraukta. Mokėjimo sustabdymai savo paskirtimi yra panašūs į civiliniame procese taikomas laikinas apsaugos priemones¹⁰⁵.

Pabrėžtina, kad 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpio *teisės aktuose buvo įtvirtinta imperatyvi nuostata, įpareigojanti paramą administruojančias institucijas privalomai stabdyti mokėjimus projekto vykdytojui iki Tarpinės institucijos sprendimo dėl pažeidimo priėmimo dienos*. Toks teisinis reglamentavimas sukeldavo didelių problemų paramą administruojančių institucijų praktikoje, kadangi Įgyvendinančiosios institucijos net ir už menkiausius pažeidimus būdavo priverstos stabdyti mokėjimo prašymų nagrinėjimą, nors tam nebūdavo jokios būtinybės. Mokėjimai projekto vykdytojui buvo stabdomi iki Tarpinės institucijos sprendimo dėl pažeidimo priėmimo dienos. Nors 2004-2006 m. Administravimo ir finansavimo taisyklės numatė, kad Tarpinė institucija, gavusi vieną iš Įgyvendinančiosios institucijos pasiūlymų sprendimą dėl pažeidimo turi priimti ne vėliau kaip per 10 dienų, *tačiau faktiškai šis terminas būdavo nuolat pažeidžiamas*¹⁰⁶. Pasitaikydavo atveju, kad Tarpinės institucijos sprendimą priimdavo po 7 mėnesių nuo Įgyvendinančiosios institucijos Pažeidimų kontrolieriaus išvados pateikimo Tarpinei institucijai dienos¹⁰⁷. Visą šį laiką paramą administruojančios institucijos projekto vykdytojui pinigų nepervesdavo. Privalomą mokėjimo prašymų stabdymą, kaip vieną iš pagrindinių ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų instituto teisinio reguliavimo problemų įvardijo ir apklausti ekspertai.

Atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybės darytina išvada, kad teisinis reguliavimas, nustatantis pareigą paramą administruojančioms institucijoms kiekvieno pažeidimo tyrimo atveju

¹⁰⁴2004-2006 m. Pažeidimo nustatymo taisyklių 10 punktas. Veiksmų programų administravimo ir finansavimo projekto 56. 2 p.

¹⁰⁵ Civilinio proceso kodekso 144 str. 1 d.

¹⁰⁶ 2007 m. vasario 5 d. Pažeidimų kontrolierių darbo grupės posėdžių protokolas.

¹⁰⁷ Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra Švietimo ir mokslo ministerijai pažeidimų kontrolieriaus išvadą pateikė 2008-02-20. Švietimo ir mokslo ministerija sprendimą priėmė 2008-09-15. Visą šį laiką projektui nebuvo atliekami mokėjimai, todėl projekto vykdytojas buvo priverstas keisti paramos sutartį ir gerokai sumažinti veiklos apimtį.

stabdyti mokėjimus projekto vykdytojui, vertintinas kaip ydingas, sukuriantis prielaidas pažeisti projekto vykdytojo teises ir teisėtus interesus.

2007-2013 m. Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių projekte pareiga privalomai stabdyti mokėjimus Įgyvendinančiai institucijai nustačius pažeidimą nėra numatyta. Taisyklių projekto 56.2 p. numatyta, kad įvertinusi įtariamo pažeidimo pobūdį, Įgyvendinančioji institucija sprendžia, ar reikia stabdyti projekto vykdytojo pateiktą mokėjimo prašymą nagrinėjimą. Šis teisinio reguliavimo pokytis vertintinas teigiamai, kadangi kiekvienu konkrečiu atveju paramą administruojanti institucija, įvertinusi visas su atitinkamu pažeidimu susijusias aplinkybes gali nuspręsti, ar mokėjimų stabdymas konkrečiu atveju yra tikslingas. Autoriaus nuomone, mokėjimai projekto vykdytojui turėtų būti stabdomi tik tuo atveju, kai kyla grėsmė, kad jų nesustabdžius gali būti apsunkintas sprendimo vykdymas.

3.3 ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų nagrinėjimo stadijos teisinio reguliavimo problemos

Pažeidimo nagrinėjimo stadijoje Tarpinė institucija, atsižvelgdama į Įgyvendinančiosios institucijos pažeidimų kontrolieriaus išvadą bei patikrinusi ir įvertinusi visas su pažeidimu susijusias aplinkybes priima sprendimą dėl sankcijų projekto vykdytojui taikymo. Pažeidimų nagrinėjimo stadijoje sąlyginai galima išskirti šiuos etapus: a) pasirengimas nagrinėti bylą; b) surinktų įrodymų tyrimas ir apibendrinimas; c) veikos teisinis įvertinimas; d) sankcijos rūšies ir dydžio parinkimas; e) procesinis tyrimo rezultatų įforminimas; e) sprendimo nuorašo įteikimas projekto vykdytojui.

Už pažeidimo nagrinėjimo organizavimą kiekvienoje Tarpinėje institucijoje yra atsakingas Pažeidimų kontrolierius, kuris, gavęs Įgyvendinančiosios institucijos Pažeidimų kontrolieriaus išvadą, *įvertina visus su pažeidimu susijusius dokumentus bei kitas aplinkybes, atlieka pateiktų dokumentų peržiūrą, reikalui esant iš Įgyvendinančiosios institucijos ar projekto vykdytojo išsireikalauja papildomus dokumentus, apibendrina tyrimo rezultatus bei siūlo taikyti sankciją*. Pažymėtina, kad teisės aktai nenustato bendros pažeidimų nagrinėjimo tvarkos, todėl Tarpinės institucijos šią tvarką nusistato savo vidiniais dokumentais. Kai kurių Tarpinių institucijų nuostatuose bei vidinėse procedūrose numatyta, kad pažeidimo tyrimo rezultatai apibendrinami surašius Tarpinės institucijos pažeidimų kontrolieriaus išvadą, kurios pagrindu sprendimą taikyti sankciją priima *specialiai pažeidimų nagrinėjimui sudaroma komisija*, o komisijos priimtas sprendimas įforminamas Tarpinės institucijos vadovo įsakymu¹⁰⁸. Kitose

¹⁰⁸ Šia tvarka nustatyta 2004 m. balandžio 23 d. Švietimo ir mokslo ministro įsakymu Nr. ISAK -2360 patvirtintomis Pažeidimų nagrinėjimo taisyklėmis.

Tarpinėse institucijose nustatyta paprastesnė pažeidimų nagrinėjimo tvarka: Tarpinės institucijos pažeidimų kontrolierius nustatytas su pažeidimu susijusias aplinkybes bei pažeidimų teisinį vertinimą fiksuoja Tarpinės institucijos vadovo įsakyme, kurio rengėjas jis yra¹⁰⁹. Pažymėtina, kad bendros pažeidimų tvarkos nebuvimas paramą administruojančių institucijų praktikoje sukeldavo tam tikrų problemų. 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje pasitaikydavo atvejų, kad Tarpinės institucijos sprendimai būdavo priimami nenurodant jokių motyvų¹¹⁰. Viešojo administravimo įstatymo 8 str. 1 d. yra įtvirtinta, kad individualus administracinis teisės aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis¹¹¹. Projekto vykdytojui apskundus tokį sprendimą administraciniam teismui, teismo sprendimas būtų nesunkiai prognozuojamas. Pastebėtina ir tai, kad skirtingos Tarpinės institucijos tyrimo rezultatus *įformina skirtingos juridinės galios teisės aktais*. Pavyzdžiui Švietimo ir mokslo ministerija sprendimą dėl pažeidimo įformina Švietimo ir mokslo ministro įsakymu, o Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – Ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkiu.

Autoriaus nuomone, procesinė pažeidimų tyrimo ir nagrinėjimo stadijų tvarka turėtų būti reglamentuojama aiškiau, visoms paramą administruojančioms institucijoms bendrame teisės akte detaliai reglamentuojant visus pažeidimų nagrinėjimo stadijos etapus. Tam pritaria ir apklausti ekspertai, kurie taip pat pasigenda pažeidimų nagrinėjimo stadijos teisinio reguliavimo aiškumo ir sistemiškumo.

Kita su pažeidimų nagrinėjimo stadija susijusi problema, kuri neabejotinai bus aktuali naujajame paramos administravimo laikotarpyje – ***Tarpinės institucijos negalėjimas pakeisti Įgyvendinančiosios institucijos sprendimo dėl nustatyto pažeidimo***. Šią problemą teisinio reguliavimo problemą aptarsime detaliau.

Pagal 2004-2006 m. administravimo ir finansavimo taisykles Tarpinė institucija gavusi vieną iš Įgyvendinančiosios institucijos pasiūlymų, nedelsdama, bet ne vėliau kaip per 10 darbo dienų privalėdavo išnagrinėti pateiktą pasiūlymą ir priimti vieną iš šių sprendimų:

- 1) Nutraukti paramos sutartį ir pareikalauti grąžinti sumokėtas paramos lėšas.
- 2) Sumažinti paramą projekto vykdytojui ir/ arba pareikalauti grąžinti sumokėtas paramos lėšas.
- 3) Įgyvendinančiosios institucijos siūlymą atmesti kaip nepagrįstą
- 4) Priimti kitą sprendimą.

Taigi, taisyklės numatė galimybę Tarpinėms institucijoms *priimti kitą sprendimą nei siūlo Įgyvendinančioji institucija*. 2007-2013 m. Veiksmų programų administravimo ir

¹⁰⁹ Tokia tvarka nustatyta 2004 m. balandžio 4 d. Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu Nr. 1T-4421 patvirtintomis Pažeidimų nagrinėjimo taisyklėmis.

¹¹⁰ Valstybės kontrolės audito įgyvendinimo rekomendacijos Centrinei projektų valdymo agentūrai.

¹¹¹ Nuo 2008 m. sausio 1 d. įsigaliosiančiame Viešojo administravimo įstatymo 8 str. 1 d. pakeitime yra numatyta, kad Individualus administracinis teisės aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis ir teisės aktų normomis, o **taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos**.

finansavimo taisyklių projekte Tarpinės institucijos funkcijos šiuo požiūriu yra gerokai susiaurintos. Pagal Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių projektą pažeidimus tiria ir nustato Įgyvendinančioji institucija. Tuo tarpu, Tarpinės institucijos priima sprendimus tik dėl sankcijų taikymo, tačiau jos negali nukrypti nuo Įgyvendinančiosios institucijos Pažeidimų kontrolieriaus išvadoje apibrėžtų pažeidimo ribų. Tai reiškia, kad Tarpinės institucijos negali kvestionuoti Įgyvendinančiosios institucijos pažeidimo nustatymo fakto, o jų diskrecija pažeidimo nagrinėjimo stadijoje apsiriboja tik sankcijų rūšies ir dydžio nustatymu projekto vykdytojui.

Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių projekto 59.3 p. numato, jog kilus įtarimui, kad Įgyvendinančioji institucija suklydo tirdama ir (ar) nustatydamą pažeidimą, Tarpinė institucija privalo išsamiai išanalizuoti visas pažeidimo tyrimo ir (ar) nustatymo aplinkybes. *Nustačiusi, kad Įgyvendinančioji institucija suklydo tirdama ir (ar) nustatydamą pažeidimą, Tarpinė institucija paveda Įgyvendinančiajai institucijai iš naujo atlikti pažeidimo tyrimą. Taisyklių projektas nenumato galimybės Tarpinei institucijai pakeisti Įgyvendinančiosios institucijos sprendimą.*

Toks teisinis reglamentavimas vertintinas kritiškai, kadangi paramą administruojančios institucijos gali skirtingai vertinti įvairias su pažeidimu susijusias situacijas, skirtingai interpretuoti teisės aktų ar finansavimo ir administravimo sutarties nuostatas. Įgyvendinančiosios institucijos Pažeidimų kontrolieriaus išvada – tai Įgyvendinančiosios *institucijos teisinis projekto vykdytojo veiklos įvertinimas, kurioje konstatuojama, kad įgyvendinant projektą buvo pažeistos finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos.* Tačiau ne visais atvejais Įgyvendinančiosios ir Tarpinės institucijos vienodai traktuoja tas pačias teises situacijas.

Pavyzdžiui, 2004-2006 m. paramos teikimo laikotarpyje Įgyvendinančiosios institucijos laikėsi praktikos nekompensuoti darbuotojų darbo užmokesčio, pagrįsto netinkamai įforminta darbo sutartimi¹¹². Dažnai pasitaikydavo atvejų, kad darbo sutartis su biudžetinių įstaigų vadovais dėl papildomo darbo projektuose, kaip darbdavio atstovai pasirašydavo kiti asmenys: direktorių pavaduotojai, kiti tos pačios įstaigos darbuotojai. Vadovaujantis biudžetinių įstaigų įstatymo 6 straipsniu, *biudžetinių įstaigų vadovą į pareigas skiria ir iš jų atleidžia steigėjas.* Nustačiusios, kad darbo užmokesčio išlaidos yra pagrįstos darbo sutartimi, kurią pasirašė ne steigėjas ar jo įgaliotas asmuo, Įgyvendinančiosios institucijos Tarpinėms institucijoms siūlydavo *susigrąžinti su netinkamu darbo sutarties įforminimu susijusį darbo užmokestį, nepaisant to, kad projekto vykdytojas pateikdavo biudžetinės įstaigos sutikimą dėl tokios sutarties sudarymo.* Tarpinės institucijos laikydavosi pozicijos, kad tais atvejais, kai yra gaunamas steigėjo sutikimas,

¹¹² 2007 m. vasario 5 d. Pažeidimų kontrolierių darbo grupės posėdžio protokolas.

darbo užmokestis yra pripažįstamas tinkamomis išlaidomis, todėl atmesdavo Įgyvendinančiosios institucijos siūlymą kaip nepagrįstą.

Skirtingai nei praėjusio paramos teikimo laikotarpio teisės aktai, naujajame laikotarpyje Tarpinėms institucijoms teisė atmesti ar pakeisti Įgyvendinančiosios institucijos sprendimą nenumatyta. Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių projektas numato vienintelę Įgyvendinančiųjų institucijų sprendimų kvestionavimo galimybę – ***pavesti Įgyvendinančiajai institucijai iš naujo atlikti pažeidimo tyrimą***. Teigtina, kad toks teisinis reglamentavimas sudaro prielaidas formuotis neveiksmingam paramos administravimo procesui. Atsiranda rizika, kad nesutikdama su Įgyvendinančiosios institucijos sprendimu bei negalėdama jo pakeisti Tarpinė institucija naudosis teisės aktų numatyta galimybe įpareigoti Įgyvendinančiąją instituciją grąžinti sprendimą pakartotiniam tyrimui, *tačiau teisės aktai nenumato, kas bus tokiu atveju, jeigu Įgyvendinančioji institucija atlikusi pakartotinį pažeidimo tyrimą priimto sprendimo nepakeis, o Tarpinė institucija vėl grąžins jį Įgyvendinančiajai institucijai*. Akivaizdu, kad nesutampant skirtingų institucijų pozicijoms dėl konkrečios situacijos sprendimai dėl pažeidimų gali būti nepriimami labai ilgai. Apklausti ekspertai aptariamame teisiniame reglamentavime taip pat išvelgia tarpinstitucinio nesusikalbėjimo riziką.

Atsižvelgiant į tai, kad Tarpinės institucijos paramą administruojančių institucijų hierarchijoje užima aukštesnę vietą nei Įgyvendinančiosios institucijos, teigtina, kad joms turėtų būti suteikiama teisė pakeisti pirminiu tyrimu nustatytą pažeidimą. *Tai pažeidimų nagrinėjimo procesą padarytų operatyvesnį, būtų išvengiama pažeidimų nagrinėjimo „užburto rato“ principu, Tarpinės institucijos galėtų formuoti vieningą sprendimą dėl pažeidimų priėmimo praktiką bei ištaisyti Įgyvendinančiosios institucijos pažeidimų tyrimo metu galimai padaromas klaidas*.

Su pažeidimų nagrinėjimo stadijos teisiniu reglamentavimu susiję ir daugiau teisinio reguliavimo problemų. Viena iš jų „*Nemo iudex in propria causa*“¹¹³ principo pažeidimas, Tarpinėms institucijoms suteikiant teisę skirti sankcijas dėl pažeidimų savo pačių vykdomuose projektuose. Visos Tarpinės institucijos be teisės aktuose įtvirtintų paramos administravimo funkcijų taip pat yra ir projektų vykdytojai, įgyvendinantys daugybę ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų projektų¹¹⁴. Taigi, šių institucijų vykdomuose projektuose taip pat padaromi pažeidimai, kurie tiriami ta pačia tvarka. Įgyvendinančioji institucija, administruodama projektą bei įtarusi pažeidimą atlieka tyrimą ir pateikia Pažeidimų kontrolieriaus išvadą Tarpinei institucijai, kuri dėl savo pačios padaryto pažeidimo pasiskiria sau sankciją. Manytina, kad taip yra pažeidžiamas dar senovės Romos laikais žinotas principas t.y., *kad niekas negali būti teisėjas*

¹¹³ Niekas negali būti teisėjas savo byloje principas.

¹¹⁴ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės numato du skirtingus ES struktūrinės paramos lėšų skyrimo būdus: lėšų skyrimą planavimo būdu bei lėšų skyrimą konkurso būdu atrinktiems projektams.

savo byloje. Akcentuotina tai, kad Tarpinės institucijos ES struktūrinių fondų finansavimą gauna ne konkurso, bet planavimo būdu pačios nusistatydamos finansuojamų projektų sąrašą bei pasiskirdamos sau finansavimą. Ši aplinkybė sąlygoja tai, kad projektai įgyvendinami atmestinais, kadangi finansavimas būna ir taip garantuojamas, todėl pažeidimų tikimybė planiniuose projektuose netgi didesnė negu konkursiniuose. Teisės aktuose numatant galimybę ne tik pačiai sau pasiskirti finansavimą, tačiau ir sankciją už pažeidimą, ignoruojami vieni pagrindinių administracinės teisės objektyvumo, skaidrumo, proporcingumo principai¹¹⁵.

3.4 Sprendimų dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų apskundimo stadijos teisinio reguliavimo problemos

Sprendimo apskundimo ir skundo nagrinėjimo stadija laikytina fakultatyvia, t.y., ji nebūtinai turi eiti tarp pažeidimo nagrinėjimo ir sprendimo dėl pažeidimo vykdymo stadijų, kurios yra privalomos. Šios stadijos buvimas priklauso nuo to, ar projekto vykdytojas apskųs Tarpinės institucijos sprendimą dėl pažeidimo. Sistemiškai įvertinus teisės aktų, reglamentuojančių sprendimų dėl pažeidimų apskundimą, galima išskirti 2 ginčų nagrinėjimo institucijas:

1) Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka skundas paduodamas sprendimą dėl pažeidimo priėmusiai *Tarpinei institucijai*.

2) Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka skundas paduodamas *Vilniaus apygardos administraciniam teismui*.

Atsižvelgiant į apklaustų ekspertų nuomonę, darytina išvada, kad projekto vykdytojais nėra linkę naudotis nė vienu iš minėtų savo pažeistų teisių gynimo būdų. Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta administracinės procedūros tvarka¹¹⁶, kuri numato, kad viešojo administravimo subjektas privalo nagrinėti asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo veiksmis, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimti administracinės procedūros sprendimą. Šis galimas pažeistų projektų vykdytojų gynimo būdas retai naudojamas todėl, kad praktika rodo, jog Tarpinės institucijos nedažnai keičia savo pačios priimtą sprendimą. Projekto vykdytojas gali tikėtis palankaus sprendimo nebent tuo atveju, jeigu kartu su skundu pateikia informacijos, kuri nebuvo žinoma iki tol. Administracinės procedūros sprendimas yra priimamas tos pačios institucijos, todėl neužtikrinamas objektyvus bei nešališkas bylos nagrinėjimas, tačiau pastebėtina tai, kad šis sprendimo teisėtumo patikrinimo būdas yra labai

¹¹⁵ Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Mykolo Romerio universitetas. Vilnius. 2005. P 237.

¹¹⁶ Viešojo administravimo įstatymo III skirsnis.

operatyvus: sprendimą viešojo administravimo institucija turi priimti per 20 darbo dienų¹¹⁷.

Kitas pažeistų teisių gynimo būdas – su skundu kreiptis į Vilniaus apygardos administracinę teisumą. Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 str. 1 d. numato, kad skundas administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo individualaus akto įteikimo suinteresuotai šaliai dienos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad projektai, finansuojami ES struktūrinių fondų lėšomis yra įgyvendinami pakankamai trumpą laiką t.y., dažniausiai nuo 1 iki 3 metų¹¹⁸. Sąlyginai trumpas projektų įgyvendinimo laikotarpis yra pagrindinė nesikreipimo į administracinius teismus, siekiant apginti savo pažeistas teises, priežastis. Tokią nuomonę išsako ir apklausti ekspertai, kurie akcentuoja, kad projekto vykdytojai Tarpinių institucijų sprendimų dėl pažeidimų administraciniams teismams neskundžia todėl, kad bylos teismuose yra nagrinėjamos ilgai, o projekto įgyvendinimo laikotarpis yra pakankamai trumpas. Net ir tais atvejais, kai Administracinis teismas panaikina Tarpinės institucijos sprendimą ir priima sprendimą projekto vykdytojo naudai, projekto įgyvendinimo laikotarpis dažniausiai jau būna pasibaigęs. Tai reiškia, kad tolesnis projekto įgyvendinimas tampa neįmanomas arba įmanomas tik išimtiniais atvejais, kai šį laikotarpį įmanoma pratęsti. Bylos nagrinėjimas administraciniuose teismuose, kartu su bylos nagrinėjimu apeliacinėje instancijoje, trunka apie 8 mėnesius¹¹⁹. Visą šį laiką mokėjimai projektui būna sustabdyti, projektas nėra finansuojamas. Tais atvejais, jeigu parama projektui yra mažinama nedidele suma, projekto vykdytojui parankiau nesikreipti į teisumą, priešingu atveju atsiranda rizika, jog projektas apskritai nebus įgyvendintas. Praktika rodo, kad projekto vykdytojai dažniausiai į teisumą kreipiasi tuomet, kai nutraukiama Paramos sutartis ir pareikalaujamos gražinti jau išmokėtos lėšos. Tačiau net ir laimėjus bylą teisme, tolesnė projekto įgyvendinimo sėkmė abejotina, kadangi bylinėjimosi proceso metu sugaištama daug laiko, o teismui priėmus palankų projekto vykdytojui sprendimą, šis gali tikėtis atgauti tik Paramos sutartyje numatytas lėšas, tačiau projekto veiklų įgyvendinimas tampa neįmanomas dėl konkrečios priemonės, pagal kurią įgyvendinamas projektas, administravimo laikotarpio pabaigos. Pažymėtina ir tai, kad net ir tuo atveju, jeigu projekto vykdytojas, siekdamas apginti savo pažeistas teises ir kreipiasi į teisumą, tačiau teismas sprendimą priima *pasibaigus projekto įgyvendinimo laikotarpiui*, projekto vykdytojui priteisiama suma yra skiriama ne iš struktūrinių fondų lėšų, o iš valstybės biudžeto. Todėl ilgi ginčų nagrinėjimo terminai nenaudingi tiek projekto vykdytojui, tiek ir valstybei¹²⁰.

Minėtos aplinkybės paaiškina, kodėl iki šiol teismams buvo apskūsta vos keletas Tarpinių institucijų sprendimų dėl pažeidimų. Teigtina, kad paramos laikinumo problema galėtų

¹¹⁷ Viešojo administravimo įstatymo 31 straipnis.

¹¹⁸ ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos SFMIS duomenų analizė.

¹¹⁹ Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų sisteminė analizė.

¹²⁰ Finansavimo ir administravimo taisyklių 214 punktą.

būti sprendžiama teisės aktuose įtvirtinant žymiai trumpesnius ginčų dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų terminus. Vienas iš galimų būdų, teisės aktuose numatyti galimybę tokias bylas nagrinėti Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje. Administracinių ginčų komisijų įstatymo 9 str. nustatyta, kad *Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja skundus (prašymus) dėl centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat dėl minėtų subjektų atsisakymo ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo*. Atsižvelgiant į tai, kad visos Tarpinės institucijos yra ministerijos t.y., centrinės viešojo administravimo institucijos, pagal minėtą Įstatymo nuostatą ginčai dėl Tarpinės institucijos galėtų būti sprendžiami Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje (toliau – Komisija). Tačiau ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo teisinės prigimties neaiškumas bei teisinių santykių naujumas sąlygoja nevienodas interpretacijas dėl šios rūšies ginčų pobūdžio. Vyrauja nuomonė¹²¹, kad ginčai, kylantys dėl Tarpinės institucijos sprendimo taikyti sankcijas už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus – tai ginčai, kylantys dėl turinės žalos atlyginimo, o šios rūšies bylos nepriskirtinos Komisijos kompetencijai¹²².

Autoriaus nuomone, Administracinių ginčų komisijų įstatymą būtina pakeisti, aiškiai nustatant, kad Tarpinių institucijų priimti sprendimai, kuriais yra paskiriamos sankcijos projekto vykdytojui už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimą patenka į šios komisijos kompetenciją ir gali būti jos sprendžiami. Toks teisinio reglamentavimo pokytis praplėstų administracinės justicijos institucijų ratą paramos administravimo teisiniuose santykiuose ir iš dalies panaikintų teisės aktuose sukurtas nepagrįstas kliūtis projekto vykdytojams ginti savo teises nepriklausomoje ginčų nagrinėjimo institucijoje¹²³. Nors Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja administracinius ginčus, ji nėra teismas, o jos nepriklausomumas yra sąlyginis, kadangi ji glaudžiai susijusi su vykdomąja valdžia¹²⁴. Vis dėlto, Vyriausioji administracinių ginčų komisija būtų efektyvus ir veiksmingas projekto vykdytojų pažeistų teisių gynimo būdas. Galima išskirti šiuos ginčų nagrinėjimo Komisijoje privalumus: tai paprastesnis, greitesnis ir patogesnis administracinių ginčų nagrinėjimo būdas¹²⁵. Administracinės justicijos subjektų rato praplėtimas prisidėtų prie vienos iš svarbiausių – **paramos laikinumo** problemos sprendimo apskundimo stadijoje.

Administracinių ginčų komisijų įstatymo 13 str. 1 d. numato, kad sprendimai dėl

¹²¹ Dėl šios rūšies ginčų pobūdžio specialistų tarpe nėra vieningos nuomonės.

¹²² Administracinių ginčų komisijos įstatymo 9 str.; Administracinių bylų teisenos įstatymo 19 str. 2 d. 3 p.

¹²³ Vyriausioji administracinių ginčų komisija gali būti laikoma nepriklausoma tik iš dalies, kadangi tai Vyriausybės įstaiga, todėl jos nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios yra sąlyginis.

¹²⁴ B. Pranevičienė. Lietuvos teisės universitetas. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius. 2003. P. 162.

¹²⁵ B. Pranevičienė. Lietuvos teisės universitetas. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius. 2003. P. 162.

priimtų skundų priimami ne vėliau kaip 14 dienų nuo jų gavimo. Turint omeny, kad laiko faktorius paramos administravimo procese turi labai didelę reikšmę, operatyvus ginčų nagrinėjimo terminas paskatintų projekto vykdytojus dažniau ginti savo teises nerizikuojant projekto įgyvendinimo sėkme.

Administracinės justicijos subjektų rato praplėtimas į ją įtraukiant Komisiją būtų pozityvus sprendimas, sprendžiant teisinio reguliavimo trūkumus, tačiau tai neišspręstų visų šios stadijos teisinio reguliavimo problemų. Tuo atveju, jeigu Komisija priimtų projekto vykdytojui nepalankų sprendimą, šiam ir vėl tektų kreiptis į Vilniaus apygardos administracinę teisumą ir vėl būtų susiduriama su ilgais bylos nagrinėjimo terminais. Atsižvelgiant į tai bei siekiant užtikrinti veiksmingą projekto vykdytojo teisių gynybą būtina keisti Administracinių bylų teisenos įstatymą žymiai sutrumpinant bylų dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų bylų nagrinėjimo terminus.

3.5 Sprendimo dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų vykdymo stadijos teisinio reguliavimo aspektai

Tarpinei institucijai priėmus sprendimą taikyti vienokią ar kitokią sankciją *prasideda sprendimo dėl pažeidimo vykdymo stadija*. Ši stadija reglamentuojama 2005 m. gegužės 30 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 590 patvirtintomis finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos biudžetą taisyklėmis¹²⁶ (toliau – Paramos grąžinimo taisyklės). Sistemine Paramos grąžinimo taisyklių nuostatų analizė leidžia išskirti šiuos vykdymo stadijos etapus: 1) Savanorišką projekto vykdytojo lėšų pervedimą į Tarpinės institucijos banko sąskaitą iki nustatyto termino. 2) Priverstinį lėšų išieškojimą.

Tarpinės institucijos sprendime nustatomas 30 kalendorinių dienų terminas per kurį projekto vykdytojas privalo grąžinti lėšas į Tarpinės institucijos banko sąskaitą. Jeigu projekto vykdytojas, kuriam išsiųstas sprendimas, per sprendime nurodytą terminą negrąžina lėšų, šios projekto vykdytojo skolos pripažįstamos abejotinėmis. Tolesnis skolos išieškojimo būdas priklauso nuo dviejų aplinkybių: skolos dydžio ir projekto vykdytojo teisinės formos. Jeigu abejotina skola yra mažesnė nei 10000 Lt arba projekto vykdytojas yra biudžetinė įstaiga, Tarpinė institucija imasi visų teisės aktuose nustatytų priemonių, kad susigrąžintų šią sumą. Tuo atveju, jeigu skola yra didesnė nei 10000 Lt, o projekto vykdytojas nėra biudžetinė įstaiga, Tarpinė institucija pasibaigus 30 dienų terminui pagal reikalavimo perleidimo sutartį perleidžia

¹²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 590 „Dėl finansinės paramos, išmokėtos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 55-2077.

skolos reikalavimo teisę Akcinei bendrovei Turto bankas (toliau – Turto bankas)¹²⁷. Taigi, nuo skolos reikalavimo teisės perleidimo momento prasideda priverstinis skolos išieškojimas, kuris gali pasireikšti įvairiais Turto banko veiksmais: projekto vykdytojo turto perėmimu ir realizavimu, skolos mokėjimo termino atidėjimu, piniginės prievolės pakeitimu kita prievole. Išieškotas lėšas Turto bankas perveda į Tarpinės institucijos sąskaitą.

¹²⁷ Akcinės bendrovės „Turto Bankas“ internetinė svetainė <http://www.turtas.lt/>; Prisijungimo laikas: 2008-11-12

Išvados

Atlikus tyrimą formuluotinos šios išvados:

1) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas – tai pareiškėjo arba projekto vykdytojo kalta veika (veikimas ar neveikimas), kuria buvo pažeistos finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos ir dėl to atsirado arba galėjo atsirasti valstybės ir/arba Europos Bendrijų biudžeto nuostolių.

1.1) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinis pagrindas yra *finansavimo ir administravimo sutartis*, pasirašoma tarp paramą administruojančių institucijų ir pareiškėjų. Kitų teisės aktų nuostatų nesilaikymas laikytinas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimu tik tiek, kiek tai numato blanketinės finansavimo ir administravimo sutarties nuostatos ir tik tiek, kiek toks pažeidimas yra susijęs su įgyvendinamu projektu. Sistemine teisės aktų, teismų praktikos ir administracinės teisės doktrinos analizė leidžia finansavimo ir administravimo sutartį priskirti *administracinių sutarčių rūšiai*.

1.2) ES struktūrinės paramos panaudojimo *pažeidimo objektas* yra paramos panaudojimo strategijose įtvirtinti strateginiai tikslai, kurie yra bendros ES ir Lietuvos strateginių tikslų sistemos dalis.

1.3) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų institutui būdingas *specialusis pažeidimo subjektas*, kuriuo gali būti projekto vykdytojas ir išimtiniais atvejais pareiškėjas. Kiti paramos administravimo bei projektų įgyvendinimo procese dalyvaujantys asmenys (projekto partneriai, paramą administruojančių institucijų darbuotojai) pažeidimų subjektais nelaikytini.

1.4) Kaltė yra privalomas ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sudėties požymis, kuris paramą administruojančių institucijų turi būti nustatomas visais atvejais.

1.5) ES struktūrinę paramą reglamentuojančiuose teisės aktuose bei finansavimo ir administravimo sutartyje nėra pateiktas baigtinis veikų sąrašas, o pavojingos veikos požymis apibrėžiamas labai abstrakčiai, kaip finansavimo ir administravimo sutarties nuostatų pažeidimas. Padarinių požymių teisės aktai apibrėžia kaip bendrojo biudžeto nuotolius, tačiau šis požymis nėra privalomas.

1.6) Sankcijos už ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus pasižymi neišbaigtu teisiniu reglamentavimu ir pagal savo pobūdį gali būti tiek represinio, tiek ir kompensacinio pobūdžio.

1.7) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų procesas apibrėžtinai tradiciniu, administracinės teisės pažeidimų bylų teisenai būdingu keturių stadijų modeliu, kurį sudaro tyrimo, nagrinėjimo, apskundimo ir sprendimo vykdymo stadijos.

2) ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimas pagal savo teisinę prigimtį yra administracinės teisės pažeidimas, nors ir pasižymintis tam tikrais mišriais civilinei teisei būdingais bruožais.

3) ***Atlikus tyrimą konstatuotina, kad Magistro baigiamajame darbe iškelta hipotezė pasitvirtino, kadangi:***

3.1) Teisės aktuose nėra įtvirtintas baigtinis sankcijų sąrašas, nereglamentuojama sankcijų skyrimo tvarka: nėra apibrėžtos sankcijų taikymo ribos, paramą administruojančios institucijos nėra įpareigosotos taikant sankcijas atsižvelgti į pažeidėjo kaltę, pažeidimo pobūdį, sunkinančias ir lengvinančias aplinkybes. Toks reglamentavimas sukuria prielaidas formuoti nevienodai sankcijų už pažeidimus skyrimo praktikai, taikyti pažeidimo mastui neproporcingas sankcijas, o tai, savo ruožtu, skatina visuomenės nepasitikėjimą paramą administruojančiomis institucijomis bei pažeidžia projektų vykdytojų teisę į tinkamą paramos administravimą.

3.2) Teisės aktuose, reglamentuojančiuose apskundimo tvarką, nėra atsižvelgta į projektų įgyvendinimo laikinumo aspektą. Dėl ilgų ginčų nagrinėjimo administraciniuose teismuose terminų bei trumpo projektų įgyvendinimo laikotarpio projekto vykdytojas dažnai nesuinteresuotas skusti Tarpinių institucijų sprendimų teismui. Toks teisinis reguliavimas nepagrįstai varžo konstitucinę projekto vykdytojo teisę kreiptis į teismą.

3.3) Pagal dabartinį teisinį reglamentavimą Tarpinė institucija, veikdama kaip projekto vykdytojas, dėl padarytų pažeidimų įgyvendinant projektus sankciją pasiskiria sau pati. Taip pažeidžiamas *Nemo iudex in propria causa* principas.

4) Lyginant ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų teisinį reglamentavimą skirtingais paramos teikimo laikotarpiais galima išvelgti tam tikrų teigiamų naujojo paramos administravimo teisinio reguliavimo tendencijų: pažeidimų tyrimas patikėtas išimtinai įgyvendinančiosioms institucijoms, panaikinta pareiga pradėjus pažeidimo tyrimą privalomai stabdyti mokėjimus projektų vykdytojams. Tačiau šie pokyčiai yra nepakankami, kad efektyviai užtikrintų tikslinį ES struktūrinių fondų paramos lėšų naudojimą. Sankcijų neapibrėžtumo, sprendimo dėl pažeidimo apskundimo problemos lieka neišspręstos ir vis dar aktualios.

Pasiūlymai

Pasiūlymai Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1) Papildyti Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 5 p. nustatytą sąvokų sąrašą įtvirtinant patikslintą ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sąvoką, pateiktą 1 išvadoje (žr. 61 psl.)

2) Papildyti projektų administravimo taisyklės atskiru skyriumi „ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų sankcijų skyrimas“. Šiame skyriuje įtvirtinti bendrąsias sankcijų skyrimo taisykles; nustatyti pareigą paramą administruojančioms institucijoms skiriant sankciją atsižvelgti į pažeidimo pobūdį; įtvirtinti lengvinančių ir sunkinančių aplinkybių sąrašą; nustatyti galimas sankcijų rūšis ir ribas, taikytinas už konkrečius pažeidimus.

3) Pakeisti Veiksmų programų administravimo taisyklės papildant ją punktu 66 p. ir išdėstyti ją taip: „Tais atvejais, kai projekto vykdytojas yra Tarpinė institucija, Įgyvendinančioji institucija atlikusi pažeidimo tyrimą ir nustatiusi pažeidimą Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyta tvarka pasiūlymą dėl sankcijų taikymo teikia Vadovaujančiajai institucijai, kuri priima sprendimą dėl sankcijų taikymo“.

Pasiūlymai įstatymų leidėjui:

1) Pakeisti Administracinių bylų teisenos įstatymo 19 str. papildant ją 9 punktu bei išdėstyti ją taip: „Sprendimo dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo apskundimo“.

2) Pakeisti Administracinių bylų teisenos įstatymą papildant ją atskiru skirsniu „Skundai ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų bylose“. Šiame skirsnyje reglamentuoti ginčų dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų tvarką, atsižvelgiant į šio teisės instituto specifiką bei paramos laikinumo problemą ir įpareigoti administracinius teismus šios rūšies ginčus išnagrinėti per trumpesnius terminus.

6) Pakeisti Administracinių ginčų komisijų įstatymo 9 str. papildant ją atskira dalimi ir ją išdėstyti taip: „Vyriausioji administracinių ginčų komisija nagrinėja skundus dėl Tarpinių institucijų priimtų sprendimų ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimų bylose“.

Literatūros sąrašas

Lietuvos Respublikos įstatymai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas // 1984, Valstybės žinios, 1985 Nr. 1-1.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 85- 2566.
4. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-48.
5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
6. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2244.
7. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.
8. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 71.

Europos Sąjungos teisės aktai:

9. Europos Komisijos reglamentas (EB) Nr. 2035/2005 dėl su struktūrinės politikos finansavimu susijusių pažeidimų ir neteisėtai sumokėtų sumų susigrąžinimo bei šios srities informacinės sistemos organizavimo.
10. Europos Tarybos reglamentas Nr. 1083/2006 nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį Reglamentą (EB) N. 1260/1999.
11. Europos Komisijos reglamentas Nr. 1828/2006 nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles.
12. Europos Tarybos 1999 m. birželio 21 d. reglamentas (EB) Nr. 1260/1999 nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų.
13. Europos Parlamento ir Tarybos 1999m. liepos 12 d. reglamentas Nr. 1783/1999 dėl Europos regioninės plėtros fondo.
14. Europos Parlamento ir Tarybos 1999 m. liepos 12 d. reglamentas Nr. 1784/1999 dėl Europos socialinio fondo.
15. Tarybos 1999 m. birželio 21 d. reglamentas Nr. 1263/1999 dėl Žuvininkystės finansinio instrumento.

16. Europos Tarybos 1999 m. gegužės 17 d. reglamentas Nr. 1257/1999 dėl Žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo paramos kaimo plėtrai ir iš dalies pakeičiantis bei panaikinantis tam tikrus reglamentus.
17. Europos Komisijos gairės COCOF 07/0037/01-EN „Guidelines for Determining Financial Corrections to be Made to Expenditure Co-Financed by the Structural Funds or the Cohesion Fund for Non-Compliance with the Rules on Public Procurement“.
18. Europos Komisijos 2007 m. balandžio 26 d. sprendimu Nr. CCI 2007LT16UNS001 patvirtinta Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija.
19. Europos Komisijos 2007 m. rugsėjo 24 d. sprendimu Nr. CCI2007LT051PO001 patvirtinta Lietuvos 2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa.
20. Europos Komisijos 2007 m. liepos 30 d. sprendimu Nr. CCI2007LT161PO002 patvirtinta Lietuvos 2007-2013 m. Ekonomikos augimo veiksmų programa.
21. Europos Komisijos 2007 m. liepos 30 d. sprendimu Nr. Nr. CCI2007LT161PO003 patvirtinta Lietuvos 2007-2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programa.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai:

22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1449 „Dėl žmogiškųjų išteklių plėtros, ekonomikos augimo, sanglaudos skatinimo veiksmų programų priedų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 7-241.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimas Nr. 649 „Dėl institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų paskirstymo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 51-1700.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“// Valstybės žinios. 2007, Nr. 31-1085.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 590 „Dėl finansinės paramos, išmokėtos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2008, Nr. 55-2077.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 bei 2004 m. birželio 18 d. Europos komisijos sprendimu Nr. C(2004)2120 patvirtintas Lietuvos 2004 – 2006 m. Bendrasis programavimo dokumentas.

28. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. spalio 17 d. įsakymas Nr. 1K-307 dėl Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo, pažeidimų nustatymo ir šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklių patvirtinimo. // Valstybės žinios 2005. Nr. 127-4588.
29. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 dėl Lietuvos 2004 – 2006 m. BPD priemonių, finansuojamų įgyvendinant šias priemones administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo. // Valstybės žinios 2004. Nr. 93-3421.

Specialioji Literatūra:

30. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Teisinės informacijos centras. Vilnius. 2004.
31. Baudžiamoji teisė. Bendroji dalis. Abramavičius A., Bieliūnas E. ir kiti. Vilnius. Eugrimas. 2001.
32. Baudžiamoji teisė. Specialioji dalis. Abramavičius A. Bieliūnas E. ir kiti. Vilnius. Eugrimas. 2001.
33. Birmontienė T., Jarašiūnas E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius. 2001.
34. Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. Parengė Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Vilnius. Justitia. 2003.
35. Civilinė teisė. Prievolių teisė. Mykolo Romerio universitetas. 2007. Vilnius.
36. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Mykolo Romerio universitetas. Vilnius. 2005.
37. Nakrošis V. Europos sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. Vilnius. Eugrimas. 2003.
38. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius. Justitia. 2000.
39. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius. Justitia. 2000.
40. Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius. Justitia. 2005.
41. Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Justitia. Vilnius. 2006.
42. Mikelėnas V. Sutarčių teisė. Justitia. Vilnius 1996.
43. Mikelėnas V. Civilinis procesas. Pirmoji dalis. Vilnius. Justitia, 1996.
44. Laužikas E, Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. Justitia. Vilnius. 2003.
45. Pranevičienė B. Lietuvos teisės universitetas. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius. 2003.
46. Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. Jurisprudencija. 2006 5(83).

47. Petkevičius P. Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Vilnius. Teisinės informacijos centras. 2003.
48. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius. 1999.
49. The Politics of European Union Regional Policy. Ian Bache. Sheffield academic press. 1998
50. The Coherence of EU Regional Policy. Contrasting Perspectives on the Structural Funds. Routledge. 2004.
51. The National Co-ordination of EU Policy. Hussein Kassim, B. Guy Peters and Vincent Wright. Oxford university press. 2000.
52. Regional Institutions and Governance in the European Union. Westport, Connecticut. London. 2003.
53. EU Structural funds: Opportunities for Lithuania. Versus Auris. 2006.
54. European Integration, Regional Policy, and Growth. Bernard Funck and Lodovico Pizzati: 2003.
55. The EU struktural funds. Andrew Evans. Oxford university press. 2004.
56. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. - Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002.
57. Д. Бахрах. Административная ответственность. Москва: Юриспруденция, 1999.

Teismų praktika:

58. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2004 m. spalio 22 d. nutartis Nr. TK-2004-81 „Dėl ginčo dėl viešojo administravimo subjekto įpareigojimo vykdyti sutartį dėl paramos išmokėjimo, rūšinio teisingumo“.
59. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1998 m. rugsėjo 14 d. nutartis Nr. 3K-53/98 pagal UAB „Sirowa“ skundą dėl Konkurencijos tarybos nutarimo panaikinimo.
60. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1999 m. kovo 17 d. nutartis Nr. 3K-3-31/1999 pagal pareiškėjo UAB „Muaro krautuvė“ skundą dėl Vilniaus m. valstybinės mokesčių inspekcijos sprendimo Nr. 03-03-3549 panaikinimo.
61. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 25 d. nutartis Nr. A14-1479/2005 pagal pareiškėjo Lietuvos nacionalinės vežėjų automobiliais asociacijos „Linava“ skundą atsakovams Muitinės departamentui prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos bei Kauno teritorinei muitinei dėl sprendimo panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.
62. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 1 d. nutartis Nr. A-261-166/2008 pagal pareiškėjos UAB „Escom“ skundą atsakovams Lietuvos valstybei,

atstovaujama Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos ir Viešosios įstaigos Verslo paramos agentūros dėl sprendimo panaikinimo ir turtinės žalos atlyginimo.

63. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 17 d. nutartis Nr.A¹⁶-1141/2007 pagal pareiškėjo UAB „Effatus“ skundą atsakovui Nacionalinei mokėjimo agentūrai prie Žemės ūkio ministerijos, dalyvaujant trečiajam suinteresuotam asmeniui Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai, dėl įsakymo panaikinimo.
64. Vilniaus apygardos administracinio teismo 2008 m. spalio 23 d. sprendimas Nr. I-3641-580/2008 pagal UAB „Jondras“ skundą dėl Socialinė apsaugos ir darbo ministerijos sprendimo, kuriuo buvo nutraukta Paramos sutartis su projekto vykdytoju.

Kiti šaltiniai:

65. www.esparama.lt
66. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm
67. www.lrv.lt
68. <http://www.finmin.lt>
69. www.euro.lt
70. www.esbendradarbiavimas.lt/
71. www.esf.lt
72. www.lvpa.lt
73. www.cpva.lt
74. www.nma.lt
75. www.apva.lt
76. www.tid.lt
77. www.socmin.lt
78. www.smm.lt
79. www.ivpk.lt
80. www.transp.lt
81. www.am.lt
82. www.lvat.lt
83. www.lat.lt
84. www.teismupraktika.lt
85. www.lvagk.lt
86. www.tem.fi

Santrauka

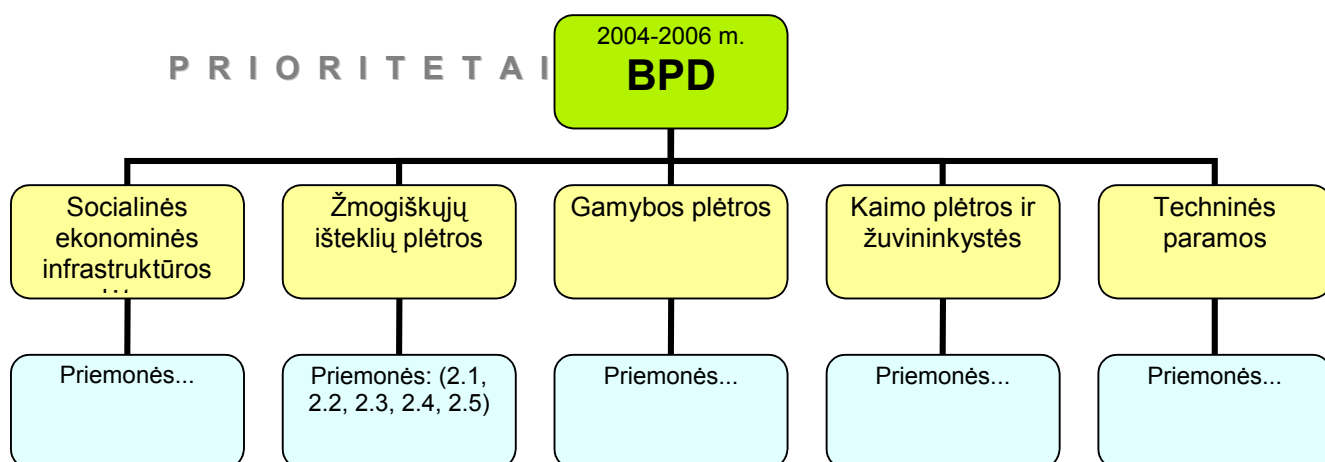
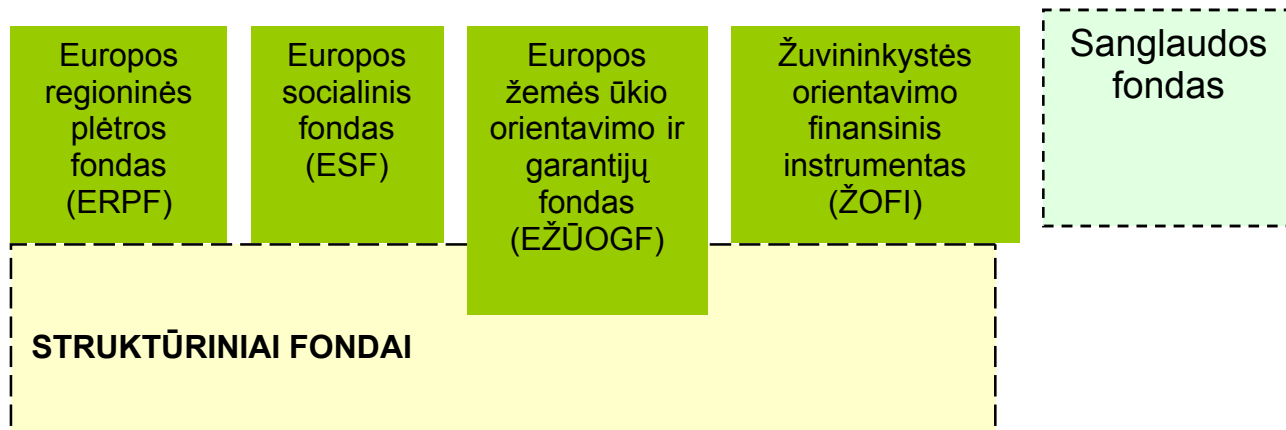
Lietuvai pradėjus administruoti ES struktūrinių fondų paramą atsirado poreikis tiek teoriniu, tiek praktiniu teisiniu požiūriu analizuoti naują teisės pažeidimų rūšį – ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimus. ES teisės aktai įpareigoja Lietuvą sukurti efektyvų ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo pažeidimų teisinio reguliavimo mechanizmą, kuris užtikrintų skaidrų ir tikslinį ES struktūrinės paramos lėšų naudojimą, priešingu atveju struktūrinės paramos panaudojimo strateginiuose dokumentuose įtvirtinti tikslai gali būti nepasiekti. Tačiau nacionaliniai teisės aktai nepateikia aiškios, vienareikšmiškai suprantamos ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo sąvokos, neišskiria visiems teisės pažeidimams būdingų pažeidimo sudėties požymių, teisės aktuose pasigendama sistemiškumo, teisinio aiškumo bei teisinės logikos. Šios priežastys neišvengiamai nulemia skirtingas interpretacijas ir nevienodą teisės taikymo praktiką tarp įvairių paramą administruojančių institucijų bei sudaro prielaidas formuoti netikslingam paramos lėšų naudojimui. Magistro baigiamajame darbe analizuojama ES struktūrinės paramos panaudojimo pažeidimo materialiojo ir procesinio teisinio reguliavimo ypatumai, atskleidžiama šios rūšies pažeidimų samprata, teisinė prigimtis, išskiriami bei analizuojami pažeidimo sudėties požymiai, pažeidimo proceso stadijos, identifikuojamos teisinio reguliavimo problemos.

Summary

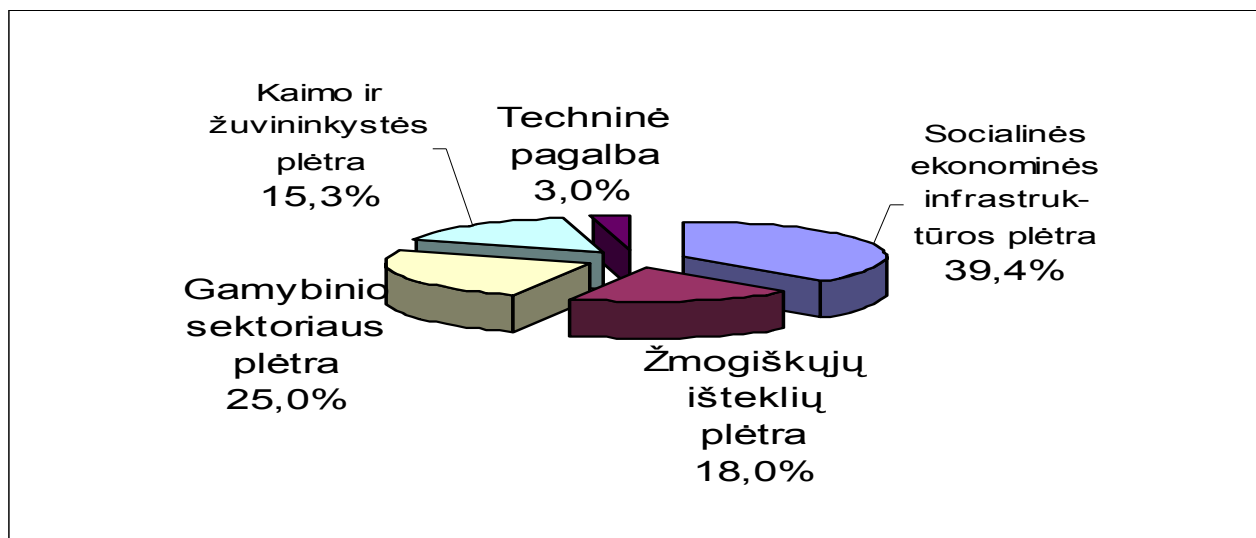
When Lithuania began the administration of EU structural funds support the need for both theoretical and practical point of view of the legal analysis of a new category of offenses - the EU's structural support of violations. EU law obliges Lithuania to build an effective EU structural funds by irregularities regulatory mechanism to ensure transparent and targeted support for the EU structural funds are used, otherwise, the structural support of the strategy documents to establish the objectives are not likely to be. National legislation does not provide a clear, unambiguous understood the EU's structural support of the concept of infringement, excludes all offenses of infringement of the inherent features of the legislation is consideration sistematical, legal certainty and legal logic. The reasons inevitably gives rise to different interpretations and the uneven application of the law practice in the various governing bodies support and enable the formation prerequisites for purposeful support the use of funds. Master work analyzing the EU's structural support of violations of physical and procedural regulatory features, disclosed this type of irregularities Concept, a legal nature, to extract and analyze the characteristics of the infringement, breach of procedure, identified regulatory issues.

Priedai

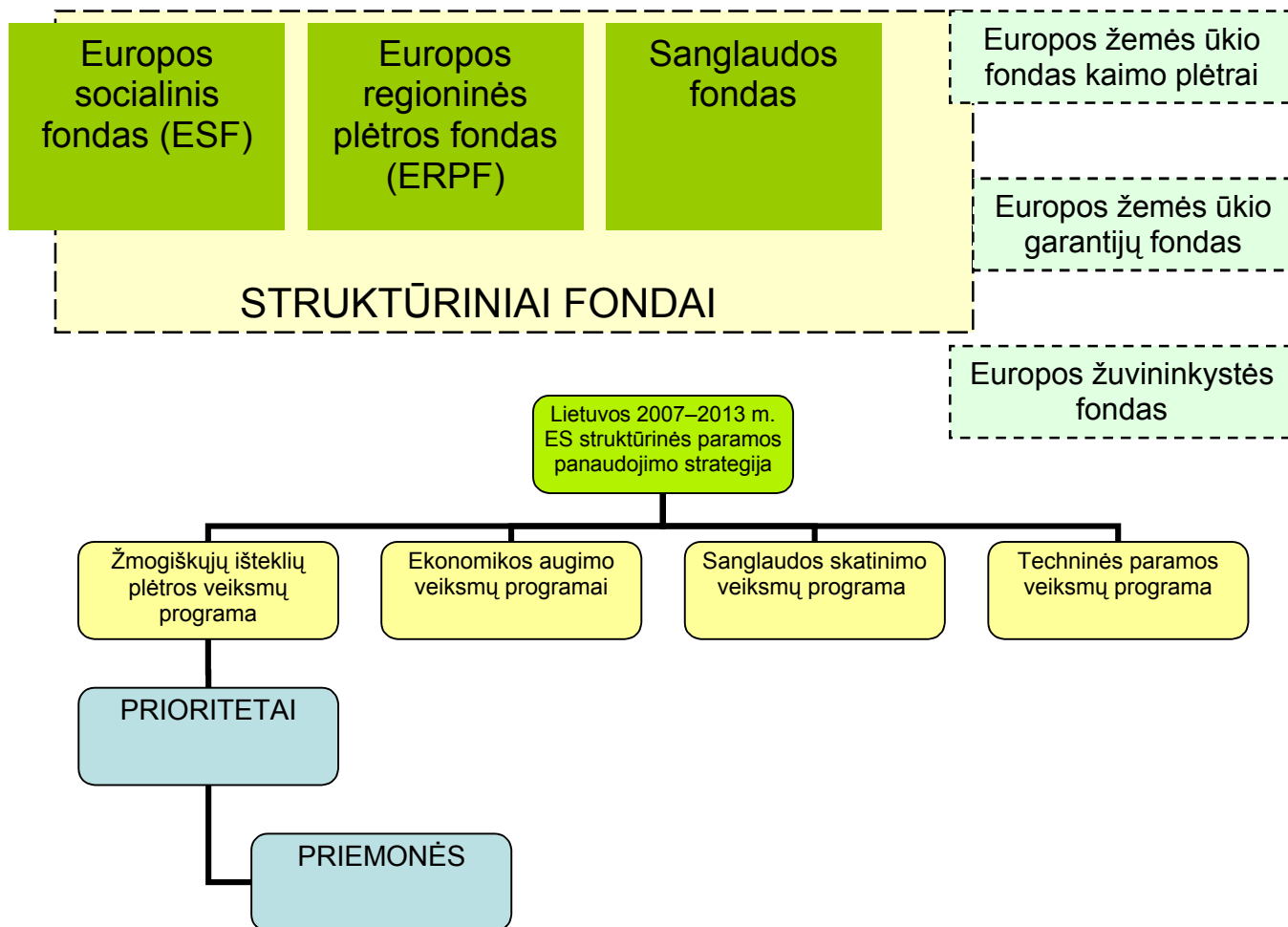
Priedas Nr. 1. 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos paskirstymas pagal prioritetus



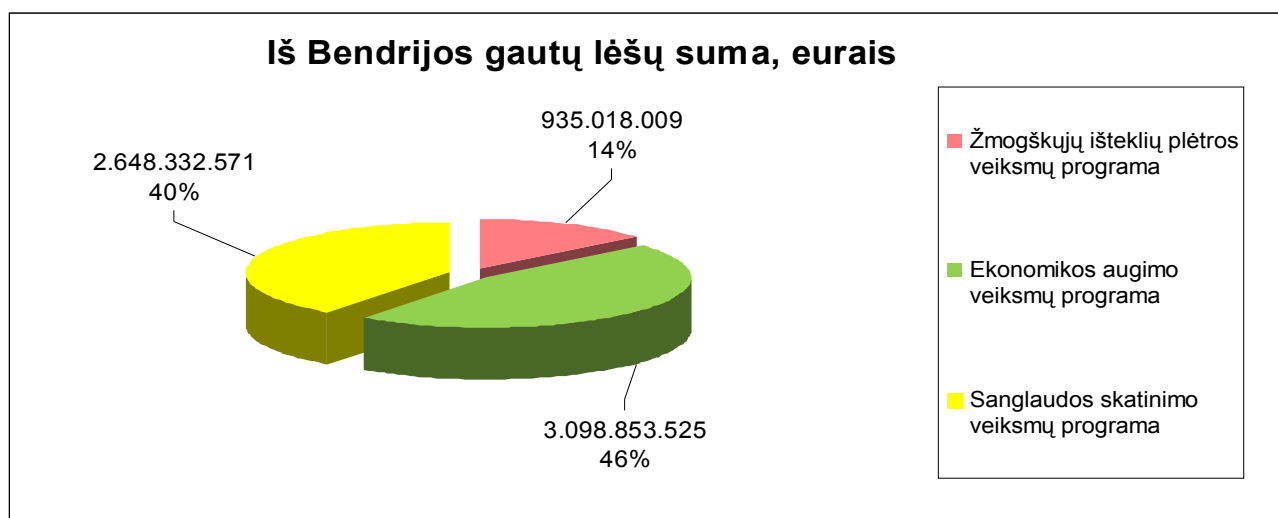
Iš Bendrijos gauta 2004-2006 m. : 3, 091 mln. Lt



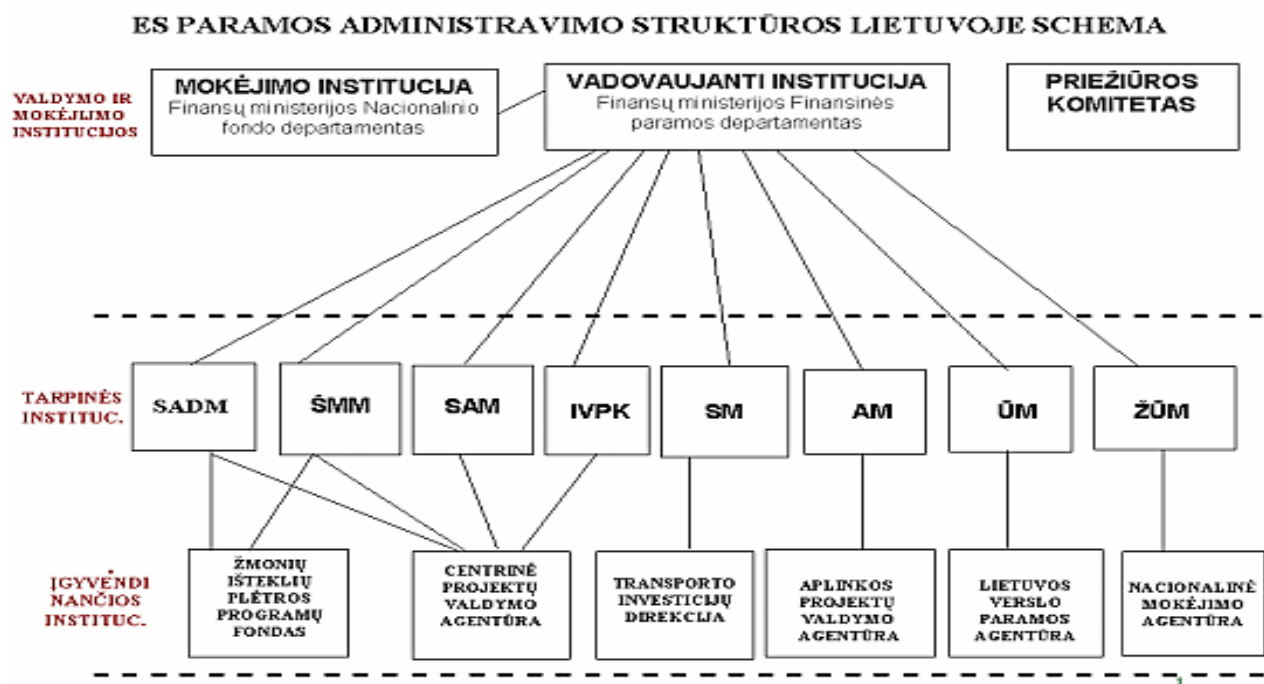
Priedas Nr. 2. 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos paskirstymas pagal prioritetus



Iš Bendrijos gauta 2007-2013 m. : 6.682.204.105 eurų (~ 23 mlrd. Lt.)

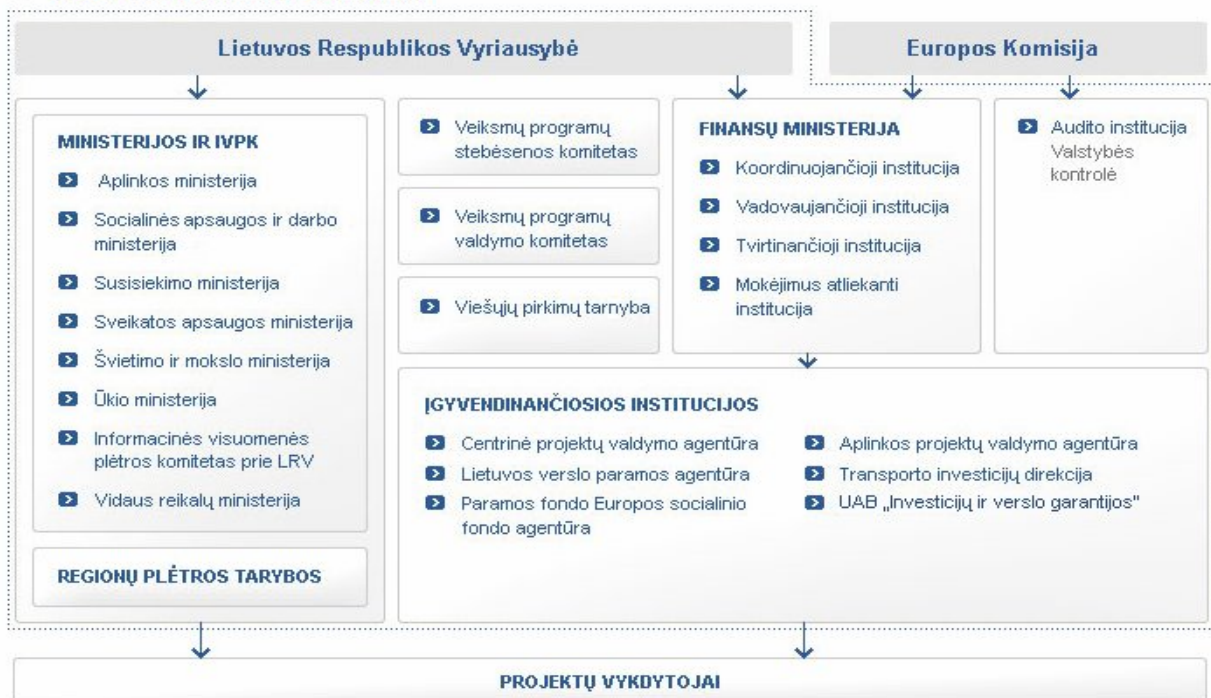


Priedas Nr. 3. ES struktūrinės paramos administravimo schema 2004-2006 m.



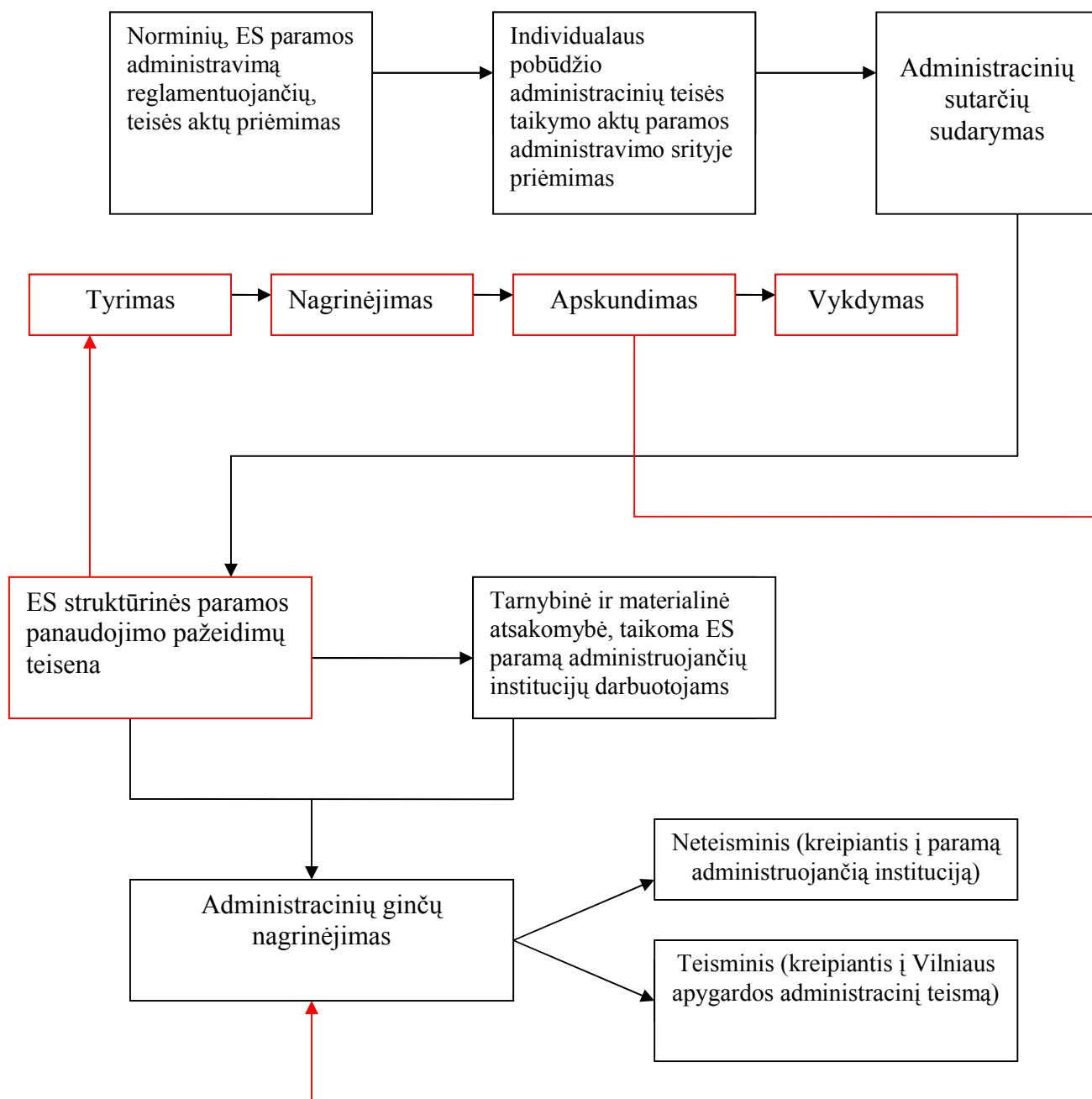
Priedas Nr. 4. ES struktūrinės paramos administravimo schema 2007-2013 m.

☑ **Administravimo schema**



Šaltinis: www.esparama.lt

Priedas Nr. 5. ES struktūrinės paramos administravimo procesas plačiuoju požiūriu



Priedas Nr. 6. ES struktūrinės paramos administravimo procesas siauruoju požiriu

