

KODĖL ADMINISTRACINIAM PROCESUI (NE)REIKALINGA KASACIJA?

Deividas Jokšas, Erika Katiševskaja

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

4-o kurso teisės studentai

Saulėtekio al. 9, I rūmai, 10222 Vilnius

El. paštas: erika.katisevskaja@gmail.com; deividas.joksas@outlook.com

Mokslinio straipsnio akademinė kuratorė prof. dr. J. Paužaitė-Kulvinskienė

El. paštas: jurgita.pauzaite@tf.vu.lt

Mokslinio straipsnio praktinė kuratorė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėja Veslava Ruskan

El. paštas: v.ruskan@lvat.lt

Straipsnyje analizuojama administracinių teismų sistema, jos privalumai, trūkumai bei patobulinimai.

The article analyses the system of administrative courts, its advantages, disadvantages and possible improvements.

Ivadas

Administracinių teismų steigimui Lietuvoje pamatus padėjo Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija). Konstitucijos 111 str. numatyta, kad administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai. Tačiau Konstitucijoje buvo numatyta teisė, bet ne pareiga įsteigti specializuotus administracinius teismus (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992).

Žinoma, Lietuva šia teise pasinaudojo ir nuo 1999 m. pradėjo veikti administracinių teismų sistema. Įkūrusi administracinių teismų sistemą, Lietuva pademonstravo siekį stiprinti viešosios administracijos kontrolę, įgyvendinti konstitucinę nuostatą, kad valdžios įstaigos turi tarnauti žmonėms (Regionų apygardos administracinis teismas...). 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo pakeitimams buvo įtvirtinta administracinių teismų sistema (Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo..., 2000). Kitaip nei bendrosios kompetencijos teismų sistema, administracinių teismų sistema yra dvipakopė. Administracinės siste-

mos specifiškumas lemia ir tai, jog administracinėse bylose nėra kasacinės instancijos. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) yra apeliacinės ir galutinės instancijos teismas, kuris nagrinėja tiek teisės, tiek fakto klausimus. Svarbu ir tai, jog LVAT, kaip ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – LAT), atlieka teismų praktikos vienodinimo funkciją.

Dėl ypatingos LVAT padėties reikalingas toks administracinio proceso reglamentavimas, kuris užtikrintų operatyvų ir veiksmingą bylų nagrinėjimą. Administracinio proceso reglamentavimas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ABTĮ) (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, 1999), tačiau atsižvelgiant į tai, jog LVAT susiduria su tam tikromis problemomis, susijusiomis su neproporcingu darbo krūviu dėl didelio bylų srauto, šio įstatymo nuostatų koregavimas yra neišvengiamas. Gintaro Kryževičiaus teigimu, nors žvelgdami į praėjusius metus galime pasidžiaugti vis didėjančiu visuomenės teisiniu sąmoningumu ir siekiu ginti savo teises LVAT, tai neabejotinai tampa iššūkiu dėl apeliacinių skundų srautų, tačiau toks procesinis aktyvumas suteikia ir galimybę plėtoti esamą ir formuoti naują reikšmingą praktiką vis didesne įvairove pagal ginčų pobūdį pasižyminčiose administracinės justicijos bylose (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas..., 2019).

Administracinio proceso tobulinimas yra ypač svarbus ir šiomis dienomis. Po kurio laiko atgaivinamos diskusijos dėl galimų sprendimo būdų apeliacinių skundų srautams suvaldyti, formuojami nauji pasiūlymai, kurių realizavimas padėtų spręsti minėtas problemas. Vienas tokių – bylų patekimo į LVAT ribojimas. Šis būdas yra ne vienintelis, tačiau vienas svarbiausių ir aktualiausių šiais metais, todėl be abejonės kyla poreikis pradėti svarstyti kaip tinkamai, nepažeidžiant asmenų teisių ir teisėtų interesų, įtvirtinti reformas, padėsiančias eiti užsitiesusių problemų sprendimo keliu.

Taigi šio darbo **tikslas** – ištirti, ar dabartinis administracinių teismų sistemos modelis yra efektyvus bei veiksmingas, o jei ne – indikuoti galimas jo tobulinimo alternatyvas. Mokslinio straipsnio **objektas** – administracinių teismų sistema.

Darbo **aktualumą** lemia tai, jog administraciniai teismai buvo įsteigti vėliau nei bendrosios kompetencijos teismai pasirenkant kitokį teismų sistemos modelį – dvipakopį vietoj tradicinio ir bendrosios kompetencijos teismuose įprasto triapakopio. Dvipakopis teismų sistemos modelis turi savų pranašumų, teigiama, jog tai padeda užtikrinti efektyvią, greitą pažeistų teisių gynybą, sumažina bylinėjimosi išlaidas, tačiau tuo pačiu galima pastebėti dvipakopės teismų sistemos trūkumus, kaip, pavyzdžiui, didesnis darbo krūvis teismams, nagrinėjantiems bylas. Be to, pastaraisiais metais pagausėjo diskusijų dėl galimybės riboti apeliacinių skundų padavimą administraciniuose teismuose, kas reikštų, jog tam tikrais atvejais asmenys teismine gynyba galėtų pasinaudoti tik vieną kartą ir neturėtų galimybės skųsti tam tikrų teismo sprendimų, o tokia situacija natūraliai kelia klausimą dėl asmens teisės kreiptis į teismą – ar ši teisė nebūtų pažeista?

Darbe taikyti analizės, lyginamasis, lingvistinis, sisteminis **metodai**. Lingvistinis metodas padeda iširti darbu aktualius teisės šaltinius. Sisteminis metodas taikomas atskleisti teisės aktų turinį, straipsnių prasmę bei jų ryšį su teismų praktika. Lyginamuoju metodu gretinta skirtingos kompetencijos teismų statistika. Analizės metodu vertinta dvipakopė administracinių teismų struktūra, jos privalumai, trūkumai bei galimos tobulinimo alternatyvos.

Darbo **originalumą** lemia tai, jog pastaraisiais metais vykusios diskusijos dėl ribotos apeliacijos įvedimo administraciniuose teismuose iškelia klausimą, jei vis dėlto ribota apeliacija būtų įtvirtinta, ar tai nepažeistų asmenų teisės kreiptis į teismą, teisės į teisminę gynybą? O gal dabartinis administracinių teismų modelis funkcionuoja kuo puikliausiai ir neverta jo modifikuoti? Būtent šie aspektai ir bus analizuojami šiame straipsnyje.

Darbu išskirtinai reikšmingi šie šaltiniai: Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika.

1. Teisė kreiptis į teismą – minimalus standartas

Asmens teisė kreiptis į teismą - vienas iš kertinių akmenų, sudarančių demokratiškus, teisinių valstybių pamatą. Galimybė kreiptis į teismą yra būtina ir neatsiejama sąlyga užtikrinant bei įgyvendinant žmonių teises ir laisves – priešingu atveju teisės aktai, *inter alia* Konstitucija, būtų ne kas kita, kaip deklaratyvaus pobūdžio „ant popieriaus“ gražiai skambančių teiginių krūva, kurie savo svarba prilygtų vakarykštėms naujienoms, t. y. būtų bereikšmiai. Kitaip tariant, ši teisė yra būtina garantuojant visuotinai pripažintą bendrąją teisės principą *ubi ius, ibi remedium* – jei yra kokia nors teisė, turi būti ir jos gynimo priemonė.

Šio instituto svarba Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) praktikoje plėtojama bei pažymima jau ne vieną dešimtmetį. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog teisė kreiptis į teismą yra esminis asmens teisių ir laisvių konstitucinio instituto elementas (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2000 m. Birželio 30 d. nutarimas), šių teisių garantija (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas), kuri garantuojama kiekvienam (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas), viena iš svarbiausių teisinės valstybės vertybių (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas), būtina teisingumo įgyvendinimo sąlyga, konstitucinio teisinės valstybės principo elementas (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas). Atsižvelgiant į minėtą nelieka jokių abejonių dėl šio instituto išskirtinės padėties bei reikšmės valstybėje. Tačiau natūraliai kyla klausimas, kodėl šis ekstraordinarinės svarbos institutas toje pačioje valstybėje gali turėti net kelis pasireiškimo būdus, t. y. kodėl šis institutas skirtingos kompetencijos teismuose

gali būti skirtingos apimties – neturėti tam tikrų instancijų arba turėti papildomus barjerus, kuriuos reikia „peršokti“ norint pasinaudoti šia teise? Galbūt tam tikros instancijos yra perteklinės, o gal atvirkščiai – mūsų teismų sistemoje trūksta tam tikros grandies teismų? Atsakymus į šiuos klausimus galima rasti tiek nacionalinėje, tiek ir tarptautinių teismų praktikoje.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 30 str. 1 d., yra nurodęs, jog Lietuvoje, kaip teisinėje valstybėje, kiekvienam turi būti užtikrinta galimybė savo teises ginti teisme tiek nuo kitų asmenų, tiek nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas). Be to, Konstitucinis Teismas taip pat yra pažymėjęs, jog ši teisė yra absoliuti ir negali būti dirbtinai varžoma, negali būti nepagrįstai apsunkinamas jos įgyvendinimas, o visus ginčus dėl asmens teisių ir laisvių turi būti galima spręsti teisme (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas). Tačiau, kaip žinia, teismų sistema Lietuvoje sudaro ne vienos ir net ne dviejų grandžių teismai, be to, negalima pamiršti, jog tam tikriems ginčams yra nustatyta privaloma ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka. Todėl svarbu išsiaiškinti, ar teisė kreiptis į teismą apima bylos kelią per visas teismų instancijas, ar bylos kelionė gali pasibaigti jau pirmojoje instancijoje?

Kaip jau buvo minėta, Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog teisė kreiptis į teismą yra absoliuti. Tačiau nereikėtų šio Konstitucinio Teismo išaiškinimo suprasti per siaurai, kad, pavyzdžiui, bet kas, bet kada ir dėl bet ko gali kreiptis į teismą (Vėlyvis, Abromavičienė, 2006, p.124). Pats Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog įstatymų leidėjas gali nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris nustatytų šios teisės įgyvendinimo tvarką, sąlygas, terminus, įgyvendinimo būdus (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas). Tad remiantis vien šiuo išaiškinimu galima aiškiai matyti, jog jei įstatymų leidėjas gali nustatyti šios teisės įgyvendinimo sąlygas, terminus, reiškia asmuo, kuris neįgyvendins ar neatitiks nustatytų sąlygų, ar praleis nustatytus terminus, negalės šią teisę pasinaudoti. Taigi, galima teigti, jog net teisės kreiptis į teismą absoliutumas nebūtinai reiškia, jog asmuo bet kada gali turėti lūkestį, kad jo byla bus nagrinėjama teisme.

Be to, kaip kad nėra garantuojama, jog visais atvejais ginčas pasieks teismą ir bus jame išnagrinėtas, taip ir nėra būtina, jog byla, pasiekusi teismą, turėtų galimybę pereiti per visas teisminės sistemos instancijas. Konstitucinis Teismas ne viename nutarime yra pažymėjęs, jog turi būti nustatytas toks teisinis reglamentavimas, kuris suteikia galimybę teismo baigiamąjį aktą apskųsti bent vienos aukštesnės instancijos teismui (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas byloje). Be to, įstatymas turi nustatyti ne vien tik proceso šalies teisę apskųsti pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą, bet ir nustatyti tokią apskundimo tvarką, kuri užtikrins galimybę aukštesnės instancijos teismui ištaisyti galimas pirmosios instancijos teismo klaidas (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas). Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas nurodo, jog minimalus standartas, kuris reikalingas tei-

sei į teisminę gynybą užtikrinti, yra būtent galimybė bent vieną kartą apskūsti teismo sprendimą, t. y. turi būti numatyta bent apeliacijos teisė.

Gal iš pirmo žvilgsnio ir atrodytu kiek neįprasta, jog tam, kad būtų garantuota ir nepažeista asmens teisė į teisminę gynybą, pakanka sudaryti galimybę pasinaudoti vien apeliacijos teise, kai atitinkamai šalia egzistuoja kasacijos institutas, tačiau tai anaip-tol nėra kažkokia anomalija ar Lietuvos teisminės sistemos keistenybė lyginant su kitų valstybių teisminėmis sistemomis. Priešingai – kaip galima įsitikinti iš Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) praktikos, mūsų Konstitucinio Teismo nustatytas standartas yra aukštesnis nei EŽTT reikalaujamas.

Kaip žinia, asmens teisė į teisminę gynybą garantuoja ne tik Konstitucija, bet ir Euro-pos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 6 str. EŽTT savo praktikoje yra pasisakęs, jog EŽTK 6 str. įtvirtinta teisė į tai, kad ginčą nagrinėtų nešališkas ir nepriklausomas teismas apima ir asmens teisė kiekvieną ginčą dėl savo civilinių teisių ar pareigų nagrinėti teisme, t. y. apima ir teisė į teismą (Europos Žmogaus Teisių Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje). Negana to, EŽTT vie-name iš savo sprendimų plečiamai išaiškino EŽTK 6 str. 1 d., kurioje kalbama tik apie civilinio ir baudžiamojo pobūdžio klausimus, ir konstatavo, jog tam, kad teisė į teismą būtų efektyvi, asmeniui yra būtina užtikrinti realią galimybę ginčyti **bet kokį aktą**, susi-jusį su jo teisėmis (Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. gruodžio 4 d. sprendimas byloje), t. y. neapsiribojama vien iš civilinės ar baudžiamosios teisės kylančiais ginčiais, o tai sudaro prielaidas teigti, jog ir dėl iš administracinės teisės kylančių ginčų asmuo turi turėti galimybę kreiptis į teismą.

Kaip buvo minėta, Konstitucinio Teismo nustatytas teisės į teismą standartą apima galimybė teismo sprendimą apskūsti bent vieną kartą – tai aukštesnis standartas nei tas, kurį nustato EŽTT. EŽTT ne viename savo sprendime yra pabrėžęs, jog EŽTK 6 str. ne-įpareigoja valstybių narių steigti apeliacinės ar net kasacinės instancijos teismų (Euro-pos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. rugsėjo 5 d. sprendimas byloje, Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 vasario 18 d. sprendimas byloje, Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. balandžio 5 d. sprendimas byloje). Taigi, toks EŽTK 6 str. išaiškinimas reiškia, kad teisei į teismą užtikrinti pakanka sudaryti galimybes kreiptis į teismą vieną kartą, t. y. apeliacija, ar juo labiau kasacija, nėra būtina šiai teisei užtikrinti. EŽTT taip pat yra konstatavęs, jog teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti – ji gali būti ribojama, tačiau tokie ribojimai neturi paneigti šios teisės esmės (Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje). Kaip yra išskiriama, tam, jog šie ribojimai nepa-aneigtų EŽTK 6 str., jie turi atitikti tam tikrus kriterijus, pavyzdžiui, ribojimais turi būti siekiama pateisinamo tikslo bei jie turi būti proporcingi šiam tikslui pasiekti (Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. kovo 15 d. sprendimas byloje). Pagal EŽTT praktiką, tokie pateisinami teisės į teismą ribojimai, pavyzdžiui, galėtų būti ieškinio senaties ter-mino nustatymas (Europos Žmogaus Teisių Teismo 2020 m. birželio 13 d. sprendimas byloje), privalomas ikiteisminis ginčų nagrinėjimas (Europos Žmogaus Teisių Teismo

2015 m. birželio 26 d. sprendimas byloje), ar reikalavimas turėti atstovą (Europos Žmogaus Teisių Teismo 2013 m. sausio 9 d. sprendimas byloje).

Remiantis minėtu galima teigti, jog Konstitucinis Teismas teisei į teismą yra iškėlęs aukštesnę kartelę nei EŽTT nustatytoji – asmeniui turi būti sudaryta galimybė pasinaudoti apeliacijos teise, kai tuo tarpu EŽTT nereikalauja garantuoti nei apeliacijos, nei kasacijos. Tačiau tiek pagal Konstitucinio Teismo, tiek pagal EŽTT praktiką yra pripažįstama, jog gali būti nustatomi ribojimai pasinaudoti šia teise, tačiau jie neturi paneigti šios teisės esmės.

2. Administraciniai teismai: Lietuvos ir užsienio valstybių sistemos

Dauguma Europos Sąjungos valstybių šiai dienai yra įsteigusios savarankiškus administracinius teismus ar administracinių teismų sistemas. Kai kurios šių valstybių yra pasirinkusios tokią teismų sistemą, kuomet savarankiškas administracinis teismas veikia tik kaip žemesnės instancijos teismas, arba atvirkščiai – tik kaip aukščiausias administracinis teismas. Argumentai, kurie pagrįstų šių teisminės kontrolės sistemų privalumus ir trūkumus gali būti įvairūs, tačiau remiantis konkrečios valstybės sukaupta patirtimi, šis klausimas sprendžiamas valstybės viduje.

Tiek Lietuvoje, tiek daugelyje kitų užsienio valstybių veikiančios bendrosios kompetencijos teismų sistemos paprastai apima tris teismų pakopas t. y. pirmoji instancija, apeliacinė instancija, kasacinė instancija. Valstybėse, kuriose veikia specializuoti administraciniai teismai, gali būti taikoma tiek tripakopė, tiek dvipakopė administracinių teismų sistema. Būtent Lietuvoje pirmąją instanciją administracines bylas nagrinėja apygardų administraciniai teismai, o LVAT yra apeliacinė instancija šių teismų sprendimams. Taigi Lietuvoje, priešingai nei bendrosios kompetencijos, administracinių teismų sistema yra dvipakopė, t. y. administracinėms byloms nėra kasacinės instancijos, o LVAT yra apeliacinės instancijos teismas, kuris nagrinėja tiek teisės, tiek fakto klausimus. Kaip galutinė instancija šis teismas formuoja vienodą administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus.

Žvelgiant į kitas Europos Sąjungos valstybes galima išskirti tai, jog daugelyje valstybių vyrauja dvipakopė administracinių teismų sistema. Svarbu pažymėti, kad valstybėse, kurios pasirinko dvipakopę administracinių teismų sistemą, skirtingai reglamentuojamas procesas antrojoje administracinių teismų instancijoje, t. y. tam tikrose valstybėse aukščiausios instancijos administraciniai teismai (antrosios instancijos), kitaip nei Lietuvoje, gali būti kasaciniai (Belgija, Bulgarija, Lenkija, Čekija). Antai Belgijoje aukščiausia instancija administracines bylas nagrinėja Valstybės Taryba (pranc. *Conseil d'État*). Nors Valstybės Taryba yra ir patariamoji institucija teisėkūros ir įstatymų numatytais klausimais, ji taip pat yra teismas, kuris antroje instancijoje nagrinėja skundus dėl žemesnės instancijos administracinių teismų sprendimų veikdamas kaip kasacinis teismas

(The Council of State of Belgium..., 2018). Bulgarijos administracinių teismų sistemą sudaro pirmosios instancijos teismai ir Bulgarijos vyriausiasis administracinis teismas (bulg. *Varhoven administrativen sad*), kuris apima visą šalies teritoriją ir veikia kaip antros instancijos teismas, atliekantis kasacinio teismo funkciją (Beinoravičius *et al.*, 2012, p. 142-143). Lenkijoje pirmąją instanciją administracines bylas nagrinėja vaivadijų administraciniai teismai (lenk. *wojewódzkie sądy administracyjne*). Lenkijos vyriausiasis administracinis teismas (lenk. *Naczelny Sąd Administracyjny*) taip pat yra antrosios instancijos teismas, atliekantis kasacinio teismo funkciją (Deviatnikovaitė, 2017, p. 366). Tai reiškia, jog šis teismas, kaip antrosios instancijos teismas, nagrinėja kasacinius skundus bei skundus dėl žemesnės instancijos administracinių teismų priimtų nutarimų ar nutarčių, kaip aukščiausias administracinių teismų organas vienodina administracinių teismų praktiką bei kaip pirmos instancijos teismas nagrinėja jam įstatymu priskirtas bylas (Deviatnikovaitė, 2017, p. 374). Italijoje taip pat veikia Valstybės Taryba (it. *Consiglio di Stato*). Tai administracinio teisingumo organas, apeliacine instancija nagrinėjantis pirmos instancijos teismų sprendimus t. y. regioninių administracinių teismų (it. *Tribunale Amministrativo Regionale*) (The functions of Administrative Justice...). Austrijoje administracinių institucijų priimti aktai gali būti ginčijami pateikiant skundą administraciniam teismui (federaliniam arba žemės). Kaip aukščiausia instancija administracinėms byloms veikia Federalinis administracinis teismas (vok. *Verwaltungsgerichtshof*) (Specializuoti teismai...). Suomijoje pirmąją instanciją administracines bylas nagrinėja apygardų administraciniai teismai (suom. *hallinto-oikeus*). Aukščiausiasis administracinis teismas (suom. *Korkein hallinto-oikeus*) yra aukščiausia instancija administracinėms byloms (Finnish courts...). Prie dvipakopę administracinių teismų sistemą turinčių valstybių galima priskirti ir Liuksemburgą. Liuksemburgo administracinius teismus sudaro Administracinis teismas (pranc. *Cour administrative*), kuriam galima paduoti apeliacinius skundus dėl Administracinio tribunolo (pranc. *Tribunal administratif*) t. y. pirmos instancijos teismo sprendimų (Administrative jurisdictions...).

Tarp Europos Sąjungos valstybių, pasirinkusių dvipakopę administracinių teismų sistemą, galima išskirti Čekiją ir Nyderlandus. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, jog šiose valstybėse administracinių teismų sistema yra vienpakopė, dėl to, kad administraciniai ginčai nagrinėjami ne išimtinai specializuotuose pirmos instancijos administraciniuose teismuose, bet kartu su bendrosios kompetencijos teismais apygardų teismuose, o antrajai instancijai Čekija ir Nyderlandai turi specializuotus aukščiausiuosius administracinius teismus. Čekijoje apygardų teismai (ček. *krajské soudy*) nagrinėja civilines, baudžiamąsias ir administracines bylas, taip pat skundus dėl administracinių organų, kurie priskirtini teismų teritorinei kompetencijai, o Aukščiausiasis administracinis teismas (ček. *Nejvyšší správní soud*) yra aukščiausiosios instancijos teismas administracinėms byloms nagrinėti t. y. kasacinis teismas, užtikrinantis vienodą administracinių teismų praktiką ir sprendimų teisėtumą (Deviatnikovaitė, 2017, p. 252-253). Pažymėtina, kad Čekijos Aukščiausiasis administracinis teismas, nors yra antra teis-

minė instancija, veikia kaip kasacinis teismas, t. y. taip pat, kaip Belgijoje, Bulgarijoje bei Lenkijoje. Nyderlanduose bendrosios kompetencijos apygardos teismai nagrinėja ir administracines bylas, o kaip antroji ir galutinė instancija administraciniams byloms veikia Valstybės Taryba. Valstybės tarybos administracinės jurisdikcijos skyrius (nyd. *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*) yra apeliacinės ir galutinės instancijos teismas visose administracinėse bylose, kurių nenagrinėja kiti apeliaciniai teismai. Nyderlanduose taip pat veikia Prekybos ir pramonės apeliacinis teismas (nyd. *College van Beroep voor het bedrijfsleven*), dar vadinamas Administraciniu aukštuoju prekybos ir pramonės teismu, kuris yra specializuotas administracinis teismas, sprendžiantis ginčus socialinės ir ekonominės administracinės teisės srityje (Special tribunals). Slovėnijos Respublikoje ir Kipro Respublikoje, priešingai nei Čekijoje bei Nyderlanduose, tik žemesnės instancijos grandyse įsteigti specializuoti administraciniai teismai. Slovėnijos Respublikoje skundus dėl administraciniame ginče pirmąja instancija priimtų sprendimų nagrinėja Slovėnijos Respublikos Aukščiausiasis Teismas, kuris nėra specializuotas administracinis teismas (Court system...). Vadinasi Slovėnijoje tik žemesnių instancijų teismus galima vadinti specializuotais administraciniais teismais. Taip pat yra ir Kipro Respublikoje – pirmoje instancijoje administracines bylas nagrinėja specializuoti teismai, o Aukščiausiasis teismas veikia kaip antra instancija šių teismų priimtiems sprendimams (The Supreme Court of Cyprus..., 2018).

Nors dalis Europos Sąjungos valstybių, turinčių savarankiškus administracinius teismus, taiko dvipakopę administracinių teismų sistemą, esama valstybių, kurios taiko tripakopę sistemą. Kaip pavyzdį galima pateikti Latviją, Estiją, Ispaniją bei Kroatiją. Šios valstybės aptariamoms kartu dėl to, kad jos, kaip ir Slovėnijos Respublika, išsiskiria savo administracinių teismų sistema. Šiose valstybėse nėra specializuoto galutinės instancijos teismo administraciniams byloms. Kalbant apie Latviją reikėtų pažymėti, kad aukščiausia kasacinė instancija byloms, kurias išnagrinėjo žemesnės instancijos teismai, yra Senatas. Senato organizacinę struktūrą sudaro keturi departamentai, iš kurių vienas – Administracinių bylų departamentas. Rajonų (miestų) teismas yra pirmosios instancijos teismas, nagrinėjantis tiek baudžiamąsias, tiek civilines, tiek administracines bylas, o apygardos teismas atitinkamai veikia kaip apeliacinė instancija rajonų (miestų) teismų išnagrinėtoms byloms (Beinoravičius *et al.*, 2012, p. 478-479). Estijoje veikia atskiri administraciniai teismai, tačiau tik pirmojoje teisminėje instancijoje. Kartu su administraciniais teismais pirmojoje instancijoje veikia ir apskričių teismai t. y. bendrosios kompetencijos teismai. Apygardos teismai yra apeliacinė instancija dėl apskričių bei administracinių teismų priimtų sprendimų. Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia Estijos teisminė institucija, kuri peržiūri apeliacinės instancijos teismų priimtus sprendimus kasacine tvarka (Estonian court system...). Ispanijoje tarp pirmosios instancijos teismų veikia atskiri administraciniai teismai (isp. *Juzgados de lo Contencioso-administrativo*), t. y. pirmosios instancijos teismai. Nacionalinės auditorijos teismas (isp. *Audiencia Nacional*) veikia kaip apeliacinė instancija, o Aukščiausiasis Teismas

(isp. *Tribunal Supremo*) veikia kaip galutinės instancijos teismas (Report for Spain...). Kroatijoje prie specializuotų teismų priskiriami administraciniai teismai, nagrinėjantys bylas pirmoje instancijoje bei Kroatijos Respublikos aukštasis administracinis teismas, kuris nagrinėja skundus dėl skundžiamų administracinių teismų sprendimų, t. y. apeliacinė instancija. Kroatijos Respublikos Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia teisminė institucija Kroatijoje, kuri veikia visoje valstybės teritorijoje ir nagrinėja skundus dėl galutinių Kroatijos teismų sprendimų (Specializuoti teismai...).

Kalbant apie tripakopę administracinių teismų sistemą taikančias valstybes galima išskirti Graikiją bei Prancūziją. Šiose valstybėse kaip aukščiausioji administracinių teismų instancija veikia Valstybės Taryba. Graikijoje numatytos dvi jurisdikcijos – administracinė ir civilinė/baudžiamoji (šios jurisdikcijos yra suskirstytos į tris instancijas). Aukščiausiasis administracinis teismas ir kasacinė instancija administracinėms byloms – Valstybės Taryba (gr. *Symvoulío tis Epikrateias*). Valstybės tarybos sprendimai formuoja precedentus žemesniems administraciniams teismams ir nustato Konstitucijos, taip pat įstatymų aiškinimo bei taikymo taisykles. Kaip ir visi teismų sprendimai, Valstybės tarybos sprendimai suteikia „*res judicata*“ pasekmes (The Council of State...). Taip pat ir Prancūzijoje, kur aukščiausios instancijos statusas priskiriamas Valstybės Tarybai (pranc. *Conseil d'État*), kurios sprendimai yra galutiniai. Funkciniu požiūriu Valstybės Taryba tam tikrais atvejais yra pirmosios ir galutinės instancijos teismas, apeliacinis teismas bei kasacinis teismas (Deviatnikovaitė, 2017, p. 60). Kaip kasacinė instancija Valstybės Taryba veikia nagrinėjant specialiųjų administracinių teismų ir apeliacinių administracinių teismų priimtus galutinius sprendimus, taip pat teikia teises nuomones žemesniosios instancijos teismams. Administraciniai teismai (pranc. *tribunaux administratifs*) nagrinėja administracinius ginčus pirmąja instancija. Apeliaciniai administraciniai teismai (pranc. *cours administratives d'appel*) tikrina ir persvarsto administracinių teismų priimtus sprendimus (įstatymuose numatytais atvejais tokią teisę turi ir Valstybės Taryba) (Deviatnikovaitė, 2017, p. 57, 59). Įdomu tai, kad Prancūzijos administracinių teismų sistemą papildo specializuotieji administraciniai teismai (pranc. *juridictions administratives spécialisées*). Pavyzdžiui Finansų teismas (pranc. *Cour des Comptes*), tikrinantis, kaip naudojami viešieji pinigai, arba Biudžetinės ir finansinės drausmės teismas (pranc. *La Cour de discipline budgétaire et financière*), kuris nagrinėja viešųjų tarnautojų ir visų kitų darbuotojų, kurie tarnauja finansų teismų audituojamose institucijose, padarytus viešųjų finansų pažeidimus (Deviatnikovaitė, 2017, p. 63-65). Kaip jau minėta, Valstybės Taryba yra kasacinė instancija ir specializuotųjų administracinių teismų sprendimams.

Galiausiai prie tripakopę administracinių teismų sistemą taikančių valstybių reikėtų priskirti ir Portugaliją, Švediją bei Vokietiją. Portugalijoje apylinkės administraciniai teismai ir mokesčių teismai yra pirmosios instancijos teismai, kurių pagrindinė užduotis – spręsti ginčus administracinėse ir mokeskinėse bylose. Jie gali veikti autonomiškai, apylinkės administracinių teismų arba mokesčių teismų pavadinimu, arba

bendrai, administracinio ir mokesčių teismo pavadinimu. Centriniai administraciniai teismai paprastai yra antrosios instancijos teismai, turintys administracinę jurisdikciją. Pagrindinė jų užduotis – nagrinėti apeliacinius skundus dėl apylinkės administracinių teismų ir mokesčių teismų sprendimų. Vyriausiasis administracinis teismas yra aukščiausia administracinių ir mokesčių teismų hierarchijos pakopa. Vyriausiąjį administracinį teismą sudaro administracinių ginčų skyrius ir mokestinių ginčų skyrius. Pagrindinė jo užduotis – nagrinėti apeliacinius skundus dėl centrinių administracinių teismų sprendimų (Specializuoti teismai...). Švedijos administracinių teismų sistema sudaro administraciniai teismai (šved. *förvaltningsrätt*), apeliaciniai administraciniai teismai (šved. *kammarrätt*) ir Aukščiausiasis administracinis teismas (šved. *Högsta förvaltningsdomstolen*). Pažymėtina, kad Švedijoje Migracijos teismas (šved. *Migrationsöverdomstolen*) yra pripažįstamas, kaip administracinių teismų dalis, šis teismas veikia Stokholmo apeliaciniame administraciniame teisme (Administrative courts...). Vokietijoje administraciniai teismai (vok. *Verwaltungsgerichte*) yra pirmos instancijos teismai, kurie nagrinėja administracines bylas savo teismo apygardos teritorijoje. Aukštesnieji administraciniai teismai (vok. *Oberverwaltungsgericht* arba *Verwaltungsgerichtshof*) veikia kaip apeliacinė instancija administracinių teismų sprendimams. Vyriausiasis administracinis teismas Vokietijoje yra Federalinis administracinis teismas (vok. *Bundesverwaltungsgericht*), t. y. kasacinis teismas, nagrinėjantis skundus dėl teisės (yra keletas išimčių) (Structure of administrative jurisdiction).

Nors priežastys, dėl kurių minėtos Europos Sąjungos valstybės pasirinko dvipakopę ar tripakopę administracinių teismų sistemą, nėra aiškiai išreikštos, G. Ambrasaitė - Balynienė pastebi, kad dvipakopės administracinių teismų sistemos istoriškai yra „jaunesnės“. Autorė kaip pavyzdžius pateikia valstybes, kuriose administracinių teismų sistemos kūrimas baigtas vėliausiai t. y. Lenkiją – 2004 m., Lietuvą – 2001 m., Bulgariją – 2007 m., Suomiją – 1999 m., Liuksemburgą – 1997 m. Taip pat palyginimui pateikia valstybes, kurių administracinių teismų sistema veikia ilgesnį laikotarpį, t. y. Prancūziją – nuo 1953 m., Vokietiją – nuo 1863 m., Graikiją – nuo 1975 m. bei Švediją – nuo 1979 m. Manytina, kad toks teisminės kontrolės pakopų skaičiaus mažėjimas naujai kuriamose administracinės justicijos sistemose gali būti lemtas pastaruoju metu vis aktualėjančios teismo proceso trukmės problemos bei Europos mastu deklaruojamo siekio rasti tinkamą pusiausvyrą tarp administracinio proceso šalių teisių bei teisėtų interesų apsaugos ir reikalavimo užtikrinti operatyvų teismo procesą bei nepakenkti viešojo administravimo veiksmingumui (Ambrasaitė-Balynienė, 2007, p. 279).

Taigi, kad ir kokiais kriterijais remiantis minėtos valstybės taiko vienokią ar kitokią teisminės kontrolės sistemą, galima pastebėti, kad didžioji dalis visų Europos Sąjungos valstybių narių yra įsteigusios specializuotus administracinius teismus, ar jų sistemas. Šiai dienai tokių valstybių iš viso 21. Tuo tarpu išimtimi galima laikyti 6 Europos Sąjungos valstybes, kurios savarankiškų administracinių teismų apskritai nėra įsteigusios (Airija, Danija, Vengrija, Slovakija, Rumunija, Malta).

3. Kasacijos poreikis administraciniuose teismuose

Norint nuspręsti, ar administracinėje justicijoje yra reikalinga kasacija, pirmiausia reikėtų apibrėžti, kokių tikslų yra siekiama kasacinėje instancijoje, kokia šios instancijos paskirtis. Gal LVAT kuo puikiau išgyvendina visas funkcijas, kurias yra įprasta priskirti kasaciniam teismui, o papildomos teisminės pakopos įvedimas tik išpūstų išlaidas už atstovavimą bei prailgintų bylų nagrinėjimą?

LAT praktikoje yra pažymima, jog kasacijos paskirtis yra dvejopa: a) užtikrinti teismų praktikos vienodumą bei b) užtikrinti teisėto ir pagrįsto sprendimo priėmimą konkrečioje byloje (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. gegužės 27 d. nutartis civilinėje byloje). Taip pat LAT praktikoje yra nurodoma, jog svarbesnė, reikšmingesnė funkcija yra būtent vienodos, nuoseklios teismų praktikos užtikrinimas, nes kasaciniame teisme nėra siekiama peržiūrėti kiekvienos bylos (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. gegužės 27 d. nutartis civilinėje byloje). Tai, jog būtent pastarasis tikslas ir yra esminis šioje instancijoje, patvirtina ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas (toliau – CPK) 346 str., kuris numato kasacijos pagrindus, kurie mus pagrįdė orientuoja į teismų praktikos vienodinimą. Materialinės ar procesinės teisės normų pažeidimas laikomas pakankamu pagrindu kasaciniam skundui tik tuomet, kai jis yra esminis, taigi, ne bet koks pažeidimas suteiks galimybę pasinaudoti šiuo kasacijos pagrindu.

Remiantis LVAT strateginiais veiklos planais bei ABTĮ 15 str. galima išskirti šiuos LVAT tikslus: a) teisingumo vykdymas bei b) vienodos administracinių teismų praktikos formavimas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019-2021..., 2018). LVAT, remdamasis Konstitucinio Teismo praktika, yra išaiškinęs, jog teisingumo vykdymas reiškia konfliktų sprendimą, asmens procesinių teisių užtikrinimą bei teisingų sprendimų priėmimą (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 8 d. nutartis byloje, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. lapkričio 8 d. nutartis byloje). Taigi, galima teigti, jog tiek LVAT, tiek LAT turi tuos pačius tikslus – vykdo teisingumą priimančiais teisėtais ir pagrįstais sprendimais bei formuoja vienodą teismų praktiką. Tad tai, jog šie teismai turi tuos pačius tikslus lyg ir neturėtų nieko stebinti – juk hierarchiniu aspektu tiek LVAT, tiek LAT yra aukščiausios bei paskutinės instancijos savo kompetencijos teismų sistemose, tačiau nederėtų pamiršti, jog instancinių teismų sistemos požiūriu jų padėtis visgi yra skirtinga – LVAT yra apeliacinė instancija, o LAT yra kasacinė instancija.

Ko gera viena iš pagrindinių priežasčių, nulėmusių tai, jog šių dviejų skirtingų pakopų teismams yra pavesta įgyvendinti išimtinę funkciją – formuoti vienodą teismų praktiką, yra skirtingos šių teismų sistemų struktūros – dvipakopė bei tripakopė. Kaip jau buvo minėta, bendrosios kompetencijos teismų sistema yra tripakopė, o antrąją šios sistemos grandimi yra Lietuvos apeliacinis teismas bei 5 apygardų teismai. Vien tai, jog apeliacinė instancija bylas gali nagrinėti viso net 6 teismai, lemia, jog šių teismų

formuojama praktika gali nesutapti. Visiškai priešinga situacija yra administracinėje justicijoje, kai LVAT, būdamas apeliacine instancija, tuo pačiu yra vienintelis šios instancijos teismas bei aukščiausia administracinių teismų grandis.

Tai, jog bendrosios kompetencijos apeliacinių teismų praktika nėra vienoda, gali paliudyti LAT išnagrinėtų bylų statistika – pavyzdžiui iš 2017 – 2019 m. baudžiamosiose bylose priimtų nagrinėti skundų atmetama apie 66 %, t. y. maždaug 34 % nuosprendžių ir nutarčių teko keisti, naikinti žemesnės instancijos nuosprendžius ir grąžinti bylas nagrinėti iš naujo, palikti galioti žemesnių instancijų nuosprendžius (Metinis informacinis pranešimas 2019 m..., 2020). 2017 – 2019 m. laikotarpiu iš priimtų nagrinėti kasacinių skundų civilinėse bylose nepakeistais liko atitinkamai tik apie 48 %, 42 % bei 38 % sprendimų kas met (Metinis informacinis pranešimas 2019 m..., 2020). Taigi, kasacijos būtinybė bendrosios kompetencijos teismuose yra sąlygota pačios tripakopės teismų struktūros, kuri lemia, jog siekiant suvienodinti apeliacinių teismų praktiką yra būtina kasacinė instancija. Tuo tarpu administraciniuose teismuose su šia problema nesusiduriama, kadangi apeliacine ir galutine instancijas bylas nagrinėja vienintelis LVAT.

Tačiau būtina paminėti iššūkį, su kuriuo nagrinėdamas bylas susiduria LVAT lyginant su LAT – itin didelis bylų srautas. Pavyzdžiui laikotarpiu nuo 2016 m. iki 2019 m. kas met LVAT išnagrinėdavo maždaug nuo 2700 iki 2900 bylų (2019 metų veiklos apžvalga..., 2020). Negali kilti abejonių, jog 19-ai teisėjų, dirbančių LVAT, tenka atlikti titano darbą siekiant įveikti tokius kalnus bylų. Tuo tarpu LAT dirbantiems 32-iems teisėjams tuo pačiu laikotarpiu, t. y. nuo 2016 m. iki 2019 m. kas met tekdavo išnagrinėti maždaug nuo 800 iki 1100 bylų. Taigi, akivaizdu, jog LVAT, kartu su LAT, vykdančiam išskirtinę šiems teismams suteiktą funkciją – vienodos teismų praktikos formavimą, tenka neproporcingai didelė apkrova, kas, be abejo, turi neigiamą įtaką vienodos administracinių teismų praktikos formavimui ir verčia svarstyti, ar nebūtų protinga kažkokiu būdu „prafiltruoti“ į LVAT patenkančias bylas, ar net steigti papildomą instanciją, kuri ir būtų tuo „filtru“.

Vienas iš argumentų, kuris dažnai sutinkamas, kai bandoma pateisinti dvipakopę administracinių teismų struktūrą, pabrėžti jos pranašumus prieš bendrosios kompetencijos teismų tripakopę struktūrą, esą atsisakius kasacijos instancijos pavyks užtikrinti proceso spartą bei efektyvią asmenų pažeistų teisių gynybą. Tačiau statistika dėl vidutinės bylų nagrinėjimo trukmės atskleidžia visai ką kitą. Pavyzdžiui, sprendimai administracinėse bylose 2017 m. vidutiniškai būdavo priimami (apygardų teismuose ir LVAT kartu) 486 d., 2018 m. – 513 d., 2019 m. – 553. O tuo tarpu, pavyzdžiui, civilinė byla per visas tris teismines pakopas (pirmąją instanciją apylinkių, antrąją apygardų teismuose ir galiausiai LAT) 2017m. vidutiniškai pereinavo per 398 d., 2018 m. – 466 d., 2019 m. – 408 d. (Veiklos rezultatai 2019 m..., 2020 m.)

Remiantis teismų bylų nagrinėjimo greičio statistika galima išskirti dar kelis aspektus. Pirma, tai jog administracinės bylos apygardų administraciniuose teismuose išnagrinėjamos vidutiniškai net šiek tiek greičiau nei pirmąją instancija bendrosios kompe-

tencijos apylinkių teismuose, o antra – LVAT bylos nagrinėjimas užtrunka daugiau nei 2 kartus ilgiau, lyginant su bylų nagrinėjimu LAT (Veiklos rezultatai 2019 m..., 2020 m.). Taigi, galime teigti, jog dvipakopė administracinių teismų struktūra ne tik lemia tai, jog aukščiausioji teisminė instancija – LVAT, privalo nagrinėti sunkiai suvokiamus kiekius bylų, kas tiesiogiai paneigia vieną iš pagrindinių šios sistemos tikslų – operatyvų asmenų teisių apgynimą, nes objektyviai yra neįmanoma sparčiai ir, juo labiau kokybiškai išnagrinėti beveik po 4000 bylų per metus.

Galima išskirti dar vieną argumentą, kuriuo galima būtų galima remtis norint pagrįsti, jog kasacijos instancija administraciniame procese nėra reikalinga – tai proceso atnaujinimo pagrindai. Proceso atnaujinimo pagrindai administraciniame procese yra numatyti ABTĮ 156 str. 2 d. Šioje dalyje viso numatyta net 13 proceso atnaujinimo pagrindų, tačiau šiuo atveju išimtinai reikšmingi yra pagrindai, numatyti būtent 156 str. 2 d. 10 ir 12 p.

ABTĮ 156 str. 2 d. 10 p. įtvirtina galimybę atnaujinti procesą, jei pateikiami įrodymai, jog padarytas esminis materialiosios teisės normų pažeidimas jas taikant, galėjęs turėti įtakos priimti neteisėtą sprendimą ar nutartį. Pastebėtina, jog beveik analogiškas pagrindas, tik šiuo atveju ne proceso atnaujinimo, o kasacinio skundo, yra numatytas CPK 346 str. 2 d. 2 p., bet šiuo atveju tai gali būti ne tik materialinės, bet ir procesinės teisės pažeidimas, galėjęs turėti įtakos neteisėto sprendimo ar nutarties priėmimui, be to, šis pažeidimas turi turėti esminės reikšmės vienodam teisės aiškinimui ir taikymui.

ABTĮ 156 str. 2 d. 12 p. įtvirtina galimybę atnaujinti procesą, kai yra būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą. Praktiškai identiškas pagrindas peržiūrėti bylą kasacine tvarka yra įtvirtintas CPK 346 str. 2 d. 3 p., kuris numato, jog jei LAT praktika ginčijamu teisės klausimu yra nevienoda, t. y. kai yra būtina užtikrinti vienodą LAT praktiką, tai yra pagrindas nagrinėti bylą kasacine tvarka.

Taigi, remiantis minėtu galima teigti, jog tam tikra prasme ir ABTĮ yra įtvirtinti „kasacijos“ pagrindai, kurie yra užmaskuoti po proceso atnaujinimo pagrindais. Pasiūnauojus vienu iš dviejų proceso atnaujinimo pagrindų, kurie savo esme atitinka CPK įtvirtintus kasacijos pagrindus, ir teismui priėmus nutartį dėl proceso atnaujinimo byla bus dar kartą nagrinėjama teisme, o tai reiškia, jog ji bus teismo nagrinėta viso 3 kartus – tiek pat kiek ir triapakopėje bendrosios kompetencijos teismų sistemoje.

Būtina pastebėti, jog nepaisant to, jog ABTĮ įtvirtina tam tikrus „kasacijos“ pagrindus, tačiau statistika atskleidžia liūdną tiesą – praktikoje šie pagrindai beveik niekada nepritaikomi. Pavyzdžiui, 2017 m. procesas buvo atnaujintas tik 3-ose bylose (2017 metų veiklos apžvalga..., 2018), taip pat ir 2018 m. – procesas atnaujintas tik 3-ose bylose (2018 metų veiklos apžvalga..., 2019), na o 2019 m. buvo tiesiog rekordiniai – procesai buvo atnaujinti net 9-ose bylose (2019 metų veiklos apžvalga..., 2020). Kaip galima matyti, skaičiai yra tikrai absurdiškai maži, praktiškai niekiniai, ypač atsižvelgiant į jau minėtus administracinių teismų išnagrinėtų bylų kiekius. Tad akivaizdu, kad argumentas, jog kasacija administraciniame procese nėra reikalinga, nes proceso atnaujinimo

pagrindai iš esmės atitinka kasacijos pagrindus, nėra tinkamas, nes ši galimybė praktikoje beveik nerealizuojama.

Tačiau yra būtina pažymėti dar keletą aspektų. Pirma, pagal ABTĮ 43 str. 1 d. administracines bylas pirmojoje instancijoje įprastai nagrinėja 3-jų teisėjų kolegija, o bendrosios kompetencijos teismuose pagal bendrą taisyklę bylas nagrinėja vienas teisėjas. Bylą nagrinėjimas trijų teisėjų kolegijoje leidžia užtikrinti objektyvesnį, kokybiškesnį bylos išnagrinėjimą, lyginant su bylomis, kurias nagrinėja vienas teisėjas. Taigi, administraciniuose teismuose turime situaciją, kuomet jau pirmojoje instancijoje priimamų sprendimų kokybę įprastai užtikrina 3-jų teisėjų kolegija, kai tuo tarpu bendrosios kompetencijos teismuose tam tikrais atvejais net nėra garantuojama, jog apeliacinė instancija bylą nagrinės 3 teisėjai, t. y. galimos situacijos, kai tiek pirmoje, tiek antrojo instancijoje bylas nagrinės tik po vieną teisėją.

Antras aspektas, kuris yra tiesiogiai susijęs su minėta administracinio teismo sudėtimi nagrinėjant bylas – LVAT paliekamų nepakeistų sprendimų skaičius. Pavyzdžiui 2017 m. LVAT paliko net 70 % sprendimų nepakeistais (2017 metų veiklos apžvalga..., 2018), 2018 m. bei 2019 metais šis skaičius išliko praktiškai nepakeitęs – atitinkamai buvo 69 % (2018 metų veiklos apžvalga..., 2019) ir 70 % (2019 metų veiklos apžvalga..., 2020). Kaip jau buvo minėta anksčiau, net LAT nepavyksta pasiekti tokios nepakeistų sprendimų statistikos, kai bylos jau būna perėjusios dvi teismines instancijas. Atitinkamai tai parodo, jog papildomos instancijos įsteigimas administraciniuose teismuose galimai būtų nereikalingas ir perteklinis.

Taigi, remiantis minėtu galima teigti, jog tiek LVAT, tiek LAT atlieka tas pačias funkcijas būdami skirtingų instancijų teismai, tačiau dėl skirtingų teisminių struktūrų (dviapakopės ir triapakopės) LVAT tenka žymiai didesnis krūvis nei LAT. Tai, žinoma, sukelia sunkumus įgyvendinti išimtinę LVAT funkciją – formuoti vienodą administracinių teismų praktiką, be to, didelis bylų srautas sąlygoja ir labai ilgas bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose terminus. Vis dėlto manytina, jog galimai nėra poreikio steigti specializuotą administracinį kasacinį teismą, nes kokybiškai išnagrinėtos bylos apygardų teismuose lemia tai, jog LVAT didžiąją dalį sprendimų palieka nepakeista, tačiau būtų tikslinga svarstyti galimybę riboti tam tikrų bylų patekimą į LVAT.

4. Ribota apeliacija administraciniuose teismuose

Steigiant savarankiškai veikiančius administracinius teismus, buvo svarbu sukurti tokį teisinį reglamentavimą, kuris minėtuose teismuose užtikrintų greitą ir veiksmingą bylų nagrinėjimą. Stebint administracinių teismų praktiką išryškėjo problemų, dėl kurių kilo poreikis koreguoti proceso reglamentavimą. Tobulinant proceso reglamentavimą ne kartą buvo keičiamas ABTĮ, tačiau net ir priėmus naują įstatymo redakciją kyla poreikis įstatymo koregavimui bei papildymui. Pastaruoju metu buvo ir yra aktyviai

dirbama ties administracinio proceso efektyvaus teisinio reguliavimo klausimu, kuris yra tiesiogiai susijęs su administracinio proceso modelio tobulinimu ir novatoriškų procesinių instrumentų įvedimu į Lietuvos administracinio proceso teisės modelį (Paužaitė-Kulvinskienė, 2016, p. 343). Tenka pastebėti, kad didelis bylų skaičius ir ilgėjanti bylų nagrinėjimo trukmė administraciniuose teismuose veikia taisyklė, nei išimtis. Atitinkamai dėl šių priežasčių, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija parengė ir pateikė įstatymų projektų paketą (Teikimas dėl įstatymų projektų, 2019), kuriuo siekiama užtikrinti operatyvumo principo įgyvendinimą minėtuose teismuose ir taip žengti dar vieną žingsnį administracinio proceso tobulinimo link.

Dėl administracinio proceso problematikos bei numatomų reformų diskutuojama ir tarp teisės mokslininkų. Antai Lietuvos administracinių teismų veiklos dvidešimtmečio proga Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Vilniaus universiteto Teisės fakulteto organizuotoje tarptautinėje konferencijoje „Nauji iššūkiai ir patirtys administraciniame procese“ buvo diskutuojama dėl galimų sprendimų „lėto teisingumo“ problemai administraciniuose teismuose. Viena pagrindinių renginio idėjų – greitai ir efektyvų teisingumo vykdymą administraciniame procese galėtų užtikrinti apeliacinių skundų atrankos mechanizmas (Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese..., 2019). Svarbu pažymėti, kad ši idėja nėra nauja. Dar 2005 m. apie administracinių teismų darbo krūvio didėjimą prognozavo J. Paužaitė-Kulvinskienė. Autorė jau tuo metu pateikė pasiūlymus, kokios būtų galimybės užtikrinti administracinio proceso operatyvumą: grupės ieškiny, modelinis procesas, taikos sutartis, rašytinio bylos nagrinėjimo principo išplėtimas (Paužaitė-Kulvinskienė, 2005, p. 225-226). Taigi, šiai dienai vis dar susiduriama su sunkumais siekiant sumažinti bylų kiekį administraciniuose teismuose, taip pat pagreitinti bylų nagrinėjimą, tuo pačiu užtikrinant priimamų sprendimų kokybę. Goda Ambrasaitė-Balynienė teigia, kad priežastis, dėl kurios administraciniame procese kurį laiką nebuvo svarstomi bylų patekimo į LVAT ribojimai, yra ta, jog LVAT buvo sukurtas kaip apeliacinės instancijos teismas. Visgi autorė pažymi, kad LVAT, nors ir būdamas apeliacinis, o ne kasacinis teismas, yra galutinė, administracinių teismų praktiką formuojanti instancija, todėl tapatinti šio teismo funkcijas su bendrosios kompetencijos apygardų teismų ar Lietuvos apeliacinio teismo funkcijomis negalima (Ambrasaitė, 2006a, p. 43).

Minėtame teikime dėl įstatymų projektų akcentuojamas didelis bylų kiekis administraciniuose teismuose. Minima, jog 2018 m. net 40 % visų LVAT gautų apeliacinių skundų sudarė apeliaciniai skundai bylose dėl žalos atlyginimo už netinkamas kalinimo ar suėmimo sąlygas. Atkreipiamas dėmesys, kad atsižvelgiant į nuolat didėjantį apeliacine tvarka nagrinėtinų administracinių bylų kiekį, jų nagrinėjimo terminai nuolat ilgėja (bylos nagrinėjimas gali užtrukti iki 16-18 mėnesių). Toks terminas gali būti laikomas nepateisinamai ilgas, sprendžiant valstybės atsakomybės už padarytą žalą klausimą. Be to pažymėta, kad administraciniuose teismuose taip pat dominuoja bylos dėl užsieniečių teisinės padėties, valstybės tarnybos teisinių santykių, mokesstinės bylos. Įstatymų pro-

jektais siūloma nustatyti privalomą ikiteisminę nagrinėjimo tvarką byloms, kurios šiuo metu sudaro didžiausią dalį t. y. byloms dėl viešojo administravimo subjektų veiksmais padarytos žalos atlyginimo, dėl užsieniečių teisinės padėties, valstybės tarnybos teisinių santykių bei mokestinėms byloms. Kartu būtų nustatyta, kad apeliaciniai skundai šiose bylose galėtų būti paduoti tik esant įstatyme nustatytiems pagrindams, t. y. tam tikrais išimtiniais atvejais. Kitaip tariant, siekiama įtvirtinti ribotos apeliacijos galimybę.

ABTĮ projekte (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo..., 2019) numatyta, kad a) apeliacinio skundo priėmimo klausimas sprendžiamas šiame straipsnyje nustatyta tvarka, kai skundžiamas pirmosios instancijos teismo sprendimas ar jo dalis dėl Lietuvos administracinių ginčų komisijos, jos teritorinio padalinio ar Mokestinių ginčų komisijos sprendimo, priimto išnagrinėjus administracinį ginčą įstatymuose nustatyta privaloma ikiteisimine tvarka bei b) apeliacinis procesas dėl šio straipsnio 1 dalyje nurodyto teismo sprendimo ar jo dalies galimas tik tuo atveju, jei egzistuoja vienas iš šių pagrindų: i) dėl ginčo yra susiformavusi aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, kuria nesivadovavo pirmosios instancijos teismas, priimdamas sprendimą, kuris skundžiamas apeliaciniu skundu; ii) pirmosios instancijos teismo sprendime padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; iii) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą.

Taigi, kaip minėtoje konferencijoje (Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese..., 2019) apibrėžė J. Paužaitė-Kulvinskienė, šiuo metu diskutuojama dėl trijų instrumentų, reformuosiančių apeliacinį procesą. Pirmasis instrumentas – numatyti privalomą administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo stadijos įvedimą, taip pat plečiant ikiteisminių institucijų, nagrinėjančių administracinius ginčus, kompetenciją bei stiprinant jų nepriklausomumą (svarstoma dėl privalomo ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos taikymo visiems ginčams dėl žalos, atsiradusiems dėl valstybės subjektų neteisėtų veiksmų atlyginimo arba nustatant tik tam tikrų ginčų rūšis). Antrasis instrumentas – įvesti ribotą apeliaciją tik byloms, kurios būtų išnagrinėtos privaloma ikiteisimine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka ir po peržiūrėjimo apygardos administraciniame teisme. Trečiasis instrumentas – nustatyti reikšmingus kriterijus apeliacinio skundo priimtinumui t. y. a) dėl ginčo yra susiformavusi aiški ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, kuria nesivadovavo pirmosios instancijos teismas, priimdamas sprendimą, kuris skundžiamas apeliaciniu skundu; b) pirmosios instancijos teismo sprendime padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida; c) būtina užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą. Siekiant įvertinti šių instrumentų pritaikymą praktikoje, reikėtų kiekvieną iš jų aptarti detaliau.

Kalbant apie privalomą administracinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo stadiją, Lauros Paškevičienės teigimu: „Ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos įtvirtinimas Lietuvos teisėje remiasi europinius standartus iš esmės atitinkančiu mechanizmu, kurio pagalba operatyviau patikrinamas individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumas bei sumažinamas administracinių teismų darbo krūvis, ir kuris atspindi šiuo-

laikinės administracinės justicijos siekius: asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu bei greitą ir veiksmingą asmens pažeistų teisių gynybą (Paškevičienė, 2018, p. 207).” Kita vertus, autorė pažymi, jog Lietuvos teismų praktikoje ikiteisminėms institucijoms nėra taikomi nepriklausomumo ir nešališkumo standartai, todėl Lietuvoje veikiančią ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų sistemą galima laikyti labiausiai nutolusia nuo tribunolo sampratos (išskyrus Lietuvos administracinių ginčų komisiją bei Mokestinių ginčų komisiją). Kitos ikiteisminės institucijos yra daugiausiai administracinės institucijos, kurioms pagal įstatymą yra pavestos specialios administracinių ginčų nagrinėjimo funkcijos (Paškevičienė, 2018, p. 216). Reikėtų pažymėti, kad Konstitucijos 31 str. 2 d, 109 str. 2 d. nuostatos, įtvirtinančios teisėjo ir teismų nepriklausomumo, jų nešališkumo principus, yra susijusios su Konstitucijos 30 str. 1 d., kurioje nustatyta, kad „asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas). Abejones dėl ikiteisminių institucijų pripažinimo “teismu” išreiškė ir J. Paužaitė-Kulvinskienė. Autorės teigimu, abejotina, ar konstituciškai būtų leistina ikiteisimine tvarka ginčus nagrinėjančią instituciją daugiapakopėje ginčo priežiūros sistemoje tapatinti su „teismu“ ir tokiu būdu nepaisyti konstitucinės jurisprudencijos nuostatos, jog sprendimas turi būti peržiūrėtas „bent vienoje aukštesnėje teisminėje instancijoje“ (Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese..., 2019) .

Kalbant apie tris apeliacinio skundo priimtinumą kriterijus, pastebėtina, jog tiek pirmas, tiek trečias sutampa savo norminamuoju turiniu t. y. šių kriterijų teleologinis tikslas yra tapatus – sudaryti galimybes apeliacinį skundą išnagrinėti LVAT, idant konkrečiu atveju būtų užtikrintas vienodos administracinių teismų praktikos formavimas (Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese..., 2019). Pirmuoju atveju, manytina, kad asmuo apeliaciniame skunde turėtų įrodyti, jog analogišku klausimu yra suformuota aiški ir nuosekli LVAT praktika nuo kurios buvo nukrypta. Trečiuoju atveju laikytina tokia situacija, kai apeliaciniame skunde asmuo turėtų nurodyti daugiau nei vieną LVAT sprendimą, kuriuose tapatiems ginčams buvo pritaikytos skirtingos normos t. y. apelianto byloje nustatytos panašios faktinės aplinkybės, dėl kurių LVAT praktika yra nevienoda.

Antras kriterijus – pirmosios instancijos teismo sprendime padaryta akivaizdi teisės taikymo klaida. Visgi, toks teisinis reguliavimas vertintinas kaip ne apibrėžtas, todėl natūraliai kiltų klausimas, ką būtų galima laikyti akivaizdzia teisės taikymo klaida. LVAT yra pažymėjęs, kad akivaizdzia teisės taikymo klaida negalima laikyti ginčytinų aplinkybių (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje). Visgi, šios formuluotės ne apibrėžtumas palieka vietos klaidingoms ir nevienareikšmiškoms interpretacijoms, todėl pagrįsta manyti, jog asmeniui, siekiančiam pasinaudoti savo apeliacijos teise, ji būtų neproporcingai apribota.

Taigi, aptarus įstatymų projektą galima daryti išvadą, kad jo tikslas, visų pirma, sumažinti LVAT darbo krūvį, dėl ko procesas taptų greitesnis, kokybiškesnis. Kita vertus,

toks reguliavimas vis dar galėtų būti laikomas nepakankamu, kadangi apeliacijos teisės ribojimas (neproporcingas) tam tikrais atvejais galėtų pažeisti asmenų teises t. y. operatyvumo principas turėtų prioritetą prieš asmens teisę pasinaudoti apeliacija. Visgi, pirmosios instancijos teismų klaidų pašalinimas, siekis formuoti vienodą administracinių teismų praktiką galėtų būti tinkamai realizuotas tik nustatius tinkamą apeliacinio proceso reglamentavimą. Goda Ambrasaitė-Balynienė pastebi, jog įtvirtinus Lietuvos administraciniame procese klasikinių neribotos apeliacijos modelį, LVAT turėtų dubliuoti pirmosios instancijos administracinių teismų funkcijas, daugiausia laiko skirti pakartotiniam faktinių bylos aplinkybių tyrimui, o tai neabejotinai apsunkintų vientisos teismų praktikos užtikrinimą (Ambrasaitė, 2006b, p.).

Vertinant, ar Lietuvos administraciniame procese iš tiesų reikalinga ribota apeliacija, galima paminėti keletą literatūroje aptariamų prielaidų, kurios pateisina tokį reglamentavimą. Pavyzdžiui, itin didelis paliekamų nepakeistų pirmosios instancijos teismo sprendimų skaičius. Kaip buvo minėta anksčiau, 2017 m. net 70 % bylų pagal apeliacinius skundus dėl apygardų administracinių teismų sprendimų buvo palikti nepakeisti, 2018 m. – 69 %, o 2019 m. 70 %. Galima manyti, jog šie pakankamai stabilūs rodikliai parodo, kad žemesnės instancijos teismai puikiai susitvarko su proceso šalių teisių ir interesų gynimo užduotimi. Jei apeliacine tvarka naikinamų sprendimų skaičius būtų itin didelis, būtų galima abejoti, ar apribojus apeliacijos teisę šalių teisių ir teisėtų interesų gynbos funkcija nebus paneigiama (Ambrasaitė, 2006a, p. 44).

Teisės doktrinoje yra nuomonių, kad teisė arba pareiga kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija lemia dviejų instancijų administraciniuose teismuose pakankamumą (Ambrasaitė, 2006a, p. 44). Dėl to apygardų administraciniai teismai, nors veikdami kaip pirmosios instancijos teismai, nėra pirmoji ginčą nagrinėjanti institucija. Atsižvelgiant į tai, kad dauguma bylų faktinių aplinkybių jau išaiškintos viešojo administravimo institucijose ar nepriklausomose ginčų nagrinėjimo komisijose, leidžia teigti, kad apygardų teismai šiuo požiūriu galėtų būti prilyginami apeliacinės instancijos teismams. Manytina, kad tai galėtų būti prielaida, leidžianti apriboti bylų patekimą į LVAT, kadangi minėtu požiūriu t. y. apygardų administracinius teismus tam tikra prasme priskiriant apeliacinei instancijai, LVAT paskirtas pagal jam priskirtas funkcijas labiau prilygintina ne bendrosios kompetencijos apeliacinės instancijos teismams, tačiau LAT.

Pastebima, kad jau keletą metų iš eilės didžiausių LVAT gaunamų ir išnagrinjamų bylų dalį sudaro žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo bylos. Šioje kategorijoje 2019 m. vis dar vyravo bylos dėl netinkamų suėmimo ir kalinimo sąlygų, kuriose dažniausiai buvo skundžiamasi dėl per mažo gyvenamųjų patalpų ploto bei netinkamų higienos sąlygų (2019 metų veiklos apžvalga..., 2020). Sudarius galimybę apriboti tokio pobūdžio bylų patekimą į LVAT būtų galima tikėtis greitesnio kitų bylų sprendimo. Galima manyti, kad kiekvienais metais dominuojantys skundai dėl netinkamų suėmimo ir kalinimo sąlygų nėra svarbūs užtikrinant vienodą teisės

aiškinimą ir taikymą administracinių teismų praktikoje. Pažymėtina, kad tarp domiuojančių bylų neabejotinai gali pasitaikyti ir tokių, kuriose keliamos teisės aiškinimo ir taikymo problemos, todėl atsižvelgiant į tai apeliacijos teisė šioms bylų kategorijoms neturėtų būti uždrausta. Kaip teigia Goda Ambrasaitė-Balynienė, įstatymu uždrausti apeliaciją tam tikrose bylose pavojinga, atsižvelgiant į įvairialypį ir greitai besikeičiantį teisinį reglamentavimą, palyginti neilgą administracinių teismų veiklos laikotarpį ir tik besiformuojančią teismų praktiką daugelyje administracinių sričių (Ambrasaitė, 2006a, p. 45). Taigi, ne itin reikšmingų bylų vienodos teismų praktikos formavimo požiūriu ribojimas kreiptis į LVAT taip pat galėtų būti laikoma viena iš apeliacijos ribojimo prielaidų.

Taigi, atsižvelgiant į tai, jog LVAT yra apeliacinis teismas, kurio funkcija yra užtikrinti vieningą teismų praktiką administraciniuose teismuose, neįtvirtinus ribotos apeliacijos yra rizikuojama, kad minėto teismo sprendimai dėl apkrovos gali prarasti kokybę, o asmenys, kurie siekia pasinaudoti apeliacijos teise bus priversti laukti neproporcingai ilgus terminus. Įvertinus teikiamų įstatymų projektų paketo nuostatas, galima daryti išvadą, kad reguliavimas vis dar turėtų būti koreguojamas. Visgi, tai nepaneigia fakto, kad apeliacijos ribojimas yra būtina priemonė sprendžiant susidariusias problemas administraciniuose teismuose.

Išvados

1. Asmeniui turi būti suteikta galimybė teismo baigiamąjį aktą apskųsti bent vienos aukštesnės instancijos teismui. Šiuo požiūriu, galima pastebėti, jog Lietuvoje numatytas teisminės gynybos reglamentavimas pasižymi itin aukštais standartais lyginant juos su EŽTT, kuris savo praktikoje yra pasisakęs, jog siekiant užtikrinti efektyvią teisę į nešališką ir nepriklausomą teismą, būtina sudaryti galimybę asmeniui ginčyti bet kokį aktą susijusį su jo teisėmis., o tuo tarpu pagal EŽTT praktiką nėra būtina steigti nei apeliacinių, nei kasacinių teismų.
2. Specializuoti administraciniai teismai Europos Sąjungoje greičiau taisyklė, nei išimtis. Iš visų Europos Sąjungos valstybių šiai dienai tik 6 valstybės nėra įsteigusios administracinių teismų. Atsižvelgdamos į sukauptą teismų praktiką ir teisminės sistemos specifiką, valstybės turi teisę spręsti, ar yra poreikis atskirti administracinius teismus nuo bendrosios kompetencijos teismų ir jei taip, kokia, t. y. dviapakopė, ar triapakopė (arba mišri) administracinių teismų sistema užtikrina šių valstybių teisminės sistemos stabilumą. Taigi, šiai dienai turime 21 valstybę, kuri yra įsteigusi savarankiškus administracinius teismus, ar jų sistemas, nors minėtų teismų sistemos instancinių pakopų požiūriu yra skirtingos.
3. Kasacijos funkcijos – užtikrinti teismų praktikos vienodumą bei užtikrinti teisėto ir pagrįsto sprendimo priėmimą konkrečioje byloje. Nors LAT ir LVAT, kaip aukščiausios instancijos teismai, pasižymi vienodos teismų praktikos formavimo

funkcija, neįmanoma nepastebėti, kad LVAT tenkantis darbo krūvis kur kas didesnis, o tai sąlygoja prastesnę darbo kokybę bei apsunkina tinkamą pagrindinės funkcijos, vienodos administracinių teismų praktikos formavimo, įgyvendinimą. Tokį skirtumą lemia dvipakopė administracinių teismų struktūra, kurios aukščiausia teisminė instancija – LVAT.

4. Nėra poreikio steigti kasacijos instanciją administraciniame procese. ABTĮ įtvirtina proceso atnaujinimo galimybes, kurios tam tikrais atvejais persipina su CPK numatytais kasacinio skundo pagrindais. Nors atnaujinimo pagrindai praktikoje taikomi itin retai, tačiau tokiu atveju, jei šiais užslėptais „kasacijos“ pagrindais administraciniame procese būtų pasinaudota, byla administraciniuose teismuose būtų nagrinėjama trečią kartą.
5. Lietuvos administracinio proceso reglamentavimas, kaip ir bet kuris kitas, nėra tobulas. Jau kuris laikas bylų skaičius administraciniuose teismuose tik didėja, o šių bylų nagrinėjimo trukmė ilgėja. Vienas iš būdų šiai problemai spręsti – riboti bylų patekimą į LVAT. Kita vertus, kyla grėsmė, kad šiuo metu siūlomas apeliacijos ribojimo reglamentavimas gali neproporcingai apsunkinti asmens pasinaudojimą apeliacijos teise, todėl yra koreguotinas.
6. Nors dėl apeliacijos ribojimų yra išreikšta nemažai abejonių, reikėtų pažymėti, kad šio instituto įtvirtinimas Lietuvoje yra reikalingas. Be to, galima išskirti apeliacijos ribojimo prielaidas, kurios pateisintų šios reformos galimybę. Tokiomis prielaidomis laikytinos: didelis paliekamų nepakeistų pirmosios instancijos teismo sprendimų skaičius, ikiteisminis ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka, dominuojančių bylų LVAT mažareikšmiškumas vieningos praktikos formavimo požiūriu.

Literatūros sąrašas:

Teisės norminiai aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas (2002). *Valstybės žinios*, Nr. 36-1340.
3. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 13308; 2000, Nr. 85-2566 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
4. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 78, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo bei įstatymo papildymo 115(1) ir 138(1) straipsniais įstatymo projektas (2019). 19-6747(5).
5. Teikimas dėl įstatymų projektų (2019). 19-6754(5).

Specialioji literatūra:

6. Vėlyvis, S., Abromavičienė, G. (2006). Kai kurios teisės kreiptis į teismą bendrosios sąlygos. *Jurisprudencija*, 2 2006 (80), 123-133.

7. Abramavičius, A. (2009). Teisė į teisminę gynybą Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Jurisprudencija*, 3(117), 21-40.
8. Beinoravičius, D. ir kt. (2012). *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
9. Deviatnikovaitė, I. (2017). *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
10. Ambrasaitė-Balynienė, G. (2007). Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai. Iš: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis 3 (13)*, 276-286.
11. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2016). Administracinio proceso modelio paieška Lietuvos teisės moksle. Iš: Paužaitė-Kulvinskienė, J. ir Ragauskas, P. (red.), *Ketvirtis amžiaus tiriant ir reformuojant Lietuvos teisinę sistemą*. Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius: VŠĮ akademinė leidyba, 343-382.
12. Paužaitė-Kulvinskienė, J. (2005). *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia.
13. Ambrasaitė, G. (2006a) Apeliacija administraciniame procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą ribojimo galimybės. *Jurisprudencija*, 6 (84), 41-47.
14. Paškevičienė, L. (2018). Asmens teisės kreiptis į teismą įgyvendinimas administraciniuose teismuose ikiteisminio ginčų nagrinėjimo reguliavimo aspektais. Iš: *Dabarties iššūkiai teismams užtikrinant žmogaus teises*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 206-249.
15. Ambrasaitė, G. (2006b). Apeliacija administraciniame procese: pagrindinės reformos kryptys. *Jurisprudencija*, 4 (82), 13-20.

Teismų praktika:

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija:

16. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje de la Pradelle prieš Prancūziją.
17. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. gruodžio 4 d. sprendimas byloje Bellet prieš Prancūziją.
18. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. rugsėjo 5 d. sprendimas byloje Platakou prieš Graikiją.
19. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. vasario 18 d. sprendimas byloje Andrejeva prieš Latviją.
20. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje Cudak prieš Lietuvą.
21. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2013 m. sausio 9 d. sprendimas byloje R. P. ir kiti prieš Jungtinę Karalystę.
22. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. birželio 26 d. sprendimas byloje Momcilovic prieš Kroatiją.
23. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. kovo 15 d. sprendimas byloje Naït-Liman prieš Šveicariją.

24. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. balandžio 5 d. sprendimas byloje Zubac prieš Kroatiją.
25. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2020 m. birželio 13 d. sprendimas byloje Sanofi Pasteur prieš Prancūziją.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija

26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas byloje Nr. 30/98-13/99. *Valstybės žinios*, 54-1587.
27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 69-2832.
28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d.. nutarimas. *Valstybės žinios*, 24-1004.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d.. nutarimas byloje Nr. 7/03-41/03-40/04-46/04-5/05-7/05-17/05. *Valstybės žinios*, 7-254.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 102-3957.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 130-4910.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas byloje Nr. 2/2012-12/2012-9/2013. *Valstybės žinios*, 73-3679.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 18423.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencija

34. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. gegužės 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3k-3-219/2009.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija

35. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2593- 575/2016.
36. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1642-556/2016.
37. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. lapkričio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1640-556/2017.

Kita literatūra:

38. The Council of State of Belgium (2018). Administrative justice in Europe. p. 18 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium_en.pdf [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
39. Giustizia-amministrativa.it. *The functions of Administrative Justice* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/web/guest/funzioni-della-giustizia-amministrativa> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].

40. E-justice.europa.eu. *Specializuoti teismai* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-at-lt.do?init=true&member=1 [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
41. Oikeus.fi. *Finnish courts* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index.html> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
42. Justice.public.lu. *Administrative jurisdictions* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/jurisdictions-administratives.html> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
43. Rechtspraak.nl. *Special tribunals* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/Pages/Special-Tribunals.aspx> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
44. Sodisce.si. *Court system* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.sodisce.si/sodisca/sodni_sistem/ [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
45. The Supreme Court of Cyprus (2018). *Administrative justice in Europe*, p. 5-6 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/cyprus/cyprus_en.pdf?fbclid=IwAR1jY3pM2O8SXD8Bjr4sKfADSdw7vP_5Da6EdGppQ4ySOIUWC5YvyL8Cks [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
46. Kohus.ee. *Estonian Court System* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.kohus.ee/en/estonian-courts/estonian-court-system> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
47. Report for Spain. *Administrative justice in Europe*, p. 15-16 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf?fbclid=IwAR25d4imBGCZibGekuAn1byvCORxhHdApf85N46WaRUmo5vPRCEXgCw1MHE [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
48. Adjustice.gr. *The Council of State* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/SteEn?_adf.ctrlstate=ewpa81ela_25&_afrLoop=20981019434727615#!%40%40%3F_afrLoop%3D20981019434727615%26_afrLoop%3Dtae761emw_46 [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
49. Domstol.se. *Administrative courts* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/forvaltningsdomstolar/> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
50. Bverwg.de. *Structure of administrative jurisdiction* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.bverwg.de/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
51. Lietuvos teismai (2018). *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 – 2021 m. strateginis veiklos planas* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lvat.lt/doclib/u0-71v2rtdcdu25jcg56y79xj27h9a956> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
52. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (2020). *Metinis informacinis pranešimas 2019 m.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lat.lt/doclib/i0dxdpetabos9q1trspvg53fvjte99z1> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
53. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2020). *2019 metų veiklos apžvalga* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2020/03/metinis-pranesimas_2019_final.pdf [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].

54. Lietuvos teismai (2020). *Veiklos rezultatai 2019 m.* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.teismai.lt/data/public/uploads/2020/03/teismai2020.pdf> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
55. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas(2018). *2017 metų veiklos apžvalga* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/03/metinis-2017.pdf> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
56. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2019). *2018 metų veiklos apžvalga* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://www.lvat.lt/doclib/sxqi7o7klukprujhd9157r2f7r-z65y5r> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 1 d.].
57. Teisė.pro. *Ribotos apeliacijos modelis administraciniame procese – iššūkis (ne)įmanomas?* [interaktyvus] (modifikuota 2019-06-02). Prieiga per internetą: <http://www.teise.pro/index.php/2019/06/02/ribotos-apeliacijos-modelis-administraciniame-procese-issukis-neimanomas/> [žiūrėta 2020 m. gruodžio 4 d.].
58. Regionu.teismai.lt. Regionų apygardos administracinis teismas. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <https://regionu.teismai.lt/veikla/apie-teisma/39> [žiūrėta 2020-12-04].