

VILNIUS UNIVERSITY

AUDRONĖ GEDMINTAITĖ

THE PRINCIPLE OF THE PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN
PUBLIC LAW

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01S)

Vilnius, 2016

The doctoral dissertation was prepared during the period of 2010 – 2015 at Vilnius University.

Scientific supervisor – Assoc. Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, social sciences, law – 01S)

The doctoral dissertation will be defended at the Law Research Council of Vilnius University.

Chairman of the Council – Prof. Habil. Dr. Vytautas Nekrošius (Vilnius University, social sciences, law – 01S).

Members:

Prof. Dr. Egidijus Šileikis (Vilnius University, social sciences, law – 01S);

Assoc. Prof. Dr. Skirgailė Žalimienė (Vilnius University, social sciences, law – 01S);

Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, social sciences, law – 01S);

Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Siekmann (Goethe University Frankfurt, social sciences, law – 01S).

The doctoral dissertation will be defended at the public meeting of the Law Research Council on 5th February, 2016 at 12:00, JR4 Hall of Vilnius University Faculty of Law.

Address: Saulėtekio al. 9, Building I, LT-10222 Vilnius, Lithuania.

The summary of doctoral dissertation was distributed on 23rd of December, 2015.

The doctoral dissertation is available for review at the library of Vilnius University and the website of Vilnius University: www.vu.lt/lt/naujienos/ivykiu-kalendorius

VILNIAUS UNIVERSITETAS

AUDRONĖ GEDMINTAITĖ

TEISĖTŲ LŪKESČIŲ APSAUGOS PRINCIPAS VIEŠOJOJE TEISĖJE

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2016

Disertacija rengta 2010–2015 metais Vilniaus universitete

Mokslinė vadovė – doc. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S)

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas – prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S).

Nariai:

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S);

Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Siekmann (Frankfurto Gėtės universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2016 m. vasario 5 d. 12 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto JR4 auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2015 m. gruodžio 23 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje ir VU interneto svetainėje adresu: www.vu.lt/lt/naujienos/ivykiu-kalendorius

TABLE OF CONTENTS

Introduction.....	6
Scientific relevancy of the research and its theoretical and practical significance	8
<i>The theoretical significance of the research.</i>	11
<i>The practical significance of the research.</i>	12
Object of the research	13
The objective	15
Hypothesis.	15
Statements to be defended	16
The review of the researches on the subject-matter	17
Methodology of the research	20
The structure of the dissertation and its content	22
<i>The First discussion section</i>	22
<i>The Second discussion section</i>	23
<i>The Third discussion section</i>	24
Conclusions.....	27
Author's publications related to the subject of the dissertation	30
Papers on the subject presented by the author at the scientific conferences and other events.....	30
Information about the author	30
Disertacijos reziumė	32
Išvados	43
Autorės mokslinių publikacijų disertacijos tema sąrašas	46
Autorės pranešimai, pristatyti tarptautinėse mokslinėse konferencijose ir seminaruose ..	46
Autorės gyvenimo, mokslinės, kūrybinės veiklos aprašymas	46

Introduction. While the trust in certain state authorities is currently undergoing a time of crisis¹, the protection of legitimate expectations which is aimed at ensuring legal certainty to private parties² gains particular importance. This doctrine states that the public authorities are bound by the obligations they undertake and any individual who has reasonably relied on them should not suffer disproportionate adverse repercussions.

Following a formal recognition of the principle of the protection of legitimate expectations in the case-law of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in 2001³, its forthcoming impact on the activities of public institutions and on the extent of protection of individual rights could not be predicted at a time with certainty. In 2001 – 2005⁴ the initial application of the principle of the protection of legitimate expectations in the case-law was rather limited and cautious. However, recently the doctrine has been developing rapidly and now is one of the most important criteria for the review of legality of both regulatory acts and administrative decisions⁵. As it appears from the case-law, the parties to the dispute allege the violation of legitimate expectations more and more frequently. This principle has become a fundamental legal measure for the individuals in a situation in which their rights and legal interests are affected due to the changes of social or economic policy. Moreover, the courts also rely on the principle at issue as a useful tool for interpretation of the law *ex officio*.

This great importance of the protection of legitimate expectations may be explained by the special characteristics of the doctrine. The principle of the protection of legitimate expectations may ensure two goals that may appear divergent, i.e. the stability and dynamism of law. Indeed, the most recent national case-law, which encompasses an incredibly wide range of legal relationships (starting with austerity measures in the

¹ This statement is presupposed by the results of the public opinion poll on the Trust in certain public bodies carried out by Vilmorus and published in the daily Lietuvos rytas in 2006–2013.

² CALMES, S. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*. Paris: Dalloz, 2001, p. 9.

³ The Constitutional Court of the Republic of Lithuania. *Ruling of 12 July 2001*. *Valstybės žinios*, 2001, No. 62-2276; amendment – 2001, No. 80.

⁴ The start of the period under the review has been set with regard to the introduction of the principle at issue by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania in 2001 and the first references to the principle of the protection of legitimate expectations in the case-law of other domestic courts (Data of Judicial Information System of Lithuania LITEKO. Online at <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/detalipaieska.aspx>) [as of 27 November 2013].

⁵ For example, in 2002–2005 the Supreme Administrative Court of Lithuania has relied on the principle of the protection of legitimate expectations in average fifteen times per year. Meanwhile, in the following years the references to the principle of the protection of legitimate expectations have increased more than seven times in average (Data of Judicial Information System of Lithuania LITEKO. Online at <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/detalipaieska.aspx>) [as of 27 November 2013].

implementation of social policy, the right to restoration of the property rights, and ending with investments of undertakings in renewable sources of energy etc.), illustrates how complex the application of the doctrine at issue is. There is no reason to think that the compliance with obligations undertaken by public bodies, even taking into account dynamism of social relationships, is an ephemeral problem and the number of cases where one relies on the protection of legitimate expectations is about to reduce. This assumption is not supported by the jurisprudence of the European Court of Human Rights (hereinafter the ECtHR) either. In cases lodged against Lithuania the ECtHR has revealed a whole series of problematic issues arising from the failure to respect legitimate expectations and on numerous occasions has emphasised that the principle of good governance together with the legal imperative at issue may impose on the authorities an obligation to act promptly and consistently⁶.

Despite the fact that the courts have recently put particular emphasis on the imperative of the protection of legitimate expectations, the contours of its application remain uncertain. One can note that the application of the imperatives derived from the protection of legitimate expectations has not yet become a coherent doctrine. Due to this, in certain cases the application of the protection of legitimate expectations may even seem as some sort of *judicial empathy* towards private parties. Having regard to its special function, a consistent application of the protection of legitimate expectations is indeed a challenging and complex task to the national courts.

Against this relevant and problematic background, the research aims to assess the application of the protection of legitimate expectations in public law in a comprehensive and systematic manner. This certainly calls for a holistic (cumulative) approach that explores the aims of the principle of the protection of legitimate expectations, its content, and patterns of application in the principal fields of law, including the legislative procedures, administrative and judicial practices. It should be noted that the analysis of this kind enables not only to discuss the core characteristics of the protection of

⁶ The European Court of Human Rights. *Judgment of 12 November 2013 in the case of Pyrantienė v. Lithuania*, application No. 45092/07; *Judgment of 10 December 2013 in the case of Nekvedavičius v. Lithuania*, application No. 1471/05; *Judgment of 6 March 2003 in the case of Jasiūnienė v. Lithuania*, application No. 41510/98; *Judgement of 27 May 2014 in the case of Albergas and Arlauskas v. Lithuania*, application No. 17978/05; *Judgment of 14 October 2014 in the case of Paplauskienė v. Lithuania*, application No. 31102/06; *Judgment of 21 October of 2014 in the case of Digrytė Klībavičienė v. Lithuania*, application No. 34911/06.

legitimate expectations in national legal order but also illuminates the approach of the public authorities to the protection of individual rights in Lithuania.

Scientific relevancy of the research and its theoretical and practical significance. It is apparent from conceptually rich national case-law on the matter that the principle of the protection of legitimate expectations has gained a fundamental importance in the sphere of public law and is regarded as a legal category of equal standing to other constitutional legal imperatives such as the principles of equity, proportionality, legality, legal certainty, the precept of reasonableness, and others. Even though the doctrine of the protection of legitimate expectations is regarded as a relatively new category in national public law, its impact has proved to be wide and far-reaching.

The relevancy of the principle under consideration regarding the legality of regulatory acts is confirmed by its frequent application in the constitutional jurisprudence. The Constitutional Court has delivered around one hundred rulings⁷ where references to the principle of the protection of legitimate expectations are made. In one fourth of these cases the application of the principle of the protection of legitimate expectations together with other constitutional legal imperatives led to the conclusion that certain national legislative or regulatory provisions were not in compliance with higher-ranking legal rules. More than a decade later one can determine concrete legal imperatives derived from the principle of the protection of legal expectations concerning the legislative practice; however, they have not been discussed yet in a comprehensive manner.

The importance of the legal imperative at issue is even more apparent in the sphere of public administration which is regarded as a classic field of its application. The principle of the protection of legitimate expectations has prompted to improve the quality of administration throughout Europe. In this regard, one can mention the European Code of Good Administrative Behaviour⁸ endorsed by the European Parliament. It expressly establishes that the official shall respect the legitimate and reasonable expectations that members of the public have in light of how the institution

⁷ Data of the legal search engine *Infoplex*. Online at <http://www.infolex.lt/tp/> [as of 5 March 2014].

⁸ The European Parliament. *Article 10(2) of the European Code of Good Administrative Behaviour*. Online at <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/lt/3510/html.bookmark;jsessionid=C42A48921D39E0318B571F0F2082FE22#/page/1> [as of 30 September 2014].

has acted in the past. It also orientates the whole course of administrative procedure since it puts the public authority under obligation to act in a consistent manner. Moreover, the impact of the legal imperative at issue is fundamental when the public body decides to correct its mistakes, *inter alia* to revoke final administrative decisions⁹. In spite of this, the aforementioned matters are rarely directly associated with the imperatives derived from the principle of the protection of legitimate expectations and this can have an adverse effect on the extent of the protection of individual rights.

As it transpired from the increasing number of administrative cases where one alleges the violation of legitimate expectations, the doctrine at issue has also gained a central role in the judicial practice. The case-law of national courts regards the protection of legitimate expectations as a general principle of law. It is one of the frequently invoked criteria in regard of which the court reviews the legality of the activities carried by the public administration. In this context, the attention should be drawn to the fact that it is not rare for the courts to rely on the application of the protection of legitimate expectations in so called hard cases where the law, especially legal acts do not lead to the only correct answer. This may even result in applying the judicial protection of legal expectations *contra legem*. Under these circumstances, the application of the protection of legitimate expectations shall be neither too formal nor too liberal. However, manifestations of both of those two approaches can occur if the purpose of the principle, its content, relation to the other interlocking principles of law, and the methodology for establishing the violation of legitimate expectations are not comprehended fully.

As have been illustrated by the case-law of the ECtHR, ensuring individual rights and the adequate protection of legitimate expectations has not been an easy task for national courts. The protection of legitimate expectations guaranteed by the European Convention on Human Rights has gained a personal dimension for Lithuania following the judgments of ECtHR in the cases of *Pyrantienė*¹⁰, *Nekvedavičius*¹¹, *Jasiūnienė*¹²,

⁹ The term revocation shall be read as meaning an act by which the public authority on its own motion annuls previously adopted final administrative decision. Revocation of an administrative act is itself an administrative act, to which the substantive and procedural principles are fully applicable. See Europos Taryba. *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys teisės principai*. Translated by G. Ambrasaitė, V. Balynas and E. Krivka. Edited by V. Valančius. Vilnius: Justitia, 2004, p. 35.

¹⁰ The European Court of Human Rights. *Judgment of 12 November 2013 in the case of Pyrantienė v. Lithuania, application No. 45092/07*.

*Albergas*¹³, *Digrytė Klibavičienė*¹⁴, *Paplauskienė*¹⁵, and others¹⁶. This makes a sound body of the case-law on the matter and, accordingly, it should be assessed what impact these cases have (or ought to have) on the development of the doctrine of the protection of legitimate expectations in domestic law.

In the context of this research, it is equally important to refer to the doctrine of the protection of legitimate expectations as it has been developed by the Court of Justice of the European Union (hereinafter the CJEU). Even though it is not suggested that the EU law should be viewed as a common denominator, it nevertheless could encourage the exchange of good practices and thus strengthen the integration process.

The fact that the protection of legitimate expectations has reached its peak of relevancy is also confirmed by the difficult background of social and economic policy. The austerity measures which were undertaken by the state to overcome the economic crisis in 2008 – 2012 are one of the most apparent factors that prompted the development of the legal imperative at issue. In this regard, one should also note the cases concerning the restitution of property rights and its final stages which have increased the tension between the protection of subjective rights and general interest. Even though these examples are representative, they are only few pieces capturing a bigger picture, i.e. the fact that the mutual trust between public institutions and individuals is adversely affected. As has been also pointed out by few scholars in Lithuania, the lack of legal stability and random amendments to the legal regulation, which are based on purely political motives or private interests of small groups, are very detrimental to the state under the rule of law¹⁷. Given the fact that the principle of the protection of legitimate

¹¹ The European Court of Human Rights. *Judgment of 10 December 2013 in the case of Nekvedavičius v. Lithuania*, application No. 1471/05.

¹² The European Court of Human Rights. *Judgment of 6 March 2003 in the case of Jasiūnienė v. Lithuania*, application No. 41510/98.

¹³ The European Court of Human Rights. *Judgement of 27 May 2014 in the case of Albergas and Arlauskas v. Lithuania*, application No. 17978/05.

¹⁴ The European Court of Human Rights. *Judgment of 21 October of 2014 in the case of Digrytė Klibavičienė v. Lithuania*, application No. 34911/06.

¹⁵ The European Court of Human Rights. *Judgment of 14 October 2014 in the case of Paplauskienė v. Lithuania*, application No. 31102/06.

¹⁶ The European Court of Human Rights. *Decision of 30 June 2009 in the case of Shub v. Lithuania*, application No. 17064/06; *Decision of 5 December 2002 in the case of The Synod College of the Evangelical Reformed Church of Lithuania v. Lithuania*, application No. 44548/98.

¹⁷ URMONAS, A. Administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidos makroteisiniame lygmenyje. In *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*: collective research monograph. Edited by V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 96, 101; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administraciniai*

expectations is essentially aimed at strengthening the trust in public authorities, it is undoubtedly expedient to have a closer look at what solutions this principle may offer.

Against this relevant and problematic background, a comprehensive analysis of the application of the principle of the protection of legitimate expectations can be seen as a positive and meaningful direction of legal research.

The theoretical significance of the research. This research seeks to join the tendency of the legal science in Lithuania to explore the application of the constitutional principles of law as legal parameters founded on the fundamental values¹⁸.

Even though the academic interest in the protection of legitimate expectations recently has been increasing, a comprehensive theoretical research thereof has not yet been carried out. The relevancy of the legal imperative at issue is illustrated by a limited number of publications in legal journals and papers presented at the scientific conferences in Lithuania and abroad¹⁹. However, today the legal doctrine in Lithuania has not provided any comprehensive research at a theoretical level or any contextual attitude which could illustrate the application of the principle at issue in the spheres of legislative procedure, public administration, and administration of justice. This may be seen as a gap in the legal studies on the general part of the public law. This is even more so having regard to the fact that the legal imperative at issue which aims to promote the trust in public authorities is at the core of the relationships between public administration and individuals and in this sense can undoubtedly be regarded as a genuine principle of public law²⁰.

It should be pointed out that the study on the protection of legitimate expectations as a general principle of law is one of those areas of research that has a chance to stand the test of time. It is suggested that the study of the application of the protection of

teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 124; ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: interesų veiksnys įstatymų leidyboje. *Teisė*, 2010, t. 74, pp. 40–42.

¹⁸ This trend has, first of all, been noted by A. Andruškevičius. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: interesų veiksnys <...>, p. 33.

¹⁹ In this regard one can note International scientific law conference *The Challenges of Economic Crisis to Human Rights* hosted by Vilnius University on 10 – 11 October 2014 in Vilnius; International scientific law conference *Public Interest versus Legitimate Expectations* hosted by the Law Institute of Lithuania on 12 September 2014 in Vilnius; International scientific law conference *The Protection of Legitimate Expectations under Administrative Law* hosted by Bergensis Universitas (Norway) in collaboration with Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law on 11 – 12 October 2012 in Bergen.

²⁰ This statement is justified, first of all, by the analysis of the genesis and purpose of the legal imperative at issue.

legitimate expectations can enable a better understanding of the current content of public law and it can be carried out almost outside the scope of the legal provisions enshrined in the legal acts which are particularly sensitive to certain amendments. Having said that, it should also be admitted that the scope and content of any principle of law are defined by the case-law of domestic courts which at times can be seen as very dynamic; nevertheless, taking into account the fundamental nature of the principle at issue, it is unlikely that its significance is going to reduce.

In addition to this, it is suggested that the study, which explores the application of the principle in the sphere of regulatory and individual legal acts, and also encompasses the legal issues arising in theory and in practice, can be of relevance to the forthcoming legal researches. It is hoped that it contributes to the better understanding of other closely related spheres of law and is capable to encourage further academic discussions.

The practical significance of the research. The results of the study, first of all, are of particular relevance to the domestic courts while applying and interpreting law. The study presents a contextual approach to the case-law regarding the protection of legitimate expectations which has been developed by the national courts for over a decade now. This in turn shall contribute to the coherent application of the principle at varying legal relationships and also to the resolution of situations in which several principles compete. In addition to this, the study attempts to place the approach developed by national courts within the supranational background and the main tendencies in European public law²¹. It is suggested that in order to avoid certain deviations and tensions presupposed by the pluralism of European legal systems, the national case-law should not be developed in isolation. Therefore, the study not only presents briefly the approaches formulated by the ECtHR and the CJEU but also attempts to assess their impact on the national legal order. This also contributes to the

²¹ The term European public law (*Ius Publicum Europaeum*) refers to the common law system that consist of various interrelated and independent international and national components. These components refer to the EU law, the case-law of the ECtHR, and the various corpora of national public law. For further reading, see BOGDANDY, A. Constitutional Law: A Contested Domain. In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Edited by M. Rosenfeld, A. Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 34. On the concept of this term and its contours see PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Ius Publicum Europaeum ir Lietuvos administracinės teisės tradicija*. Paper, presented on 29 of January, 2014 at the scientific-practical conference hosted by the Supreme Administrative Court of Lithuania; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Ius Publicum Europaeum: būtinybė tarp europinio integralumo ir nacionalinio identiteto?* Presentation delivered on 24th of September, 2013 at scientific law conference *Konstitucionalizmas supranacionalinėje ir nacionalinėje teisėje* hosted by Vilnius University.

effective compliance with the international obligations and in turn to the prevention of possible violations.

The results of the research may also be relevant to the development of effective and consistent legal regulation that is justified by comprehensive approach to the protection of legitimate expectations. Whilst making certain proposals to the legal regulation is not a direct task of the research, the balanced legal regulation is always pertinent. Thus, the study aims to evaluate the legal regulation regarding the protection of legitimate expectations and, where appropriate, to propose alternative solutions concerning necessary amendments.

Finally, it can also be noted that any individual seeking the annulment of the regulatory legal act or individual administrative decision may allege the infringement of the principle of the protection of legitimate expectations. Therefore, the study, exploring the coverage of the principle and what individuals concerned may reasonably expect in a situation in which the institution has caused them to entertain legitimate expectations, also contributes to the promotion of the protection of individual rights.

Object of the research. The object of this study is the legal relationships arising between public authority and private parties in implementation of the principle of the protection of legitimate expectations. The study explores the objective, functions and the development of the principle of the protection of legitimate expectations, its relation to other principles of law, the requirements drawn from the principle at issue, and the main characteristics of the implementation of the principle in the spheres of legislative procedures, public administration, and administration of justice.

The study is undertaken against the background of national law and partly supranational law. It should be emphasized that the primary focus of the study is on the characteristics of the protection of legitimate expectations in the legal system of Lithuania. Accordingly, the study researches the protection of legitimate expectations in the case-law developed by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and by the courts of final instance as bodies charged with the duty to form uniform practice. A detailed analysis of the case-law of the ECtHR and the CJEU is not the main object of this study and is referred to for the purposes of the presentation of relevant international

background. That context enables to identify whether the compliance of domestic law with the supranational law is problematic.

The focus of the research is placed on the matters falling under the substantial law. In that context, one should note that the scope of the research is not limited by particular fields of public law and includes general and the most common (typical) situations in which the question of the protection of legitimate expectations may arise. This wide scope of the research is justified by the nature of the legal imperative at issue. The scope of the principle of the protection of legitimate expectations is universal and it is acknowledged in a great variety of cases arising in the sphere of public law. A selective choice of particular categories of cases could pose danger to the accuracy of the results of the research and preclude the findings whether the legal imperative at issue has any specific characteristics in any particular sphere of social relations.

The protection of legitimate expectations in applying the administrative liability including economic sanctions does not fall into the object of this study. Such matters are discussed briefly only inasmuch as the objective and the tasks of the research require. The decision to exclude the matter from the scope of the study is justified by the fact that the protection of legitimate expectations which is usually followed by the rule *lex retro non agit* has certain peculiarities. Given the nature of the infringements in question and the degree of severity of the ensuing penalties, the economic sanctions may fall into a wider scope of sanctions of criminal nature and this requires the application of particular rules and principles common to criminal law²².

It should also be noted that this study does not explore the application of the principle of legitimate expectations in the context of administrative proceedings since it is not possible within the confines of this study to consider all the varied instances in which the concept of legitimate expectations has been used. This could also fall within the ambit of a separate research (or part thereof).

²² The European Court of Human Rights. *Judgment of 27 September 2011 in the case of A. Menarini Diagnostics Srl v. Italy*, application No. 43509/08; The European Court of Justice. *Judgment of 8 July 1999 in the case of Hüls v. Commission*, C-199/92P, ECR. I-4287, 150 p.; The Supreme Administrative Court of Lithuania. *Judgment of 1 March in administrative case No. A502-1668/2012; Decision of 23 March 2005 in administrative case No. A15-39/2005; Judgment of 3 February 2006 in administrative case No. A248-749/2006.*

The objective of the study is to explore in a comprehensive manner the implementation of the principle of the protection of legitimate expectations in relevant legal regulation and the case-law of national courts, and to review legal doctrine related to these matters; to establish the tendencies of the development and legal issues surrounding them (in regard of whether the rules on the application of the principle in the spheres of legislative proceedings and the case-law are (or have yet to be) sufficiently developed); to assess the impact of the principle of legitimate expectations on the balance of the legal relationships and on the scope of the protection of individual rights.

In order to achieve this objective, the research is guided by the following **tasks**:

1) To explore the evolution of the principle of the protection of legitimate expectations, its principal characteristics, to reveal its purpose, functions and relation to other interlocking legal imperatives.

2) To identify the situations in which the principle at issue binds the legislative bodies and the requirements drawn from that principle, i.e. what imperatives it presupposes to the legislator and other law-making bodies and what difficulties the compliance with these imperatives raises.

3) To explore how the principle of the protection of legitimate expectations binds the authorities of public administration in the sphere of individual legal acts and to assess whether the current legal regulation is effective in ensuring the protection of legitimate expectations, and, where appropriate, suggest certain amendments for the improvement of the legal regulation in force.

4) To analyse the test (the methodology) applied by the domestic courts for establishing the infringements of legitimate expectations and to ascertain its reliability, to identify the main factors which are taken into account as regards the application of the test and to determine whether the infringement of legitimate expectations requires the application of judicial measures of particular nature.

5) To reveal the principal characteristics of the protection of legitimate expectations in European public law and to assess its impact on the development of the principle at issue in national legal order.

Hypothesis. The national legal regulation implementing the principle of the protection of legitimate expectations and its judicial application are in accordance with

the trends of the European public law and they are sufficiently developed in order to ensure the balance of legal relationships which has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole.

Statements to be defended:

1. The impact of the principle of the protection of legitimate expectations, the development of which is attributed to the judiciary, is wide and far-reaching, encompassing both the regulatory and individual legal acts. Whilst ensuring the legal stability and the dynamic approach to the law, this principle preserves the consistency of the legal system and improves the protection of individual rights in legal relationships between private parties and institutions of public authority.

2. The obligations undertaken by the state and the good faith of individual concerned shall be regarded as core features in the formation and protection of legitimate expectations.

3. Having established that an applicant entertains legitimate expectations, the question whether they deserve protection should be considered in an accommodation of competing interests. The legal protection of legitimate expectations depends on non-exhaustive list of criteria, i.e. the general interest, the nature of the assurances made by the public authority, the behaviour of the person concerned, the length of the period during which the person entertains legitimate expectations, the impact of the resolution of the dispute to third parties, etc.

4. In the case-law of national courts the concept of legitimate expectations is interpreted in an extensive manner. The legitimacy of the expectation in question and its legal protection are not determined by the legitimacy of its source. Even though the basis of legitimate expectations is generally the legal acts compatible with the law, under exceptional circumstances the law protects and defends the legitimate expectations of *bona fide* individuals who had reasonably relied on the legal acts that were subsequently declared to be contrary to the law.

5. In application of the principle of the protection of legitimate expectations the domestic case-law applies all the core features of the protection of legitimate expectations developed by the supranational courts; however, currently the extent of the protection of individual rights is not the same.

The review of the researches on the subject-matter. Despite the fact that the category of legitimate expectations was introduced to the case-law of domestic courts over a decade ago, the amount of research on the matter has not been extensive. Nevertheless, recently the protection of legitimate expectations is starting to awaken stronger academic curiosity and gradually is receiving increased consideration. In the legal science of Lithuania certain studies have been carried out on the principle at issue regarding its aspects in the constitutional law²³; general administrative law²⁴; administrative proceedings²⁵ and specialized areas of public law, e.g. social security²⁶, territorial planning²⁷. It should be noted that in the legal literature it is not rare to explore the principle of the protection of legitimate expectations in the legal order of the EU law²⁸. This direction of legal studies is in line with the prevailing trend peculiar to the European public law where the doctrine of legitimate expectations is mostly analysed on

²³ ŠILEIKIS, E. Teisėtų lūkesčių principas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2010, No. 3, pp. 236–255; ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. Teisinio saugumo principas ir Lietuvos Respublikos Konstitucija. In *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*: collection of publications. Edited by E. Kūris ir E. Masnevaitė. Klaipėda: Lietuvos notarų rūmai, 2012, pp. 136–155; KARGAUDIENĖ, A. Teisėtų lūkesčių (apsaugos) principas. In *Viešosios teisės tyrimai: de jure ir de facto problematika*: scientific study. Edited by G. Mesonis. Vilnius: Leidykla MES, 2013, pp. 126–140; KARGAUDIENĖ A. *Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui*: the summary of dissertation. Social sciences, law – 01S. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007; BAKAVECKAS, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: Bendroji dalis*: textbook of Mykolas Romeris University. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, pp. 241–243.

²⁴ PRANEVIČIENĖ, B. Teisėtų lūkesčių principo esmė ir teisėtų lūkesčių apsaugos galimybės administraciniuose teismuose. In *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*: collective research monograph. Edited by V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, pp. 213–227; PRANEVIČIENĖ, B. The Concept of Legitimate Expectations and Problems of Implementation of the Principle of Legitimate Expectations in Lithuania. *Administrative un Kriminala Justicija, Latvijas Policijas akademijas zinātniski teoretisks žurnāls*, 2007, No. 3, pp. 50–60; BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*: textbook. Vilnius: Leidykla MES, 2012, pp. 112–116.

²⁵ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*: research monograph. Vilnius: Justitia, 2005, pp. 143–147.

²⁶ TAMINSKAS, A. Galimybės riboti įgytąsias socialines teises interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2010, No. 2, pp. 150–165; VAIČAITIS, V. Teisė į pensiją ir Konstitucinio Teismo praktika. *Teisė*, 2010, t. 77, pp. 34–49; VAIČAITIS, V. What was decided by Lithuanian Constitutional Court in favour of pensioners. *Teisė*, 2003, t. 49, pp. 124–133; BITINAS, A. Socialinė apsauga Europos Sąjungoje: pensijų sistemų modernizavimas. Vilnius: Leidykla MES, 2011, pp. 33–36; PETRYLAITĖ, V. *Pamatiniai socialinės apsaugos teisės principai*: dissertation. Social sciences, law – 01S. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012.

²⁷ PRANEVIČIENĖ, B., MIKALAUSKAITĖ-ŠOSTAKIENĖ, K. Guarantee of Principles of Legitimate Expectations, Legal Certainty and Legal Security in the Territorial Planning Process. *Jurisprudencija*, 2012, t. 19(2), pp. 643–656.

²⁸ PRANEVIČIENĖ, B. Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje. *Jurisprudencija*, 2007, t. 6(96), pp. 43–49; ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. Teisinio saugumo principas ir Lietuvos Respublikos Konstitucija. In *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*: collection of publications. Edited by E. Kūris ir E. Masnevaitė. Klaipėda: Lietuvos notarų rūmai, 2012, pp. 136–155; VALANČIUS V., KAVALNĖ, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*: research monograph. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2009, pp. 101–113.

the basis of the case-law developed by the CJEU²⁹. Meanwhile, the national studies on the features of the protection of legitimate expectations in the application of the European Convention of Human Rights are in particularly rare³⁰.

Even though the insights provided to the date are without a doubt a solid basis to explore the topic further, it is still true to say that the protection of legitimate expectation has not been given all the academic attention it deserves. In this context, it can be noted that the textbooks of the public law and recent research monographs in most of the cases do not include (or explicitly do not include) the principle of the protection of legitimate expectations into the catalogue of the principles of public law.³¹ In that literature the principle of the protection of legitimate expectations is rarely delimited from other closely related legal imperatives and mostly is discussed under the head of other principles of law, e.g. the constitutional rule of law³², legal certainty³³ or legal clarity³⁴.

The foreign legal literature on the protection of legitimate expectations can be regarded as considerably richer. The foreign commentators have regularly published their work on the protection of legitimate expectations in the journals of law or presented their insights on the principle at issue as a part of larger scale researches. Among them one ought to mention J. Schwarze³⁵, R. Thomas³⁶, S. Schönberg³⁷, P. Craig³⁸,

²⁹ CRAIG, P. *EU Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 607–654; SCHÖNBERG, S. *Legitimate Expectations in Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2000; THOMAS, R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 2000; SCHWARZE, J. *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell; Luxembourg: Office for Official Publications of The European Communities, 2006.

³⁰ In this context, it should be noted that in most of the cases the matters related to the legitimate expectations are explored as a constituent part of larger scale studies related to the protection of property rights in general. See JOČIENĖ, D., ČILINSKAS, K. *Žmogaus teisių apsaugos problemos tarptautinėje ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Vilnius: Teisės projektų ir tyrimų centras, 2005; ŠVILPAITĖ, E. Neišnaudotos galimybės: nuosavybės apsauga pagal Europos žmogaus teisių konvencijos Pirmąjį protokolą. *Justitia*, 2005, No. 1, pp. 39–45; ŠVILPAITĖ, E. Neišnaudotos galimybės: nuosavybės apsauga pagal Europos žmogaus teisių konvencijos Pirmąjį protokolą. *Justitia*, 2005, No. 2, pp. 49–57; ŠVILPAITĖ, E. *Nuosavybės teisės apribojimai pagal 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnį*: dissertation. Social sciences, law – 01S. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

³¹ See ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai <...>*;

³² BAKAVECKAS, A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: Bendroji dalis*: textbook of Mykolas Romeris University. Vilnius: Mykolas Romeris universitetas, 2005, pp. 241–243.

³³ DAMBRAUSKIENĖ, G., et al. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 145.

³⁴ BAKAVECKAS, A. *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis*: textbook. Vilnius: Leidykla MES, 2012, pp. 112–116.

³⁵ SCHWARZE, J. *European Administrative Law*.

³⁶ THOMAS, R. *Legitimate Expectations <...>*.

³⁷ SCHÖNBERG, S. *Legitimate Expectations <...>*.

³⁸ CRAIG, P. *Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2012, pp. 701–716; CRAIG, P. *EU Administrative Law*, pp. 607–654.

M. Elliott³⁹, C. Forsyth⁴⁰, and Y. Vanderman⁴¹. With reference to the work undertaken in the sphere of the EU law one could refer to the works presented by J. Raitio⁴², T. Tridimas⁴³, X. Groussot⁴⁴, J.-B. Auby and D. Dero-Bugny⁴⁵. Meanwhile, there are only few works providing insights on the protection of legitimate expectations in the case-law of the ECtHR⁴⁶ and in this regard one should certainly note the works presented by M. Sigron⁴⁷ and P. Popelier⁴⁸.

The relevant work undertaken in the sphere should not be seen as jeopardising the novelty of this research. The principle of the protection of legitimate expectations remains current. The above-mentioned domestic and foreign studies present various and sometimes divergent approaches. This, by the same token, builds up new argumentation. Under those circumstances and given the fact that the application of the principle at issue

³⁹ ELLIOT, M. Unlawful representations, Legitimate Expectations and Estoppel. *Judicial Review*, 2003, 8(2), pp. 71–80; ELLIOTT, M. Legitimate Expectation: The Substantive Dimension. *The Cambridge Law Journal*, 2000, 59(3), p. 421–471; ELLIOTT, M. Legitimate Expectations and Unlawful Representations. *The Cambridge Law Journal*, 2004, 63(2), pp. 261–316; ELLIOTT, M. Legitimate Expectations: Procedure, Substance, Policy and Proportionality. *The Cambridge Law Journal*, 2006, 65(2), pp. 254–256.

⁴⁰ FORSYTH, C. The Provenance and Protection of Legitimate Expectations. *The Cambridge Law Journal*, 1988, 47(2), pp. 238–260; FORSYTH, C. Legitimate Expectations Revisited. *Judicial Review*, 2011, pp. 429–439; FORSYTH, C. Wednesbury Protection of Substantive Legitimate Expectations. *Public Law*, 1997, pp. 375–384.

⁴¹ VANDERMAN, Y. *Ultra Vires* Legitimate Expectations: An Argument for Compensation. *Public Law*, 2012, pp. 85–104.

⁴² RAITIO, J. *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 217–240.

⁴³ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 242–298.

⁴⁴ GROUSSOT, X. *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, pp. 189–215.

⁴⁵ AUBY, J.-B.; DERO-BUGNY, D. Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime. In *Droit administratif européen*. Edited by J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère. Bruxelles: Bruylant, 2007.

⁴⁶ It flows from the reviewed publications presented by foreign commentators that the protection of legitimate expectations in the case-law of the ECtHR usually is analysed in a fragmentary manner, shifting the focus on particular judgements related to the national legal order in question. In this regard, one should note the publications of the authors who researched the doctrine of *ultra vires* and thus the legitimate expectations as it was interpreted by the ECtHR in the cases of *Stretch v. the United Kingdom* (application No. 44277/98) and *Pine Valley v. Ireland* (No. 12742/87). See HANNETT, S.; BUSCH, L., *Ultra vires* representations and illegitimate expectations. *Public Law*, 2005, Win., pp. 729–739; BLUNDELL, D. *Ultra vires* Legitimate Expectations. *Judicial Review*, 2005, 10, p. 147–155; UNDERWOOD, A. Legitimate Expectation: Current Issues. *Judicial Review* 11, 2006, pp. 294–297; STEELE, I. Substantive legitimate expectations: striking the right balance? *Law Quarterly Review*, 2005, 121, pp. 300–328; VANDERMAN, Y. *Ultra Vires* Legitimate Expectations <...>, pp. 85–104. In this context, one should also note that the legitimate expectations as a constituent part of property rights are briefly discussed in the scientific studies presenting analysis of the application of Article 1 of Protocol No. 1 to the European Conventions on Human Rights. See HARRIS, D., et al. *Law of the European Convention on Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2009; WHITE, R.; OVEY, C. *The European Convention on Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2010. Certain aspects of the concept of legitimate expectations in the case-law of the ECtHR are addressed against the background of arbitration of investments. DAUJOTAS, R.; AUDZEVIČIUS, R. The Concept of Legitimate Expectation in Investor-State Arbitration and the European Court of Human Rights. *Вестник Международного Коммерческого Арбитража (Bulletin of the International Commercial Arbitration)*, 2012, Vol. 6, No. 2.

⁴⁷ SIGRON, M. *Legitimate Expectations Under Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights*. Cambridge - Antwerp - Portland: Intersentia, 2014.

⁴⁸ POPELIER, P. Legitimate Expectations and the Law Maker in the Case Law of the European Court of Human Rights. *European Human Rights Law Review*, 2006, 10, pp. 10–24.

is truly dynamic, the protection of legitimate expectations may be explored not only by assessing the well-acknowledged features of the principle but also by presenting new ones. This is in particular true with reference to a comparative work since it has not been attempted to place any comparison within the approach applied in the national legal order and the one developed in international legal regime.

Methodology of the research. In order to fulfil the tasks of this study various scientific research methods are applied. An integrated combination of theoretical and empirical methods such as linguistic analysis, document analysis, systematic analysis, classification method, comparative method, and other are employed for the purposes of the study.

The linguistic analysis is used to interpret certain terms related to the application of the doctrine in question. The study, first of all, deals with the meaning of particular concepts such as hope, interest, expectation, reasonable expectation, legitimate expectation, legal certainty and others. This method is also relevant to the analysis of the legal regulation in force and the case-law. Even though the linguistic method is one of the main tools in the interpretation of law, in order to ascertain the substantial content of many relevant concepts other legal methods are applied simultaneously.

The application of *document and other data analysis* enables to explore legal literature and other relevant material⁴⁹, the national legal regulation, and the case-law of national and supranational courts. In this regard, it should be noted that both the qualitative and quantitative⁵⁰ criteria are applied to the selection of the case-law. The legal rules are illustrated by the examples of the case-law which given the number of similar situations or the significance of the legal issues⁵¹ enable to reveal the principal features of the doctrine in question and its patterns of application.

⁴⁹ E.g. the papers presented at the International scientific law conference *The Challenges of Economic Crisis to Human Rights* hosted by Vilnius University on 10 – 11 October 2014 in Vilnius; International scientific law conference *Public Interest versus Legitimate Expectations* hosted by the Law Institute of Lithuania on 12 September 2014 in Vilnius; International scientific law conference *The Protection of Legitimate Expectations under Administrative Law* hosted by Bergensis Universitas (Norway) in collaboration with Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law on 11 – 12 October 2012 in Bergen.

⁵⁰ The study explores the case-law of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and the Supreme Administrative Court of Lithuania developed from the introduction of the doctrine in 2001 till February of 2014. After that date the study was supplemented only by landmark decisions of the case-law.

⁵¹ In this regard, additional focus of the scientific research is placed on the judgements of the Supreme Administrative Court of Lithuania delivered by extended panel of judges.

Indeed, the principle of law and its content may be decoded only when the legal regulation, the case-law and the legal doctrine are viewed in a systemic manner. Accordingly, *the systemic analysis and logical analysis* are the core research methods of this study relying on which the features of the principle at issue, its patterns of application, deviations, methodology of establishing a violation, and relation to the other principles of law are explored. These methods are also employed in making the generalisations, conclusions and presenting alternative solutions for the resolution of identified legal issues. These methods also enable to present various aspects distributed over numerous legal acts and judicial practice as a coherent approach.

The critical method is employed for the purposes of reviewing the strengths, weaknesses and legal issues of the legal regulation in force and the current case-law. This method is also relevant in the presentation of alternative solutions to the identified legal issues.

In this study *the comparative method* can also be regarded as primary. The principle of the protection of legitimate expectations has not been developed in a legal vacuum. The evolution of the principles of the rule of law and the protection of legitimate expectations have been largely affected by the Western legal tradition. Accordingly, it is suggested that it is equally important to explore the features of the protection of legitimate expectations derived from the case-law of European supranational courts and place the national approach against that background. In order to present relevant international context, the study explores leading examples of the case-law of the ECtHR and the CJEU. This also enables a better understanding of the national approach, its identity, similarities, and certain deviations. Even though the approach developed by the supranational courts shall not be mechanically transferred to the national law at all times, the decisions of the ECtHR and the CJEU are important sources of interpretation and the national approach should be developed in the light of the observations made by these courts.

The aforementioned methods of the research are aimed at the entirety of legal sources, i.e. legal doctrine, statutory law⁵², and judicial practice. Given the fact that the

⁵² The principal focus is given to the legal provisions laid down in the Law on Public Administration of the Republic of Lithuania (*Valstybės žinios*, 1999, No. 60-1945; 2006, No. 77-2975). In addition to this, the study refers to other legal acts of general and specialized nature, i.e. The Law on the Legislative Procedure of the Republic of Lithuania (*Valstybės žinios*, 2012, No. 110-5564), the Law on the Approval of the Statute of the

development of the principle at issue is attributed mostly to the judiciary, the research methods for the most part are employed in order to analyse the relevant case-law. The case-law illuminates the dynamics in the application of legal provisions related to the protection of legitimate expectations. Accordingly, the statements of the study are illustrated and justified by the examples from the case-law of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the Supreme Administrative Court of Lithuania, where appropriate, the Supreme Court of Lithuania, the European Court of Human Rights, and the Court of Justice of the European Union. The establishment and comparison of these judicial approaches enable to give the justification for the theoretical statements by empirical data.

The structure of the dissertation and its content. The study consists of four parts: 1) the introduction; 2) the discussion section; 3) the conclusions of the research; and 4) the list of references.

Having regard to the object of the research, its objective and tasks, the second part of the study consists of three sections.

The First discussion section focuses on the identification of core terms related to the topic and discusses their meaning. It begins with terms such as hope, interest, expectation, then it explores the meaning of reasonable expectation and legitimate expectation as principal categories to the topic. This is followed by the analysis of theoretical issues of the protection of legitimate expectations, i.e. the rationale for the protection and, subsequently, the objections to the expansion of the scope of the principle at issue. This section also explores the relation of the principle of the protection of legitimate expectations with other closely related legal categories, such as principles of legal certainty and legal clarity, rules of the protection of acquired rights and *lex retro non agit*.

The First discussion section is finalized by the analysis of the evolution of the principle at issue in the case-law of domestic and supranational courts. It considers the genesis, the purpose of the doctrine, and its principal stages of evolution in the case-law

Internal Service of the Republic of Lithuania (*Valstybės žinios*, 2003, No. 42-1927), the Law on Tax Administration of the Republic of Lithuania (*Valstybės žinios*, 2004, No. 63-2243), The Law on State Social Insurance Pensions of the Republic of Lithuania (*Valstybės žinios*, 1994, No. 59-1153; 2005, No. 71-2555) etc.

of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the Supreme Administrative Court of Lithuania, and, briefly, the Supreme Court of Lithuania. It is demonstrated that administrative courts have adopted a position towards legitimate expectations that can be regarded as rather broader than the one declared by the Constitutional Court. Even though both jurisdictions recognize that even unlawful legal acts or decisions generate legitimate expectations, it is only the administrative courts that allow some protection of not yet formally acquired rights in those cases. Meanwhile, the Constitutional Court strictly adheres to the principle of acquired rights in this respect. Lastly, the main features of the application of the principle in the case-law of the ECtHR, the CJEU and certain countries in Europe are explored. This last sub-section shall be viewed as a principal introduction to the topic, paving the way for a better understanding of the more detailed analysis that follows in further sections.

The Second discussion section provides a detailed examination of key elements of the protection of legitimate expectations. The greater part of the section focuses on the judicial application of the principle at issue. First of all, it addresses the various forms of the grounds (sources) of the formation of legitimate expectations. It is demonstrated how the doctrine of legitimate expectations requires the individual concerned to prove the existence of a reasonable expectation when it comes to the factual circumstances of the case. The study discusses what precise acts of the institutions of public authority create legitimate expectations to the person concerned. It also explores whether the public authorities are bound not only by the formal final individual administrative decisions but also by other acts such as the interlocutory administrative decision, guidelines, consultations, and informal communication (e.g. verbal promises, intentions, correspondence etc.). The passivity and the tolerance of the offence by the authorities as sources of legitimate expectations are also addressed in this section.

The remainder of the section is devoted to the analysis of good behaviour of the persons concerned. It is clear from the jurisprudence of administrative courts that the extent of the protection of legitimate expectations is directly related to the conduct of a private party. When the alleged violation of expectations is related to the contribution of the claimant (in the case the individual concerned did not act as a prudent person) the court usually does not grant any protection. However, if the applicant has acted in good faith as a diligent person and the unlawfulness of the decision is related to the acts of the

administration, the principle of legitimate expectations is applied to its fullest extent. Moreover, the domestic courts tend to be in favour of the idea that the conduct of the administration that could have been foreseen by the prudent individual does not give rise to the protection of legitimate expectations. Thus, the protection of legitimate expectations at a large part depends on two criteria – the good conduct of the individual concerned and the ability to foresee the impugned conduct. In addition to this, it is established that the domestic courts differentiate two kinds of situations depending on the fact whether the matter concerns the natural person or private undertaking. In the latter case, stricter criteria of the good behaviour are applied. The sub-section also explores whether the aforementioned duties of care do not mean that in practice all the financial risk is shifted from the public authority to the private persons. It is pointed out that this approach would unreasonably encourage public authorities to recklessly give guarantees that might not be compatible with the law, nevertheless, be capable to induce legitimate expectations. As demonstrated by the analysis of the most recent case-law of national courts, the shift of the financial burden essentially on the private entities is regarded as unfair even in cases where the established legal situation is not compatible with legal acts in force. It is also noted that this approach at a larger part is being developed to pursue further efforts on the compatibility of national legal order with the case-law of the ECtHR. This section also notes certain differences in the extent of good behaviour as interpreted and applied in the case-law of the CJEU. It is suggested that the criteria of good behaviour developed by the CJEU are too strict to lead the judicial practice of national courts which, according to circumstances, may be required to give an individual approach due to the variety and different nature of legal relationships.

The Third discussion section focuses on the principal features of the protection of the legitimate expectations in the spheres of legislative process, public administration, and administration of justice.

It begins by considering what requirements derive from the principle of the protection of legitimate expectations in the field of legislative processes. This discussion is mainly concerned with the cases of the Constitutional Court. It is noted that in the jurisprudence of the Constitutional Court the imperatives of the principle of the protection of legitimate expectations were developed as a response to the social reality, i.e. their introduction was triggered by the drastic measures that the Lithuanian legislator

had undertaken in order to change the social and economic policy during economic crisis. Gradually, the concept of legitimate expectations came up for considerations in a catena of rulings especially regarding the changes in social policy. In order to appreciate the doctrine, the section discusses most important decisions regarding the legal imperatives deriving from the principle such as setting out certain transitional provisions or *vacatio legis*, protecting legitimate expectations *in natura*, and establishing the mechanism of compensation.

The discussion then turns to the sphere of public administration. It addresses the problems of revocation of administrative acts including the situations in which the administrative decisions are revoked for the purposes of correcting mistakes made by the institutions of public authority. This sub-section also explores whether the legal regulation in force and the case-law interpreting it leads to the effective protection of legitimate expectations. Having analysed the relevant legal regulation, it is established that under Lithuanian law in the absence of the statutory provision laid down in the specialized legal regulation, the matters regarding the revocation of administrative decision may only be resolved when adjudicated before the courts. In this context, it is suggested that the absolute vacuum on the general rules concerning the revocation of decisions does not allow for balancing contending interests that are at play in this area and thus that legal regulation under certain circumstances can be regarded as incomplete.

The Third section concludes with consideration of the regularities of the protection of legitimate expectations in the jurisprudence of courts. It is established that while deciding the cases concerning the adjustment of the principle of the protection of legitimate expectations with the principle of legality, national courts mostly apply a balancing approach. Accordingly, first of all, the reliability of the balancing approach, where the equilibrium between the public interest against that of the individuals claiming the legitimate expectations is set, is assessed, i.e. whether the approach entailing the balancing of interests is appropriate, and, if so, what are the interests to be compared. Having discussed what makes this test so popular in the context of the protection of legitimate expectations against the background of legal theory, the focus of the research then shifts to the practical issues of the application of balancing test. In this regard, the analysis of the main principles guiding the judicial review concerning the protection of legitimate expectations as they have been developed in the case-law is presented.

The maximum *ubi ius ibi remedium* states that the law cannot be implemented if there is no adequate remedy to it. In other words, when there is a legitimate expectation the law shall grant effective remedies which can be relied on before a court. For this reason, the remedies provided under Lithuanian law to the individuals whose legitimate expectations were frustrated are further addressed in this section. It is demonstrated that in the Lithuanian legal order both the substantive and compensatory remedies for the protection of legitimate expectations are applied. Under the substantive model an individual concerned is able to bring before the court an action for annulment and court order against the administration when legitimate expectations are challenged. Meanwhile, the compensatory model on the protection of legitimate expectations is mainly concerned with the actions for damages. Both models (substantive and compensatory) are autonomous; however the analysis of the case-law on the subject-matter demonstrated that the national administrative courts are not completely consistent in applying these separate judicial measures since there are cases where the court's decision to reject the appeal in essence leads to the rejection of the request on compensation.

Lastly, in order to reveal the extent of the protection of legitimate expectations the section addresses the problem of the protection of legitimate expectations *contra legem*. It discusses whether unlawful legal acts can create legitimate expectations to the individual who has reasonably relied on these acts. This section also sets out the arguments against the recognition of the protection of legitimate expectations *contra legem*. By the same token, it is demonstrated why under exceptional circumstances legitimate expectations based upon unlawful acts shall be protected. Having analysed the relevant case-law, it is established that in this regard the national jurisprudence is starting to pursue the high standard of the protection of legitimate expectations granted by the ECtHR. Both the national administrative courts and the ECtHR express the view that even in the cases of expectations arising from public authorities' actions contrary to the law, it is necessary to identify clearly the aims pursued, the individuals affected and the measures to secure proportionality.

Conclusions

1. The protection of legitimate expectations strengthens the trust in the state, its public authorities and the law and thus creates a social welfare which is necessary in a democratic system. Relating to the rule of law, the principles of legal certainty and equity, the principle of the protection of legitimate expectations embodies the idea of respect for human dignity which is at the core of the protection of individual rights in general. In this regard, the principle of the protection of legitimate expectations is a key element of the protection of individual rights and legitimate interests and thus relates to the legal order and its values *per se*. In Lithuanian legal system the principle of the protection of legitimate expectations has become of particular importance in the field of both regulatory and individual legal acts. Whilst ensuring the legal stability and the dynamic evolution of legal order which at first sight may seem as two divergent objectives, the principle of the protection of legitimate expectations has proved to be a fundamental instrument in interpretation of law in order to preserve the respect for the established legal relationships or to remedy certain deficiencies in the legal regulation. In the latter case the principle of the protection of legitimate expectations usually is effective if applied with other constitutional legal imperatives such as the equity or proportionality.

2. As a legal imperative binding the law-making bodies, the principle of the protection of legitimate expectations is applied in situations where the legal provisions introduced to the established legal regulation have features of retroactivity of law and bring about an adverse change in the legal position of persons in respect of whom the public authorities have undertaken certain obligations. The constitutional legal imperative at issue is not absolute and therefore it cannot preclude the public authority acting in its legislative capacity and amending the legal regulation in general. However, it can restrict the ways in which this right shall be exercised. The type of the protection of legitimate expectations (*in natura*, compensatory or other) is determined by the nature of legal relationships, the extent of infringement of legitimate expectations, property related aspects of legitimate expectations in question, and temporal effects of the disputed measure.

3. The general standards, related to the duty on the part of the public bodies to act promptly in order to correct their mistakes and to guarantee a balanced sharing of

burdens which arise in these situations, are principal aspects of the protection of legitimate expectations; however, currently Lithuanian legal order fails to ensure listed aspects to their fullest extent. Having regard to the fact that the principle of the protection of legitimate expectations is necessary to build legal relationships between public administration and private persons based on trust and predictability, this imperative ought to be included into the catalogue of principles of public administration which guide administrative procedures. National legal regulation shall also be amended by introducing general legal provisions concerning the revocation of administrative decisions.

4. In the jurisprudence of Lithuanian courts the concept of the source of legitimate expectations is interpreted in an extensive manner. The case-law accepts both formal and implicit sources of formation of legitimate expectations. In addition to this, the legitimacy of the expectation in question and its protection are not determined by the legitimacy of its source. Even though the basis of legitimate expectations is generally the legal acts compatible with the law, under exceptional circumstances the law protects and defends the legitimate expectations of *bona fide* individuals who had reasonably relied on the legal acts that were subsequently declared to be contrary to the law.

5. The conduct of private parties who allege the infringement of legitimate expectations is not examined sufficiently and consistently in the case-law of national courts. The judicial approach, that simply examines whether the situation in question has been compatible with the legal acts in general, however, fails to explore the reasons for not respecting the requirements laid down in those legal acts, unjustifiably reduces the scope of the concept of good behaviour and thus the effectiveness of the protection of legitimate expectations.

6. In order to resolve whether legitimate expectations in question shall be protected, the national courts engage in a balancing approach. The legal protection of legitimate expectations in essence depends on a non-exhaustive list of criteria, i.e. the general interest, the nature of the assurances made by the public authority, the behaviour of the person concerned, the length of the period during which the person entertains legitimate expectations, the impact of the resolution of the dispute to third parties, etc. As it appears from the analysis of the case-law of national courts, it is not rare that these criteria are applied in a fragmentary rather than complex manner. Whilst deciding on the

protection of legitimate expectations, the assessment of factual and legal circumstances is not articulated so precisely that it would lead to a consistent case-law and enable to examine whether the public interest does outweigh the harm to the individual arising due to frustrated legal expectations.

7. While applying the principal criteria for protection of legitimate expectations developed in the case-law of supranational courts, the national legal order is progressively developing towards a better protection of individual rights; however, currently the extent of the protection is not the same. On the one hand, the extent of the protection of individuals who rely on the principle of the protection of legitimate expectations is currently narrower comparing it to the one developed in the case-law of ECtHR. This is in part due to insufficient attention to the protection of individuals acting in good faith when between the competing interests of the individual and of the community as a whole the priority is given to the public interest. On the other hand, in application of the protection for the legitimate expectations deriving from interlocutory administrative decisions and, where appropriate, the protection of legitimate expectations *contra legem*, the national legal order ensures a more favourable legal status to the private parties comparing it to the legal regime applied in the case-law of the CJEU.

Author's publications related to the subject of the dissertation

GEDMINTAITĖ, A. Teisėtų lūkesčių apsauga *contra legem* (*The Protection of Legitimate Expectations Contra Legem*). *Teisė*, 2014, t. 93, pp. 157–175.

GEDMINTAITĖ, A. Teisėtų lūkesčių apsauga Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje (*The Protection of Legitimate Expectations in the Case-law of the European Court of Human Rights*). *Teisė*, 2014, t. 91, pp. 135–153.

Papers on the subject presented by the author at the scientific conferences and other events

In 2012 the paper on the Protection of Legitimate Expectations in Lithuania was presented at the international scientific conference The Protection of Legitimate Expectations under Administrative Law hosted by Bergensis Universitas (Norway) in collaboration with Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. 11 – 12 October 2012, Bergen, Norway.

In 2013 the paper presenting the structure of the dissertation and the main issues to be dealt with was delivered in the seminar of PhD students of the Faculty of Law of Vilnius University. 12 February 2013, Vilnius.

In 2015 the paper on the Rule of Law and the Protection of Legitimate Expectations was present at the seminar on Administrative Law hosted by the Office of the Government of the Republic of Lithuania. 15 May 2015, Vilnius.

Information about the author

Audronė Gedmintaitė was born on April 15, 1984 in Gargždai, Klaipėda region, Lithuania.

Education:

2002: graduated with honours from Vaivorykštė Gymnasium in Gargždai.

2002 – 2007: achieved Master's degree in Social Sciences, the Faculty of Law, Vilnius University. Earned the highest mark for the master degree thesis *The Horizontal Effect (Drittwirkung) of the European Convention on Human Rights*.

2010 – 2014: PhD candidate in Social Sciences, the Department of Public Law of the Faculty of Law, Vilnius University.

Educational activities:

2011: Associate lecturer for Environmental Law on the LLM (second year) degree course at the Faculty of Law, Vilnius University.

2011 – 2012: Supervisor for the term papers of Administrative Law at the part-time law study programmes at the Faculty of Law, Vilnius University.

2011 – 2013: Associate lecturer for Administrative Law on the LLM (second year) degree course at the Faculty of Law, Vilnius University.

Professional experience:

2007: Consultant at the Department on Judicial Practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania, since 08/2009 Assistant to the Judge of the Supreme Administrative Court of Lithuania, since 02/2015 Head of the Division of Legal Research at Legal Research and Information Department of the Supreme Administrative Court of Lithuania.

2015, through March to September: Acting Head of the Legal Research and Information Department at the Supreme Administrative Court of Lithuania.

2015 – To date: Head of the Legal Research and Information Department at the Supreme Administrative Court of Lithuania.

Disertacijos reziumė

Lietuvos visuomenei išgyvenant pasitikėjimo tam tikromis valstybės institucijomis krizę⁵³, teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina⁵⁴, išreiškianti privataus asmens⁵⁵ saugumo idėją⁵⁶, pagrįstai gali būti įvardijama vienu iš šališkos ir nenuspėjamos valdžios priešnuodžių. Ši doktrina suponuoja, kad valstybės institucijos yra saistomos prisiimtų įsipareigojimų, o individas, gera valia pasikliovęs valstybe, neturėtų dėl to patirti neproporcingų neigiamų pasekmių. Todėl siekiant stiprinti individų pasitikėjimą viešąja valdžia bei riboti jos galimybes piktnaudžiauti įgaliojimais, yra svarbu užtikrinti, kad asmuo, kuriam valstybės institucijos suteikė konkrečių garantijų, galėtų veiksmingai remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu.

Kai 2001 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – ir Konstitucinis Teismas) *expressis verbis* pripažino konstitucinį teisėtų lūkesčių apsaugos principą⁵⁷, nedaugelis galėjo įsivaizduoti, kokią poveikį jis turės ne tik viešosios valdžios institucijų veiklai, bet ir asmens subjektinių teisių apsaugai. Iš tiesų Lietuvos teisės sistemoje įtvirtinus teisėtų lūkesčių apsaugos principą individų teisių apsaugai imta skirti vis daugiau dėmesio. Šis principas tapo nepaprastai svarbiu teisiniu instrumentu privatiems

⁵³ Tokią išvadą suponuoja 2006–2013 m. laikotarpiu dienraštyje „Lietuvos rytas“ skelbtų Vilmorus apklausų apie gyventojų pasitikėjimą Lietuvos institucijomis rezultatų tyrimas.

⁵⁴ Pastebėtina, kad šiame tyrime vartojamos teisėtų lūkesčių apsaugos principo, imperatyvo bei doktrinos sąvokos. Šio tyrimo tikslams pasiekti nėra būtina tiksliai apibrėžti ir išnagrinėti sąvoką principas. Šiame darbe bus remiamasi teisės moksle nusistovėjusiu šios sąvokos aiškinimu. Kaip apibendrinama pažymi I. Danėlienė, daugelio autorių vertinimu, teisės principai apibūdinami kaip pagrindinės teisinės idėjos, vertybinės orientacijos, kurios nurodo, kaip konkrečiomis teisės normomis turi būti reguliuojami žmonių santykiai (šiuo klausimu žr. DANĖLIENĖ, I. *Proporcingumo principas administracinėje teisėje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012, p. 23; taip pat žr. ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administraciniai teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004, p. 128–131). Tam tikrais atvejais terminas principas šiame tyrime pakeičiamas sinonimine imperatyvo sąvoka, taip siekiant akcentuoti privalomąjį jo pobūdį. Kalbant apie šiam tyrime vartojamos sąvokos doktrina prasmę, reikia pastebėti, kad ji žymi teisiniame reguliavime, teismų praktikoje ir teisės moksle formuluojamų teisėtų lūkesčių apsaugos nuostatų įvairiais klausimais organišką visumą (sistemą), *inter alia* šios apsaugos paskirtį, turinio elementus, taikymo metodologiją, nesikoncentruojant į tai, ar tiriamame kontekste formaliai yra pavartojama sąvoka principas. Neretai teismų praktikoje teisės principų taikymas sukonkretinamas specifiniame nagrinėjamo ginčo kontekste, remiantis jais ne tik nustatomas atitinkamos teisės normos turinys, bet ir tiesiogiai *ad hoc* sureguliuojamas tam tikras teisinis santykis. Todėl ir šiame tyrime siekiant įvardinti skirtingus teisėtų lūkesčių apsaugos atvejus bei šios apsaugos pagrindines nuostatas, pasitelkiama apibendrinanti (bei sąlyginai platesnė nei terminas principas) teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos sąvoka. Be to, terminas doktrina šiame darbe daugiausia vartojamas analizuojant Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, atsižvelgiant į tai, kad šio teismo praktikoje sąvoka teisėtų lūkesčių apsaugos principas *expressis verbis* pasitelkiama ypač retai.

⁵⁵ Šiame tyrime vartojama sąvoka privatus asmuo reiškia suinteresuotą asmenį (individa ar ūkio subjektą), kuriam nėra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Ši sąvoka vartojama kaip savarankiška, t. y. nepriklausomai nuo civilinėje teisėje galiojančio viešasis / privatus asmuo atskyrimo.

⁵⁶ CALMES, S. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*. Paris: Dalloz, 2001, p. 9.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2001 m. liepos 12 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 62-2276; atitaisyimas – 2001, Nr. 86.

asmenims, siekiantiems apginti savo teises bei teisėtus interesus socialinės ar ekonominės politikos pokyčių akivaizdoje. Tai matyti ne tik iš to, kad pareiškėjai aktyviai formuluoja teisinius argumentus dėl teisėtų lūkesčių pažeidimo. Nagrinėjamu principu, kaip teisės aiškinimo priemone, viešosios teisės srityje kylančius ginčus nagrinėjantys teismai vis dažniau remiasi savo iniciatyva. Ir nors teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymas teismų praktikoje 2001–2005 m.⁵⁸ buvo gana ribotas ir nedrąsus, pastaraisiais metais šis principas sparčiai vystėsi ir tapo vienu iš svarbiausių norminių teisės aktų bei administracinių sprendimų pagrįstumo ir teisėtumo patikros kriterijų⁵⁹.

Toks teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos aktualumas gali būti siejamas su ypatinga šios doktrinos prigimtimi. Remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, gali būti užtikrinami iš pažiūros nelengvai tarpusavyje suderinami tikslai – teisės stabilumas ir lankstumas. Pastangas įgyvendinti šią sudėtingą užduotį atspindi pastarojo meto rezonansiniai teismų sprendimai dėl išskirtinai plataus visuomeninių santykių spektro klausimų – nuo valstybės taupymo priemonių įgyvendinimo socialinės apsaugos srityje, teisės išlaikyti privačią nuosavybę valstybės saugomose teritorijose iki ūkio subjektų investicijų į atsinaujinančių išteklių energetiką ar asmenų, pakeitusių lytį, teisės į sveikatos priežiūrą. Neatrodo, kad valstybės įsipareigojimų (nesi)laikymasis dinamiškoje visuomeninių santykių srityje yra efemerinė problema ir šio pobūdžio ginčų ateityje galėtų sumažėti. Tokios prielaidos nepatvirtina ir vieną po kito probleminius administracinių klaidų taisymo aspektus atskleidžianti Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – ir EŽTT) praktika bylose prieš Lietuvą⁶⁰.

⁵⁸ Apžvelgiamo laikotarpio pradžia pasirinkta, atsižvelgus į konstitucinėje jurisprudencijoje fiksuojamą teisėtų lūkesčių apsaugos principo pripažinimą 2001 m. bei pirmąsias nuorodas į teisėtų lūkesčių apsaugos principą teismų praktikoje (Lietuvos teismų informacinės sistemos LITEKO duomenys [žiūrėta 2013 m. lapkričio 27 d.]. Prieiga per internetą: <<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/detalipaieska.aspx>>).

⁵⁹ Pavyzdžiui, 2002–2005 m. laikotarpiu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas teisėtų lūkesčių apsaugos principu rėmėsi vidutiniškai penkiolikoje administracinių bylų per metus. Tuo metu vėlesniais metais šio teismo sprendimų motyvuose nuorodos į teisėtų lūkesčių apsaugos principą išaugo vidutiniškai daugiau nei septynis kartus (Lietuvos teismų informacinės sistemos LITEKO duomenys [žiūrėta 2013 m. lapkričio 27 d.]. Prieiga per internetą: <<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/detalipaieska.aspx>>).

⁶⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Pyrantienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 45092/07; 2013 m. gruodžio 10 d. sprendimas *Nekvedavičius prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 1471/05; 2003 m. kovo 6 d. sprendimas *Jasiūnienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 41510/98; 2014 m. gegužės 27 d. sprendimas *Albergas ir Arlauskas prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 17978/05; 2014 m. spalio 14 d. sprendimas *Paplauskienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 31102/06; 2014 m. spalio 21 d. sprendimas *Digrytė Klibavičienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 34911/06.

Nepaisant to, kad pastaruoju metu teisėtų lūkesčių apsaugos imperatyvas sulaukė, ko gero, netgi neproporcingai didelio⁶¹ teismų dėmesio, jo taikymo kontūrai nacionalinėje teisėje lieka neaiškūs. Iš tiesų Lietuvos teisėje teisėtų lūkesčių apsaugos suponuojamų imperatyvų taikymas kol kas nėra tapęs nuoseklia doktrina teisės taikymo ir aiškinimo srityse. Atsižvelgus į jau minėtą ypatingą nagrinėjamo teisinio imperatyvo paskirtį, užtikrinti jo taikymo pagrįstumą ir nuoseklumą – nepaprasta ir sudėtinga užduotis teismams. Tai lemia, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymas nacionalinėje teisėje iš pažiūros neretai gali būti vertinamas kaip tiesiog tam tikra *teisminės empatijos* individo atžvilgiu forma. Šiomis aplinkybėmis disertacinis tyrimas siekia kompleksiskai įvertinti teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymą nacionalinėje viešojoje teisėje, *inter alia* jo reikšmę kuriant, taikant ir aiškinant teisę. Tam reikalingas visumos požiūris, nagrinėjantis teisėtų lūkesčių apsaugos tikslus, turinio elementus, taikymo dėsningumus bei ribas teisėkūros, viešojo administravimo ir teisingumo vykdymo srityse. Pastebėtina, jog tokia analizė leidžia atskleisti ne tik teisėtų lūkesčių apsaugos taikymo ypatumus, bet ir viešosios valdžios institucijų požiūrį į subjektinių teisių apsaugą Lietuvoje.

Nagrinėjamos problemos aktualumas ir disertacinio tyrimo reikšmė. Įvertinus turiningą teismų praktiką nagrinėjamu klausimu matyti, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas įgijo fundamentalią reikšmę viešosios teisės srityje ir kaip lygiavertė teisinė kategorija yra taikomas kartu su kitais iš Konstitucijos kylančiais imperatyvais, *inter alia* teisingumo, protingumo, proporcingumo, teisėtumo, teisinio tikrumo, teisinio saugumo ir kt. Nors teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina pripažįstama sąlyginai nauja viešosios teisės kategorija, jos įtaka – plati ir visapusiška, apimanti tiek teisėkūrą, tiek teisės įgyvendinimą, *inter alia* jos taikymą.

Nagrinėjamos temos aktualumą norminių teisės aktų patikros srityje visų pirma patvirtina intensyvus teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymas konstitucinėje jurisprudencijoje. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje priimta arti 100 baigiamųjų aktų (nutarimų ir sprendimų)⁶², kurių motyvuose daromos nuorodos į teisėtų lūkesčių apsaugos principą. Ketvirtadalyje bylų teisėtų lūkesčių apsaugos

⁶¹ Omenyje turima nacionalinių teismų praktikoje taikoma procedūrinė teisėtų lūkesčių apsaugos samprata.

⁶² Infolex teisinės informacijos paieškos duomenys [žiūrėta 2014 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.infolex.lt/tp/>>.

principas, taikomas kartu su kitais konstituciniais teisės imperatyvais, suponavo ginčijamo akto prieštaravimo aukštesnės galios teisės aktams pripažinimą. Per daugiau nei dešimtmetį konstitucinėje jurisprudencijoje suformuoti konkretūs teisėtų lūkesčių apsaugos principo suponuojami reikalavimai įstatymų leidėjui bei kitiems teisėkūros subjektams, tačiau iki šiol minėti aspektai kompleksiskai nebuvo įvertinti.

Nagrinėjamo teisinio imperatyvo reikšmė dar akivaizdesnė klasikine jo taikymo sritimi pripažįstamoje viešojo administravimo srityje. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas paskatino gerinti viešojo administravimo kokybę visoje Europoje. Kaip vieną iš pavyzdžių galima paminėti Europos Parlamento patvirtintą Europos tinkamo administravimo elgesio kodeksą⁶³, *expressis verbis* įtvirtinantį, kad pareigūnas gerbia teisėtus ir pagrįstus lūkesčius, kuriuos visuomenės nariai puoselėja, remdamiesi tuo, kaip institucija veikė praeityje. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas, kaip viešąją administraciją saistantis teisinis imperatyvas, padeda asmenims sužinoti, kokių administravimo standartų jie turi teisę pagrįstai tikėtis iš viešojo administravimo subjektų socialinių ar ekonominių pokyčių (bendraja prasme) akivaizdoje. Jis taip pat kreipia visą administracinės procedūros eigą, nes viešąją administraciją įpareigoja veikti nuosekliai ir nuspėjamai. Dar daugiau – nagrinėjamo teisinio imperatyvo reikšmė fundamentali, taisant valstybės padarytas administracines klaidas, *inter alia* atšaukiant priimtus administracinius sprendimus⁶⁴. Nepaisant to, pastarieji aspektai nacionalinėje teisėje retokai susiejami su teisėtų lūkesčių apsaugos principo suponuojamais reikalavimais, o tai savo ruožtu gali sumažinti subjektinių teisių apsaugos mastą.

Atsižvelgus į minėtą nagrinėjamo imperatyvo svarbą viešojo administravimo srityje, dėsninga, jog administracinius ginčus nagrinėjantys teismai daugeliu atveju tikslingai remiasi teisėtų lūkesčių apsaugos principu, be kita ko, savo iniciatyva. Vis didėjantis administracinių bylų skaičius neginčijamai atspindi nagrinėjamos doktrinos svarbą ir ganėtinai spartų jos vystymosi tempą. Teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina

⁶³ Europos Parlamentas. *Europos tinkamo administravimo elgesio kodekso 10 straipsnio 2 dalis* [Žiūrėta 2014 m. rugsėjo 30 d.]. Prieiga per internetą:

<<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/lt/3510/html.bookmark;jsessionid=C42A48921D39E0318B571F0F2082FE22#/page/1> >.

⁶⁴ Sąvoka „atšaukimas“ žymi administracinio sprendimo, kuriuo viešojo administravimo subjekto iniciatyva panaikinamas galutiniu tapęs administracinis sprendimas, priėmimą. Administracinių aktų panaikinimas (atšaukimas) pats savaime yra administracinis aktas, kuriam visa apimtimi taikytini materialinės teisės ir proceso principai. Išsamiau žr. Europos Taryba. *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys teisės principai*. Vertė G. Ambrasaitė, V. Balynas ir E. Krivka. Mokslinis redaktorius V. Valančius. Vilnius: Justitia, 2004, p. 35.

nacionalinių teismų praktikoje įsitvirtino kaip bendrasis teisės principas, atsižvelgiant į kurį gali būti tikrinamas viešojo administravimo subjektų veiksmų pagrįstumas ir teisėtumas. Reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad neretai teisėtų lūkesčių apsaugos principas teismų taikomas, nagrinėjant vadinamąsias „sunkiąsias“ bylas, kai ginčo sprendimas nėra tiesiogiai padiktuotas pozityviosios teisės. Dar daugiau diskusijų sulaukia teisėtų lūkesčių apsaugos *contra legem* problema. Iš tiesų teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymas šiose srityse negali būti nei formalus, nei pernelyg liberalus. O tokio požiūrio apraiškos įmanomos, jei iki galo nėra suvokta tikroji teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos paskirtis, santykis su kitais teisės principais, turinio elementai ir, kaip parodys disertacinis tyrimas, teisėtų lūkesčių pažeidimų nustatymo metodologija.

Tai, kad minėtiems teisėtų lūkesčių apsaugos taikymo aspektams nacionalinėje teisėje yra skiriamas nepakankamas dėmesys, ko gero, akivaizdžiausiai buvo patvirtinta pastarojo meto Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimuose prieš Lietuvą. Teisėtų lūkesčių apsaugos klausimas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos⁶⁵ (toliau – ir Europos žmogaus teisių konvencija, Konvencija, EŽTK) taikymo srityje Lietuvai jau įgijo *asmeninę* dimensiją, Europos Žmogaus Teisių Teismui priėmus sprendimus bylose *Pyrantienė*⁶⁶, *Nekvedavičius*⁶⁷, *Jasiūnienė*⁶⁸, *Albergas*⁶⁹, *Digrytė Klibavičienė*⁷⁰, *Paplauskienė*⁷¹ ir kiti⁷² prieš Lietuvą. Atsižvelgus į tai, prasminga šio tyrimo kontekste įvertinti, koku mastu EŽTT formuojama teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina turėtų lemti (ar lemia) Lietuvos teisinio reguliavimo turinį bei jo įgyvendinimą ir kaip jos elementai atsispindi nacionalinių teismų jurisprudencijoje. Šiame kontekste ne mažiau svarbu pažvelgti į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo

⁶⁵ 1950 m. lapkričio 4 d. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolu Nr. 11, su papildomais protokolais Nr. 1, 4, 6 ir 7. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 96-3016.

⁶⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. lapkričio 12 d. sprendimas *Pyrantienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 45092/07.

⁶⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2013 m. gruodžio 10 d. sprendimas *Nekvedavičius prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 1471/05.

⁶⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2003 m. kovo 6 d. sprendimas *Jasiūnienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 41510/98.

⁶⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2014 m. gegužės 27 d. sprendimas *Albergas ir Arlauskas prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 17978/05.

⁷⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2014 m. spalio 21 d. sprendimas *Digrytė Klibavičienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 34911/06.

⁷¹ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2014 m. spalio 14 d. sprendimas *Paplauskienė prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 31102/06.

⁷² Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. birželio 30 d. sprendimą dėl priimtumo byloje *Shub prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 17064/06 ir 2002 m. gruodžio 5 d. sprendimą dėl priimtumo byloje *The Synod College of the Evangelical Reformed Church of Lithuania prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 44548/98.

(toliau – ir ESTT) formuojamą teisėtų lūkesčių apsaugos doktriną. Ir nors šioje srityje Europos Sąjungos teisė neturėtų būti vertinama kaip visoms valstybėms narėms bendras vardiklis, ji galėtų paskatinti keitimąsi geriausia praktika teisėtų lūkesčių apsaugos, kaip bendrojo teisės principo, bei su juo susijusių pagrindinių asmens teisių klausimu, ir taip sustiprinti integracijos procesą.

Tai, kad teisėtų lūkesčių apsaugos klausimas šiuo metu yra ypač reikšmingas, patvirtina ir socialinės bei ekonominės politikos įgyvendinimo kontekstas. Reikia pastebėti, kad valstybės taupymo priemonės, kurių imtasi siekiant įveikti 2008–2012 m. ekonominės krizės sunkumus, buvo vienas iš akivaizdžiausių veiksnių, nulėmusių nagrinėjamo teisinio imperatyvo taikymo plėtrą. Ne mažiau reikšminga teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos vystymosi prielaida laikytinas nuosavybės teisių atkūrimo procesas, kurio baigiamasis etapas pastebimai padidino įtampą tarp privačių asmenų nuosavybės teisių ir viešojo intereso apsaugos. Minėti pavyzdžiai, nors ir reprezentatyvūs, yra tik dalis, atspindinti platesnę valdžios institucijų ir privačių asmenų santykių problemą – asmenų pasitikėjimo viešąja valdžia stoka. Tokia padėtis gali būti siejama tiek su nestabilia įstatymų leidyba, tiek su teisinio reguliavimo pakeitimų gausoje pasimetusia viešąja administracija. Kaip pažymi A. Urmonas, lengvai „pamirštami“ viešai išsakyti įsipareigojimai ir žmogui, ir visuomenei. Stabilių įstatymų rengimo reikšmės menkinimą autorius įvardija viena pavojingiausių klaidų.⁷³ Tai, kad teisė dažnai keičiama pagal politinius įstatymų leidėjo prioritetus, be kita ko, veikiamus siaurų interesų grupių, pažymi ir A. Andruškevičius⁷⁴. Iš tiesų asmens pasitikėjimo viešąja valdžia stygius yra neatidėliotinas probleminis klausimas, su kuriuo šiandien susiduria valstybės institucijos Lietuvoje, o tai gali paveikti jų veiksmų teisėtumo vertinimą. Viena iš priemonių, nukreiptų į šios problemos sprendimą, galime pagrįstai įvardyti teisėtų lūkesčių apsaugos principą.

Pastebėtina, kad pastarojo meto akademikų susidomėjimas teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina taip pat pastebimai padidėjo. Teisėtų lūkesčių apsaugos klausimo reikšmę atspindi ir pamažu gausėjančios mokslinės įžvalgos, skelbiamos teisės

⁷³ URMONAS, A. Administracinės teisinės įstatymų leidybos klaidos makroteisiniame lygmenyje. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*: kolektyvinė monografija, skirta Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui. Atsakingasis redaktorius V. Valančius. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 96, 101.

⁷⁴ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administraciniai teisės principai* <...>, p. 124; ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinė teisė: interesų veiksnys įstatymų leidyboje. *Teisė*, 2010, t. 74, p. 40–42.

periodikos leidiniuose bei mokslinių konferencijų pranešimuose. Antai per trumpą laiką surengtos net kelios tarptautinės mokslinės konferencijos, skirtos kai kuriems nagrinėjamos doktrinos probleminiams aspektams aptarti, tiek Lietuvoje, tiek užsienyje⁷⁵.

Šiame aktualiaame bei probleminiame teisėtų lūkesčių apsaugos kontekste ypač išryškėja pozityvi kompleksinių mokslinių tyrinėjimų svarba. Šiuo metu trūksta tiek nagrinėjamos doktrinos analizės teoriniame lygmenyje, tiek sistemingo požiūrio, kaip teisėtų lūkesčių apsaugos principas įgyvendinamas teisėkūros, viešojo administravimo bei teisingumo vykdymo srityse.

Objektas. Šio disertacinio tyrimo objektas – teisiniai santykiai, susiklostantys tarp viešosios valdžios institucijų ir privataus asmens, įgyvendinant teisėtų lūkesčių apsaugos principą. Tyrimas apima kompleksinę teisėtų lūkesčių apsaugos principo esmės, paskirties, kilmės, santykio su kitais teisės principais, turinio elementų bei pagrindinių jo įgyvendinimo ypatumų teisėkūros, viešojo administravimo bei teisingumo vykdymo srityse analizę.

Disertacinis tyrimas atliekamas nacionalinės teisės sistemos ir iš dalies supranacionaliniame kontekste. Pabrėžtina, kad tyrimas iš esmės skiriamas teisėtų lūkesčių apsaugos ypatumų analizei Lietuvos teisės sistemoje. Todėl disertaciniame tyrime analizuojama teisėtų lūkesčių apsauga Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo bei galutinės instancijos teismų, kaip doktrininės nuostatos formuojančių subjektų, praktikoje. Tuo metu išsami Europos Žmogaus Teisių Teismo bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo formuojamos teisėtų lūkesčių apsaugos sampratos analizė nėra tiesioginis šio darbo objektas ir pasitelkiama tik siekiant pristatyti nacionalinei teisei aktualų tarptautinį kontekstą, šioje srityje kylančias nacionalinės atitikties problemas bei galimus jų sprendimo būdus. Šis supranacionalinis kontekstas, be kita ko, padeda išryškinti nacionalinėje teisėje vystomos teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos savitumą.

⁷⁵ Iš jų atskirai paminėtini tiesiogiai su atliekamo mokslinio tyrimo tema susiję renginiai: 2014 m. spalio 10–11 d. Lietuvos Respublikos Prezidentūroje vykusį tarptautinę mokslinę konferenciją „Ekonominės krizės iššūkiai žmogaus teisėms“ bei Lietuvos teisės instituto organizuota tarptautinė mokslinė konferencija „Viešasis interesas *versus* teisėti lūkesčiai“, vykusį 2014 m. rugsėjo 12 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje; 2012 m. spalio 11–12 d. Bergensis Universitas (Norvegija) kartu su Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law rengta tarptautinė konferencija „The Protection of Legitimate Expectations under Administrative Law“, vykusį Bergene, Norvegijoje.

Tyrimo tikslas – išsamiai ir sistemiškai ištirti teisėtų lūkesčių apsaugos principo įtvirtinimo teisiniame reguliavime ir taikymo teismų praktikoje klausimus bei išanalizuoti su tuo susijusią teisės doktriną, nustatyti šio principo raidos kryptis bei probleminius aspektus (teisinio reguliavimo ir teismų praktikos (ne)pakankamumo požiūriu), įvertinti, kokią įtaką teisėtų lūkesčių apsaugos principas turi viešosios teisės srityje susiklostančių teisinių santykių darnai bei asmens subjektinių teisių apsaugos mastui.

Nurodytam tikslui pasiekti yra keliami tokie tyrimo **uždaviniai**:

1) Kompleksiškai taikant teorinius bei empirinius mokslinio tyrimo metodus ištirti teisėtų lūkesčių apsaugos principo kilmę ir raidą, pagrindinius (būtinuosius) turinio elementus, parodyti, kaip yra suvokiama teisėtų lūkesčių apsaugos principo esmė, tikslai bei koks šio principo santykis su kitais glaudžiai susijusiais teisiniais imperatyvais.

2) Atskleisti, kada ir kaip teisėtų lūkesčių apsaugos imperatyvas saisto teisėkūros subjektus, t. y. kokius konkrečius reikalavimus nagrinėjamas principas suponuoja įstatymų leidėjui bei kitiems teisėkūros subjektams, *inter alia* ištirti probleminius šių reikalavimų laikymosi aspektus.

3) Išnagrinėti, kaip teisėtų lūkesčių apsaugos principas saisto viešojo administravimo subjektus individualių teisės aktų srityje, ir įvertinti, ar šioje srityje esamas teisinis reguliavimas užtikrina pakankamą teisėtų lūkesčių apsaugą, prireikus, pateikti pasiūlymus dėl galimo tokio teisinio reguliavimo tobulinimo.

4) Išanalizuoti teismų taikomą teisėtų lūkesčių apsaugos testą (metodologiją) bei įvertinti jo patikimumą, identifikuoti pagrindinius kriterijus, turinčius įtakos teisėtų lūkesčių apsaugai ir jos mastui, bei apžvelgti konkrečių pažeistų teisėtų lūkesčių gynimo būdų taikymo specifiką.

5) Remiantis ESTT bei EŽTT praktikos analize, atskleisti pagrindinius teisėtų lūkesčių apsaugos ypatumus Europos viešojoje teisėje ir įvertinti jos įtaką teisėtų lūkesčių apsaugos principo plėtojei nacionalinėje teisėje.

Hipotezė. Nacionalinis teisinis reguliavimas, įgyvendinantis teisėtų lūkesčių apsaugos principą, ir šį principą plėtojanti teisminė jurisprudencija atitinka Europos viešosios teisės vystymosi tendencijas ir yra pakankami, kad užtikrintų teisinių santykių

darną, kai sprendžiama viešųjų interesų ir asmens subjektinių teisių ar teisėtų interesų sandūros problema.

Atliktų tyrimų apžvalga ir disertacinio tyrimo mokslinis naujumas. Po daugiau nei dešimties metų nuo teisėtų lūkesčių kategorijos įvardijimo ir taikymo Lietuvos nacionalinių teismų praktikoje, moksliniai tyrimai, nukreipti į teisėtų lūkesčių apsaugos principo sampratą bei taikymo ypatumus, Lietuvos teisės moksle yra fragmentiški. Kita vertus, užsienio teisės mokslininkai nagrinėjama doktrinai skyrė kur kas didesnę dėmesį. Užsienio teisinėje literatūroje teisėtų lūkesčių apsauga nagrinėta tiek periodiniuose leidiniuose publikuojamuose moksliniuose straipsniuose, tiek platesnių tyrimų, tiesiogiai skirtų teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos ypatumams atskleisti, kontekste. Užsienyje ir Lietuvoje paskelbtų tyrimų rezultatai iš tiesų sudaro patikimą atramą tolimesniam ir išsamesniam tam tikrų teisėtų lūkesčių apsaugos aspektų nagrinėjimui. Tačiau išsamiau susipažinus su nagrinėjamoje srityje atliktais tyrimais, nėra tikslo teigti, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo ypatumų analizė nebėra primygtinis (naujas) mokslinių tyrinėjimų objektas. Visų pirma, iki šiol Lietuvos teisės moksle teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina konceptualiai nenagrinėta. Antra, per daugiau nei kelis dešimtmečius užsienyje ir Lietuvoje publikuoti moksliniai tyrimai pristato skirtingas pozicijas bei papildomus jų argumentus. Atsižvelgus į tai, tikslinga apibendrinti sukaupą patirtį bei įvertinti svarbiausiuosius teisėtų lūkesčių apsaugos taikymo aspektus. Be to, reikia pripažinti ir tai, kad teisėtų lūkesčių apsaugos taikymo klausimas – toks kompleksinis ir dinamiškas, jog jis gali būti nagrinėjamas tiek akcentuojant jau žinomus apžvelgiamo teisinio imperatyvo taikymo aspektus, tiek konstatuojant naujus. Galiausiai nė viename iš disertacijoje apžvelgtų mokslinių tyrimų ar periodiniuose leidiniuose skelbtų publikacijų teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina, taip kaip ji suprantama ir taikoma nacionalinėje teisėje, nėra vertinama supranacionaliniame kontekste.

Tyrimo metodai. Atsižvelgus į atliekamo tyrimo objektą, šiame darbe keliamam tikslui ir uždaviniams pasiekti buvo kompleksiskai taikomi teoriniai bei empiriniai mokslinio tyrimo metodai – lingvistinis, dokumentų analizės, sisteminės analizės, loginis, kritinis, lyginamasis ir kt.

Nors šiame disertaciniame tyrime teisėtyros metodai nukreipti į teisės šaltinių visumą – teisės doktriną, ordinarinę teisę⁷⁶ bei teismų jurisprudenciją, pastarajai skiriamas išskirtinis mokslinio tyrimo dėmesys. Įvardinti tyrimo metodai didžiaja dalimi nukreipti į teismų praktikos analizę, nes būtent teismams pirmiausiai tenka užduotis pildyti tam tikro teisės principo turinį. Be to, teismų praktika, kaip tyrimo šaltinis, atspindi teisės aktų nuostatų, siejamų su teisėtų lūkesčių apsauga, taikymo dinamiką. Pastebėtina, kad teisės principo sampratos tyrimus dauguma autorių grindžia teisminės jurisprudencijos pavyzdžiais⁷⁷. Tai yra nusistovėjęs ir, ko gero, labiausiai paplitęs teisės principų tyrimo būdas.⁷⁸ Todėl šiame disertaciniame tyrime doktrininės nuostatos iliustruojamos ir sukonkretinamos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, prireikus, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos pavyzdžiais. Šių teismų pozicijų nustatymas bei palyginimas iš esmės leido teorines išvadas pagrįsti empirine medžiaga.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro keturios dalys: 1) įvadas; 2) dėstomoji-tiriamoji dalis; 3) tyrimo išvados; 4) disertacijai rengti naudotos literatūros sąrašas.

Atsižvelgus į disertacijos įvade apibrėžtą disertacinio tyrimo objektą bei išsikeltus tikslus ir uždavinius, antrosios disertacijos dalies turinį sudaro trys skyriai.

Pirmajame dėstomosios-tiriamosios dalies skyriuje mokslinio tyrimo interesas visų pirma koncentruojamas į pagrindinių sąvokų identifikavimą bei jų prasmės nustatymą. Šioje dalyje analizuojamos teisėtų lūkesčių kategoriją dažnai lydinčios sąvokos viltis,

⁷⁶ Pagrindinis dėmesys skiriamas bendruosius administracinės procedūros klausimus reglamentuojančio Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975) nuostatomis. Tyrime taip pat remiamasi kitais bendrojo ir specialiojo teisinio reguliavimo aktais – Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymu (*Valstybės žinios*, 2012, Nr. 110-5564), Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutu, patvirtintu Lietuvos Respublikos 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538 (*Valstybės žinios*, 2003, Nr. 42-1927), Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymu (*Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243), Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymu (*Valstybės žinios*, 1994, Nr. 59-1153; 2005, Nr. 71-2555) ir kt.

⁷⁷ Žr., pvz., JANKAUSKAS, K. *Teisės principų samprata ir jos įtvirtinimas konstitucinėje jurisprudencijoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2005, p. 11; DANĖLIENĖ, I. *Proporcingumo principas administracinėje teisėje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2012; LEONAITĖ, E. *Proporcingumo principas Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijoje*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.

⁷⁸ Kaip taikliai pažymi J. Mazak, diskusija apie konkretų tiriamo teisės principo turinį, kai šiuo klausimu nėra teismo praktikos, gali būti labai panaši į diskusiją, kaip atrodo vaiduoklis. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinio advokato Ján Mazák 2008 m. birželio 12 d. išvada byloje Masdar (UK) prieš Europos Bendrijų Komisiją, C-47/07 P.*

interesas, teisė. Greta įvardytų sąvokų šioje disertacijos dalyje taip pat tiriama, kokią reikšmę įgyja teisinės kategorijos pagrįsti lūkesčiai ir teisėti lūkesčiai. Tolimesnė šio skyriaus analizė skiriama teoriniams teisėtų lūkesčių apsaugos aspektams ir nagrinėjamos doktrinos taikymą lydintiems prieštaravimams atskleisti. Pirmajame skyriuje taip pat atliekama teisėtų lūkesčių apsaugos principo ir jo santykio su kitais teisės principais analizė. Pirmąjį skyrių užbaigia teisėtų lūkesčių apsaugos principo raidos tyrimas teisminėje jurisprudencijoje. Nagrinėjama šio principo kilmė, paskirtis bei pagrindiniai nagrinėjamos doktrinos formavimosi etapai Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bei Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje. Taip pat atskleidžiami esminiai nagrinėjamo principo taikymo aspektai Europos Žmogaus Teisių Teismo, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje bei kai kuriose Europos valstybėse. Pastarasis poskyris gali būti vertinamas, kaip sudarantis prielaidas detalesnei analizei, pristatomi kitose darbo dalyse.

Antrasis dėstomosios-tiriamosios dalies skyrius skirtas teisėtų lūkesčių apsaugos principo turinio elementų analizei. Šį skyrių sudaro būtinųjų nagrinėjamo principo elementų taikymo tyrimas. Pirmiausiai nagrinėjamas būtinas teisėtų lūkesčių apsaugos principo elementas – teisėtų lūkesčių pagrindas (šaltinis). Šiame skyriuje, remiantis nacionalinių teismų praktikos analize, aptariama, kokie konkretūs išankstiniai valstybės valdžios institucijų veiksmai (ar neveikimas) sukuria suinteresuotiems asmenims teisėtus lūkesčius; tiriama, ar valstybės institucijas teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo prasme saisto ne tik formalūs galutiniai administraciniai sprendimai, bet ir kiti aktai – tarpiniai administraciniai sprendimai, gairės, konsultacijos, neformalus bendravimas ir pan. Toliau apžvelgiamame skyriuje analizuojamas būtinu nagrinėjamo principo taikymo elementu pripažįstamas privataus asmens gero elgesio turinys.

Trečiasis dėstomosios-tiriamosios skyrius atskleidžia, kaip teisėtų lūkesčių apsauga ir jos suponuojami reikalavimai įgyvendinami teisėkūros, viešojo administravimo ir teisingumo vykdymo srityse. Atsižvelgus į tai, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principu gali būti veiksmingai remiamasi ginčijant norminio pobūdžio teisės aktus, visų pirma analizuojama, kokius reikalavimus teisėtų lūkesčių apsaugos principas suponuoja teisėkūros subjektams. Įvertinus teisėtų lūkesčių apsaugos principo pagrindinę funkciją viešojo administravimo srityje, išsamiai tiriami viešojo administravimo subjektų priimtų

administracinių sprendimų atšaukimo, administracinių klaidų taisymo klausimai. Nagrinėjama, ar galiojantis teisinis reguliavimas ir jį aiškinanti teismų praktika sudaro pakankamas prielaidas teisėtų lūkesčių apsaugai. Siekiant atskleisti nagrinėjamos doktrinos taikymo dėsningumus teismų praktikoje, paskutinėje šio skyriaus dalyje išsamiai įvertinama, kokie teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo ypatumai atsispindi teismų taikomoje teisėtų lūkesčių apsaugos patikros metodologijoje. Visų pirma pateikiamos įžvalgos konkuruojančių vertybių balansavimo testo patikimumo klausimu. Išnagrinėjus, kas nagrinėjamos doktrinos taikymo kontekste konkuruojančių vertybių pusiausvyros nustatymo modelį daro tokį suprantamą ir patrauklų, apžvelgiama, kokie svarbiausi veiksniai turi įtakos subjektų, ieškančių tinkamo balanso, pasirinkimui. Galiausiai, siekiant įvertinti teismų taikomos teisėtų lūkesčių apsaugos intensyvumą, analizuojama teisėtų lūkesčių apsaugos *contra legem* problema.

Išvados

1. Teisėtų lūkesčių apsauga stiprina pasitikėjimą valstybe ir jos institucijomis bei teise, kaip tam tikrą socialinį turtą, reikalingą demokratijos veiksmingumui. Susijęs su teisinės valstybės, teisinio saugumo bei teisingumo principais, teisėtų lūkesčių apsaugos principas išreiškia žmogaus orumo idėją, sudarančią subjektinių teisių apsaugos esmę. Šiuo požiūriu teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra kertinis subjektinių teisių ir teisėtų interesų apsaugos aspektas, susijęs su teisės sistema ir jos pamatinėmis vertybėmis *per se*. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas Lietuvos teisės sistemoje fundamentalią reikšmę įgijo tiek normatyviniame reguliavime, tiek individualių teisės aktų srityje. Užtikrindamas abu iš pažiūros nelengvai suderinamus tikslus – teisės stabilumą ir dinamiškumą, teisėtų lūkesčių apsaugos principas teismų jurisprudencijoje tapo svarbia teisės aiškinimo priemone, siekiant užtikrinti susiformavusių teisinių santykių neliečiamumą ar koreguoti teisinio reguliavimo trūkumus. Pastaruoju atveju šis principas dažnai veikia tik padedamas kitų konstitucinių teisės imperatyvų – teisingumo ir proporcingumo.

2. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas, kaip teisėkūros subjektus saistantis teisinis imperatyvas, taikomas, kai naujo teisinio reguliavimo nuostatos turi tam tikrą teisės retroaktyvumo bruožų ir jomis pabloginama asmenų, kurių atžvilgiu valstybė yra prisiėmusi atitinkamus įsipareigojimus, teisinė padėtis. Nagrinėjamas konstitucinis

imperatyvas nėra absoliutus, todėl remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos principu ribojama ne teisėkūros subjektų teisė pakeisti tam tikrą teisinį reguliavimą apskritai, bet pasirinkimas (būdai), kaip tai bus daroma. Tai, kokia teisėtų lūkesčių užtikrinimo forma taikytina konkrečiu atveju, iš esmės lemia reglamentuojamų teisinių santykių pobūdis, teisėtų lūkesčių pažeidimo mastas, tai, ar teisė, su kuria siejami asmens teisėti lūkesčiai, turi nuosavybės aspektų bei tai, ar teisinis reguliavimas keičiamas praeities ar ateities požiūriu.

3. Bendrojo pobūdžio standartai, susiję su valstybės institucijų pareiga administracines klaidas ištaisyti per priimtina laiką tarpą bei teisingai paskirstyti šių klaidų našta, yra kertiniai, tačiau šiuo metu nepakankamai Lietuvos teisėje užtikrinami teisėtų lūkesčių apsaugos aspektai. Įvertinus tai, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra būtinas kuriant pasitikėjimu ir nuspėjamumu grindžiamus viešosios administracijos ir privačių asmenų santykius, šis imperatyvas turėtų būti įtrauktas į viešojo administravimo principų, kuriais vadovaujamosi vykdant administracinę veiklą, katalogą. Nacionalinį teisinį reguliavimą taip pat turėtų papildyti bendrosios teisės normos, skirtos reglamentuoti administracinių sprendimų atšaukimo klausimą.

4. Lietuvos teismų jurisprudencijoje yra formuojama plačioji teisėtų lūkesčių šaltinio samprata. Teismų praktikoje pripažįstami tiek formalūs, tiek implicitiniai teisėtų lūkesčių atsiradimo pagrindai, o lūkesčių teisėtumas ir jų apsauga nėra tapatinami su jų atsiradimo pagrindo teisėtumu. Nors pagal bendrąją taisyklę teisėtų lūkesčių apsaugos pagrindu gali būti tik teisei neprieštaraujantys teisės aktai, ypatingais atvejais gali būti saugomi ir ginami teisėti lūkesčiai, kylantys iš vėliau teisei prieštaraujančiais pripažintų teisės aktų, kuriuos *bona fide* asmuo šių aktų galiojimo metu galėjo pagrįstai laikyti teisėtais.

5. Nacionalinių teismų praktikoje privataus asmens, kuris remiasi teisėtų lūkesčių pažeidimu, geras elgesys vertinamas nepakankamai išsamiai ir nuosekliai. Nacionalinių teismų praktikos dalis, konstatuojanti, ar nagrinėjamu atveju buvo apskritai laikytasi teisės aktų reikalavimų, tačiau neanalizuojanti tokio teisės aktų laikymosi ar nesilaikymo priežasčių, nepagrįstai siaurina gero elgesio sampratą bei teisėtų lūkesčių apsaugos principo veiksmingumą.

6. Teisėtų lūkesčių apsaugos klausimui spręsti nacionalinių teismų praktikoje taikomas konkuruojančių interesų derinimo metodas. Sprendimą dėl teisinės apsaugos

suteikimo teisėtiems lūkesčiams konkrečioje byloje lemia nebaigtinis kriterijų sąrašas – viešojo intereso svarba, viešosios administracijos prisiimtų įsipareigojimų pobūdis, suinteresuotų asmenų elgesys (gera valia) bei jiems tenkančių praradimų pobūdis, laikotarpis nuo lūkesčių atsiradimo iki kilusio ginčo, sprendimo įtaka trečiųjų asmenų teisėms ir teisėtiems interesams ir kt. Neretai šie kriterijai taikomi ne kompleksiškai, o fragmentiškai. Sprendžiant teisėtų lūkesčių apsaugos klausimą, faktinių ir teisinių aplinkybių vertinimas nėra išsakomas taip tiksliai, kad teismų praktiką kreiptų nuosekliu būdu ir sudarytų objektyvias prielaidas kilusį ginčą sprendžiančiam teismui išsamiai įvertinti, ar nagrinėjamu atveju konkuruojančio intereso apsauga iš tiesų nusveria individui tenkančių praradimų našta dėl nepateisintų teisėtų lūkesčių.

7. Nacionalinių teismų praktika, iš esmės vadovaudamasi visomis pagrindinėmis supranacionalinių teismų suformuotomis teisėtų lūkesčių apsaugos savybėmis, palaiptiesi vystosi geresnės subjektinių teisių apsaugos linkme. Vis dėlto šiuo metu individų, kurie remiasi teisėtų lūkesčių pažeidimu, teisių apsauga nacionalinių teismų praktikoje yra siauresnė nei analogiška apsauga, suteikiama Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje. Ši padėtis iš dalies gali būti siejama su nacionalinių teismų nepakankamu dėmesiu individualių teisių užtikrinimui, kai privačių ir viešųjų interesų sandūroje prioritetą teikiamas viešajam interesui. Kita vertus, administraciniams teismams pripažįstant teisėtų lūkesčių, *inter alia* kylančių iš negalutinių administracinių aktų, apsaugą, prireikus – *contra legem*, pagrindais gali būti teigiama, kad nacionalinėje teisėje taikomas teisinis režimas privatiems asmenims yra palankesnis nei formuluojamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

Autorės mokslinių publikacijų disertacijos tema sąrašas

GEDMINTAITĖ, A. Teisėtų lūkesčių apsauga *contra legem*. *Teisė*, 2014, t. 93, p. 157–175.

GEDMINTAITĖ, A. Teisėtų lūkesčių apsauga Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje. *Teisė*, 2014, t. 91, p. 135–153.

Autorės pranešimai, pristatyti tarptautinėse mokslinėse konferencijose ir seminaruose

2012 m. spalio 12 d. pristatytas pranešimas „*The Protection of Legitimate Expectations in Lithuania*“ Bergensis Universitas (Norvegija) kartu su Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law rengtoje tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „*The Protection of Legitimate Expectations under Administrative Law*“. 2012 m. spalio 11–12 d., Bergen, Norvegija.

2013 m. vasario 12 d. disertacinis tyrimas pristatytas Vilniaus universiteto Teisės fakulteto doktorantų seminare.

2015 m. gegužės 15 d. pristatytas pranešimas „Teisinė valstybė ir teisėtų lūkesčių apsaugos principas“ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos seminare Administracinė teisė.

Autorės gyvenimo, mokslinės, kūrybinės veiklos aprašymas

Gimimo metai ir vieta:

1984 m. balandžio 15 d., Klaipėdos rajonas, Gargždai.

Išsilavinimas:

2002 m. su pagyrimu baigė Gargždų Vaivorykštės gimnaziją.

2007 m. baigė Vilniaus universiteto teisės programą ir įgijo teisės magistro kvalifikacinį laipsnį. Magistro baigiamasis darbas „Horizontalusis Europos žmogaus teisių konvencijos veikimas (*Drittwirkung*)“ įvertintas puikiai.

2010–2014 m. studijavo dieninėse doktorantūros studijose Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedroje.

Mokslinė ir pedagoginė veikla:

2010–2011 m. pavasario semestro metu vesti auditoriniai užsiėmimai (seminarai) Aplinkos teisė Vilniaus universiteto Teisės fakulteto II kurso dieninių studijų studentams.

2011–2013 m. rudens semestro metu vesti auditoriniai užsiėmimai (seminarai) Administracinė teisė Vilniaus universiteto Teisės fakulteto II kurso dieninių studijų studentams.

2011–2012 m. pavasario semestro metu vadovauta Vilniaus universiteto Teisės fakulteto sesijinių studijų studentų Administracinės teisės kursiniams darbams.

Profesinė patirtis:

2007 m. Teismų praktikos departamento konsultantė Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme, nuo 2009 m. rugpjūčio mėn. – teisėjo padėjėja, 2015 m. vasario mėn. paskirta Teisinės analizės skyriaus vedėja.

2015 m. kovo mėn.–2015 m. rugpjūčio mėn. paskirta laikinai eiti Teisinės analizės ir informacijos departamento direktorės pareigas Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme.

2015 m. rugpjūčio mėn.–iki dabar Teisinės analizės ir informacijos departamento direktorė Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme.