

IŠANKSTINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO NE TEISME INSTITUTAS LIETUVOJE: IDĖJINIAI IR VERTYBINIAI PAGRINDAI

Laura Paškevičienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros lektorė
socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius, Lietuva
Tel. (+370 5) 236 6175
El. paštas: <laura.paskevicienen@tf.vu.lt>

Straipsnyje analizuojami išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme idėjiniai ir vertybiniai teisiniai pagrindai, siekiant patikrinti prielaidas dėl šio teisinio instituto vientisos koncepcijos formavimo galimybių, jo paskirties ir vietos Lietuvos teisinėje sistemoje. Taip pat autorės tiriama iki šiol vyravusių mokslinių įžvalgų pakankamumas, sprendžiant dėl šį institutą orientuojančių teisinių vertybių ir principų, atsižvelgiant į probleminius klausimus, kylančius dėl šio instituto dvilypės – administracinės vykdomosios ir justicinės teisinės – prigimties.

In this article the author analyzes theoretical ideas and legal values serving a background to the regulation of the pre-trial resolution of administrative disputes as an area of law, seeking prerequisites for its integral conception, purpose and position in the Lithuanian legal system. The author is trying to investigate the sufficiency and adequacy of current leading scientific insights on guiding legal values and principles of the pre-trial administrative dispute resolution, due to the problematics of its dualistic (administrative executive and judicial) nature.

Įvadas į straipsnių ciklą

Teisinės ir demokratinės valstybės imperatyvai suponuoja, kad valstybėje turi būti užtikrinama asmens teisė kritikuoti valdžios institucijų veiksmus bei teisiniai kylančių asmens ir valdžios institucijų santykių konfliktų sprendimo būdai. Demokratinėje valstybėje teismas yra pagrindinė institucinė žmogaus teisių ir laisvių garantija¹. Tačiau šiuolaikinėje administracinėje teisėje minėti imperatyvai įgyvendinami nustatant ir neteismines asmens ir viešojo administravimo subjektų konfliktų sprendimo galimybes. Pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą (toliau – ABTI)², Administracinių ginčų komisijų įstatymą (toliau – AGKI)³, administraciniai ginčai gali būti sprendžiami privaloma arba neprivaloma išankstine administracinių ginčų sprendimo ne teisme tvarka administracinių ginčų komisijose ir kitose specialiose ikiteisminėse ginčų nagrinėjimo institucijose⁴.

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 36-915; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. liepos 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 69-2832; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2012 m. gruodžio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 145-7457.

² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; 2000, nr. 85-2566; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16849.

³ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-310; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850.

⁴ Šiame straipsnyje terminai „išankstinė (-is)“ ir „ikiteisminė (-is)“, kalbant apie administracinių ginčų nagrinėjimo tvarką, vartojami kaip sinonimai. Tačiau nė vienas šių terminų nevartojamas ikiteisminio tyrimo, neteisminio adminis-

Teisės mokslo darbuose ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto analizė koncentruojama daugiausia į Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisijų, Mokestinių ginčų komisijos, suvokiamų kaip pagrindinių neteisminių (ikiteisminių) institucijų, kvaziteisrų, veiklą bei funkcijas⁵. Taip pat tirti esami ir galimi alternatyvūs neteisminio administracinių ginčų sprendimo būdai, tokie kaip antai tarpininkavimas, mediacija⁶. Žvelgiant į teisinį reguliavimą, matyti, kad daug dėmesio pastaruoju metu buvo skiriama tik administracinių ginčų komisijų sistemai tobulinti⁷.

Tačiau konkrečioje viešojo administravimo srityje specialiaisiais teisės aktais ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo funkcijos gali būti pavestos viešojo administravimo subjektams, atitinkamai ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutas apimtų ir minėtų specialiąją ikiteisminę kompetenciją reguliuojančių teisės nuostatų sistemą. Esamas šios specialiosios kompetencijos teisinis reguliavimas ir jo aiškinimo praktika nėra visiškai vienareikšmiški ir nuoseklūs. Tačiau teisės moksle iki šiol nėra detaliau tirta, kiek ir kokių minėtų specialių viešojo administravimo institucijų pagal specialiuosius aktus veikia Lietuvos teisinėje sistemoje, kokiais kriterijais jų veikla, atliekant asmenų skundų nagrinėjimo funkcijas, vertinama kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo veikla. Minėta specialioji ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo kompetencija apibrėžiama nevienodai aiškiai, dažnai teisinio reguliavimo nuostatos dėl jos yra gana lakoniškos. Savo paskirtimi ir esme ši kompetencija galimai atitiktų ne ikiteisminio ginčų sprendimo, bet Viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAI)⁸ 15 straipsnyje ir III skirsnyje numatytos administracinės procedūros vykdymo įgalioji-

tracinių pažeidimų bylų sprendimo ar civilinių ginčų ikiteisminio nagrinėjimo reikšmėmis – šie teisiniai santykiai ir jų reguliavimo aspektai neįeina į šio straipsnio tyrimo dalyką.

⁵ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005; PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003; ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006; NORMANTAS, A.; VASILIAUSKAS, M. Ombudsmenai kaip konstitucinio valdžios įstaigų tarnystės žmonėms imperatyvo sergėtojai, Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 487–509; RAIŽYS, D. Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos, Iš *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. Kaunas: Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultetas, 2012, [t.] 8, p. 227–241.

⁶ KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*, 2011, 18(1), p. 251–265; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisenoje ir jų praktinio taikymo problemos. *Teisė*, 2013, t. 86, p. 36–56; BAKŠEVIČIENĖ, R. Kompromisai ir nekompromisai įgyvendinant teisinį socialinės (normų) sistemos reguliavimą Lietuvoje. *Teisė*, 2013, t. 89, p. 7–19; BAKŠEVIČIENĖ, R. Socialinis konfliktas ir teisinė praktika Lietuvoje. *Teisė*, 2015, t. 94, p. 99–109; LAKIS, J. Konfliktų valdymas viešajame sektoriuje: teisinės ir organizacinės problemos. *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 33 (25), p. 15–29; TRUMPULIS, U. Teorinės ir praktinės medicijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2012, Nr. 19 (4), p. 1423–1437; BANYŠ, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys. *Jurisprudencija*, 2014, Nr. 21 (4), p. 1117–1139.

⁷ Žr. naujos redakcijos ABTĮ (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, Nr. 2016-16849) ir AGKĮ (Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, Nr. 2016-16850), įsigaliojusius nuo 2016 m. liepos 1 d. Taip pat žr. ABTĮ 27 str. 1 d. ir AGKĮ pakeitimus, įsigaliojusius nuo 2018 m. sausio 1 d. (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, Nr. 2016-16849; 2016 m. birželio 2 d. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymas Nr. XII-2400. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, Nr. 2016-16850), kuriais keičiama šių komisijų institucinė struktūra: vietoj Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir visuomeninių savivaldybių administracinių ginčų komisijų įsteigiama Lietuvos administracinių ginčų komisija, turinti 4 teritorinius padalinius. Atsižvelgiant į tai ir aktualinant straipsnio teiginius pastariesiems teisinio reguliavimo pokyčiams, straipsnyje, kalbant apie administracinių ginčų komisijas, vartojamas komisijos terminas (tik vienaskaita).

⁸ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975. Toliau ABTĮ, AGKĮ ir VAI nustatytas reguliavimas šiame straipsnių cikle nagrinėjamaisiais aspektais vadinamas bendruoju teisiniu reguliavimu.

mus. Ši procedūra, nepaisant to, kad ji yra viena iš neteisminių reaktyvių intervencinių konflikto tarp asmens ir viešojo administravimo subjekto reguliavimo priemonių⁹, teisinio reguliavimo ir padarinių požiūriu neprilygintina ikiteisminiam administracinių ginčų nagrinėjimui¹⁰. Tačiau, nors teisės mokslininkai bei praktikai ir atkreipia dėmesį į reikalingumą atskirti šiuos asmens teisių gynimo būdus, negalima teigti, kad jų apibrėžimas ir atskyrimas teismų praktikoje yra pakankamai nuoseklus.

Naujesniuose moksliniuose straipsniuose, kuriuose bandoma plačiau pažvelgti į ikiteisminių ginčo nagrinėjimo institucijų sistemą (doc. dr. J. Paužaitė-Kulvinskienės¹¹ ir prof. A. Andruškevičiaus¹² publikacijos mokslinių straipsnių rinkinyje, dedikuotame Europos Sąjungos teisės įtakai Lietuvos teisei sistemai), pateikiamas šių institucijų klasifikavimas, ir apskritai atkreiptas dėmesys į kompleksinių tyrimų šioje srityje trūkumą¹³ bei į tai, kad neteisminės gynybos institucinis aspektas nėra visiškai aiškus, o sudėtinga neteisminė administracinių ginčų sistema dar neatitinka veiksmingos teisinės apsaugos principo reikalavimų¹⁴. Tačiau specialus teisinis reguliavimas ir jo taikymo praktika šioje srityje teisės moksle nėra plačiau vertinta. Taigi apibrėžimo ir aiškumo, kas instituciniu ir funkcinu požiūriu laikytina ikiteisminiu ginčų nagrinėjimu Lietuvoje, teisės moksle iš esmės stokojama, šis institutas nėra išsamiai ir visapusiškai tirtas.

Glaustai ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto Lietuvoje problematiką būtų galima apibrėžti kaip pagrindo homogeniškam ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo teisiniam institutui Lietuvos teisėje trūkumą, nulemtą teorinių ir bendrojo reguliavimo nuostatų nepakankamumo, specialiųjų teisės aktų, reguliuojančių asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarką, nepakankamo sąsajumo su bendrojo teisinio reguliavimo nuostatomis ir minėtų specialiųjų aktų aiškinimo nenuoseklumo teismuose. Problematikai dėl ikiteisminių ginčo nagrinėjimo institucijų administracinių ir justicinių funkcijų suderinamumo mokslo darbuose esant iškeltai gana seniai, tačiau jai nesant iki galo įvertintai susiklosčiusio reglamentavimo ir teismų praktikos požiūriu, šis tyrimas skatintų iš naujo ir detalai pažvelgti į ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutą, siekiant formuluoti jo sisteminės nuostatas. Šiame tyrime pateikiama specialaus teisinio reglamentavimo ir jo taikymo praktikos analizė galimai paskatintų aiškesnį ikiteisminio ginčų nagrinėjimo tvarkos reglamentavimą ir nuoseklų jo aiškinimą, o teisės mokslo srityje tuo bent iš dalies būtų galima užpildyti jo spragas ikiteisminės justicijos srityje, patikrinti iki šiol formuluotų teorinių teiginių atspindį teisinėje sistemoje ir *de lege ferenda* apibrėžti toliau spręstinas asmens teisių gynybos, jos prieinamumo, ikiteisminės justicijos sistemos efektyvumo ir kitas susijusias problemas. Dėl to minėtos problematikos tyrimas būtų naujas ir aktualus.

Atsižvelgiant į problematikos daugiasluoksniškumą ir jai nagrinėti reikalingą apimtį, objektyviai tam vieno straipsnio nepakaktų, ji nagrinėjama mokslinių straipsnių, analizuojančių teorinius ikiteis-

⁹ LAKIS, J. Konfliktų valdymas <...>, p. 21.

¹⁰ Pvz., skirtingai nei specialios ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimas, administracinės procedūros sprendimas toliau gali būti skundžiamas komisijai arba administraciniam teismui. Atkreiptinas dėmesys, kad pagal VAĮ 20 str. 1 d. 9 p. nuostatas, asmuo administracinėje procedūroje taip pat turi teisę apskusti Seimo kontrolieriui pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo veiksmus, jeigu jie turi piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymių (kaip jie apibrėžti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme). Tačiau šiame straipsnyje nėra nagrinėjama šių pareigūnų veikla, esanti parlamentinės kontrolės forma, kuri, kaip teisingai pažymima mokslininkų, yra išskirtinai specifinis ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucinės sistemos elementas (ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs <...>, p. 380), ir kurios rekomendacinio pobūdžio sprendimai nėra žinybingi teismams (ABTĮ 18 str. 2 d.).

¹¹ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Europos teisės įtaka veiksmingos teisinės gynybos principui Lietuvos teisėje. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 395–421.

¹² ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs administracinių ginčų nagrinėjimo būdai Lietuvoje: institucinis ir teisinis aspektai. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 377–393.

¹³ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs <...>, 8, p. 391.

¹⁴ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Europos teisės įtaka <...>, p. 419.

minio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto probleminius aspektus dėl jo vertybinių pagrindų, bendrojo ir specialaus teisinio reguliavimo bei jo aiškinimo jurisprudencijos trūkumus, cikle¹⁵.

Bendras šio tyrimo objektas – asmenų skundų dėl administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo nagrinėjimo ne teismo tvarka teisinis reguliavimas ir jo jurisprudencinis vertinimas, įtvirtinantis ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatas. Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutas Lietuvos teisinėje sistemoje yra platesnio teisinio reiškimo – asmens teisių gynybos užtikrinimo administracinėje teisėje – dalis, taigi, kompleksiskai turi būti tiriamas šios gynybos būdų reguliavimas, apibrėžiant ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto pagrindą, vietą teisinėje sistemoje, jo bendrųjų ir specialiųjų teisės aktų nuostatų ypatumus administracinės justicijos ir administracinių procedūrų atžvilgiu.

Straipsnių bendras tikslas – apžvelgti ir esmines teisines nuostatas dėl ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo vertybinio pagrindimo, jo bendrojo ir specialaus teisinio reguliavimo ir aiškinimo teisės moksle ir teismų praktikoje, įvertinti šio reguliavimo pakankumą, sistemiškumą ir tarpusavio suderinamumą bei išanalizuoti probleminius šio reguliavimo ir jo vertinimo aspektus. Šiame tyrime keliamos prielaidos, kad:

- 1) nepaisant gana aiškaus teisinio vertybinio ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto pagrindimo, reikia pabrėžti teisės mokslo teiginių ir bendrojo teisinio reguliavimo nuostatų nepakankamumą šio instituto vientisai koncepcijai formuoti;
- 2) daugelis specialiųjų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo neteisminio apskundimo tvarką, kuriamos neužtikrinant pakankamai aiškios koreliacijos su bendroju teisiniu reguliavimu nustatytomis ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros kategorijomis;
- 3) teismų praktika dėl šių specialiųjų aktų nuostatų vertinimo nėra pagrįsta vienodai taikomais aiškinimo kriterijais ir dėl to viešojo administravimo subjektų įgaliojimų nagrinėti asmenų skundus vertinimas kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo kompetencijos stokoja aiškumo ir nuoseklumo.

Minėtu tikslu, siekiant patvirtinti ar paneigti šias prielaidas, tyrime analizuojamos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto pagrindą sudarančios teisinės vertybės, ligšiolinės teisės mokslo įžvalgos dėl ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo prigimties ir teisės aktuose įtvirtintos šios tvarkos bendrojo reguliavimo nuostatos, įvertinant jų pakankamumą šio instituto vientisai koncepcijai formuoti. Toliau tiriamos specialiųjų teisės aktų nuostatos dėl šios tvarkos ir išgryninami jos reglamentavimo modeliai. Galiausiai analizuojamos esminės šio teisinio reguliavimo aiškinimo taisyklės, jų taikymo nuoseklumas, nustatoma šio aiškinimo ir taikymo problematika ir tendencijos, įvertinant šios jurisprudencijos poveikį ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatoms.

Tyrimas yra pagrįstas teisės mokslo šaltinių bei reprezentatyvios apimties teisės aktų ir jų taikymo praktikos analize¹⁶. Tiriant teisės mokslo darbus taikomi kokybiniai jų metaanalizės ir kompleksinės sisteminės-lyginamosios analizės metodai. Analizuojant bendrąjį ir specialųjį teisinį reguliavimą bei jo aiškinimo praktiką naudojami sisteminės lyginamosios¹⁷ ir loginės analizės metodai. Siekiant atskleisti

¹⁵ Tyrimas ir jo rezultatai pateikiami keturiuose straipsniuose: „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės kategorijos ir kriterijai“, „Išankstinio administracinio ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: specialaus teisinio reguliavimo esminiai aspektai“ ir „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika“.

¹⁶ Analizuota daugiau kaip 1 000 skirtingų viešojo administravimo sričių administracinių norminių teisės aktų ir jų taikymo praktika, pakankamai atspindinti bendrą teisinės sistemos būvį nagrinėjimais problemineis klausimais.

¹⁷ Šiame tyrime nėra naudojami lyginamosios užsienio teisėtyros metodai, o analizuojamos Lietuvos teisės nuostatos, siekiant atskleisti šio instituto *status quo* ir jo probleminius aspektus. Ikiteisminės administracinės justicijos modeliai ir užsienio šalių patirtis (pvz., Prancūzijos, skiriančios administracinio ginčo (*la procédure administrative contentieuse*))

teisinio reguliavimo dinamiką ir teismų praktikos pokyčius, iš dalies, kur reikia, naudojamas istorinės analizės metodas. Tiriant ir apibendrinant specialiujų teisės aktų nuostatų turinį dėl neteisminių ginčų sprendimo būdų naudojamas modeliavimo metodas, o kiekybinės analizės metodu, pastarąjį derinant su atliekamu teisės aktų ir teismų praktikos nuostatų kokybiniu vertinimu, pateikiamas išskirtiems modeliams priskirtino specialaus teisinio reguliavimo mastas. Nustatant minėtus modelius, specialus teisinis reguliavimas analizuojamas savarankiškai ir atsietai nuo jo taikymo praktikos, nes, pastarajai esant tyrimo objekto dalimi, tik taip galima patikrinti ir įvertinti šio reguliavimo aiškinimo tendencijas.

Problematikos, susijusios su ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutu, ištakos glūdi jau idėjiniu lygmeniu, stokojant bendro požiūrio į tai, kokie teisiniai vertybiniai pagrindai ir kaip turėtų suponuoti konkrečią šio instituto koncepciją, jo vidinį turinį ir vietą teisinėje sistemoje, ar tai turėtų būti jurisdikcinė, ar administracinė asmenų ginčų nagrinėjimo forma, ar konkretus šių formų derinys. Nors pačios vertybės, autorės nuomone, yra gana aiškiai identifikuojamos, tačiau diskursą sudaro jų teisinis teorinis įprasminimas šio instituto pagrindui formuoti. Grindžiant ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistemą poreikiu mažinti teismų krūvį ir užtikrinti protingą bylos išnagrinėjimo terminą, galbūt nėra atsižvelgiama į vertybinę proceso operatyvumo ir teisės į gynybą kokybinio turinio ir jurisdikcinių standartų pusiausvyrą. Dėl to keltinas klausimas, ar asmens teisę tiesiogiai kreiptis į teismą gali riboti bet kokia neteisminė asmens ginčų nagrinėjimo forma (įskaitant – administracinę), o tai suponuotų heterogeninį ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto pobūdį, ar juo, kaip bendru savarankišku institutu, turėtų būti užtikrinamas arbitravimas, adekvatus teisminiam.

Todėl pirmame ciklo straipsnyje tiriami teisės principai, tikslai ir kitos vertybinės nuostatos, kurio mis grindžiamas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimo institutas Lietuvos teisinėje sistemoje (straipsnio *objektas*). Straipsnio *tikslas* yra išanalizuoti ir įvertinti teisės aktų nuostatas ir teorines mokslines įžvalgas dėl minėtų vertybių prisiejimo šiam institutui ir jų pakankamumą šio instituto vientisai koncepcijai formuoti. Dėl to straipsnyje keliami *uždaviniai*: 1) išanalizuoti, palyginti ir įvertinti teisės principų nuostatas kaip šio instituto pagrindą; 2) išanalizuoti teises mokslines įžvalgas dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto jurisdikcinės prigimties; 3) įvertinti šių teisiųjų idėjų ir vertybių pakankamumą ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto vientisai koncepcijai formuoti. Straipsnyje naudojami teisės mokslo darbų ir teises vertybes įtvirtinančių teisės aktų nuostatų metaanalizės ir kompleksinės sisteminės-lyginamosios analizės *metodai*.

Teisės principų nuostatos kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto pagrindas

Teisinis institutas, kaip teises sistemos elementas, yra ne teisės normų sanauka, o tam tikrų teisiųjų vertybių vienijama teisiųjų nuostatų (principų, normų, teismų jurisprudencijos) sistema. Atitinkamai, bandant apibrėžti ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto sampratą, visų pirma būtina nagrinėti, su kokiomis teisenėmis vertybėmis jis galėtų būti siejamas. Terminas „neteisminis“ arba „ikiteisminis“¹⁸ semantine reikšme gali žymėti bet kokią ginčų nagrinėjimo tvarką, atliekamą iki teis-

ir ne ginčo procedūras (*la procédure administrative non contentieuse*) (žr.: PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Administracinė justicija <...>, p. 34; RAIŽYS, D.; URBONAS, D. Administracinių bylų teises infrastruktūrinis modelis. *Vilniaus universiteto teisenės ir viešoji tvarka*, 2010, t. 3, p. 55–56)), tobulinant Lietuvos ikiteisminės administracinės justicijos nuostatas, galėtų būti atskiros analizės dalykas, kurį galimai paskatintų ir šio tyrimo išvados.

¹⁸ Šiame kontekste šie terminai yra sąmoningai tapatinami siekiant pabrėžti tokių terminų žymimos tvarkos neutralumą ir amplitudę, ją atsiejant nuo tradicinės teises justicijos. Tik nagrinėjant tokios tvarkos vidinius atskirus elementus (ir tik, pabrėžtina, mūsų nacionalinės sistemos aspektais) terminas „neteisminis“ įgytų platesnę prasmę nei „ikiteisminis“, kaip teisingai buvo pažymėta ir vadovėlio ABRAMAVIČIUS, A. *et al. Lietuvos teises institucijos*. Vilnius: Registrų centras, 2011 mokslinio redaktoriaus prof. dr. E. Kūrio, neteisminė teisių gynyba nėra ikiteisminės gynybos

mo. Atitinkamai natūraliai kykla klausimas, koks tokios tvarkos ir vertybių, esančių justicinės (*inter alia*, administracinės justicinės) sistemos pagrindu, santykis.

Vienas iš esminių teisinės valstybės principo aspektų tiek teisės mokslo, tiek teismų jurisprudencijos požiūriu yra asmens galimybė ginant turimas teises kreiptis į nepriklausomą ir nešališką arbitrą¹⁹. Šiuolaikinėje administracinėje teisėje teisinės ir demokratinės valstybės imperatyvai lemia, kad asmenims laiduojama galimybė savo teises ginti teisme ne formaliai, o realiai ir veiksmingai tiek nuo kitų asmenų, tiek nuo neteisėtų valstybės institucijų ar pareigūnų veiksmų²⁰. Teismo vaidmuo yra laikomas esminiu, įgyvendinant pagrindines žmogaus teises ir laisves ir skatinant asmenis pasitikėti teisine sistema²¹, tačiau joms įgyvendinti neprieštarauja ir neteisminių asmens ir viešojo administravimo subjektų konfliktų sprendimo galimybių nustatymas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens konstitucinių teisių ir laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme. Tačiau šalia to konstitucinį legitimumą turi ir ikiteisminė ginčų sprendimo tvarka²². Pagal konstitucinės jurisprudencijos nuostatas, tokia ikiteisminė tvarka su asmens teisės į teismą įgyvendinimu derinama tuo būdu, kad įstatymų leidėjas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigta asmens, manančio, kad jo teisės ar laisvės pažeistos, teisė ginti savo teises ar laisves teisme²³.

Kiekvienoje nacionalinėje teisinėje sistemoje neteisminiams ginčų sprendimo būdams gali būti priskiriama įvairių institucijų kompetencija ir veikla. Principinis jų poreikis valstybėje pagrindžiamas supranacionalinėmis ir nacionalinėmis teisės aktų nuostatomis bei teisės principais. Teisės mokslininkų darbuose²⁴ ir teismų praktikoje²⁵ pabrėžiama, kad neteisminio ginčų nagrinėjimo įtvirtinimo Lietuvos teisinėje sistemoje pagrindą sudarė poreikis atitikti europines administracinės teisinės sistemos nuostatas, išreikštas, be kita ko, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijose. Šios institucijos 1981 m. gegužės 14 d. priimtoje rekomendacijoje Nr. R (81) 7 dėl priemonių teisminės gynybos prieinamumui palengvinti²⁶ nurodoma, kad bylinėjimosi teisme sudėtingumas ir formalizmas, ilgas

sinonimas (p. 527). Siekiant glaustumo, iš karto pasakytina, kad kitais aspektais terminas „ikiteisminis“ šiame straipsnyje yra vartojamas išankstinės ginčų nagrinėjimo tvarkos, siejant šią sąvoką su ABTĮ reguliavimo nuostatomis, kontekstu. O „neteisimine“ galima apibūdinti tiek ombudsmenų vykdomą asmenų skundų nagrinėjimo tvarką, tiek (o tai kur kas aktualiau ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto apibrėžčiai) – administracinės procedūros vykdymą.

¹⁹ MURAUŠKAS, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*, 2011, t. 78, p. 172.

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 24-1004, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 39-1105, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 36-1292, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2013 m. liepos 3 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 72-3595.

²¹ Žr. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2010 m. lapkričio 17 d. priimtą rekomendaciją Nr. CM/Rec(2010)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, efektyvumo ir atsakomybės (Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation No. CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjetId=09000016805afb78>. Taip pat žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas <...>; 2002 m. liepos 2 d. nutarimas <...>; 2012 m. gruodžio 10 d. nutarimas <...>.

²² Žr., *inter alia*, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 1-7, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2013 m. liepos 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 73-3679; Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2008 m. sausio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 10-350.

²³ Žr., *inter alia*, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2007 m. sausio 31 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 15-567.

²⁴ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs <...>, p. 378–379.

²⁵ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2011 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-62-417-11. *Administracinė jurisprudencija*, 2011, t. 21, p. 485–495.

²⁶ Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation No. R (81) 7 on measures facilitating access to justice* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/168050e7e4>>.

teismo procesas ir didelės bylinėjimosi teisme išlaidos yra trys pagrindinės priežastys, lemiančios teisės į teismą įgyvendinimo kliūtis. Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacijoje Nr. Rec (2001) 9 dėl alternatyvių ginčų tarp viešojo administravimo institucijų ir privačių asmenų sprendimo priemonių²⁷ taip pat atkreipiamas dėmesys, kad nuolat didėjantis administracinių bylų skaičius teismuose sudaro kliūčių išnagrinėti bylą per protingą, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies reikalavimus atitinkantį terminą, ir kad teisminių procedūrų pasirinkimas ne visada yra tinkamiausias būdas išspręsti kilusį administracinį ginčą. Neteisminis administracinių ginčų sprendimo būdas, anot Europos Tarybos, paprastai nustatomas tam, kad asmuo turėtų galimybę, nepatirdamas teismo bylinėjimosi trūkumų, įgyvendinti teisę į veiksmingą, ekonomišką ir operatyvią savo pažeistų teisių gynybą. Šioje Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje taip pat pažymima, kad neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo būdo pranašumai lemia paprastesnes ir lankstesnes ginčo nagrinėjimo procedūras, leidžiančias greičiau ir pigiau išspręsti kilusį ginčą, taip pat didesnes galimybes ginčą baigti taikos sutartimi, leidžia ginčą spręsti asmenims, kurie turi specialių žinių, neįpareigoja asmenų, nagrinėjančių ginčą, laikytis griežtų ir formalų procedūrinių taisyklių, o teikia galimybę naudotis didesne diskrecijos teise priimant sprendimą. Šioje rekomendacijoje siūloma teisės aktuose įtvirtinti ir praktiškai taikyti tokius alternatyvius administracinių ginčų nagrinėjimo būdus, kaip antai vidinė administracinio akto peržiūra, taikinimas, mediacija, susitarimo paieškos ir arbitražas.

Galimybių administracinį ginčą išnagrinėti neteisminėmis priemonėmis nauda, gerinant teisinės gynybos funkcionavimą ir didinant asmenų teisių apsaugos efektyvumą, deklaruojama ir Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2004 m. gruodžio 15 d. rekomendacijoje Nr. Rec (2004) 20 dėl teisminės administracinių aktų kontrolės²⁸. Šioje rekomendacijoje, be kita ko, numatyta, kad tiek iš fizinių, tiek iš juridinių asmenų gali būti reikalaujama prieš kreipiantis į teismą išnaudoti neteismines nacionalinės teisės aktuose numatytas administracinių aktų ginčijimo priemones.

Taigi, administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme instituto įtvirtinimas remiasi europinius žmogaus teisių apsaugos standartus iš esmės atitinkančiu mechanizmu, su kurio pagalba būtų operatyviau patikrinamas individualių administracinių aktų ir veiksnių teisėtumas bei sumažinamas administracinių teismų darbo krūvis ir kuris atspindi šiuolaikinės administracinės justicijos siekius: asmens teisių apsaugos prioritetą valstybės interesų atžvilgiu bei greitą ir veiksmingą asmens pažeistų teisių gynybą²⁹. Tai yra šio instituto veikimas orientuojamas į tikslą įgyvendinti asmens teisę į veiksmingą, ekonomišką ir operatyvią savo pažeistų teisių gynybą plačiuoju aspektu, galimai įtraukiant ir administracines priemones.

Aptartos nuostatos savaime nedeterminuoja konkrečių ginčų sprendimo ne teismo tvarka formų ir institucijų konkrečioje valstybėje – pastarosios gali būti ne tik teisminės ar kvaziteisminės, bet ir administracinės. Administracinių ginčų nagrinėjimas šiose institucijose grindžiamas papildomais, išskirtinai administracinėje teisėje taikomais principais.

Atsakingo valdymo ir gero administravimo principo taikymo praktika Lietuvoje suponuoja, kad asmens teisių gynybos poreikiai, kaip esminės teisės ir vertybės, suvokiami ne tik administracinėje justicijoje, bet ir vykdant administracines procedūras, be kita ko, apimant ir administracinių institu-

²⁷ Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation Rec(2001)9 on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-29]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16805e2b59>>.

²⁸ Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation No. Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4>.

²⁹ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs <...>, p. 378–379; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. *2011 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-62-417-11 <...>*.

cijų pareigą nagrinėti asmenų skundus dėl viešojo administravimo subjektų sprendimais, veiksmais, neveikimu padaryto asmens teisių pažeidimo. Šios pareigos vykdymas Lietuvos teisėje siejamas su konstitucine asmens teise kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskūsti jų sprendimus, kurią laiduoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos³⁰ 33 straipsnio nuostatos. Ši skundo teisė įtvirtinama kaip vienas iš esminių piliečių teisės dalyvauti valdant savo šalį aspektų ir teikia gana platų funkcinį turinį šios skundo teisei, siejamai daugiausia su administracine neteisimine savigyna, įgyvendinti. Taip pat ir pagal Europos Sąjungos teisės nuostatas, vienas iš esminių gero administravimo principo funkcinio aspektų – pažeistų teisių gynimas (Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 41 straipsnio 3 dalis). Nors šio straipsnio nuostatos yra neatsiejamai susijusios su Chartijos 47 straipsnio nuostatomis, skirtomis teisei į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą reguliuoti, šis principas yra kur kas platesnis ir užtikrina minėtų teisių gynimą ir administracinėje procedūroje³¹. Asmens teisė (o tam tikrais atvejais ir pareiga) prieš kreipiantis į teismą teikti apeliaciją administracinei institucijai, kvestionuojant administracinio sprendimo tikslumą ar teisėtumą, yra vienas iš esminių šio principo elementų ir pagal Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijas³². Taigi, matyti, kad neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo sistema yra grindžiama ne tik asmens teise į teismą, bet ir gero administravimo imperatyvu.

Tačiau vertybinio požiūriu svarbu pabrėžti, kad minėti siekiai ir vertybinės nuostatos nėra savi-tikslės. Neteisminis ginčų nagrinėjimas turi patarnaujамąjį pobūdį. Kaip matyti iš atitinkamų nuostatų paskatų (neteisminės sistemos operatyvumą ir veiksmingumą tiesiogiai siejant su *teisminės* gynybos prieinamumu ir *teismų* prievole išnagrinėti bylas per protingą laiką, idant nebūtų pažeistos tarptautinių aktų³³ garantuojamos asmens teisės į teismą³⁴), neteisminio ginčų nagrinėjimo paskirtis laikoma neatsiejama nuo asmens teisės į teismą ir veiksmingos teisinės gynybos standartų įgyvendinimo. Tai yra šių supra- ir nacionalinių nuostatų požiūriu neteisminė (ikiteisminė) gynybos sistema turėtų būti pateisinama tik tiek, kiek sukuria pridėtinį efektą pastarosioms fundamentalioms teisėms įtvirtinti ir puoselėti³⁵. Lietuvos konstitucinės teisės moksle taip pat pabrėžiama, kad Konstitucijos 33 straipsnio nuostatos sisteminiu požiūriu yra susijusios ir su Konstitucijos 30 straipsniu ir apima neteisminių asmens teisių gynimo formų bei teisminės gynybos derinimą³⁶.

Toliau svarbu pažymėti, kad asmens teisė į teismą ir gero administravimo principas nėra priešingos vertybės, t. y. kofliktinio santykio tarp jų nėra. Atvirkščiai, laikantis gero administravimo imperatyvo, gerbiamos ir žmogaus teisės, o plėtojant gero administravimo principą, jo turinyje iš dalies buvo

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.

³¹ Plačiau žr. DANĖLIENĖ, I.; SAUDARGAITĖ, I. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą. *Teisė*, 2016, t. 99, p. 95.

³² Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted on 20 June 2007* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d5bb1>.

³³ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995-05-16, Nr. 40-987, 6 str. 1 d., 13 str., Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Europos Sąjungos oficialūs leidinys*, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407, 41, 47 str.

³⁴ Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation Rec(2001)9 on alternatives <...>*, preambulės 5, 7 punktai.

³⁵ Šiuo aspektu plačiau žr. ir Konsultacinės Europos teisėjų tarybos Nuomonėje Nr. 6 pateikiamas nuostatas, kad, nepaisant alternatyvių priemonių naudos, būtent pasitikėjimas teismų institucija lieka esminiu demokratinių visuomenių bruožu (8 punktas) (Consultative Council Of European Judges (CCJE). *Opinion No. 6 (2004) on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement, adopted 24 November 2004* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-08-01]. Prieiga per internetą: <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>.

³⁶ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 534, 536

perimti ir teisminės justicijos standartai, procedūrinio teisingumo elementai. Iš dalies galima pritarti mokslininkų įžvalgoms, kad gero administravimo principas lemia procesinės teisės <...> Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalies ir 13 straipsnio koncepcijų perkėlimą į administracines procedūras³⁷, suponuojant administracijos pareigą jas vykdyti tinkamai, atidžiai ir rūpestingai, užtikrinti asmens teisę būti išklausytam per kiekvieną procedūrą. Šiais aspektais Lietuvos teismuose dažnai remiamasi ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, pagal kurią, teisės į gynybą principas taikomas ne tik tais atvejais, kai asmeniui gresia sankcijos, bet ir tada, kai gali būti priimamas sprendimas, kuriuo asmens interesai būtų paveikiami neigiamai, reikalaujama, kad sprendimų, kuriais reikšmingai paveikiami asmens interesai, adresatas turėtų galimybę veiksmingai pareikšti savo nuomonę³⁸. Kalbant apie neteisminį (ikiteisminį) administracinių ginčų nagrinėjimą grindžiančių vertybių fundamentalumą, pažymėtina, kad tiesioginių nuostatų dėl asmens teisės naudotis atitinkamomis neteisminėmis procedūromis (nepaisant jos sąsajos su Konvencijos garantuojama asmens teise į teismą bei Chartijoje įtvirtintu gero administravimo principu), kaip fundamentalios asmens teisės, nėra. Tik tam tikrais aspektais Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir LVAT) praktikoje galima įžvelgti kai kurių asmens teisių administracinėje procedūroje pakėlimą į pagrindinių, fundamentalių teisių lygmenį. Pvz., siejant atsakingo valdymo ir gero administravimo principų turinį su Konstitucijos 5 straipsnio nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, ir VAĮ paskirtimi, *inter alia*, garantuojančia asmenų teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą (1 str.), asmens teisę į tai, kad, kreipiantis su skundu ar pranešimu į instituciją, siekiant, kad būtų apgintos jo ar kito asmens teisės, šis skundas ar pranešimas būtų išnagrinėtas, laikoma itin reikšminga, taigi teisinis reguliavimas, ribojantis tokią teisę, turi būti įtvirtintas įstatyme arba grindžiamas įstatyme įtvirtintu reguliavimu³⁹, t. y. taip pat kaip ir asmens teisė į teismą ir jos ribojimai. Tokiu atveju asmens pasirinkimas naudotis neteisimine ginčų sprendimo tvarka nėra vien asmeninis jo subjektyvus pasirinkimas, o įstatymų nustatytos (ir tik jų galimos riboti) teisės įgyvendinimas. Neteisminiam (ikiteisminiam) ginčų nagrinėjimui vertybiniu požiūriu absorbuojant atitinkamas nuostatas, atitinkamai ir šis institutas, kaip išreiškiantis Konstitucijos garantuojamas teises, esminiais aspektais grindžiamas fundamentaliomis vertybėmis.

Nepaisant to, šis minėtų vertybių turinio persidengimas nereiškia, kad visose administracinėse procedūrose gali būti pakankamai užtikrinama asmens teisių gynyba ir įgyvendintas teisingumo principas. Pirmiau analizuotų teisinių standartų koreliacija yra tik dalinė. Teisės literatūroje pabrėžiama, kad tiek administracinės, tiek teisminės procedūros turi būti grindžiamos tinkamu teisiniu procesu. Vis dėlto šių procesų charakteristikos administracinėje ir justicijos vykdymo srityje nėra vienodos. Net ir įvertinus idealaus valdžios funkcijų atsietumo nebuvimą, mokslininkų teisingai pažymima, kad vykdant teisingumą yra objektinė suverenumo būtinybė⁴⁰. Vien remiantis gero administravimo principo elementais viešojo administravimo institucijų vykdomos procedūros dėl vidinių ir išorinių garantijų trūkumo neprilygintinos teisminėje justicijoje reikalaujamam nepriklausomam ir nešališkam bylų nagrinėjimui. Be to, asmens teisių gynimo procedūrinės garantijos administracinėse procedūrose ir teisminiame / kvaziteisminiame procese nėra vienodos. Pirmosiose, net ir sprendžiant kilusį konfliktą, nereikalaujama užtikrinti rungimosi, viešo bylos nagrinėjimo ir kitų teismo / kvaziteisminiam procesui būtinų elementų. Esminis skirtumas gali būti įžvelgiama tai, kad skundo (ginčo) nagrinėjimas administracinės vidinės patikros

³⁷ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 85.

³⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. gruodžio 12 d. sprendimas *Distillerie Fratelli Cipriani SpA prieš Ministero delle Finanze*, C-395/00. *European Court Reports*, 2002 I-11877, 51 punktas.

³⁹ Pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. liepos 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-13-520/2016. *Teisės aktų registras*, 2016-07-29, Nr. 21116.

⁴⁰ ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė <...>*, p. 374, 378.

tvarka yra skirtas teisėtam ir pagrįstam administraciniam sprendimui priimti vykdant administracines funkcijas, o teismo / kvaziteismo proceso – šalių teisiniams argumentams ir pozicijoms vertinti, siekiant įgyvendinti teisingumą. Šiuo aspektu kartu pažymėtina, kad gero administravimo principas asmens teisė skūstis išplečia daug labiau, nei to reikalauja asmens teisės į teismą imperatyvas: ji siejama ne tik su justicinėmis administracinio sprendimo apskundimo galimybėmis, bet ir su administracine patikra, kurioje gali būti užtikrinamas tiek jo teisėtumo, tiek ir tikslingumo vertinimas. Pastarasis, negalimas teismo procese⁴¹, galimas nagrinėjant asmens skundą administracinės procedūros tvarka. Nagrinėti aspektai rodo skirtingą vertybinį teisminių (justicinių) ir administracinių ginčų nagrinėjimo standartų pobūdį.

Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutas, kaip savarankiškas teisinės sistemos elementas, siejamas su teisingumo administravimu, siekiant įvertinti viešosios administracijos veiksmų teisėtumą ir ginti asmenų teises administracinėje srityje. Autorės nuomone, čia verta ne tik pastebėti skirtumą tarp teisingumo vykdymo ir ikiteisminių, *inter alia*, administracinių asmens gynimo galimybių ir pastarųjų derinimą tarpusavyje, tačiau ypač svarbu atskleisti minėto derinimo kryptingumą. Teisminė gynyba funkcinio ir vertybinio požiūriu yra skirta administracinių procedūrų (iš jų ir vykdomų įgyvendinant asmens skundo teisę) trūkumams šalinti, ginant jomis pažeistas asmens teises. Ikiteisminis administracinių ginčų sprendimas, kaip savarankiškas institutas, tada užimtų gana aiškia tarpinę poziciją tarp administracinės procedūros ir teisminės gynybos ir būtų skirtas pagelbėti teismui įgyvendinant teisingumo funkciją. Taigi, teisinės vertybės, kurios pateisina šį institutą, yra ne tik neatsiejamai susijusios su teisingumo įgyvendinimu (tinkamu neteisminių ir teisminių asmens gynimo būdų santykiu), bet ir reikia, kad šiame procese užtikrinamas asmens teisių gynimo lygmuo pasižymėtų kokybiniu pranašumu, palyginti su administracinių procedūrų vykdymu. Ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto nuostatos turėtų būti savarankiškos ir sudaryti pagrindą visais – instituciniais, funkciniais, materialiniais ir procedūriniais aspektais – įvertinti administracinių sprendimų teisėtumą teismo teisingumui vykdyti artimais standartais.

Teisės mokslo įžvalgos dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto jurisdikcinės prigimties

Teisės moksle ikiteisminio ginčų nagrinėjimo prigimties ir vietos Lietuvos teisės sistemoje klausimas nėra aptartas išsamiai ir vientisai. Kadangi šis institutas natūraliai kelia problematiką dėl dvilypės jo prigimties, tam tikri jo aspektai vertintini diskutuojant dėl plačiosios ir siaurosios administracinio proceso sampratos bei administracinės justicijos sampratos ir apimties, taip pat bandyta formuoti kvaziteismų koncepciją.

Kalbant apie ikiteisminį asmens teisių gynimą nuo viešosios administracijos veiksmų, jurisdikcinį ir justicinį aspektus būtina aptarti administracinių aktų teisėtumo patikros požiūriu, kuriam ir skirta būtent administracinė justicija⁴². Administracinėje teisėje teisės įgyjamos, įgyvendinamos ir ginamos

⁴¹ Pagal ABTĮ 3 str. 2 d. teismas nevertina ginčijamo teisės akto ir veiksmų (neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar teisės aktas arba veiksmas (neveikimas) neprieštarauja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo įgaliojimus.

⁴² Pažymėtina, kad teisės moksle diskursas dėl justicinių administracinių institucijų funkcijų vystytas ir aptartas baudimo (administracinių nusižengimų teisenos) funkcijų vykdymą. Šiame straipsnyje dėmesio kreipiama daugiau į viešosios administracijos administracinių aktų, priimtų atliekant pozityviąją viešojo administravimo veiklą ir funkcijas, teisėtumą, pvz., nesuteikiant prašomos teisės administracinėje srityje (*inter alia*, pvz., nesuteikiant jos ir išnagrinėjus administracine procedūra dėl to teiktą asmens skundą). Pažymėtina, kad administracinių pažeidimų bylų teiseną artima baudžiamojo proceso teisei, o šių bylų žinybingumas priskirtas bendrosios kompetencijos teismams, todėl argumentai, susiję su ne teismo tvarka vykdomomis administracinio baudimo funkcijomis, daugiausia nėra relevantiški tiriant ikiteisminės administracinės justicijos problematiką.

atliekant tam tikras administracines procedūras, o teisinio ginčo sprendimo funkcijos nėra rezervuotos vien teismams, bet ir viešojo administravimo institucijoms. Tada kyla klausimas, kokios institucijos ir jų atliekamos ginčų nagrinėjimo procedūros gali būti priskiriamos būtent administracinei justicijai. Kai kurių mokslininkų siūlyta plačiai žvelgti į administracines procedūras ir įvairias procedūras, kuriomis viešojo administravimo subjektai vykdo jiems pavestas funkcijas, įskaitant asmenų skundų nagrinėjimą, priskirti administraciniam procesui ir reglamentuoti viename teisės akte – Administracinių procedūrų kodekse⁴³. Tačiau pažymėtina, kad, kalbant apie jurisdikcijos ir justicijos kategorijas, nesigilinta (ir tai specialiai pabrėžta), nuo kurios administracinių ginčų nagrinėjimo stadijos prasideda <...> administracinė justicija⁴⁴, o prieita prie išvados, kad jurisdikcinę ir justicinę sritis reikėtų reglamentuoti atskirais įstatymais⁴⁵. Būtent administracinę justiciją reglamentuojančiame ABTĮ siūlyta reglamentuoti administracinių ginčų nagrinėjimą specialiose neteisminėse institucijose (kvaziteismuose), o siūlomoje administracinio proceso koncepcijoje – viešojo administravimo subjektų atliekamas, *inter alia*, ginčų nagrinėjimo procedūras. Taigi šios nuostatos vis dėlto neteikė aiškios ikiteisminio ginčų nagrinėjimo koncepcijos dėl administracinės patikros ir justicinės kvaziteisminės ginčų sprendimo formų santykio.

Dėl to, su kuriuo lygmeniu atliekamu asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimu reikėtų sieti ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos institutą Lietuvoje (t. y. ar reikėtų daryti skirtumą tarp administracinių procedūrų ir justicinio asmens teisių gynybos proceso, ir kuriai grandžiai priskirti įvairias neteismines tokio skundo ir ginčo nagrinėjimo procedūras), galima įžvelgti, nors fragmentiškas, tačiau tam tikrą kritinį požiūrį bendrai formuojančias mokslines pozicijas.

Priimdamos kiekvieną individualų administracinį aktą viešojo administravimo institucijos veikia viešojo intereso tikslu įgyvendindamos vykdomosios valdžios sistemai priskirtas viešojo administravimo funkcijas. Joms priskiriant ir justicines funkcijas, kyla natūralus klausimas bent jau dėl vieno iš teisingumo principo aspektų – *nemo iudex in causa sua* – įgyvendinimo. Kaip teismo pagalbininkai, kurių veikla turėtų būti skirta teisingumui įgyvendinti, tokios institucijos, kurioms yra priskiriamos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo funkcijos, turėtų atitikti bent minimalius institucinio nepriklausomumo ir teisingo teismo proceso standartus. Šiuo aspektu mokslo darbuose ne kartą pabrėžta, kad administracinio ginčo nagrinėjimas kvaziteisminėse institucijose pagrįstai apibūdinamas kaip administracinės justicijos dalis⁴⁶. Tačiau tai pasakytina tik apie kvaziteismo sąvoką ir kriterijus atitinkančias institucijas. O platesniu aspektu teisės moksle buvo atkreiptas dėmesys į dualistinės administracinės justicijos trūkumus, susijusius su tuo, kad neteisminių ginčų sprendimo institucijų vykdomos funkcijos nėra atsietos nuo vykdomosios veiklos, joms nebūdingas ginčo iš esmės išsprendimas ir kt. Tuo pagrindu teiktos įžvalgos, kad konstitucinės teisės į teisminę gynybą užtikrinimo aspektais privalomas ikiteisminis nagrinėjimas negali būti daugiapakopis, o plėsti ikiteisminių institucijų sistemą Lietuvoje nėra racionalu⁴⁷. Mokslininkų nuomone, siektina atsisakyti ikiteisminių institucijų (kvaziteismų), kurios neatitinka nepriklausomumo principo⁴⁸. Net ir įžvelgiant neteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo pranašumus ir poreikį mažinti teismų darbo krūvį, šiame diskurse pateikiama nuomonė, kad problemą būtų galima spręsti stiprinant būtent nepriklausomas ikiteismines administracinių ginčų nagrinėjimo institucijas ir didinant bylų kategorijų, kurioms taikytina privaloma išankstinė nagrinėjimo tvarka tokiose institucijose, ratą. Vėlgi, siejant tai su fundamentalios asmens teisės į teismą įgyven-

⁴³ ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos* <...>, p. 68, 237.

⁴⁴ Ten pat, p. 76.

⁴⁵ Ten pat, p. 238.

⁴⁶ PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos* <...>, p. 50; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Alternatyvūs* <...>, p. 380–381.

⁴⁷ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija* <...>, p. 45–46, 59–60.

⁴⁸ KURPUVESAS, V. *Socialinės technologijos administracinėje justicijoje*. *Jurisprudencija*, 2007, t. 6(96), p. 75.

dinimu, šie siūlymai adresuojami institucijoms, kurios atitiktų nepriklausomo tribunolo sąvoką pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio nuostatas, taigi galėtų būti pripažintos ir „specializuotais teismais“ pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį, vadinasi, – su specialius požymius atitinkančiomis ikiteisminėmis institucijomis⁴⁹. Atitiktis šiems standartams (tačiau su reikšmingomis išlygomis) pripažįstama Mokestinių ginčų komisijai ir Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai⁵⁰, o neidentifikuojama daugiau jokių ikiteisminių institucijų, kurios atitiktų šį kriterijų. Teisės moksle taip pat atkreiptas dėmesys į tai, kad kai kurios neteisminės institucijos neturi įgaliojimų priimti įpareigojamųjų sprendimų, ir dėl to teiktos bent pradinės idėjos dėl ikiteisminių ginčų koncentravimo tik turinčių sprendžiamąją galią teisės subjektų sistemoje, siekiant efektyvesnės asmens teisės skųsti administracinius sprendimus įgyvendinimo⁵¹.

Taigi justicinio pobūdžio funkcijų priskyrimas neteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų veiklai teisės mokslininkų vertinamas gana kritiškai. Tai keltų tolesnį klausimą, ar ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos institutas galėtų pasižymėti homogeniniu pobūdžiu, o jei taip – kokie kriterijai (ir ar vienodi) turėtų būti taikomi atitinkamoms institucijoms ir šiai tvarkai? Ar joms turėtų būti taikomi tik justicinio pobūdžio kvaziteisminės institucijos standartai, ar ikiteisimine galėtų būti laikoma ir vidinės administracinės sprendimų patikros tvarka (kuri, kaip minėta, turi galimybių apimti daugiau aspektų nei justicinė kontrolė)? Į tai ligšiolinės teisės mokslininkų įžvalgos neteikia pakankamo atsakymo.

Šiuo aspektu taip pat svarbu atkreipti dėmesį į būtiną perskyros tarp vidinės ir išorinės administracinių aktų patikros aspektą ir į pastebėjimus, kad būtent skundų nagrinėjimas ne tik žinybine tvarka pačių viešojo administravimo subjektų sistemoje, bet ir už jos ribų, nepriklausomose institucijose laikoma modernios administracinės sistemos bruožu⁵². O žinybinės administracinių aktų patikros sistemos prioritetizavimas laikomas posovietinių visuomenių reliktu⁵³. Išorinė justicinė viešosios administracijos veiksmų kontrolė (ypač, kiek tai susiję su teismais) yra viena iš esminių demokratinės teisinės santvarkos sąlygų. Tokiu atveju pranašumą šiuo požiūriu teiktų (ir su asmenų teisės į teismai įgyvendinimu derėtų) atitinkama išorinė, o ne tik vidinė administracinių aktų patikros sistema, kuri būtų galima iš karto ar po administracinės vidinės kontrolės. Būtent jai pagal pirmiau pateiktas mokslininkų įžvalgas formuojant ikiteisminio nagrinėjimo koncepciją, matyt, turėtų būti teikiama pirmenybė. Tačiau šis aspektas, kalbant apie ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto galimybes, nebuvo išsamiau aptartas Lietuvos teisės moksle, t. y. nuostatų dėl šio instituto, kaip išorinės administracinių aktų teisėtumo patikros instrumento, nėra. Bendrą būklę, matyt, atspindi pripažinimas, jog nėra pagrindo teigti, kad ikiteisminio ginčų nagrinėjimo sistema yra bendra (vientisa) ir nuosekli tuo atžvilgiu, kad visų ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų veikla grindžiama tais pačiais principais ar kad visų kategorijų (ikiteisminėse – *aut.*) bylose užtikrinami vienodi ir veiksmingi teisinės gynybos standartai⁵⁴.

Apibendrinant mokslines pozicijas dėl ikiteisminių institucijų priskyrimo administracinei justicijai, galima išskirti, kad dauguma mokslininkų šią justiciją regi tik kaip išimtinai teismų veiklą ir, nagri-

⁴⁹ AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G. Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 2007, nr. 3(13), p. 284–285.

⁵⁰ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs <...>, p. 381, 392.

⁵¹ ANDRUŠKEVIČIUS, A. Profesoriaus Mykolo Romerio *de lege ferenda* nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje. *Jurisprudencija*, 2010, nr. 3(121), p. 35; ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs <...>, p. 384, 392.

⁵² KARGAUDIENĖ, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 70(62), p. 33–34.

⁵³ OECD (1997), „Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania“, SIGMA Papers, No. 17, OECD Publishing, Paris. <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6198lvkf-en>>, p. 74–75.

⁵⁴ ABRAMAVIČIUS, A. *et al.* Lietuvos teisinės institucijos <...>, p. 535.

nėdami ją, ikiteisminių institucijų veiklos neaptaria⁵⁵. O nuomonės dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo šiuo aspektu varijuoja tarp:

- 1) justicinio kvaziteismų vaidmens priskyrimo kai kurioms institucijoms (tačiau šiuo aspektu neaptariant likusių specialių institucijų veiklos pobūdžio);
- 2) justicinių funkcijų priskyrimo administracinėms institucijoms bendros kritikos dėl jų vykdomos vykdomosios veiklos pobūdžio ir nepriklausomumo trūkumo;
- 3) ikiteisminių institucijų veiklos traktavimo indifferentiškai, neatsižvelgiant į skirtumus tarp justicinių ir gero administravimo principo užtikrinamų standartų, ir kiekvieną asmenų skundų nagrinėjimą iki teismo laikant ikiteisimine ginčų nagrinėjimo forma.

Aptariant pastarąjį atvejį reikia pažymėti, kad kontrargumentuojant teiginiams dėl asmenų skundus nagrinėjančių viešojo administravimo institucijų galimo šališkumo problematikos, referuojama ne į justicinio proceso standartus, o į VAĮ įtvirtintas administracinės procedūros nuostatas ir į tai, kad tokios žinybinės tvarkos įtvirtinimas nepažeidžia teisės į teismą, jei numatoma galimybė žinybinės institucijos sprendimą apskusti teismine tvarka⁵⁶. Vadinasi, tuo vis dėlto nepateikiama argumentų dėl šių institucijų veiklos justicinio pobūdžio. Nuomonei, kad vargu ar būtų pagrįsta <...> atsisakyti įstatymuose įtvirtintos vidinės administracinių aktų kontrolės formos vien dėl hipotetinio viešojo administravimo subjektų neobjektyvumo nagrinėjant asmenų skundus, kuriais ginčijami žemesniųjų subjektų priimti administraciniai sprendimai ar kiti veiksmai⁵⁷, galima pritarti tik iš dalies. Minėtas neobjektyvumas nėra vien hipotetinis, o VAĮ įtvirtintas objektyvumo principas ir jo užtikrinimo mechanizmai nėra adekvatūs teisminėms nepriklausomumo ir nešališkumo garantijoms⁵⁸. Kita vertus, manytina, kad cituota mokslinė pozicija yra nulemta labiau plačiosios administracinio proceso sampratos. Pritartina minėtam teiginiui tuo aspektu, kad išties žinybinės ginčų nagrinėjimo tvarkos nereikėtų atsisakyti, tačiau sisteminei ikiteisminės justicijos sampratai formuoti ypač svarbus yra tokios tvarkos tinkamas kvalifikavimas, galimai ir laikant ją administracine procedūra, o ne ikiteisimine ginčų nagrinėjimo tvarka. Mokslininkų nuomonė, kad daugybė ginčams spręsti sukurtų žinybinių institucijų, „suruošiančių“ teismams bylas, palengvina teismų darbą tuo, kad ginčų (bylų), kurias teismas nagrinėja iš tiesų turiningumo požiūriu kaip pirmoji instancija, t. y. formuoja bylą, renka įrodymus, – mažėja⁵⁹, rodo ne pagrindinį, o parengiamąjį šių žinybinių institucijų veiklos pobūdį. Nėra pagrindo teigti, kad esminiu – asmens pažeistų teisių gynybos aspektu – pastarosios institucijos veikia kaip pirmoji justicinė instancija, t. y. adekvačiai teismui (to negalima pasakyti net apie kvaziteismais laikomas komisijas). Svarbu pažymėti ir tai, jog išvadų, kad žinybine tvarka atliekamas neteisminis administracinio ginčo (konflikto) nagrinėjimas viešojo administravimo institucijose visada atitiktų administracinės justicijos, kaip nepriklausomos teisingumą įgyvendinančios sistemos, poreikius, nerandama. Vadinasi, nepaisant gero administravimo principo ir viešojo administravimo principų (VAĮ 3 str.), teisingumo vykdymas, esantis administracinės justicijos požymiu, negalėtų būti vienareikšmiškai priskiriamas administracinėms procedūroms, net ir susijusioms su asmenų ir viešosios administracijos ginčų (konfliktų) nagrinėjimu.

⁵⁵ AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G. ir kt. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 19–50, 76–83.

⁵⁶ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Alternatyvūs <...>*, p. 381–383.

⁵⁷ ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Alternatyvūs <...>*, p. 383.

⁵⁸ Aptariant net ir Komisijos statusą, mokslininkų pažymima, kad ji turi tam tikrą nepriklausomumo laipsnį, kuris, be abeje, neprilygsta teismų nepriklausomumui. Žr. ANDRUŠKEVIČIUS, A. ir kt. *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*. Šiauliai: Titnagas, 2015, p. 497. Juolab, net ir su minėta išlyga, nepriklausomumo reikalavimą atitinkantis statusas nėra priskiriamas jokioms specialioms sektorinėms ikiteisminio nagrinėjimo institucijoms, išskyrus Mokestinių ginčų komisiją prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

⁵⁹ BAKŠEVIČIENĖ, R. *Socialinis konfliktas <...>*, p. 106.

Taigi, atsižvelgiant į tai, manytina, kad Lietuvoje teisės mokslo požiūriu yra įsitvirtinusi labiau siauroji administracinio proceso sampratos koncepcija, tapatinanti administracinį procesą su administracinių bylų teiseną, t. y. administracinių ginčų nagrinėjimu teismuose bei neteisimine tvarka (ikiteisminėse, kvaziteisminėse institucijose), ir savo ruožtu netapatinti šio proceso su viešuoju administravimu ir jo procedūromis⁶⁰. Kita vertus, nepaisant mokslininkų aktualių išvalgų, kad šiuolaikinėse valstybėse ginčų sprendimas gali būti pavedamas ir administracinėms institucijoms, o administracinės justicijos siekiai (tam tikromis sąlygomis) jose gali būti užtikrinami ir tai neprieštarauja valdžių padalijimo principui⁶¹, tuo konkrečiai nėra atsakoma į klausimą, koks svoris ikiteisminėje asmenų teisių gynyboje tenka ar turėtų tekti administracinėms procedūroms ir kiek pastarosios turėtų būti papildytos administracinės justicijos standartais. Apibendrinant reikia pasakyti, kad mokslinių nuomonių įvairovė, atsižvelgiant į jų dalinį fragmentiškumą, lemia tam tikrą netikrumą dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto pobūdžio teisinių idėjų lygmeniu, o tai savo ruožtu neskatina šio instituto nuostatų tobulinimo pozityviojoje teisėje ir teismų jurisprudencijoje.

Teisinio aiškumo ir tikrumo poreikis reguliuojant ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institutą

Atsižvelgiant į ikiteisminių institucijų balansavimą ant teismų ir vykdomosios valdžios ribos ir Lietuvos administracinėje teisėje šiuo metu numatant ne vieną institutą, susijusį su administracinių ginčų (konfliktų) nagrinėjimu, tam tikras netikrumas dėl tokių institucijų pobūdžio ar jų traktavimas indiferentiškai administracinės justicijos atžvilgiu yra natūralus teisinės sistemos produktas. Keliant klausimą, ar ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto nuostatoms formuoti būtinas aiškus ir bendras administracinės patikros bei administracinės justicijos santykio ir suderinamumo apibrėžimas, svarbu pabrėžti kelis nagrinėtus aspektus.

Pirma, kaip analizuota, ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka laikytina specifiniu teisinės sistemos elementu, užimančiu tarpinę padėtį tarp administracinės veiklos (procedūrų) ir pastarųjų teisminės kontrolės. Tai suponuoja, kad šio instituto teisinis pobūdis turėtų būti savarankiškas ir pasižymėti jurisdikciniais ypatumais, palyginti su pastaraisiais. Antra, ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas idėjinis ir vertybiniu atžvilgiu turi patarnaujамąjį pobūdį asmens teisių teisminei gynybai ne tik formalioju (parengiamuoju) aspektu, bet ir esminiu – pažeistų teisių gynybos aspektu. Asmenų teisių į teisinę gynybą, kuriai skirta ši ikiteisminė sistema, garantijos yra priklausomos ir nuo pastarosios ikiteisminės gynybos turinio. Asmuo ne tik skatinamas, bet tam tikrais atvejais ir tiesiogiai ar išvestinai įpareigojamas naudotis šia ikiteisimine gynybos sistema. Atitinkamai, vertybiniu požiūriu, yra svarbu, kaip minėti apribojimai atliepia asmens gaunamą jo teisių apsaugos tokioje ikiteisminėje gynybos sistemoje lygmenį. Pastarajam esant neaiškiam, nevienodam ir (ar) nepakankamam, tai neišvengiamai keltų šios sistemos atitikties teisinės valstybės vertybiniams imperatyvams klausimą.

Taigi, teisės moksle teikiant išvalgas dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto, matyt, vengtina prisitaikyti prie jau susiformavusios šio instituto reguliavimo ir jo nuostatų taikymo situacijos. Mokslinis požiūris, kad gero administravimo principas teikia pakankamą garantijų, nėra pagrįstas šių garantijų ir teisminės kontrolės standartų deramu palyginimu ir neatsižvelgia į tai, kad ikiteisminis ginčų nagrinėjimas turėtų būti administracinių aktų teisėtumo kontrolės išorinis mechanizmas ir dėl to jam būtų būtinas nepriklausomo ir nešališko arbitravimo požymis. Minėtas požiūris neskatina konkrečiau asmens teisių gynimo standartų lygmens apibrėžimo ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo

⁶⁰ Plačiau žr. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Administracinė justicija <...>, p. 35–39; RAIŽYS, D.; URBONAS, D. Administracinių bylų teisenos <...>, p. 51–74.

⁶¹ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Administracinė justicija <...>, p. 45.

srityje. Be to, šios mokslinės įžvalgos neatkreipia dėmesio į esminį šios tvarkos ir administracinių procedūrų atskyrimo poreikį, įgyvendinant teisinio aiškumo imperatyvą ir asmenims teikiant teisinį tikrumą dėl minėtų kokybinių gynybos standartų. Šiuo aspektu ypač reikšmingos mokslininkų įžvalgos dėl įstatymų leidėjo pareigos aiškiai reglamentuoti ginčų viešojo administravimo srityje nagrinėjimo procesą, tuo įgyvendinant teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo principus⁶². Ikitaisminių administracinių ginčų nagrinėjimą bent iš dalies siejant su administracine justicija, kurios esminė funkcija yra užtikrinti asmenų teisinę apsaugą nuo neteisėtų viešojo administravimo institucijų veiksmų (neveikimo), aiškus ir nedviprasmiškas teisinis reguliavimas aktualus minėto instituto vientisai koncepcijai formuoti. Prieš diskutuojant, koks konkretus teisminių ginčų nagrinėjimo standartų lygmuo (vienas ar keli šių garantijų „rinkiniai“) turėtų būti perkelti į ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institutą, *a priori* pats teisinis aiškumas ir tikrumas, reglamentuojant ir taikant šį institutą, yra esmingai svarbus, siekiant įgyvendinti teisinės valstybės principą ir fundamentalias asmens teises į teismą ir veiksmingą teisinę gynybą, ir lemia galimybes užtikrinti su šia sistema susijusių minėtų teisių apribojimo proporcingumą jos siekiamiems tikslams.

Nuo ikiteisminių institucijų kompetencijos suregulavimo aiškumo, taip pat nuo nuoseklaus jurisprudencinio vertinimo, kokia asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarka laikytina ikiteismine, priklauso asmens teisės į teismą įgyvendinimo prielaidos bei asmens neteisminių ginčų sprendimo pasirinkimo galimybės. Ir praktiniu požiūriu teismuose akcentuojant asmens sąžiningumo ir rūpestingumo pareigą kreiptis teisminės gynybos laikantis įstatymo reikalavimų ir terminų, sprendžiant dėl asmens teisės į teismą įgyvendinimo apimtį⁶³, esminę reikšmę turi teisinio reguliavimo aiškumo ir teismų praktikos nuoseklumo šioje srityje užtikrinimas. Jam esant nepakankamam, iš asmenų būtų negalima reikalauti, kad jie laikytųsi įstatymų nustatytos ginčų nagrinėjimo tvarkos, ir tai negalėtų sukelti asmens teisės į teisinę (įskaitant, neteisminę) gynybą ribojančių padarinių. Juk administracinio proceso teisėje šią ikiteisminę asmens teisių gynybos formą įtvirtinant kaip savarankišką pagrindą tiesiogiai ar netiesiogiai riboti asmens teisę tiesiogiai kreiptis į teismą, ji turėtų teikti asmeniui savarankišką jo teisių gynybos būdą, lyginant su jo bendrąja teise kritikuoti valdžios veiksmus, įgyvendinama administracinėmis formomis. Priešingu atveju asmuo neturėtų būti įpareigojamas naudotis tvarka, neteikiančia pridėtinės vertės jo subjektinės teisės gynybai, o perteklinai įtraukiančio jį į konflikto sprendimą administracinėse institucijose, kurių veiksmus jis siekia skusti, tikėdamasis nešališko arbitro. Jei ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institutas yra skirtas pastarosioms asmens teisių gynybos galimybėms (o nėra savitiksliis – nuo asmens teisių gynybos standartų atsietam teismų krūviui mažinti), tada jis ir turėtų būti pagrindžiamas išorinei, o ne vidinei teisėtumo patikrai būdingomis vertybėmis – būti arbitravimu, artimu teisminei gynybai. Teisinis tikrumas ir aiškumas suponuoja, kad asmenį įpareigojant naudotis ikiteismine tvarka, šios tvarkos teisinis reguliavimas turėtų būti aiškus ir vienodai nustatantis šioje

⁶² VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 3(81), p. 92.

⁶³ Pvz., akcentuojama, kad asmens teisė į teismą yra neatsiejama nuo sąžiningo ir rūpestingo įstatymų laikymosi, siekio savo teises ginti laiku ir efektyviai, į įstatyme numatytą išankstinio ginčo nagrinėjimo instituciją kreiptis tik vieną kartą, po to jos sprendimą skusti teismui. Gi kreipimasis dėl atitinkamų administracinių sprendimų (aktų) panaikinimo į kitas, o ne į įstatymų numatytas administracinių ginčų nagrinėjimo institucijas, ar pakartotinis kreipimasis į ikiteisminę ginčo nagrinėjimo instituciją tuo pačiu klausimu LVAT praktikoje paprastai vertinamas kaip pareiškėjo pasirinktas teisių gynimo būdas, neturintis įtakos terminui paduoti skundą administraciniam teismui skaičiuoti ir jam atnaujinti (pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2006 m. kovo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS8-98/2006, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-64/2009, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. spalio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS143-596/2009). Aplinkybė, jog pareiškėjai kreipėsi į netinkamas institucijas ar kitaip netinkamai gynė savo teises, paprastai negali būti pripažinta svarbia aplinkybe terminui paduoti skundą atnaujinti (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1017-662/2015).

tvarkoje taikomus asmens teisių gynbos standartus bei teikti nepriklausomos išorinės administracinių aktų kontrolės garantijas asmenims tiek bendrosioms, tiek specialiosioms – administracinės prigimties – institucijoms atliekant ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą.

Išvados

1. Neteisminis ginčų nagrinėjimas siejamas su plačia asmens teisės kritikuoti ir skųsti viešosios administracijos sprendimus koncepcija, apimančia ir administracinės minėtų sprendimų patikros formas. Ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto teisinis vertybinis pagrindas yra kompleksinis: jį galima sieti tiek su fundamentalia asmens teise į teismą, tiek su gero valdymo ir gero administravimo standartais.
2. Gero administravimo principas, taikomas visoms administracinėms procedūroms, tik tam tikra apimtimi perkelia tradicinius teisminės justicijos elementus į administracines procedūras ir atitinkamai teikia menkesnes fundamentalių teisių apsaugos garantijas, palyginti su teismo nepriklausomumu, nešališkumu ir teisingo proceso principais, laiduojamais vykdant teisingumą. Todėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institutas, kaip savarankiška ir *ex post* administracinių sprendimų patikros forma, turėtų būti papildomas minėtais justicininiais standartais.
3. Idėjos dėl viešojo administravimo institucijų administracinių funkcijų nagrinėti asmenų skundus administracine tvarka ir šių procedūrų priskyrimo administraciniam procesui teisės moksle nesulaukė pakankamo palaikymo būtent dėl nevienodos šių ir teisminių procedūrų prigimties ir pobūdžio. Siaurasis mokslinis požiūris į administracinę justiciją, apimantis ikiteismines ir teismines administracinės jurisdikcijos formas, kritiškai žvelgia į administracinių vidinių ginčo (konflikto) sprendimo būdų priskyrimą administracinei justicijai ir vietoj to skatina nepriklausomomis ar kvaziteisminėmis įvardijamų institucijų sistemos plėtrą. Tokiam požiūriui pritartina atsižvelgiant į ikiteisminio ginčų nagrinėjimo vertybinę paskirtį ir pateisinimą būti pagalbine asmens teisės į teismą užtikrinimo ir administracinių aktų išorinės kontrolės formų skatinimo priemone kaip vakarietiškos demokratinės valstybės bruožą.
4. Aiškiai apibrėžtu administracinės justicijos standartų lygiu nepagrįstas administracinių procedūrų priskyrimas ikiteisminiam ginčų nagrinėjimui gali sukurti neigiamą efektą – užuot turinio požiūriu puoselėjant asmens teisę į teismą, tapti pakankamomis teisinės gynbos garantijomis nepagrįstu barjeru minėtai teisei įgyvendinti. Teisinio tikrumo, aiškumo ir apibrėžtumo principai teisinėje valstybėje reikalautų bendra koncepcija pagrįsto šio instituto bendrojo ir specialaus teisinio reguliavimo bei jo aiškinimo kaip savarankiškos ir nepriklausomos administracinių aktų kontrolės formos, ją aiškiai atskiriant nuo administracinių aktų priėmimo procedūrų (įskaitant administracinę procedūrą pagal asmens skundą).

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995-05-16, nr. 40-987.
3. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.
4. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16849.
5. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 13-310; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850.
6. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; 2006, nr. 77-2975.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo doktrina

7. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 36-915.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 39-1105.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. liepos 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 69-2832.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 24-1004.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 1-7.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 36-1292.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2007 m. sausio 31 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 15-567.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2008 m. sausio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 10-350.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2012 m. gruodžio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 145-7457.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2013 m. liepos 3 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 72-3595.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2013 m. liepos 5 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2013, nr. 73-3679.

Specialioji literatūra

18. ABRAMAVIČIUS, A., ir kt. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: Registrų centras, 2011.
19. AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G. Administraciniai teismai Europos Sąjungos valstybėse narėse: lyginamieji aspektai. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 2007, nr. 3(13), p. 284–285.
20. AMBRASAITĖ-BALYNIENĖ, G., ir kt. *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 19–50, 76–83.
21. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Profesorius Mykolo Romerio *de lege ferenda* nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje. *Jurisprudencija*, 2010, nr. 3(121), p. 25–37.
22. ANDRUŠKEVIČIUS, A. Alternatyvūs administracinių ginčų nagrinėjimo būdai Lietuvoje: institucinis ir teisinis aspektai. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 377–393.
23. ANDRUŠKEVIČIUS, A., ir kt. *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*. Šiauliai: Titnagas, 2015.
24. BAKŠEVIČIENĖ, R. Socialinis konfliktas ir teisinė praktika Lietuvoje. *Teisė*, 2015, t. 94, p. 99–109.
25. DANĖLIENĖ, I.; SAUDARGAITĖ, I. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į gerą administravimą. *Teisė*, 2016, t. 99, p. 92–105.
26. KARGAUDIENĖ, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, nr. 70(62), p. 33–34.
27. KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*, 2011, 18(1), p. 251–265.
28. KURPUVESAS, V. Socialinės technologijos administracinėje justicijoje. *Jurisprudencija*, 2007, t. 6(96), p. 72–77.
29. MURAUSKAS, D. Teisinės valstybės principas: sampratos paieškos doktrinoje. *Teisė*, 2011, t. 78, p. 168–181.
30. NORMANTAS, A.; VASILIAUSKAS, M. Ombudsmenai kaip konstitucinio valdžios įstaigų tarnystės žmonėms imperatyvo sergėtojai. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 487–509.
31. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
32. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Europos teisės įtaka veiksmingos teisinės gynybos principui Lietuvos teisėje. Iš *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014, p. 395–421.
33. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Teisės į gerą administravimą (atsakingo valdymo principo) sampratos doktrininiai aspektai bei įgyvendinimo pavyzdžiai aplinkos apsaugos teisėje. *Teisė*, 2009, t. 72, p. 82–95.
34. PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
35. RAIŽYS, D. Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos, *Višuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. Kaunas: Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultetas, 2012, [t.] 8, p. 227–241.
36. RAIŽYS, D.; URBONAS, D. Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis. *Višuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 2010, t. 3, p. 55–56.

37. ŠILEIKIS, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 534, 536.

38. ŠEDBARAS, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.

39. VALANČIUS, V.; NORKUS, R. Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso. *Jurisprudencija*, 2006, nr. 3(81), p. 91–98.

Praktinė ir rekomendacinė medžiaga

40. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2006 m. kovo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS8-98/2006.

41. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-64/2009.

42. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. spalio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS143-596/2009.

43. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2011 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-62-417-11. *Administracinė jurisprudencija*, 2011, t. 21, p. 485–495.

44. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. liepos 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1017-662/2015.

45. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. liepos 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-13-520/2016. *Teisės aktų registras*, 2016-07-29, Nr. 21116.

46. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2002 m. gruodžio 12 d. sprendimas *Distillerie Fratelli Cipriani SpA prieš Ministero delle Finanze*, C-395/00. *European Court Reports*, 2002 I-11877.

47. Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation No. R (81) 7 on measures facilitating access to justice* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/168050e7e4>>.

48. Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation Rec(2001)9 on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-29]. Prieiga per internetą: <<https://rm.coe.int/16805e2b59>>.

49. Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation No. CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78>.

50. Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation No. Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db3f4>.

51. Consultative Council Of European Judges (CCJE). *Opinion No. 6 (2004) on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement, adopted 24 November 2004* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-08-01]. Prieiga per internetą: <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2004\)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)>.

52. Council of Europe Committee of Ministers. *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted on 20 June 2007* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d5bb1>.

53. OECD (1997), “Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania”, SIGMA Papers, No. 17, OECD Publishing, Paris. <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml61981vkf-en>>, p. 74–75.

PRE-TRIAL SETTLEMENT OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN LITHUANIA: THE PRINCIPAL LEGAL IDEAS AND VALUES

Laura Paškevičienė

S u m m a r y

In Lithuania administrative dispute resolution is assigned to various non-judicial institutions. The regulation of it consists of few basic general laws, but mainly – in the laws regulating specific areas of administrative law. Except few basic institutions (such as ombudsmen or administrative disputes commissions), mostly the pre-trial settlement of administrative disputes is proceeded in the administrative bodies, performing public administration.

Numerous scientific articles on the functions of the before mentioned basic extrajudicial institutions and the various methods of alternative dispute resolution have been written, though not coming to vividly clear conclusions on legal values and principles of overall legal normative, institutional and functional system for resolving administrative disputes out-of-court in Lithuania. The area of law, especially, regulating the functions and action of all specific administrative institutions, resolving disputes out-of-court, is still not properly investigated. Besides the principle of good administration, which is commonly adherent to all administrative procedures, there are no clear insights about the level of judicial process standards which ought to be involved in the regulation of such institutions functions of dispute resolution. The fragmentation of scientific investigation of this area of law is an obstacle to model the unanimous conception of institutional and functional system of pre-trial settlement of administrative disputes. This article is intended to cover meta analysis of scientific legal ideas on the conciliation of the executive and the judicial character of pre-trial settlement of administrative disputes and the evaluation of fundamental legal values, which are attributed to it. The survey is also concentrated on theoretical estimation of the need and possibility to impose judicial standards in the pre-trial dispute resolution.

The author comes to conclusions, that administrative dispute resolution out-of-court is associated with extensive concept of right to criticize authority actions, including in the same administrative institutions, and therefore is based on complex set of values, embracing those of fundamental right to court and good administration. As principle of good administration does not in full transpose to administrative procedures the essential values and guaranties of justice, like judicial independence, impartiality and judicial fair trial, the pre-trial settlement of administrative disputes, as *ex-post* legal control of administrative decisions, should be based on some added values of judicial process. In Lithuanian legal science the administrative institutions functions and procedures of resolving disputes were not equated and assimilated with the administrative process, recognizing the discerning nature and characteristics of each of them. The narrow approach to administrative jurisdiction is rather critical about the administrative procedures as jurisdictional form, and does not support the idea of broadening the system of extrajudicial settlement institutions. Contrary, only the pre trial settlement particularly of quasi-judicial nature is seen as well corresponding with the implementation of right to court and fostering the western legal democracy ideas about the need of the external legal control of administrative decisions. Assimilation of the administrative procedures, in which the level of before mentioned standards is not clearly established, with the pre-trial settlement may have negative effects, diminishing the effectiveness of right to court implementation, because then the restrictions of this right (the compulsory pre-trial settlement in different administrative fields of law) may not be counterbalanced with adequate legal procedural guaranties. Therefore the legal certainty as a central requirement for the rule of law demands that general and special legal regulation and case law should be based of unanimous notion of the pre-trial settlement of administrative disputes, which as the administrative control of administrative acts should be clearly distinguished from the procedures of making an these acts (even after the complaint).

Iteikta 2017 m. spalio 16 d.

Priimta publikuoti 2018 m. birželio 27 d.