



ANALIZĖ

„NVO yra (turi būti) viešieji ar privatūs juridiniai asmenys?“

Parengė:

VšĮ „NVO teisės institutas“

Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras

Vilnius

2021

Turinys

1. Juridinių asmenų priskyrimo viešųjų ar privačių juridinių asmenų grupei požymiai .	3
1.1. Viešojo ir privataus juridinio asmens sąvoka	3
1.2. Viešųjų ir privačių juridinių asmenų teisinės formos, veiklos ribojimai ir atsakomybė	8
2. NVO kaip viešieji bei privatūs asmenys užsienio valstybėse	9
2.1. NVO teisinė aplinka Estijoje.....	10
2.2. NVO teisinė aplinka Lenkijoje	11
2.3. NVO teisinė aplinka Šveicarijoje.....	13
3. NVO atitikimas privačių ir viešųjų juridinių asmenų požymiams	15
3.1. Asociacijos	17
3.2. Labdaros ir paramos fondai	18
3.3. Viešosios įstaigos	19
4. Išvados.....	21

Analizė atlikta įgyvendinant projektą Nr. 10.1.2-ESFA-K-917-03-0002 „Gero valdymo principų diegimas viešajame sektoriuje“, finansuojamą ES ir valstybės biudžeto lėšomis.

1. Juridinių asmenų priskyrimo viešųjų ar privačių juridinių asmenų grupei požymiai

1.1. Viešojo ir privataus juridinio asmens sąvoka

Juridiniai asmenys, tai savo pavadinimą turinčios įmonės, įstaigos ar organizacijos, kurios gali savo vardu įgyti teises ir pareigas, būti atsakovėmis ir ieškovėmis teisme¹. Vienas iš galimų juridinių asmenų skirstymų, pagal tenkinamų interesų pobūdį, yra į viešuosius ir privačius juridinius asmenis². Pagal Lietuvos Respublikos civilinį kodeksą (toliau – CK) viešaisiais juridiniais asmenimis laikomi asmenų, nesiekiančių naudos sau, įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas yra tenkinti viešuosius interesus³. Privatūs juridiniai asmenys yra tokie juridiniai asmenys, kurių tikslas yra tenkinti privačius interesus⁴. Taigi pagrindiniai viešųjų ir privačių juridinių asmenų skirtumai yra interesai, kuriuos šie asmenys tenkina bei šių asmenų steigėjai. Viešaisiais juridiniais asmenimis yra laikomi tik valstybės ir savivaldybių institucijų bei kitų nesiekiančių naudos sau asmenų įsteigti juridiniai asmenys.

Analizuojant viešųjų juridinių asmenų sąvoką pirmiausia, reikėtų nustatyti kas yra laikomi asmenimis, nesiekiančiais naudos sau. Ši sąvoka nėra aiškiai apibrėžta nei CK, nei viešųjų juridinių asmenų teisinę formą apibūdinančiuose įstatymuose. Ar asmuo yra nesiekiantis naudos sau galima būtų spręsti pagal tai, koks tai juridinis asmuo. Pavyzdžiui, jeigu viešąjį juridinį asmenį steigia kitas viešasis juridinis asmuo, galima teigti, kad steigėjas yra nesiekiantis naudos sau asmuo, ir priešingai, jei viešąjį juridinį asmenį steigia privatus juridinis asmuo, laikytina, kad privatus juridinis asmuo siekė naudos sau ir steigiamas juridinis asmuo neatitinka viešojo juridinio asmens sąvokos. Tiesa, toks sąvokos išaiškinimas netinkamas, kai viešąjį juridinį asmenį steigia fizinis asmuo. Kita vertus, ar juridinio asmens steigėjas yra nesiekiantis naudos sau, galima būtų spręsti pagal tai, kokį juridinį asmenį jis steigia⁵. Jeigu būtų steigiamas privatus juridinis asmuo, laikytina, kad steigėjas siekė naudos sau, o jei viešasis – priešingai⁶. Tačiau toks šios CK nuostatos paaiškinimas nėra visiškai tikslus, nes tiesiogiai susieti steigiamo juridinio asmens teisinę formą su steigėjo tikslais ne visada tinkama. Pavyzdžiui, vadovaujantis antruoju požiūriu, asmuo siekiantis naudos sau, savo dalyviams,

¹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262, 2.33 str. 1 d.

² *Ibid*, 2.34 str. 1 d.

³ *Ibid*, 2.34 str. 2 d.

⁴ *Ibid*, 2.34 str. 3 d.

⁵ ŠIMASIUS, R. *Ne pelno organizacijos ir jų reglamentavimas*. Vilnius, 2006. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. kovo 31 d.]. Prieiga per internetą: <http://simasius.popo.lt/files/2012/04/Ne-pelno-organizacijos-ir-ju-reglamentavimas.pdf>, 57 psl.

⁶ *Ibid*.

negalėtų steigti viešojo juridinio asmens, taigi būtų panaikinama galimybė steigti grupinės naudos asociacijas, kurių veiklos tikslai būtų susiję tik su naudos savo dalyviams siekimu⁷.

Nagrinęjant juridinių asmenų skirstymą į viešuosius ir privačius, svarbu nustatyti, kodėl įstatymų leidėjas galėjo matyti prasmę tokia skirstyme. Tikėtina, kad juridiniai asmenys išskirti į viešuosius ir privačius atskiriant viešąjį ir privatų sektorių. Pagal tai, kad CK konkrečiai įvardytos valstybė, savivaldybė ir jų institucijos, kaip viešųjų juridinių asmenų steigėjos, o privačių juridinių asmenų steigėjai neįvardyti, galima nustatyti, kad privačių juridinių asmenų steigėjai yra kiti, nepatenkantys į viešųjų juridinių asmenų steigėjų sąrašą.

Viešieji juridiniai asmenys yra tiesiogiai siejami su viešuoju sektoriumi, valdžios institucijų įtaka ir vaidmeniu juridinių asmenų valdyme. Viešojo sektoriaus subjektų sąvoką atskleidžia Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atsakomybės įstatymas⁸. Įstatymas numato, kad viešojo sektoriaus subjektai yra valstybė, savivaldybės, biudžetinės įstaigos, ne pelno siekiantys asmenys, kuriems lemiamą įtaką daro pastarosios institucijos, taip pat išteklių fondai, mokesčių fondai, fondų fondai⁹. Taigi viešieji juridiniai asmenys yra įsteigti kitų viešųjų juridinių asmenų arba stiprią įtaką darančių jiems asmenų bei tenkina viešuosius interesus.

Privačių juridinių asmenų steigėjais gali būti privataus sektoriaus subjektai, kiti privatūs juridiniai asmenys (įmonės, bendrijos, bendrovės) bei fiziniai asmenys. Privačių juridinių asmenų įsteigti juridiniai asmenys yra laikomi privačiais, nepriklausomais nuo viešojo sektoriaus, asmenimis. Svarbu paminėti ir tai, kad privačiam asmeniui steigiant kitą juridinį asmenį, tikėtina, kad ir naujai įsteigtas asmuo tenkins panašius, privačius interesus, kaip jo steigėjas.

Skirstant juridinius asmenis į viešuosius ir privačius pagal steigėją, sudėtinga įvertinti prie kurios iš šių grupių priskiriamos nevyriausybinės organizacijos (toliau – NVO), arba kitaip – trečiasis sektorius. Šių organizacijų priskyrimą nagrinėsime trečiojoje analizės dalyje.

Kitas aspektas, kuriuo remiantis būtų galima nustatyti, ar juridinis asmuo yra viešasis, ar privatus – šio asmens tenkinami interesus. Kaip minėta anksčiau, CK įtvirtina, kad viešasis juridinis asmuo tenkins viešus interesus, o privatus – privačius interesus. Tačiau toks skirstymas praktikoje kelia nemažai neaiškumų, nes nei privačių, nei viešų interesų sąvokos nėra aiškiai ir vienareikšmiškai apibrėžtos.

⁷ ŠIMAŠIUS, R. *Ne pelno organizacijos ir jų reglamentavimas*. Vilnius, 2006. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. kovo 31 d.]. Prieiga per internetą: <http://simasius.popo.lt/files/2012/04/Ne-pelno-organizacijos-ir-ju-reglamentavimas.pdf>, 57 psl.

⁸ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atsakomybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.

⁹ *Ibid*, 2 str. 22 d.

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas (toliau – Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas) nustato, kad privatūs interesai yra: „deklaruojančio asmens (ar jam artimo asmens) suinteresuotumas asmenine turtine ar neturtine nauda, deklaruojančio asmens (ar jam artimo asmens) moralinė skola, moralinis įsipareigojimas ar kitas panašaus pobūdžio interesas deklaruojančiam asmeniui atliekant tarnybines pareigas.¹⁰“ O viešieji interesai yra: „visuomenės suinteresuotumas, kad deklaraujantys asmenys visus sprendimus priimtų nešališkai ir teisingai¹¹“. Tačiau šis įstatymas aktualus privačius interesus deklaruojantiems asmenims (politikams, pareigūnams, valstybės tarnautojams, teisėjams ir pan.). Galima pastebėti, kad privatūs interesai siejami su asmenine turtine ar neturtine nauda bei įsipareigojimais kitiems asmenims, kurie galėtų daryti įtaką asmens veiksams. Viešasis interesas siejamas su visuomenės interesu, nauda visuomenei, kai priimami objektyviai teisingi sprendimai. Taigi šiame įstatyme nurodyti privačių ir viešų interesų apibrėžimai taikomi asmenims, kurių veiklai taikomi tarnybinės etikos reikalavimai, tačiau tam tikri šių interesų skiriamieji bruožai gali būti aktualūs ir juridinių asmenų skirstymui.

Taip pat viešojo intereso apibrėžimui aktualus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 118 straipsnis ir jame numatyta nuostata, kad „prokuroras įstatymo nustatytais atvejais gina asmens, visuomenės ir valstybės teises bei teisėtus interesus“¹². Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatyme (toliau – Prokuratūros įstatyme) nurodoma, kad prokuroras gina viešąjį interesą¹³, t.y. asmens, visuomenės ir valstybės teisės bei teisėti interesai gali būti laikomi viešaisiais interesais. Visgi plačiau viešojo intereso sąvoka Prokuratūros įstatyme nėra atskleidžiama, nurodoma kokiais atvejais ginamas viešasis interesas, kai nustatomi teisės aktų pažeidimai, kuriais pažeidžiamos asmenų teisės ir tokie pažeidimai laikomi viešųjų interesų pažeidimais¹⁴, tačiau pati viešojo intereso sąvoka nepaaiškinama.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2005 m. gegužės 13 d. nutarime pabrėžia, kad viešojo intereso kaip valstybės pripažinto ir teisės ginamo visuomeninio intereso, įgyvendinimas yra viena iš svarbiausių pačios visuomenės egzistavimo ir raidos sąlygų¹⁵. Šiame nutarime viešuoju interesu laikomas natūralių gamtos išteklių išsaugojimas bei racionalus naudojimas. Kitame Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime teismas

¹⁰ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1659, 2 str. 3 d.

¹¹ *Ibid*, 2 str. 4 d.

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Lietuvos aidas*, 1992, Nr. 33-1014, 118 str.

¹³ Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 81-1514, 2 str. 2 d. 7 p.

¹⁴ *Ibid*, 19 str. 1 d.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas.

pažymi, kad tiek viešasis interesas, tiek asmens teisės yra konstitucinės vertybės¹⁶. Apibendrinant būtų galima teigti, kad viešasis interesas, pagal Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aiškinimą yra grindžiamas pamatinėmis visuomenės vertybėmis, kurias įtvirtina ir saugo Lietuvos Respublikos Konstitucija¹⁷.

Viešasis interesas nagrinėjamas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje. Teismo praktikos apibendrinime teigiama, kad viešojo intereso sąvoka nuolat kintanti ir skirtingiems subjektams viešasis interesas gali reikšti skirtingus dalykus¹⁸. Visgi administraciniai teismai, taikydami Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą, sutaria, kad viešasis interesas yra „tai, kas objektyviai yra reikšminga, reikalinga, vertinga visuomenei ar jos daliai.“¹⁹ Nors teismų praktikoje išryškėja bendri viešojo intereso bruožai, kiekvienu skundo ar prašymo dėl šio intereso gynimo atveju teismai sprendžia individualiai. Viešojo intereso atpažinimo problematika išsamiai nagrinėjama Lietuvos teisės instituto 2015 metais parengtoje monografijoje „Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai“²⁰.

Taigi, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucija bei Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktrina, Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymu ir Prokuratūros įstatymu galima išskirti keletą esminių viešojo intereso, kaip kriterijaus, reikšmingo sprendžiant ar juridinis asmuo yra viešasis ar privatus, bruožus. Visų pirma, viešasis interesas yra toks interesas, kuris yra reikšmingas visuomenei, t.y. tenkinant viešąjį interesą turėtų būti vykdoma visuomenei naudinga veikla. Antra, viešuoju interesu gali būti laikomi visuomenės bei valstybės teisės bei teisėti interesai. Kiekvieno asmens teisė yra turėti nuosavybės, kai ši teisė pažeidžiama, pavyzdžiui, įvyksta vagystė, pažeidžiama asmens teisė bei viešasis interesas. Šį pažeistą teisėtą interesą reikia ginti ir šią funkciją atlieka prokuroras. Trečia, viešasis interesas – tai pamatinės vertybės, dėl kurių svarbos yra visuotinai sutariama. Ketvirta, viešasis interesas yra tai, kas objektyviai reikšminga ir reikalinga visuomenei, ar jos daliai.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas.

¹⁷ GADEIKYTĖ, S. *Asmenų teisėtų lūkesčių problema ginant viešąjį interesą*. Pranešimas tarptautinėje konferencijoje „Viešasis interesas versus teisėti lūkesčiai“, Vilnius, 2014. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. kovo 31 d.]. Prieiga per internetą: <https://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/S.Gadeikyte-15-1.pdf>

¹⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus) apibendrinimas. Pritarta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų 2009 m. kovo 18 d. pasitarime. Administracinė jurisprudencija. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. 2008 m. rugsėjis– gruodis, Nr. 16.

¹⁹ Ibid.

²⁰ BELIŪNIENĖ, L., et al. *Viešojo intereso atpažinimo problema Lietuvos teisėje: kriterijai ir prioritetai*. Lietuvos teisės institutas, Vilnius, 2015. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. kovo 31 d.]. Prieiga per internetą: <https://teise.org/wp-content/uploads/2016/06/Viesojo-intereso-atpazinimo-problema-Lietuvoje.pdf>

Taigi viešasis juridinis asmuo yra tas, kurio steigėjas yra viešojo sektoriaus subjektas ar glaudžiai su juo susijęs asmuo. Taip pat, viešojo juridinio asmens veikla turi atitikti visus šiuos bruožus: veikla turi būti naudinga visuomenei, veikla turi būti teisėta bei turi atspindėti pamatines vertybes, reikšminga ir reikalinga visuomenei ar jos daliai.

Privataus intereso sąvoka teisiniuose šaltiniuose nagrinėjama dar mažiau, nei viešojo. Kaip minėta, privataus intereso esmę atskleidžia Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas²¹, kuris numato, kad privatus interesas yra asmens noras gauti asmeninę turtinę ar neturtinę naudą bei galintis sprendimams daryti įtaką įsipareigojimas kitiems asmenims. Nors šis įstatymas aktualus valstybės tarnautojams ir kitiems panašaus statuso asmenims, privataus intereso sąvoka gana nesunkiai pritaikoma ir apibūdinant juridinių asmenų veiklą. Privataus juridinio asmens tikslas yra tenkinti privačius interesus, t.y. siekti asmeninės turtinės ar neturtinės naudos bei priimti sau bei susijusiems asmenims naudingus sprendimus.

CK komentaras pateikia siauresnį privačių interesų apibrėžimą. Privatūs interesai – tai bet kokia materialioji nauda, kurią gauna, ar siekia gauti, juridinio asmens dalyviai, steigėjai bei juridinio asmens organų nariai²². Taigi išskiriama tik materialioji nauda, kurią gauna, ar kurios siekia, asmenys. Galima svarstyti, ar tais atvejais, kai juridinis asmuo vykdo veiklą, tačiau gaunama tik neturtinė nauda, jei ją patiria juridinio asmens dalyviai, būtų laikomas privačiu, ar viešuoju juridiniu asmeniu. Pavyzdžiui, jeigu juridinis asmuo teikia psichologinę pagalbą savo dalyviams (nariams), iš vienos pusės būtų galima tokį juridinį asmenį laikyti viešuoju, nes veikla yra teisėta, naudinga ir reikšminga, tačiau iš kitos pusės, nauda teikiama tik juridinio asmens dalyviams, taigi nėra aktuali visai visuomenei ir galėtų būti laikoma privačia nauda. Prieš tai aptartas materialiosios naudos kriterijus šiek tiek palengvina tokio juridinio asmens veiklos klasifikavimą – kadangi materialioji nauda neteikiama, galima būtų teigti, kad toks asmuo yra viešasis juridinis asmuo. Atsižvelgiant į tokią juridinių asmenų skirstymą į viešuosius bei privačius problematiką, nevyriausybinių organizacijų (toliau – NVO) kontekste dar yra išskiriamos grupinės naudos bei viešosios naudos NVO, šis skirstymas bus plačiau nagrinėjamas trečiojoje analizės dalyje.

Taigi, apibendrinant būtų galima teigti, kad privatus juridinis asmuo yra privačių subjektų įsteigtas asmuo, kurio veikla atitinka šiuos požymius: vykdant veiklą siekiama naudos ją vykdančiam asmeniui ar jo dalyviams (nariams, valdymo organų nariams), nauda gali būti tiek turtinė, tiek neturtinė, priklausomai nuo taikomos privačių interesų sampratos.

²¹ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1659, 2 str. 3 d.

²² BAKANAS, A., et al. *Civilinio kodekso antrosios knygos „Asmenys“ komentaras*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 99.

Pateikta juridinių asmenų priskyrimo viešiesiems ar privatiems juridiniams asmenims analizė remiasi CK numatytu viešųjų ir privačių juridinių asmenų apibrėžimu. Visgi pastebima, kad CK nuostatos kelia nemažai klausimų, jose trūksta aiškumo. Nurodomi du elementai, kurie reikšmingi priskiriant juridinį asmenį prie viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų: steigėjas bei tenkinamas interesas. Išanalizavus šiuos elementus galima teigti, kad CK nuostata bei kiti teisės aktai nepagrįstai didesnę svarbą teikia juridinio asmens tenkinamam interesui, o ne jo steigėjui. Steigėjai iš esmės nulemia juridinio asmens pobūdį, veiklos kryptį bei interesus, kuriuos tenkins juridinis asmuo. Interesų apibrėžimai nėra konkretūs, gali būti sudėtinga juridinio asmens veiklą griežtai priskirti prie viešųjų ar privačiųjų interesų tenkinimo. Dėl šių priežasčių skirstymą į viešuosius ir privačius juridinius asmenis reikėtų sieti su šių asmenų steigėjais, o ne interesais, kuriuos juridiniai asmenys tenkina, atitinkamai koreguojant CK nuostatas.

1.2. Viešųjų ir privačių juridinių asmenų teisinės formos, veiklos ribojimai ir atsakomybė

Visų teisinių formų juridiniai asmenys yra priskiriami prie vienos iš šių kategorijų: viešųjų ar privačių juridinių asmenų. Šis skirstymas aktualus dėl keleto aspektų.

Pirmiausia jis nulemia koks bus juridinio asmens teisnumas. Privatūs juridiniai asmenys gali vykdyti bet kokią įstatymų nedraudžiamą veiklą, t.y. įgyti bet kokias civilines teises ir pareigas, jei jų atsiradimui nėra būtini fizinio asmens požymiai²³. Kadangi savo veikla privatus juridinis asmuo siekia naudoti sau, savo dalyviams, veikla nėra ribojama, neprivalo būti visuomenei naudinga, tačiau turi būti įstatymams neprieštaraujanti. Viešieji juridiniai asmenys gali įgyti tik tokias teises ir pareigas, kurios neprieštaruoja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams²⁴. Taigi, aktualūs *ultra vires* (lot. anapus jėgų²⁵) doktrinos principai. Ši doktrina reiškia, kad juridinio asmens veiksmai, jei jie prieštaruoja šio asmens veiklos tikslams, negalioja²⁶. Taip pat negalioja viršijantys įgaliojimus juridinio asmens vadovo veiksmai, tačiau šios analizės kontekste pastarasis doktrinos aspektas nėra itin aktualus. Specialusis viešųjų juridinių asmenų teisnumas yra itin svarbus šių juridinių asmenų veiklai ir jos apimčiai. Esant specialiajam teisnumui labai svarbu viešojo juridinio asmens veiklą reglamentuojančiuose

²³ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262, 2.74 str. 1 d.

²⁴ *Ibid*, 2.74 str. 2 d.

²⁵ Jungtinis lotynų-lietuvių kalbų žodynas nuo XVII iki XXI amžiaus. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 11 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.thesaurus.flf.vu.lt/>>

²⁶ BAKANAS, A., et al. *Civilinio kodekso antrosios knygos „Asmenys“ komentaras*. Vilnius: Justitia, 2002, p. 170.

dokumentuose numatyti aiškius ir išsamius veiklos tikslus, sritis bei rūšis (pavyzdžiui, viešųjų įstaigų įstatuose)²⁷. Viešųjų juridinių asmenų teismo ypatybės būtų galima susieti su šių juridinių asmenų vaidmeniu tenkinant viešąjį interesą – kadangi viešieji juridiniai asmenys nesiekia naudoti sau ir jų veikla turi teikti naudą visuomenei, ši veikla privalo būti įvardyta juridinių asmenų dokumentuose bei nuo jos turėtų būti nenukrypstama. Kartu su šiais veiklos ribojimais viešieji juridiniai asmenys įgija ir tam tikrų finansinių bei administracinių lengvatų.

Kitas svarbus aspektas – viešųjų ir privačių juridinių asmenų atsakomybės skirtumai²⁸. Neribota civilinė atsakomybė, kai tais atvejais, kai prievolėms įvykdyti neužtenka juridinio asmens turto, už prievolės atsako juridinio asmens dalyvis, taikoma labai retais atvejais ir tik kelioms juridinių asmenų formoms, t.y. individualioms įmonėms²⁹ ir ūkinėms bendrijoms³⁰. Šie juridiniai asmenys yra privatūs, taigi atsakomybės mastą galima susieti būtent su privačiais interesais tenkinančia juridinių asmenų veikla. Visgi svarbu paminėti, kad neribota atsakomybė sukelia gana reikšmingas pasekmes ją taikančių juridinių asmenų dalyviams, todėl kitiems privatiems juridiniams asmenims ši atsakomybės rūšis netaikoma. Ribota civilinė atsakomybė taikoma visiems kitiems juridiniams asmenims, tiek viešiesiems, tiek privatiems. Ribota civilinė atsakomybė reiškia, kad už juridinio asmens prievolės atsakoma tik juridinio asmens turto, išskyrus CK 2.50 str. 3 d. numatytą išimtį, kai juridinio asmens dalyvis elgiasi nesąžiningai, ir dėl tokių jo veiksmų juridinis asmuo negali vykdyti savo prievolių³¹.

2. NVO kaip viešieji bei privatūs asmenys užsienio valstybėse

Šia NVO teisinės aplinkos užsienio šalyse analize siekiama atskleisti ir išanalizuoti NVO reglamentavimo praktikas kitose Europos Sąjungos valstybėse, išsiaiškinti ar šiose Europos Sąjungos valstybėse NVO yra laikomos ir priskiriamos prie privačiųjų juridinių asmenų ar viešųjų juridinių asmenų. Tiriant NVO teisinę aplinką ir jų priskyrimą prie viešųjų juridinių asmenų ar privačiųjų juridinių asmenų buvo pasirinktos Europos Sąjungos valstybės narės. Detaliau analizuojama ir tiriama teisinė aplinka būtent Lietuvos Respublikos kaimyninėse šalyse, tokiose kaip Lenkijos Respublika (toliau – Lenkija), papildomai tiriama teisinė aplinka Estijos Respublikoje (toliau – Estija) bei Šveicarijos Federacijoje (toliau – Šveicarija).

²⁷ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 68-1633, 6 str. 2 d. 4 p.

²⁸ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262, 2.50 str.

²⁹ Lietuvos Respublikos individualių įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 112-4991, 2 str. 1 d.

³⁰ Lietuvos Respublikos ūkinių bendrijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 112-4990, 2 str. 5 d.

³¹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262, 2.50 str. 3 d.

2.1. NVO teisinė aplinka Estijoje

Estijos teisinė sistema yra padalinta į privatinę ir viešąją teisę. Estijos įstatymai pripažįsta dvi pagrindines NVO formas: ne pelno siekiančias asociacijas ir fondus. Kiekviena NVO rūšis turi savo atskirą įstatymą, kuris reglamentuoja šiuos teisinius santykius. Yra atskiras Estijos ne pelno siekiančių asociacijų įstatymas³². Taip pat yra atskiras ir fondų veiklą reglamentuojantis Estijos fondų įstatymas³³. Abu šie įstatymai detaliau reglamentuoja šių – ne pelno siekiančių asociacijų ir fondų veiklą ir kitus susijusius aspektus.

Tiriant ir analizuojant NVO teisinę aplinką Estijoje bei NVO priskirtinumą prie viešųjų juridinių asmenų ar privačiųjų juridinių asmenų, Estijos civilinio kodekso bendrosios dalies 25 straipsnio 1 dalis numato, jog juridiniu asmeniu privatinėje teisėje yra laikomas juridinis asmuo įsteigtas remiantis privačiais interesais ir atitinkamos rūšies įstatyme numatyta teisine forma³⁴. Tarp šių formų įvardijamos ir ne pelno siekiančios organizacijos. Taip pat įstatymas numato, jog valstybė, vietos valdžios institucijos ir kiti juridiniai asmenys įsteigti viešojo intereso labui ir vadovaujantis įstatymo numatyta tvarka yra laikomi viešosios teisės juridiniais asmenimis³⁵. Estijos civilinio kodekso bendrosios dalies 27 straipsnio 2 dalis papildomai numato, jog asociacijų ar fondų kaip privačiųjų juridinių asmenų steigimo sutartis ar steigimo sprendimai laikomi galiojantys po jų įrašymo į registrą, net jei įstatatai buvo sudaryti arba įstatatai buvo priimtas tokiomis aplinkybėmis, dėl kurių būtų laikomi negaliojantys³⁶.

Svarbi ir Estijos civilinio kodekso bendrosios dalies 25 straipsnio 4 dalis, numatanti, kad viešasis juridinis asmuo turi specialų teisnumą. Viešasis juridinis asmuo negali turėti jokių civilinių teisių ar pareigų, kurios prieštarauja jo veiklos tikslams³⁷.

Estijos ne pelno siekiančių asociacijų įstatymas, reglamentuojantis visų ne pelno siekiančių asociacijų veiklą, reglamentuoja būtent ne pelno siekiančių asociacijų steigimą, narystės reikalavimus, priėmimo tvarką, tikslus ir kitus susijusius aspektus³⁸. Papildomai,

³² Mittetulundusühingute seadus (Ne pelno asociacijų įstatymas), 1996, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528052020003/consolide/current>>.

³³ Sihtasutuste seadus (Fondų įstatymas), 1996, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510042014001/consolide/current>>.

³⁴ Tsiviilseadustiku üldosa seadus (Civilinio kodekso bendroji dalis), 2002, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/530102013019/consolide>>, 25 str. 1 d.

³⁵ Ibid, 25 str. 2 d.

³⁶ Ibid, 27 str. 2 d.

³⁷ Ibid, 25 str. 4 d.

³⁸ Mittetulundusühingute seadus (Ne pelno asociacijų įstatymas), 1996, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528052020003/consolide/current>>.

numato, jog pelnas negali būti pagrindinis ne pelno siekiančios asociacijos tikslas ir pajamos gali būti naudojamos tik įstatymuose numatytiems tikslams siekti. Analizuojant teisinę aplinką bei NVO priskyrimą prie viešųjų juridinių asmenų ar privačiųjų juridinių asmenų, Estijos ne pelno siekiančių asociacijų įstatymo 2 straipsnio 1 dalis numato, jog ne pelno siekiančios asociacijos yra privatinės teisės juridiniai asmenys³⁹. Vadinasi, remiantis Estijos ne pelno siekiančių asociacijų įstatymu, ne pelno siekiančios asociacijos yra laikomos ir priskiriamos būtent prie privačiųjų juridinių asmenų.

Estijos fondų įstatymas nustato fondo sampratą, reglamentuoja būtent fondų veiklą, veiklos ribas, numato bendruosius reikalavimus⁴⁰. Papildomai nurodoma, kad nors fondui leidžiama vykdyti ekonominę veiklą, finansinės išmokos gali būti vykdomos tik labdaros ar socialiniais tikslais. Pagal šį įstatymo 1 straipsnio 1 dalį fondas suprantamas kaip privatinės teisės juridinis asmuo, neturintis narių (įsteigtas ne narystės pagrindu), siekiant valdyti ir naudoti turtą jo įstatuose numatytiems tikslams siekti⁴¹.

Apibendrinant visą ankščiau tirtą NVO teisinę aplinką bei teisės aktus Estijoje galima teigti, jog pagal Estijos teisinį reguliavimą NVO – ne pelno siekiančios asociacijos ir fondai yra priskiriami prie privačiųjų juridinių asmenų. Estijos įstatymai taip pat numato, jog viešojo intereso subjektai, valstybinio sektoriaus institucijos yra viešieji juridiniai asmenys.

2.2. NVO teisinė aplinka Lenkijoje

Tiriant ir analizuojant NVO teisinę aplinką Lenkijoje svarbi 1997 m. balandžio 2 d. priimta (įsigaliojo 1997 m. spalio 17 d.) Lenkijos Konstitucija ir šios 12 straipsnis, kuris numato ir garantuoja visiems piliečiams asociacijų laisvę, įskaitant asociacijas, pilietinius judėjimus ir fondus⁴². Vyriausybė ir socialinė aplinka pripažįsta, jog pagrindinės NVO teisinės formos Lenkijoje yra asociacijos ir fondai. Būtent šios NVO teisinės formos yra laikomos pačiomis stipriausiomis, pagrindinėmis NVO formomis⁴³. Taip pat Lenkijoje NVO gali kauptis dėl

³⁹ Mittetulundusühingute seadus (Ne pelno asociacijų įstatymas), 1996, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/528052020003/consolide/current>>, 2 str. 1 d.

⁴⁰ Sihtasutuste seadus (Fondų įstatymas), 1996, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/510042014001/consolide/current>>.

⁴¹ Ibid, 1 str. 1 d.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Lenkijos Respublikos Konstitucija), 1997, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>, 12 str.

⁴³ Conference of NGOs of the Council of Europe. Participation of NGOs in the decision-making process in the Republic of Poland, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16806ca7f2?fbclid=IwAR24EYVDZIQVXyDs58G3Eq9WUS1RBfRdYE5M1JOUxFocVTflVgZZllo-lvk>>, p. 5

visuomenei naudingos organizacijos statuso pripažinimo bei suteikimo, taip gaudamos papildomų galimybių valstybės finansavimui ir kitoms mokesčių lengvatoms⁴⁴.

Lenkijos naudingos veiklos ir savanorystės įstatymas pateikia NVO apibrėžimą⁴⁵. NVO apibūdina kaip juridinius asmenis ar subjektus, nesiekiančius pelno, sukurtus pagal įstatymus, nurodomos tokios formos kaip asociacijos ir fondai. Lenkijos naudingos veiklos ir savanorystės įstatymo 3 straipsnio 4 dalis detalizuoja, jog į NVO apibrėžimą nepatenka: **i)** politinės partijos, **ii)** profesinės sąjungos ir darbdavių organizacijos, **iii)** profesinės savivaldos, **iv)** fondai, kuriuos įsteigia valstybės išdas ir (arba) savivaldos padalinys (išskyrus nurodytas išimtis), **v)** įmonės, veikiančios pagal sporto veiklą reglamentuojančius teisės aktus⁴⁶.

Detaliau šias NVO teises formas (asociacijas ir fondus) reglamentuoja Lenkijos asociacijų įstatymas⁴⁷ ir Lenkijos fondų įstatymas⁴⁸. Nors išskiriamos dvi pagrindinės grupės, tai asociacijos ir fondai, tačiau be asociacijų ir fondų, kitų rūšių ne pelno siekiančios organizacijos Lenkijoje yra profesinės sąjungos, socialinės organizacijos ar religinės ne pelno organizacijos. Kalbant apie pagrindines NVO formas, Lenkijos asociacijų įstatymas asociaciją apibrėžia kaip savarankišką, ilgalaikę (narystės) organizaciją, suformuotą laisva valia ir ne pelno siekiu⁴⁹. Būtent asociacijų steigimą ir veiklą reglamentuoja Lenkijos asociacijų įstatymas, kuris numato, jog steigiant asociaciją gali būti taikoma tik įstatymų nustatyti apribojimai, būtini nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos interesams užtikrinti, visuomenės sveikatos ar moralės apsaugai bei kitų teisių ir laisvių. Išskiriamos dviejų rūšių asociacijas: paprastosios asociacijos ir registruotos asociacijos. Paprastosias asociacijas gali steigti ne mažiau kaip 3 nariai. Jų registravimas vyksta ne teisiniu būdu, o tiesiogiai pateikiant prašymą specialioms institucijoms, kompetentingoms ir priskirtoms pagal asociacijos būstinės adresą. Tačiau labai svarbu pabrėžti, jog būtent remiantis Lenkijos asociacijų įstatymo 40 straipsnio 1 dalimi, paprastosios asociacijos nėra laikomos juridiniais asmenimis, tad darytina, išvada, jog

⁴⁴ Conference of NGOs of the Council of Europe. Participation of NGOs in the decision-making process in the Republic of Poland, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16806ca7f2?fbclid=IwAR24EYVDZIQVXyDs58G3Eq9WUS1RBfRdYE5M1JOUxFocVTfVgZZllo-lvk>>, p. 6.

⁴⁵ Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Naudingos veiklos ir savanorystės įstatymas), 2003, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/Public.Benefit.and.Volunteer.Work.Act.567.html>>, 3 str. 2 d.

⁴⁶ Ibid, 3 str. 4 d.

⁴⁷ Ustawa prawo o stowarzyszeniach (Asociacijų įstatymas), 1989, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4587>>

⁴⁸ Ustawa o fundacjach (Fondų įstatymas), 1984, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4592>>

⁴⁹ Ustawa prawo o stowarzyszeniach (Asociacijų įstatymas), 1989, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4587>>, 2 str. 1 d.

paprastosios asociacijos kadangi nėra laikomos juridiniu asmeniu, negali būti ir priskiriamos nei prie privačiųjų juridinių asmenų, nei prie viešųjų juridinių asmenų⁵⁰.

Lenkijos fondų įstatymas nustato, jog fondas gali būti įsteigtas siekti socialiai ar ekonomiškai naudingų tikslų, kurie atitinka pagrindinius Lenkijos Respublikos interesus: i) sveikatos apsauga, ii) ekonomikos ir mokslo pažanga, iii) švietimas, iv) raštingumas, v) kultūra, vi) menas, vii) socialinės apsaugos, viii) aplinkos apsauga ir kitų istorinių vertybių apsauga⁵¹. Pats Lenkijos fondų įstatymas neapibrėžia sąvokos „fondas“, tačiau apibrėžimas gali būti kildinamas iš įvairių Lenkijos fondų įstatymo nuostatų. Fondą įsteigia įkūrėjas ir kuri siekia ekonomiškai ir socialiai naudingų tikslų, atsižvelgiant į esminius Lenkijos interesus. Asociacija gali būti steigiama tiek abipusės, tiek viešosios naudos tikslais, tačiau fondams taikomas viešosios naudos reikalavimas, t.y. turi būti vykdomi ekonomiškai ir socialiai naudingi tikslai, atsižvelgiant į esminius Lenkijos interesus.

Taigi Lenkijos įstatymai pateikia NVO apibrėžimą, kuriame NVO laikomos juridiniais asmenimis ar subjektais, nesiekiančiais pelno, sukurtais pagal įstatymus. Nurodomos galimos NVO formos – asociacijos ir fondai. Detaliau asociacijų ir fondų veiklą reglamentuoja specialūs Lenkijos asociacijų bei Lenkijos fondų įstatymai. Tačiau pabrėžtina, kad nors įstatymai imperatyviai nenumato, jog NVO yra priskiriami konkrečiai prie privačiųjų juridinių asmenų ar prie viešųjų juridinių asmenų, sistemiškai vertinant Lenkijos teisės aktus bei įstatymus yra pripažįstama, jog asociacijos ir fondai yra laikomi privačiais juridiniais asmenimis.

2.3. NVO teisinė aplinka Šveicarijoje

Šveicarijos NVO steigimą bei veiklą reguliuoja Šveicarijos civilinis kodeksas⁵². Kodeksas numato pagrindines ne pelno organizacijų veiklos nuostatas. Ne pelno organizacijomis yra laikomos asociacijos⁵³ bei fondai⁵⁴.

Šveicarijos civilinis kodeksas, suteikia asociacijoms didelį lankstumą ir savarankiškumą priimant sprendimus, o tai suteikia didelę laisvę rengiant steigimo

⁵⁰ Ustawa prawo o stowarzyszeniach (Asociacijų įstatymas), 1989, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4587>>, 40 str. 1 d.

⁵¹ Ustawa o fundacjach (Fondų įstatymas), 1984, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4592>>

⁵² Code civil suisse (Šveicarijos civilinis kodeksas), 1907, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/fr>

⁵³ Ibid, 60 str.

⁵⁴ Ibid, 80 str.

dokumentus. Taip pat išskiriama, jog Šveicarijoje būtent asociacija, kaip juridinio asmens teisinė forma, yra plačiausiai paplitęs juridinis asmuo. Manoma, kad toks asociacijos teisinės formos paplitimas yra nulemtas Šveicarijos civilinio kodekso nuostatų, kurios nurodo tik keletą aspektų, kurie yra privalomi visoms asociacijoms. Tad, dėl labai liberalaus ir lankstaus reguliavimo režimo, palankios mokesčių aplinkos ir stabilios bei patikimos politinės ir finansinės sistemos daugelis Europos ir pasaulio mastu veikiančių asociacijų jau dešimtmečius įsikūrusios būtent Šveicarijoje. Įstatymai leidžia labai lanksčiai organizuoti ir valdyti asociaciją, steigėjai patys pasirenka koku modeliu asociacija bus valdoma. Šveicarijos civilinio kodekso 52 straipsnio 2 dalis numato, jog asociacijoms nesiekiančioms komercinių tikslų registracija nėra privaloma⁵⁵. Šveicarijos civilinio kodekso 60 straipsnis numato, jog asociacijos, turinčios politinių, religinių, mokslinių, kultūrinių, labdaros, socialinių ar kitų nekomercinių tikslų, įgyja juridinio asmens statusą, kai tik iš jų įstatų matyti jų ketinimas egzistuoti kaip juridiniam asmeniui⁵⁶.

Pagal Šveicarijos civilinio kodekso nuostatas fondas yra juridinis asmuo, atsakingas už turto valdymą, numatytam tikslui siekti. Šveicarijoje fondų teisinius santykius reglamentuoja Šveicarijos civilinio kodekso 80 ir tolesni šio skyriaus straipsniai⁵⁷. Šveicarijos civilinis kodeksas numato būtinojo mažiausio kapitalo dydžius, numato, jog fondas turi būti įsteigtas notarinio būdu. Fondas laikomas daug griežtesne teisine struktūra, kadangi nusimačius fondo veiklos sritis ir tikslus, jų keisti negalima. Civilinės teisės požiūriu tikslas gali būti bet koks, su sąlyga, kad jis teisėtas, nėra neįmanomas ar amoralus. Fondui perduotas turtas taip pat gali būti bet kokio pobūdžio (pinigai ir vertybiniai popieriai, nekilnojamasis turtas, intelektinės nuosavybės teisės ir kita). Svarbu pažymėti, kad, skirtingai nuo asociacijų, fondai yra kontroliuojami valstybės valdžios. Tarptautinės apimties fondai yra prižiūrimi Federalinės fondų priežiūros institucijos, tuo tarpu nacionalinio lygio fondai yra prižiūrimi atitinkamos kantono priežiūros institucijos.

Nagrinėjant NVO teisinį reglamentavimą Šveicarijoje bei NVO priskyrimą prie privačiųjų juridinių asmenų ar viešųjų juridinių asmenų svarbu pastebėti, kad Šveicarijos civilinio kodekso 52 straipsnis pateikia tik bendrą skirstymą, jog viešąsias ir bažnytines organizacijas bei institucijas reguliuoja federalinė ir kantonų viešoji teisė⁵⁸. Asmenų asociacijoms siekiančioms komercinių tikslų taikomos bendrovių ir kooperatyvų nuostatos.

⁵⁵ Code civil suisse (Šveicarijos civilinis kodeksas), 1907, su pakeitimais ir papildymais. [interaktyvus]. [žiūrėta 2021 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/fr>, 52 str. 2 d.

⁵⁶ Ibid, 60 str.

⁵⁷ Ibid, 80 str.

⁵⁸ Ibid, 52 str.

Taigi, NVO teisinius santykius bei pagrindines išskiriamas formas – asociacijas ir fondus reglamentuoja vienas bendras teisės aktas – Šveicarijos civilinis kodeksas. Tačiau šis teisės aktas imperatyviai nenurodo ar NVO priskiriamos prie privačiųjų, ar prie viešųjų juridinių asmenų. Svarbu pažymėti, jog Šveicarijos civilinis kodeksas yra labai liberalus ir palieka didelę laisvę pačioms NVO. Tad vertinant šiuos aspektus ir Šveicarijos civilinio kodekso nuostatas galima daryti išvadą, jog NVO yra priskiriamos prie privačiųjų juridinių asmenų.

Apibendrinant, Šveicarijoje nėra specialių teisės aktų, kurie reguliuotų NVO, kurios yra asociacijos ir fondais, teisinius santykius. Teisės aktas, kuris iš dalies reglamentuoja asociacijas ir fondus yra Šveicarijos civilinis kodeksas. Šveicarijos civilinis kodeksas griežtai neskirsto ar asociacijos ir (ar) fondai yra laikomi privačiais ar viešaisiais juridiniais asmenimis. Visgi galima išvelgti, jog NVO yra suteikta labai daug laisvės, Šveicarijos civilinis kodeksas šias formas reguliuoja labai liberaliai ir nustato tik keletą bendrų reikalavimų. Remiantis tokiu reguliavimu galima būtų teigti, jog NVO yra laikomos privačiais juridiniais asmenimis, nes šie įprastai turi daugiau laisvės užsiimti norima veikla.

3. NVO atitikimas privačių ir viešųjų juridinių asmenų požymiams

Lietuvos Respublikos nevyriausybinų organizacijų plėtros įstatymas (toliau – NVO plėtros įstatymas) įtvirtina nevyriausybines organizacijos sąvoką. NVO yra nuo viešosios valdžios institucijų nepriklausomas, savanoriškumo pagrindais visuomenės ar jos grupės naudai veikiantis viešasis asmuo, kurio tikslas nėra politinės valdžios siekimas ar vien tik religijos tikslų įgyvendinimas⁵⁹. Pagal šį apibrėžimą, NVO gali būti trijų teisinių formų juridiniai asmenys: asociacijos, labdaros ir paramos fondai bei viešosios įstaigos.

NVO sąvokoje nurodoma, kad NVO turi veikti visuomenės ar jos grupės naudai, t.y. išskiriami viešosios bei grupinės naudos NVO. Viešosios naudos NVO teikia naudą ne tik savo dalyviams, bet ir visuomenei⁶⁰, o grupinės naudos NVO – tik savo dalyviams⁶¹. NVO plėtros įstatyme taip pat numatoma, kad viešosios naudos NVO gali būti teikiamas finansavimo prioritetas⁶². NVO pripažinimas viešosios naudos NVO turėtų būti reguliuojamas Vyriausybės nutarimu, tačiau šiuo metu toks nutarimas dar nėra priimtas. Visgi pastebima, kad viešosios

⁵⁹ Lietuvos Respublikos nevyriausybinų organizacijų plėtros įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2014, Nr. 18, 2 str. 3 d.

⁶⁰ *Ibid*, 2 str. 6 d.

⁶¹ *Ibid*, 2 str. 1 d.

⁶² *Ibid*, 8 str.

naudos teikimas yra skatinamas, NVO verta savo veikla teikti naudą tiek visuomenei, tiek savo dalyviams.

Kadangi viešosios bei grupinės naudos NVO požymiai NVO plėtros įstatyme nėra plačiau aptariami, šių NVO atskyrimas remiasi subjektais, kuriems naudą savo veikla teikia NVO. Visgi viešosios ir grupinės naudos NVO nereikėtų sieti su viešaisiais ir privačiais juridiniais asmenimis, tai – du skirtingi juridinių asmenų skirstymai.

Šiuo metu visų trijų skirtingų teisinių formų NVO yra laikomos viešaisiais juridiniais asmenimis, tačiau toks skirstymas kelia tam tikrus probleminius klausimus. Iš vienos pusės, galima teigti, kad NVO pagrįstai yra laikomos viešaisiais juridiniais asmenimis, nes NVO dažniausiai veikia tenkindamos viešuosius interesus. Tačiau, iš kitos pusės, NVO sektorius jungia daugybę skirtingų organizacijų, kurių veiklos prisidėjimas prie viešųjų interesų tenkinimo gali būti labai netolygus. Pavyzdžiui teigti, kad asociacija, jungianti dešimtį kokių nors pomėgiu užsiimančių narių ir veikianti tik šių narių naudai, tenkina viešąjį interesą būtų netikslu. Ir priešingai, viešoji įstaiga, teikianti socialines paslaugas vieno ar kelių požymių jungiamai visuomenės grupei, galėtų būti laikoma viešuoju juridiniu asmeniu, tenkinančiu viešuosius interesus.

Vertinant ar NVO būtų priskiriamos prie viešųjų, ar privačių juridinių asmenų itin svarbūs šių NVO steigėjai. Viešieji juridiniai asmenys yra steigiami valstybės ir savivaldybių institucijų ar kitų sau naudos nesiekiančių asmenų, taigi galima teigti, kad steigėjas turi būti kažkokį viešą interesą turintis asmuo, konkrečiai išskiriamos valstybinio sektoriaus institucijos. Tačiau, pagal NVO plėtros įstatymą NVO turi būti nuo valstybės ir savivaldybių institucijų nepriklausomos organizacijos. Taip pat neretai NVO įkuriamos privačia iniciatyva siekiant asmeninės ar nedidelės grupės naudos. Taigi kyla klausimas, ar NVO tikrai gali (turi) būti viešaisiais juridiniais asmenimis, jei jas steigia privatūs asmenys, jų veikla atribojama nuo valdžios institucijų įtakos, o nauda sukuriama tik nedidelei visuomenės daliai.

Apibendrinant anksčiau analizuotą užsienio valstybių praktiką galima teigti, kad nagrinėtos valstybės yra linkusios NVO priskirti prie privačiųjų juridinių asmenų. Viešaisiais juridiniais asmenimis yra laikomos tik valstybė, valstybės ar savivaldybių institucijos (Estijos pavyzdys). Aktualu tai, kad NVO laikymas privačiais juridiniais asmenimis netrukdo joms vykdyti visuomenei naudingą veiklą, tenkinti viešuosius interesus. Tiek Estijoje, tiek Lenkijoje NVO tenkina šiuos interesus, tačiau yra laikomos privačiais juridiniais asmenimis dėl jų steigėjų. Šveicarijoje NVO gali užsiimti tiek visuomenine, tiek komercine veikla, taigi vengiama griežto skirstymo pagal tenkinamus interesus. Lietuvos teisinis reguliavimas stipriai skiriasi nuo užsienio valstybių ir tuo, kad prie NVO priskiriamos viešosios įstaigos. Nagrinėtose

valstybėse NVO yra laikomos tik asociacijos ir fondai. Galima daryti išvadą, kad užsienio praktikoje asmenys, kurių steigėjais gali būti viešojo sektoriaus subjektai, įprastai nėra laikomi NVO.

Priskyrimas prie viešųjų juridinių asmenų NVO aktualus ir iš praktinės pusės. Kadangi viešieji juridiniai asmenys gali vykdyti tik jų veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose numatytą veiklą, naudoti turtą bei lėšas tik veiklos tikslams įgyvendinti, t.y. turi specialųjį teisnumą, priskyrimas prie tokių asmenų lemia veiklos ribojimus.

Taigi svarbu įvertinti, ar NVO pagrįstai priskiriamos prie viešųjų juridinių asmenų. Toliau bus analizuojama kiekvienos iš juridinių asmenų formų, kurios gali būti NVO, atitiktis viešojo juridinio asmens požymiams bei atsakoma į klausimą, ar šios teisinės formos turėtų būti priskiriamos prie viešųjų juridinių asmenų.

3.1. Asociacijos

Lietuvos Respublikoje įsteigtų asociacijų veiklą reglamentuoja Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas (toliau – Asociacijų įstatymas). Asociacijų įstatymas nustato asociacijos sąvoką bei tikslą: „koordinuoti asociacijos narių veiklą, atstovauti asociacijos narių interesams ir juos ginti ar tenkinti kitus viešuosius interesus.“⁶³ Taigi, be kitų reikšmingų asociaciją apibūdinančių bruožų, asociacijos yra narystės organizacijos, skirtingai nei kitos NVO.

Asociacijų steigėjais gali būti 18 metų sulaukę veiksnius fiziniai asmenys ir (ar) juridiniai asmenys⁶⁴. Asociacijos steigimą reglamentuojantys Asociacijų įstatymo straipsniai ribojimų asociacijos steigėjams, kurie yra juridiniai asmenys, nenustato. Visgi nereikėtų pamiršti Asociacijų įstatymo 14 straipsnyje numatytų asociacijos veiklos garantijų. Asociacijų įstatymo 14 straipsnis numato, kad valstybei, savivaldybėms, jų institucijoms ir kitiems viešiesiems subjektams draudžiama kištis į asociacijos veiklą ir į jos vidaus reikalus⁶⁵. Taigi, remiantis šia nuostata galima teigti, kad viešieji subjektai neturėtų daryti įtakos asociacijų veiklai.

Vertinant asociacijų tenkinamus interesus, kaip kriterijų sprendžiant ar NVO, kurios yra asociacijos, turėtų būti laikomos viešaisiais ar privačiais juridiniais asmenimis, pastebimas šių juridinių asmenų dvipusiškumas. Iš vienos pusės, asociacijos tenkina viešuosius interesus, taigi gali būti laikomos viešaisiais juridiniais asmenimis. Iš kitos – asociacijos

⁶³ Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 25-745, 2 str. 1 d.

⁶⁴ *Ibid*, 4 str. 1 d.

⁶⁵ *Ibid*, 14 str.

atstovauja savo narių interesams bei juos gina, todėl asociacijos galėtų būti laikomos ir privačiais juridiniais asmenimis. Taip pat asociacijos neretai yra kuriamos fizinių asmenų, siekiančių suvienyti kažkokius bendrus interesus turinčią asmenų grupę, pasiekti naudos būtent šiai asmenų grupei, o ne visai visuomenei. Visgi svarbu paminėti, kad asociacijos turtas ir lėšos, įskaitant ir pelną, negali būti paskirstomas jos steigėjams ar nariams⁶⁶. Ši nuostata, tikėtina, buvo itin reikšminga įstatymų leidėjui priskiriant asociaciją prie viešųjų, o ne privačių juridinių asmenų.

Atsižvelgiant į viešųjų ir privačių juridinių asmenų bruožus, aptartus pirmojoje šios analizės dalyje, galima teigti, kad asociacijų veikla artimesnė privatiems juridiniams asmenims. Tokią išvadą pagrindžia ir užsienio valstybių patirtys. Taip pat asociacijų veiklos tikslas – teikti naudą savo nariams, viešųjų, visuomenės interesų tenkinimas įvardytas tik kaip kita galima veikla, tam tikras teigiamas šalutinis produktas, kuris atsiranda, jei asociacija vienija pakankamai didelę visuomenės dalį.

3.2. Labdaros ir paramos fondai

Labdaros ir paramos fondų veiklą reguliuoja Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas (toliau – LPF įstatymas). Pagrindinis labdaros ir paramos fondų skirtumas nuo kitų teisinių formų NVO yra perduoto ar įgyto turto disponavimas labdaros ir (ar) paramos tikslais bei pagalbos teikimas fiziniams ir juridiniams asmenims visuomenei naudingose srityse, t.y. labdaros ir paramos fondo esmė – teikti pagalbą⁶⁷. Labdaros ir paramos fondo sąvokoje įvardytos sritys, kuriose teikiama pagalba bei pabrėžiama, kad sričių sąrašas gali būti išplečiamas, tačiau jos turi būti visuomenei naudingos ir nesiejamos su naudos sau siekimu.

Pagal LPF įstatyme numatytą sąvoką labdaros ir paramos fondai turėtų būti visiškai viešųjų juridinių asmenų esmę atitinkantys juridiniai asmenys, tačiau fondai neatitinka steigėjų kriterijaus. LPF įstatymo 4 straipsnio 2 dalis numato, kad fondo steigėjais negali būti asmenys, kurie pagal Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymą (toliau – LP įstatymas) negali būti paramos teikėjais⁶⁸. Paramos teikėjais negali būti politinės partijos, politinės organizacijos, valstybės ir savivaldybių įmonės, biudžetinės įstaigos, valstybės ir savivaldybių institucijos bei Lietuvos bankas, taigi – viešojo sektoriaus subjektai⁶⁹. Šis ribojimas steigėjų ratui priskiria

⁶⁶ Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 25-745, 16 str. 2 d. 2 p.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 32-787, 2 str. 1 d.

⁶⁸ *Ibid*, 4 str. 2 d.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 21-506, 5 str. 2 d.

labdaros ir paramos fondus prie privačiųjų juridinių asmenų, tokio skirstymo laikosi ir analizuotos užsienio valstybės.

Labdaros ir paramos fondą įsteigti gali fiziniai ar juridiniai asmenys, skyrę fondui įnašus pinigais ar turtu, kurie įsteigę fondą tampa jo dalininkais⁷⁰. Labdaros ir paramos fondų turtą ir lėšas, įskaitant ir pelną, draudžiama skirstyti fondo dalininkams, organų nariams, darbuotojams (išskyrus, kai mokamas darbo užmokestis), taigi fondai negali teikti materialinės naudos su jais susijusiems asmenims⁷¹.

Atsižvelgiant į ribojimą viešojo sektoriaus subjektams būti labdaros ir paramos fondų steigėjais galima teigti, kad labdaros ir paramos fondai turėtų būti priskiriami prie privačiųjų juridinių asmenų. Svarbu tai, kad fondo tikslas teikti pagalbą bei vykdyti visuomenei naudingą veiklą savaime neturėtų nulemti fondų priskyrimo prie viešųjų ar privačiųjų juridinių asmenų. Kaip minėta anksčiau, skirstymas pagal tenkinamus interesus yra gana abstraktus, o interesai gali kisti, taigi griežtas draudimas fondus steigti viešiesiems juridiniams asmenims, turėtų nulemti labdaros ir paramos fondų klasifikaciją.

3.3. Viešosios įstaigos

Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas (toliau – VŠĮ įstatymas) reglamentuoja viešųjų įstaigų steigimą, valdymą, veiklą, reorganizavimą, pertvarkymą ir likvidavimą⁷². VŠĮ įstatyme numatytas viešosios įstaigos tikslas yra tenkinti viešuosius interesus vykdant visuomenei naudingą veiklą⁷³.

Skirtingai nei asociacijų bei labdaros ir paramos fondų teisiniame reguliavime, VŠĮ įstatyme kaip galimi steigėjai išskiriami valstybė, savivaldybės bei kiti iš įstaigos veiklos naudos nesiekiantys asmenys⁷⁴. Nors NVO, kurios yra viešosios įstaigos, skaičius nėra mažas, tai vienintelė iš NVO teisinių formų, kurioje tokį didelį skaičių visų įsteigtų juridinių asmenų sudaro NVO sąvokos neatitinkančios organizacijos. Viešosios įstaigos įprastai siejamos su valstybės, savivaldybių įtaka, valstybinėmis institucijomis, o tai neatitinka NVO nepriklausomumo nuo viešojo sektoriaus ir savarankiškumo principų. Taip pat VŠĮ įstatyme yra įtvirtinamas ribojamas, numatantis, kad įstaigos pelnas negali būti naudojamas viešosios

⁷⁰ Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 32-787, 4 str.

⁷¹ *Ibid*, 18 str. 2 d. 4 p.

⁷² Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 68-1633, 1 str.

⁷³ *Ibid*, 2 str. 1 d.

⁷⁴ *Ibid*, 4 str. 1d.

įstaigos dalininkams, organų nariams bei darbuotojų premijoms. Taigi viešojoje įstaigoje veikiančias asmenis negali gauti privačios naudos iš šios veiklos.

Viešųjų įstaigų reguliavime steigėjai, dalininkai ir jų atstovaujamas sektorius nulemia ar viešoji įstaiga bus laikoma įprasta viešąja įstaiga, siejama su viešuoju sektoriumi, ar viešąja įstaiga, kuri yra laikoma NVO, siejama su trečiuoju, ne pelno organizacijų sektoriumi. Pastebima, kad toks viešųjų įstaigų reguliavimas yra gana painus ir nekonkretus, sudėtinga priskirti visas viešąsias įstaigas prie kažkurio viešųjų arba privačiųjų juridinių asmenų. Visgi, atsižvelgiant į viešųjų ir privačiųjų juridinių asmenų sąvoką, viešosios įstaigos turėtų būti laikomos viešaisiais juridiniais asmenimis, nes yra glaudžiai susijusios su viešuoju sektoriumi ir šio sektoriaus subjektais. Svarbu ir tai, kad užsienio valstybių reguliavime viešosios įstaigos nėra priskiriamos prie NVO.

Minėtą painų dabartinį viešųjų įstaigų reguliavimą galėtų išspręsti įstatyme įtvirtinama galimybė viešosioms įstaigoms būti tiek viešaisiais, tiek privačiais juridiniais asmenimis, priklausomai nuo jų steigėjų (dalininkų). Taigi, viešosios įstaigos, kurios dabar yra laikomos NVO, būtų laikomos privačiais juridiniais asmenimis, o valstybės ir savivaldybių institucijų steigiamos įstaigos – viešaisiais juridiniais asmenimis. Kitas būdas pakoreguoti esamą reguliavimą būtų atriboti viešąsias įstaigas nuo NVO šiuo metu egzistuojančias NVO, kurios yra viešosios įstaigos, pertvarkant į labdaros ir paramos fondus, o ateityje viešųjų įstaigų teisinę formą naudoti tik viešojo sektoriaus institucijoms apibūdinti.

Taigi kai kurios viešosios įstaigos gali būti laikomos viešaisiais juridiniais asmenimis, tačiau kitos, pavyzdžiui viešosios įstaigos, kurios yra laikomos NVO, prie viešųjų juridinių asmenų negalėtų būti priskiriamos. Viešųjų įstaigų priskyrimas prie privačiųjų ar viešųjų juridinių asmenų turėtų priklausyti nuo jų steigėjų bei dalininkų, t.y. lemiamą įtaką įstaigos veiklai darančių asmenų.

4. Išvados

1. CK 2.34 str. įtvirtintas viešųjų ir privačiųjų juridinių asmenų apibūdinimas nėra pakankamai tikslus. Apibūdinimas suteikia nepagrįstai didelę reikšmę juridinių asmenų tenkinamiems interesams, o ne jų steigėjams. Juridinio asmens veiklos pobūdį, tikslus, valdymą lemia jo steigėjas, todėl viešieji ir privatūs juridiniai asmenys turėtų būti skirstomi priklausomai nuo to, ar juos steigia viešojo sektoriaus, ar privataus sektoriaus subjektai.
2. Užsienio valstybių teisinis reguliavimas NVO laiko asociacijas bei fondus, šiuos juridinius asmenis priskirdami prie privačių juridinių asmenų. Skirstymą lemia juridinių asmenų steigėjai – privačiojo sektoriaus subjektai bei fiziniai asmenys.
3. Pagal dabartinį Lietuvos teisinį reguliavimą asociacijos yra priskiriamos prie viešųjų juridinių asmenų, tačiau jų veiklos pobūdis artimesnis privatiems juridiniams asmenims. Viešojo sektoriaus subjektai neturėtų daryti įtakos asociacijų veiklai taigi jos neturėtų būti priskiriamos prie viešųjų juridinių asmenų.
4. Labdaros ir paramos fondai turėtų būti priskiriami prie privačiųjų juridinių asmenų, nes jų steigėjais negali būti viešojo sektoriaus subjektai.
5. Iš visų teisinių formų, kurių pavidalu gali veikti NVO, viešosios įstaigos būtų artimiausios viešiesiems juridiniams asmenims, tačiau nereikėtų pamiršti, kad viešosios įstaigos gali būti labai įvairios, iš esmės skiriasi jų steigėjai ir veiklos pobūdis.
6. Įstatymų leidėjas turėtų atkreipti dėmesį į viešųjų įstaigų teisinio reguliavimo vientisumo trūkumą. Šiuo metu pagal VŠĮ įstatymą gali veikti tiek NVO – trečiasis sektorius, tiek viešosios valdžios institucijos – viešasis sektorius. Siūloma koreguoti viešųjų įstaigų teisinį reguliavimą pertvarkant viešąsias įstaigas, kurios yra NVO, į labdaros ir paramos fondus, taip joms tampant privačiais juridiniais asmenimis. Po šių pokyčių viešųjų įstaigų statusas būtų paliekamas valstybės, savivaldybių bei kitų viešųjų subjektų įsteigtoms viešosioms įstaigoms, kurios būtų laikomos viešaisiais juridiniais asmenimis.