

IŠANKSTINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO NE TEISME INSTITUTAS LIETUVOJE: BENDROSIOS NORMATYVINĖS CHARAKTERISTIKOS

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 analizuojamos išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutų reguliuojančios bendrojo teisinio reguliavimo normos, siekiant patikrinti šio teisinio instituto vientisos koncepcijos formavimo galimybių, jo paskirties ir vietos Lietuvos teisinėje sistemoje prielaidas. Autorė tiria šio norminio reguliavimo teikiamas nuostatas ir kriterijus, apibrėžiančius esmines institucines ir funkcines šio teisinio instituto charakteristikas, siekiant atskleisti ir įvertinti problemas dėl galimai egzistuojančio institutų sisteminančių bendrųjų teisės normų trūkumo.

In this article the author analyzes general normative legal background in the regulation of the pre-trial resolution of administrative disputes, seeking prerequisites for the formation of the integral conception of it, its purpose and position in the Lithuanian legal system. The author investigates the existing legal notions and criteria described by general norms of law, which define the core legal characteristics of the pre-trial dispute resolution, its institutions and their functions, seeking to disclose and assess the problems of possible insufficiency of systemic general regulation of this legal institute.

Įvadas

Šiuo straipsniu tęstinai analizuojamas asmenų skundų dėl administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo nagrinėjimo ne teismo tvarka reguliavimas ir jo jurisprudencinis vertinimas, siekiant užpildyti esamą teisės mokslo spragą dėl to, kad nėra ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos sisteminių tyrimų¹. Tiriant iškeltą problematiką dėl pagrindo homogeniškam ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo teisiniam institutui Lietuvos teisėje trūkumo, pasitvirtino prielaida, kad, nepaisant gana aiškaus teisinio vertybinio ikiteisminės ginčų nagrinėjimo instituto pagrindimo, teisės mokslo įžvalgos² šiuo metu nėra pakankamos šio instituto vientisai koncepcijai formuoti. Buvo prieita prie

¹ Taip pat žr. pilną įvado tekstą pirmame ciklo straipsnyje „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“.

² Teisės moksle plačiau tirta Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisijų kaip kvaziteismų veikla bei funkcijos (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*:

išvados, kad neteisminis ginčų nagrinėjimas siejamas su plačia asmens teisės kritikuoti ir skųsti viešosios administracijos sprendimus koncepcija, apimančia ir administracinės minėtų sprendimų patikros formų galimybę, ir dėl to ikiteisminis ginčų nagrinėjimas remiasi kompleksiniais vertybiniais pagrindais, apimančiais tiek geram administravimui, tiek ir su asmens teisei į teismą taikytinus teisinius standartus. Gero administravimo principui ne visa apimtimi perkelti tradicinius teisminės justicijos elementus į administracines procedūras ir atitinkamai teikiant menkesnes fundamentalių teisių apsaugos garantijas, palyginti su teismo justicijos standartais, ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institutas, kaip savarankiška ir *ex post* administracinių sprendimų patikros forma, turėtų būti papildomas pastaraisiais. Taigi, nors viešojo administravimo institucijų funkcija, užtikrinant gerą administravimą, nagrinėti asmenų skundus administracine tvarka yra reikalinga kaip asmens teisės kritikuoti viešosios administracijos veiksmus forma, vis dėlto vertybiniu požiūriu jos prilyginimas ikiteisminiam ginčų nagrinėjimui nėra galimas. Teisės moksle gana pagrįstai kritiškai žvelgiama į vidinių administracinių ginčo (konflikto) sprendimo būdų priskyrimą administracinei justicijai ir vietoj to skatinama nepriklausomomis ar kvaziteisminėmis įvardijamų institucijų sistemos plėtra. Aiškiai apibrėžtu administracinės justicijos standartų lygiu nepagrįstas administracinės patikros procedūrų priskyrimas ikiteisminiam ginčų nagrinėjimui gali sukurti neigiamą efektą – užuot turinio požiūriu puoselėjant asmens teisę į teismą, tapti pakankamomis teisinės gynybos garantijomis nepagrįstu barjeru minėtai teisei įgyvendinti. O 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).

Atitinkamai toliau nagrinėjama, ar (ir kokių lygiu) analizuoti teisiniai idėjiniai ir vertybiniai pagrindai atspindėti ir įtvirtinti Lietuvos teisinio norminio reguliavimo, esančio pirminiu teisės šaltiniu ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatoms, srityje.

Ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos bendrosios nuostatos įtvirtintos Administracinių bylų teisenos įstatyme³ (toliau – ABTĮ). Administracinė procedūra, kaip neteisminis administracinių ginčų (konfliktų) tarp asmens ir viešosios administracijos sprendimo būdas, apibrėžta Viešojo administravimo įstatymo⁴ (toliau – VAĮ) nuostatomis. Kvaziteisminių ir administracinių ginčų nagrinėjimo institucijų veikla reglamentuota atskirais įstatymais, pvz., Administracinių ginčų komisijų įstatymu⁵

kolektyvinė monografija. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010, p. 487–509; RAIŽYS, D. Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų Komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos, *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*. Kaunas: Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakultetas, 2012, [t.] 8, p. 227–241). Taip pat diskutuota dėl alternatyvių neteisminio administracinių ginčų sprendimo būdų, tokių kaip antai tarpininkavimas, mediacija (KAVALNĖ, S.; SAUDARGAITĖ, I. Mediation in disputes between public authorities and private parties: comparative aspects. *Jurisprudencija*, 2011, nr. 18(1), p. 251–265; PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. Kiti ginčo sprendimo būdai administracinių bylų teisejoje ir jų praktinio taikymo problemos. *Teisė*, 2013, t. 86, p. 36–56; BAKŠEVIČIENĖ, R. Kompromisai ir nekompromisai įgyvendinant teisinį socialines (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 mediacijos taikymo prielaidos sprendžiant administracinius ginčus Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2012, nr. 19 (4), p. 1423–1437; BANYS, A. Neteisminė mediacija Lietuvos administraciniame procese: koncepcija ir plėtros kryptys. *Jurisprudencija*, 2014, nr. 21 (4), p. 1117–1139). Tačiau specialių viešojo administravimo institucijų pagal specialiuosius aktus veikla nėra detaliau tirta visuminiu aspektu kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto dalis.

³ 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.

⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; 2006, nr. 77-2975.

⁵ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-310; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850.

(toliau – AGKĮ), Mokesčių administravimo įstatymu⁶ ir kitais, asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimą reglamentuoja ir kiti specialūs teisės aktai. Esant pakankamai plačiai minėto pozityviojo teisinio reguliavimo aplinkai, bendrųjų šio reguliavimo nuostatų analizė yra aktuali, ypač atsižvelgiant į naujausius minėtų teisės aktų pakeitimus⁷, įsigaliosiančius nuo 2018 m. sausio 1 d., kurių nuostatos ir reikšmė ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutui dar nebuvo tirta.

Teisės moksle pabrėžta, kad neteisminės gynybos institucinis aspektas nėra visiškai aiškus <...>, tačiau yra tobulintinas ne institucinis Lietuvos administracinio proceso modelio aspektas, o jo materialiniai bei procesiniai aspektai, siūlant naują administracinio proceso kodeksą, kurio pagrindu vyktų administracinių ginčų nagrinėjimas administraciniuose teismuose administracinių ginčų komisijose⁸. Vis dėlto, autorės nuomone, dėl institucinio aspekto galima diskutuoti lygiai taip pat kaip ir dėl materialinių ir procedūrinių šio instituto ypatumų. Teisės moksle daugiau dėmesio skyrus Seimo kontrolierių, administracinių ginčų komisijų veiklai tobulinti, vizijos dėl bendros šio instituto apimties ir reikalavimų jai, ypač kiek tai susiję su specialiomis ikiteisminėmis ginčų nagrinėjimo institucijomis, stokojama. Todėl tikslinga analizuoti minėto bendrojo reguliavimo nuostatas, teikiančias (ar bent jau turinčias teikti) pakankamą bendrą normatyvinį šio instituto pagrindą, ir įvertinti, kas iki šiol nuveikta formuojant esmines bendras reguliacines šio instituto nuostatas.

Šiame straipsnyje kaip mokslinio tyrimo *objektas* analizuojamas teisės aktuose numatytas bendrasis asmenų skundų dėl administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo nagrinėjimo ne teismo tvarka reguliavimas, įtvirtinantis ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto nuostatas. Straipsnio *tikslas* – įvertinti, kokias nuostatas, kategorijas ir kriterijus šis bendrasis reguliavimas⁹ nustato ikiteisminiam administracinių ginčų nagrinėjimui apibūdinti, jam atskirti nuo panašių teisinės sistemos elementų, tokių kaip administracinė procedūra, ir nustatyti, kiek jis šiuo metu teikia pagrindo šio instituto nuostatoms sisteminti. Tuo siekiama patikrinti prielaidą, kad bendrojo teisinio reguliavimo nuostatų šiuo metu nepakanka ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutu vientisai koncepcijai formuoti. Dėl to, naudojant sisteminės, lyginamosios ir loginės analizės *metodus*, bei, siekiant atskleisti teisinio reguliavimo dinamiką ir pokyčius, – istorinės analizės metodą, šiame straipsnyje keliami *uždaviniai*: 1) išanalizuoti bendrojo teisinio reguliavimo nuostatas dėl neteisminės administracinių aktų apskundimo tvarkos ir būdų, 2) išanalizuoti ir įvertinti, kokios yra ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos bendrosios normatyvinės charakteristikos ir jos apibrėžimo kriterijai, ir 3) įvertinti, ar šių bendrojo teisinio reguliavimo nuostatų pakanka ir ar jos sudaro pagrindą sisteminti ikiteisminio ginčų nagrinėjimo reguliavimą.

Ištyrus, kokias prielaidas tam sukuria bendrojo reguliavimo kaita ir jos tendencijos, kokią orientaciją ir potencialą jos teikia teisėkūrai specialiosiose viešojo administravimo srityse, į tai būtų galima atsižvelgti toliau tiriant specialiųjų aktų nuostatas, apibrėžiančias administracines asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo funkcijas, jų aiškinimo ir taikymo praktiką.

⁶ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243.

⁷ 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.

⁸ 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. 419–420.

⁹ ABTĮ, AGKĮ ir VAĮ nustatytas reguliavimas šiame tyrime nagrinėjamaisiais aspektais vadinamas bendroju teisiniu reguliavimu.

Bendrujų teisės aktų nuostatos dėl administracinių aktų apskundimo neteisminės tvarkos

Bendrojo teisinio reguliavimo nuostatos, įtvirtintos VAĮ, ABTĮ ir AGKĮ, nustato iš pirmo žvilgsnio aiškią ir suderintą neteisminio ginčų nagrinėjimo būdų sistemą.

Pagal VAĮ 15 straipsnio ir III skirsnio nuostatas, asmuo, būdamas nepatenkintas bet kuriuo viešojo administravimo institucijos sprendimu, veiksniu ar neveikimu, kuriais pažeistos asmens teisės, gali kreiptis su skundu į viešojo administravimo subjektą. Toks skundas nagrinėjamas vadovaujantis administracinės procedūros nuostatomis. Viešojo administravimo įstatymo 36 straipsnyje nustatyta, kad asmuo turi teisę apskusti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka. Taigi administracinė procedūra yra vienas iš atitinkamo asmens ir viešojo administravimo subjekto konflikto sprendimo būdų. Administracinės procedūros esmė ir nuostatos yra skirtos ginčui ar konfliktui, kilusiam viešojo administravimo srityje, nagrinėti. Skundą administracinėje procedūroje asmuo teikia dėl viešojo administravimo subjekto sprendimais, veiksmais, neveikimu padaryto jo teisių pažeidimo (19 str. 1 d.), taigi, turėdamas teisinį suinteresuotumą dėl jo subjektyvių teisių gynbos.

Pažymėtina, kad administracinės procedūros vykdymas yra privalomi atlikti veiksmai viešojo administravimo subjektui, tačiau ne asmeniui, kurio teisės pažeistos. Taigi kreiptis administracinės procedūros tvarka prieš teikiant skundą teismui asmuo neprivalo, kitaip tariant, tai fakultatyvus jo teisių gynimo būdas. Tačiau tokį neteisminį teisių gynimo būdą VAĮ nuostatos apibrėžia kaip išimtinai administracinę (viešojo administravimo) funkciją: įstatyme administracinės procedūros vykdymas vienareikšmiškai reglamentuotas kaip viena iš viešojo administravimo sričių – administracinių paslaugų teikimas (15 str.).

Pagal ABTĮ ir AGKĮ nuostatas administraciniai ginčai gali būti sprendžiami privaloma arba neprivaloma išankstine administracinių ginčų sprendimo ne teisme tvarka. Remiantis ABTĮ, administraciniai aktai gali būti apskusti teismui per vieną mėnesį nuo skundžiamo teisės akto paskelbimo arba individualaus teisės akto ar pranešimo apie veiksmą (atsisakymą atlikti veiksmus) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos, o neveikimas (vilkinimas atlikti veiksmus) gali būti apskustas per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas arba per du mėnesius nuo to laiko, kai nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas¹⁰. Pagal ABTĮ 23 straipsnio 5–6 dalis šio įstatymo nustatytais atvejais skundas (prašymas, pareiškimas) pirmiausia turi būti paduodamas administracinių ginčų komisijai ar kitai išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai. Kitais atvejais skundas (prašymas, pareiškimas) gali būti paduodamas pasirinktinai: administracinių ginčų komisijai arba tiesiogiai administraciniam teismui. ABTĮ 26 straipsnio 1 dalyje taip pat nustatyta, kad, prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai arba veiksmai (neveikimas) ar vilkinimas atlikti veiksmus gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją¹¹.

Subjektyviu požiūriu, ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų sistemą sudaro administracinių ginčų komisijos, kurios numatytos kaip bendrosios kompetencijos ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijos, ir specialiujų įstatymų nustatytos kitos, iš jų privalomos, išankstinio ginčų nagrinėjimo institucijos, sprendžiančios administracinius ginčus tik vienoje ar keliuose viešojo administravimo srityse. Komisijos¹² kompetencijos aiškinimas kaip bendrosios kompetencijos yra teikiamas teoriniuose

¹⁰ ABTĮ 29 str. 1–2 d.

¹¹ ABTĮ redakcijos, galiojusios iki 2016 m. liepos 1 d., 22 str. 3 d.; aktualios ABTĮ redakcijos 26 str. 1 d.

¹² Straipsnyje kalbant apie administracinių ginčų komisijas toliau vartojamas ir Komisijos terminas (tik vienaskaita), atsižvelgiant į nuo 2018 m. sausio 1 d. įsigaliojusius teisės aktų pakeitimus, *supra* note 7.

šaltiniuose klasifikuojant ikiteismines institucijas į bendrosios kompetencijos ir specializuotas¹³. Pažymėtina, kad teisinio reglamentavimo srityje ir praktikoje toks terminas nėra visiškai prigijęs ir dėl to kyla diskusijų. Net ir rengiant naujausią AGKĮ pakeitimo įstatymą¹⁴, nuostatos dėl Komisijos, kaip bendrosios ikiteisminės institucijos, buvo atsisakyta dėl Lietuvos Respublikos Seimo Teisės departamento pastabų, kad šio termino vartojimas nesuprantamas, nes esą įstatyme nenustatoma, jog egzistuoja „ne bendrosios“ institucijos, taigi nėra pagrindo atsirasti ir bendrajai institucijai, o Komisijos kompetencija visiškai nepanaši į bendrąją kompetenciją, nes įstatymo 7 straipsnis esą aiškiai nustato specialią šios institucijos kompetenciją¹⁵. Nepaisant to, manytina, kad teorinė Komisijos, kaip bendros kompetencijos institucijos, samprata yra pagrįsta. ABTĮ 27 straipsnio 1 dalyje ir AGKĮ 1 straipsnyje, 7 straipsnyje nustatyta Komisijos kompetencija spręsti ginčus dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų (neveikimo) teisėtumo, taip pat dėl šių subjektų vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus, yra bendrojo pobūdžio tuo aspektu, kad kitokią ikiteisminę tvarką gali nustatyti tik pačiame AGKĮ ir specialiuosiuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose administracinių aktų, priimamų tik tam tikroje viešojo administravimo srityje, apskundimo tvarką, numatytos išimtys. Atitinkamai Komisijai tenkančios ginčų kategorijos yra apibrėžtos kaip bendroji ikiteisminio nagrinėjimo kompetencija, o kitų ikiteisminių institucijų – kaip specialioji, t. y. atskirų ginčų kategorijų nagrinėjimo kompetencija.

Taigi pagal šias ABTĮ nuostatas terminas „išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka“, suprantamas kaip savarankiška ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo procedūra ir netapatintina su administracinės procedūros nuostatomis. Teismų praktikoje ne kartą išaiškinta, kad VAĮ trečiajame skirsnyje reglamentuojama administracinė procedūra yra viešojo administravimo subjekto vykdoma viešojo administravimo procedūra ir ji įstatyme nėra įvardijama kaip išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra. Todėl minėtos administracinės procedūros inicijavimas negali būti laikomas kreipimusi į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ir atitinkamo skundo nagrinėjimas negali būti laikomas skundo nagrinėjimu įstatymo numatyta privaloma ar neprivaloma išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka¹⁶.

Apibendrinant analizuoto bendrojo reguliavimo neteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos sisteminės nuostatas, matyti, kad jose neteisminius asmens teisių gynimo būdus apibrėžiančios pagrindinės teisinės kategorijos yra:

- 1) administracinė procedūra, į kurią referuoja VAĮ nuostatos, ir
- 2) išankstinis administracinių ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka (ikiteisminis ginčų nagrinėjimas) pagal ABTĮ, kuris savo ruožtu skirstomas į privalomą ir neprivalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką.

¹³ ABRAMAVIČIUS, A. et al. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 530; 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. 410–411.

¹⁴ 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.

¹⁵ Žr. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas. *2016 m. gegužės 11 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 Pakeitimo įstatymo projekto (Nr. XIIIP-2878)“ Nr. 102-P-19* [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-31]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/44c6c1d01b3211e6acbed8d454428fb7?jfwid=-bxszvumd0>>.

¹⁶ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. *2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴²-609/2009*.

Ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo normatyvinės charakteristikos ir apibrėžties kriterijai

Loginė sisteminė šių VAĮ ir ABTĮ nuostatų analizė suponuotų, kad ikiteisminė ginčų nagrinėjimo procedūra, galima tik *ex post* administracinių veiksmų, *inter alia*, administracinės procedūros vykdymo. Kaip minėta, administracinės procedūros sprendimą pagal VAĮ 36 straipsnio nuostatas galima apskusti ikiteisimine tvarka Komisijai arba teismui, be to, šios VAĮ nuostatos neriboja ir specialios ikiteisminės tvarkos nustatymo galimybių šiuo atžvilgiu. Kaip po administracinių skundo nagrinėjimo veiksmų taikomas asmens teisių gynybos būdas, ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka instituciniu, funkciniu ir procedūrinu požiūriu turėtų būti pagrįsta kokybiškai kitokiais kriterijais, galimai įtvirtinančiais ją kaip išorinę administracinių aktų kontrolės ar administracinės justicijos formą. Bent jau šiuose bendruosiuose aktuose turėtų būti nustatyti požymiai ar kriterijai, kurie leistų atskirti šias asmens teisių gynybos formas.

Tačiau minėtu reguliavimu nėra nustatoma kokių nors detalesnių imperatyvų ar kriterijų, kuriais remiantis būtų apibrėžtinamas ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir institucijų teisinis statusas, skiriant ikiteisminį ginčų nagrinėjimą nuo administracinių funkcijų vykdymo.

Žinoma, sisteminiu požiūriu yra svarbu, kad nuo pat ABTĮ patvirtinimo ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo nuostatos buvo įtvirtintos pastarajame administracinės justicines procedūras reglamentuojančiame teisės akte. Vadinas, šio instituto norminė orientacija nuo pat pradžių buvo skirta jai, kaip savarankiškai ir su teisminės justicijos reguliavimu susietai administracinių aktų, veiksmų ir neveikimo teisėtumo patikros formai. Vis dėlto vien to ši institutą glaudžiai susieti su teisminės justicijos reguliavimu ir standartais nebuvo pakankama. Tiek originalios redakcijos ABTĮ, tiek ir vėliau buvo tik minimaliai apibrėžta ikiteisminių institucijų (iš esmės – tik administracinių ginčų komisijų) kompetencija, skundo joms pateikimo reikalavimai ir ginčo jose nagrinėjimo terminai. Kitų ikiteisminių institucijų veiklos ABTĮ nei pradžioje, nei iki šiol nereglementavo. Juolab ABTĮ nekreipė šių institucijų veiklos į konkretų administracinės ar teisminės ginčų nagrinėjimo veiklos modelį. Esminių teisinio reguliavimo pokyčių minėtu aspektu nebuvo atliekama. ABTĮ nuostatos dėl ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos buvo gana lakoniškos ir tapo dar glaustesnės, tobulinant ABTĮ ir lygia greta AGKĮ nustatytą reguliavimą. Tačiau pažymėtina, kad šis reguliuoja tik Komisijos, o ne specialių ikiteisminių institucijų veiklą.

Dėl ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir jos subjektų ABTĮ nustatyta, kad jeigu įstatymai nenustato kitaip, administracinius ginčus ne teismo tvarka nagrinėja savivaldybių visuomeninės administracinių ginčų komisijos ir Vyriausioji administracinių ginčų komisija (ABTĮ 27 str. 1 d.). Pagal AGKĮ ir jo aiškinimą Komisija nėra laikytina viešojo administravimo subjektu. Tai yra nepriklausoma ikiteisminė institucija (AGKĮ 6 str. 1 d.), pagal įstatymą vykdanči vienintelę – administracinių ginčų nagrinėjimo funkciją ir nevykdanči jokių viešojo administravimo funkcijų¹⁷. Be to, kad teisės mokslininkų ši institucija teoriniu požiūriu įvardijama kvaziteismu¹⁸, jos taikoma ginčų nagrinėjimo ir administracinių aktų teisėtumo kontrolės patikra artima teisminei ir daugeliu praktinio taikymo aspektų, kurie skiria jos statusą, ginčų nagrinėjimo tvarką, sprendimų pobūdį ir jiems taikytinus imperatyvus nuo viešojo administravimo subjektų vykdomo ginčų sprendimo atitinkamų aspektų. Komisijos, kaip nepriklausomos ikiteisminės (kvaziteisminės) ginčų nagrinėjimo institucijos, statusas pastaruoju metu buvo sustiprintas, įstatymu reglamentuojant jos vykdomas skundų nagrinėjimo procedūras¹⁹, ir

¹⁷ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2006 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS8-303/2006.

¹⁸ PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

¹⁹ Iki tol pastarosios buvo reglamentuotos tik Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 533 patvirtintuose Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatuose (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 41-1288).

galimus priimti sprendimus, atsisakant jos sprendimų vykdymo užtikrinimo teismuose, įtvirtinant jos privalomojo pobūdžio sprendimų vykdymą Civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka²⁰. Tuo pagaliau reaguota į teisės mokslininkų pastabas dėl Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos teisinės padėties tinkamo teisinio reglamentavimo trūkumo ir įgyvendinta siekiamybė, kad jos veiklos reguliavimas atitiktų Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją dėl žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei gynimo teisių garantijų reglamentavimo įstatymu²¹.

Analizuojamos bendrosios teisės aktų nuostatos nustato, kad Komisija yra išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teisme institucija, be kurios teisinėje sistemoje gali veikti ir kitos atitinkamos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos. Apibrėžiant ikiteisminę apskundimo tvarką ir institucijas, minėtos nuostatos yra nukreipiamojo pobūdžio. Be administracinių ginčų komisijų, jose neįvardijamos jokios kitos konkrečios ikiteisminės institucijos (nei privalomosios, nei neprivalomosios). Vadinasi, šio reguliavimo nuostatos numato bendrąją galimybę ne teismo tvarka teikti skundus Komisijai, o kitokia ikiteisminė tvarka gali būti įtvirtinta tik specialių įstatymų nuostatomis. Tačiau ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos kategorija ABTĮ nėra konkrečiau apibrėžta: ji nėra apribota subjekciniu požyriū, pateikiant subjektą, įgaliotą ją vykdyti, ratą ar statuso apibrėžties kriterijus (pvz., institucinio nepriklausomumo), nepateikiama nei jos sąvoka, nei galimi kokybinio pobūdžio elementai, skiriantys ją nuo administracinių procedūrų.

Taigi, galima teigti, kad pagal šias ABTĮ nuostatas ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka nuo administracinės procedūros nuostatų atskiriama remiantis formaliu kriterijumi – atitinkamos funkcijos įtvirtinimo įstatymais pagrindu, t. y. būtent institucijos, kurioms ABTĮ (kaip administracinių ginčų komisijos) ar kitais specialiaisiais įstatymais yra pavedamos funkcijos nagrinėti ginčus išankstine ne teismo tvarka, Lietuvos teisinėje sistemoje yra laikytinos ikiteisminėmis administracinių ginčų institucijomis. Tačiau ABTĮ nereikalauja atsižvelgti į tai, kokias nuostatas dėl ginčų nagrinėjimo jose minėti specialūs įstatymai įtvirtina asmens teisių gynbos esmingumo (ginčo išnagrinėjimo iš esmės), sprendimų dėl ginčo privalomumo, asmenų procesinių teisių apimties ir kitais kokybiniais aspektais. ABTĮ nuostatoms neindikuojant konkrečių specialių privaloma ar neprivaloma ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų ir ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos sampratai bendraisiais teisės aktais nesant konkrečiau apibrėžtai, ikiteisminėi nagrinėjimo tvarkai apibrėžti ir gryninti esminę reikšmę turi specialiųjų įstatymų nustatyto reguliavimo dėl šių institucijų funkcijų sisteminiis vertinimas aukščiau aptarto bendrojo teisinio reguliavimo atžvilgiu.

VAĮ normos dėl administracinės procedūros instituto, priešingai nei ABTĮ nuostatos dėl ikiteisminės privalomos ir neprivalomos tvarkos, kurios, kaip minėta, yra labiau nukreipiamojo pobūdžio (išskyrus Komisijos kompetenciją), visose viešojo administravimo srityse teikiamų skundų atžvilgiu bendrai ir imperatyviai nustato, kad šios procedūros vykdymas, nagrinėjant asmenų skundus, yra privalomai vykdoma viešojo administravimo funkcija, administracinė paslauga, taigi netapatintina su

²⁰ Šiame straipsnyje nėra tikslinga plačiau nagrinėti kvaziteisminio šios institucijos veiklos pobūdžio ir visų minėtų aspektų. Pastarieji yra gana gerai akcentuoti teisės moksle (žr. PRANEVIČIENĖ, B., *supra note 2*; ANDRUŠKEVIČIUS, A. *et al. Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*. Šiauliai: Titnagas, 2015, p. 497). Šiame tyrime nekelta tikslo išanalizuoti visų kvaziteisminio pobūdžio elementų, nes dar nėra aišku, ar egzistuoūt galimybė ir poreikis juos taikyti kitoms ikiteisminėms institucijoms, nežinant bendros šio ikiteisminio instituto apimties, ką nuspręsta tirti šiuo atveju. Tikslinga pažymėti, kad minėti elementai skiria Komisijos statusą nuo daugelio viešojo administravimo institucijų, kurios teismų praktikoje pripažįstamos ikiteisminėmis, tačiau šių skirtumų mastas būtų atskiro tyrimo objektas. Galimai šio straipsnio tyrimo išvados vis dėlto paskatintų formuoti ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų koncepciją, pagrįstą ne tik formaliu teisinio reguliavimo vertinimu, bet ir turiningaisiais pagrindais bei kriterijais, ir pateikti detalesnę analizę šiuo klausimu.

²¹ 2015 m. kovo 30 d. Aiškinamasis raštas Nr. XIIP-2877 dėl Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-2877, XIIP-2878 [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/de7df5a2d6e111e49a8e8a8aa8141086?jfwid=-bxszvumd0>>.

ikiteisminiu ginčų nagrinėjimu. Vadinasi, kaip pagrindinio viešąjį administravimą reglamentuojančio įstatymo nustatyti imperatyvai, šios VAI nuostatos gali būti taikomos vertinant visų viešojo administravimo subjektų veiklą, įskaitant asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimą. Lyginant ABTĮ ir VAI nuostatas taip pat negalima prieiti prie jokių išvadų dėl kokybinio skirtumo tarp administracinės procedūros ir ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos, būtent dėl to, kad ABTĮ jokių kokybinių reikalavimų ikiteisminiam ginčų nagrinėjimui, dėl kurių būtų galima nustatyti tokius skirtumus, nekelia.

Pvz., iš VAI III skirsnio nuostatų yra akivaizdu, kad ši procedūra neturi rungimosi elemento. Pagal VAI 19 straipsnio 2 dalį administracinės procedūros dalyviai yra asmuo, dėl kurio yra pradėta administracinė procedūra, ir viešojo administravimo subjektas, kuris dėl gauto skundo pradėjo administracinę procedūrą (o ne skundžiamoji institucija). Besiskundžiantysis turi tam tikras teises, kaip teikti informaciją ir savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais (VAI 20 straipsnio 1 dalies 2 ir 6 punktai), tačiau šalių teisių pusiausvyra procese, esanti rungimosi principo esme, čia nėra užtikrinama vien dėl to, kad nėra dviejų lygiaverčių šios procedūros šalių: asmuo teikia skundą institucijai, kuri atsakinga jam demokratine prasme²² ir kaip viešojo administravimo subjektas, atstovaujantis asmens skundžiamam subjektui, kaip viešojo administravimo sistemos dalis. Vadinasi, net nesant reikalo ir pagrindo analizuoti šio subjekto šališkumo ar nešališkumo – administracinę procedūrą vykdomas subjektas iš principo veikia ne kaip arbitras, sprendžiantis dviejų savarankiškų subjektų ginčą, o vykdydamas viešojo administravimo funkciją, sprendžia pačiai viešojo administravimo sistemai ir jam, kaip jos daliai, adresuotą ginčytiną klausimą. Vis dėlto, ABTĮ neįtvirtinant rungimosi reikalavimo ir ikiteisminiam administracinių ginčų nagrinėjimui, negalima išskirti to, kaip normatyvinio kriterijaus, pagal kurį galėtų būti apskritai atskiriamos administracinės procedūros ir ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas.

Pažymėtina, kad, nepaisant to, kas išdėstyta, šiuo atveju skundų ar ginčų termino vartoseną kalbant apie teisinį reguliavimą, skiriant šiuos neteisminius teisių gynimo būdus, autorės įsitikinimu, nėra esminė, ypač praktinio taikymo požiūriu. Nors apibrėžiant administracinės procedūros sampratą vartojamas terminas „skundų“, o ikiteisminės tvarkos – „ginčų“, tačiau abiem atvejais procesiniu požiūriu asmens teisės į teisinę gynybą įgyvendinamos teikiant skundą, apeliaciją atitinkamam viešojo administravimo subjektui ar ikiteisminei institucijai, ir abiem atvejais tokios gynybos pagrindas yra tarp viešojo administravimo subjekto ir asmens kilęs administracinio pobūdžio ginčas (konfliktas), iš kurio kyla teisinis asmens suinteresuotumas jo pažeistos teisės gynimu. Teismų praktikoje kvalifikuojant viešojo administravimo subjektų priimtus dokumentus, tiek asmenų kreipimuisi į pastaruosius, taikomas turinio viršenybės prieš formą principas. Ne kartą pabrėžta, kad viešojo administravimo subjekto priimto akto kvalifikavimo ir teisinio vertinimo negali lemti tik formalūs kriterijai, iš jų ir jo pavadinimas²³, o asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį²⁴. Formalus požiūris neturėtų būti taikomas ir kvalifikuojant santykius, reguliuojamus analizuojamomis teisės aktų nuostatomis, todėl teisės akte asmens kreipimosi įvardijimas skundu, apeliacija, prašymu (dėl ginčo sprendimo) ar kaip nors kitaip, matyt, neturėtų būti vertinamas vien lingvistiškai.

Taigi, akivaizdu, kad administracinės procedūros esmė ir nuostatos yra taip pat skirtos ginčui ar konfliktui, kilusiam viešojo administravimo srityje, nagrinėti, taip pat yra aišku, kad VAI nuostatos

²² Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucijos (*Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014) 5 str. nuostatas, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, ir VAI 1 str.

²³ Pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS^{525-435/2010}.

²⁴ Pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{602-1252/2012}; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{602-494/2014}.

ši ginčų (konfliktų) sprendimo būdą vienareikšmiškai priskiria prie viešojo administravimo veiksmų, o ne prie administracinių justicinių funkcijų, kurioms vykdyti yra skirta ikiteisminė ir teisminė ginčų nagrinėjimo tvarka, nustatyta ABTĮ ir AGKĮ nuostatomis. Nepaisant to, atskirti šias funkcijas ir kvalifikuoti konkrečią apskundimo tvarką kaip ikiteisminę, vertinant ir praktiškai taikant specialiojo teisinio reguliavimo nuostatas, kurios kaip *lex specialis* taikomos prioritetiškai tiek ABTĮ, tiek VAĮ atžvilgiu, nėra lengva. Tam būtų reikalingi papildomi elementai, apibrėžiantys subjektų kompetenciją ir konkrečių ginčų nagrinėjimo procedūrų pobūdį, kurių, kaip minėta, analizuoto bendrojo teisinio reguliavimo nuostatos neteikia.

Ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo institutą sisteminančių bendrųjų nuostatų trūkumas ir jo įtaka specialioms instituto nuostatomis formuoti

Tai, kad nenustatyta imperatyvių bendrojo teisinio reguliavimo reikalavimų pačioms ginčų nagrinėjimo procedūroms daugiau nei 27 metus, rodo, jog Lietuvos teisinėje sistemoje ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo minėtais jo turiningaisiais aspektais nesiekta sistemiskai sureguliuoti bendrosiomis teisės normomis. Lyginant su iš dalies giminingu administracinių nusižengimų bylų teisenos reguliavimu, patvirtinus naują Administracinių nusižengimų kodeksą, šių nusižengimų nagrinėjimas ne teismo tvarka aiškiai orientuotas į teismo proceso standartus, nes šiam administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimui žodinio proceso tvarka *mutatis mutandis* taikomos šio kodekso XXXV skyriaus nuostatos, reglamentuojančios administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimą pirmosios instancijos teisme. Tačiau ABTĮ atitinkamų nuostatų dėl ikiteisminės kitų administracinių aktų teisėtumo patikros nėra nustatyta. Taigi, nepaisant aptariamo instituto įtvirtinimo administracinį teisminį procesą reguliuojančiame pagrindiniame teisės akte, pirmiau aptartų normų neįtvirtinimas rodytų įstatymų leidėjo sąmoningą poziciją dėl nehomogeniško šio instituto pobūdžio.

Paskutiniais įstatymų pakeitimais²⁵, įsigaliosiančiais nuo 2018 m. sausio 1 d., keičiamas AGKĮ pavadinimas į Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymą. Tai iš pirmo žvilgsnio ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo teisės normų sisteminimo postūmį rodantis pokytis. Kita vertus, turinio požiūriu šie pakeitimai yra tik institucinio pobūdžio ir susiję tik su administracinių ginčų komisijų sistema, o ne su visu ikiteisminio nagrinėjimo institutu. Keičiama šių komisijų institucinė struktūra: vietoj Vyriausiosios administracinių ginčų komisijos ir visuomeninių savivaldybių administracinių ginčų komisijų įsteigiama Lietuvos administracinių ginčų komisija. Tuo, atliepiančią daugelį kartų keltą problemą dėl visuomeninių savivaldybių administracinių ginčų komisijų statuso nepriklausomumo ir veiklos efektyvumo trūkumų, ji išspręsta naikinant šias komisijas. Tačiau viso ikiteisminio nagrinėjimo instituto tobulinimo atžvilgiu jokių detalesnių nuostatų dėl kitų specialių ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų ir ginčų nagrinėjimo tvarkos jose nenustatoma.

Teoriniu požiūriu, tai, kad minėtu bendruoju teisiniu reguliavimu nėra nustatoma kokių nors imperatyvų ar kriterijų, kuriais remiantis būtų apibrėžtinamas ikiteisminės tvarkos ir jos institucijų statusas, skiriant jas nuo kitų viešojo administravimo subjektų, vykdančių administracines funkcijas, reiškia, kad bendrojo reguliavimo nuostatos leistų formuoti plačią ikiteisminio nagrinėjimo tvarkos sampratą: instituciniu, funkcinu ir procedūrinu požiūriais ikiteisminė pagal ABTĮ gali būti laikoma kiekviena neteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka, kuri nustatyta specialiuose įstatymuose. Tai yra ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto „architektūra“ visais reikšmingais jos aspektais Lietuvoje yra

²⁵ Žr. ABTĮ 27 str. 1 d. ir AGKĮ pakeitimus, įsigaliosiančius 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).

gana laisva – joje gali būti nustatytos įvairios alternatyvios ginčų nagrinėjimo institucijos ir jų veikimo bei ginčų sprendimo tvarka. Teikdamos tik patį ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos terminą, tačiau neteikdamos jokių kitų jos apibrėžties kriterijų, šios reguliavimo nuostatos šiuo metu nesudaro pagrindą konkrečios ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos koncepcijai vystyti.

Dėl viso to, manytina, iki šiol Lietuvos teisinėje sistemoje ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos koncepcija ne tik teoriniu, bet ir reguliaciniu aspektu yra nepakankamai apibrėžta, o šį institutą vienijančių, konsoliduojančių (stiprinančių) nuostatų trūksta. ABTĮ 27 straipsnio 1 dalies ir AGKĮ 1 ir 7 straipsnio nuostatose apsiribojama įtvirtinimu, kad Komisija nėra vienintelė institucija, nagrinėjanti ginčus ikiteisimine tvarka, ir kad specialiose srityse gali būti įsteigta ir kitų atitinkamų institucijų ir taikoma speciali ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka. Kadangi, kaip analizuota, ABTĮ nuostatos ilgą laiką neįtvirtina jokių detalesnių ikiteisiminei ginčų nagrinėjimo veiklai taikomų imperatyvių normų, tuo šią veiklą vykdančios institucijos yra įgaliojamos materialiniais ir procedūriniais aspektais šią funkciją vykdyti nevienodai. Jos gali remtis vien tik administracinėms procedūroms taikomais imperatyvais, o teisinius standartus atitinkančių garantijų lygmuo jų ginčus nagrinėjant priklauso nuo specialiųjų teisės aktų nuostatų. Taigi šiais esminiais aspektais ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto turinys nėra sureguliuotas bendrosiomis normomis.

Be to, nors instituciniu ir funkcinu požiūriu Komisija ir kitos specialios ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos laikomos lygiagrečiomis, šio instituto vidinė struktūra materialiniu ir procedūrinu požiūriu pagal šio bendrojo reguliavimo nuostatas yra asimetrinė: specialiose srityse veikiančioms ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijoms minėtų sričių ginčai žinybingi prioritetiškai, nors materialinis ir procedūrinis asmens teisių gynbos lygmuo jose priklauso išimtinai nuo specialiųjų teisės aktų, reglamentuojančių jų veiklą. Nepaisant to, ar pagal įstatymus privaloma kreiptis į tokią specialią instituciją, ar jos kompetencija ginčų nagrinėjimo srityje yra fakultatyvus pobūdžio, ginčai, įstatymu priskirtini minėtoms institucijoms, pagal ABTĮ ir AGKĮ nuostatas nėra žinybingi Komisijai. Šis griežtas kompetencijos padalijimas tarp Komisijos ir kitų ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų asmeniui užkerta kelią pasirinkti jo subjektinių teisių gynbai palankesnę neteisminę gynbos būdą: specialiems aktams nustatant ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijas atskirose viešojo administravimo srityse, asmuo negali savo pasirinkimu naudotis ikiteisimine tvarka nepriklausomoje institucijoje, kurios ginčų nagrinėjimo procese pagal AGKĮ nuostatas yra užtikrinamas rungimasis, viešumas ir kitos procesinės garantijos, o vietoj to asmuo įstatymu kreipiamas į administracines institucijas, daugeliu atvejų neatitinkančias nepriklausomumo standarto ir nagrinėjančias asmenų pateiktus skundus iš esmės pagal analogiškas administracinei procedūrai nuostatas. Autorės nuomone, ikiteisminis ginčų nagrinėjimas kelis kartus galimai nėra tikslingas, t. y. nesiektina, kad asmuo galėtų ginčyti Komisijai ir ikiteisminių institucijų sprendimus, ir teisinio reguliavimo šioje srityje nereikėtų keisti. Tačiau, siekiant ištaisyti minėtą asimetriją, reikėtų įtvirtinti panašaus lygmens materialinių ir procesinių asmens teisių ikiteisminį ginčų nagrinėjimą (parenkant vieną ar kelis teisinių ginčo nagrinėjimo standartų rinkinius) bendruosiuose teisės aktuose ir kitoms specialioms išankstinio ginčų nagrinėjimo teisme institucijoms.

Ikiteisminių ginčų nagrinėjimo tvarkos ir sistemos nustatymą specialiose viešojo administravimo srityse ABTĮ paveda specialiam teisiniam reglamentavimui, todėl svarbu, kas gali kurti minėtą specialią tvarką, t. y. kas pagal analizuojamus bendruosius teisės aktus gali būti tokios sistemos „architektai“. Reikia pažymėti, kad būtent atsižvelgiant į tai, kaip būtų aiškinama šiose bendrosiose nuostatose pateikta „įstatymų“ samprata, priklauso ir tai, ar minėtu „įstatymų leidėju“ galėtų būti laikomos ir administracinės institucijos, ir ar jos, naudodamosi savo administracine diskrecija administracinio reglamentavimo srityje, galėtų nustatyti specialią ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką ir įstatymų įgyvendinamaisiais teisės aktais, ir tuo, be kita ko, riboti Komisijos, kaip bendrosios ikiteisminės institucijos, kompetenciją.

Autorės ir kitų mokslininkų²⁶ nuomone, minėtoji įstatymų sąvoka aiškintina siaurai, t. y. ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijos, jų statusas ir funkcijos gali būti nustatytos tik Lietuvos Respublikos Seimo priimtu įstatymu. Šiuo aspektu teigti, kad ir jų procedūros turėtų būti detalios sureguliuotos įstatymo normomis, nebūtų pagrindo, tačiau pažymėtina, kad, siekiant aiškesnių ir sistemingesnių šio instituto nuostatų, būtų pageidautinas konkretaus procesinių garantijų lygmens, numatant bent pagrindinius jų aspektus, nustatymas, tuo orientuojant įvairiose srityse veikiančių šių institucijų veiklą. Problemą dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo specialiose srityse kelia tai, kad jo reglamentavimo praktikoje ne visada nuostatos dėl konkrečių institucijų ikiteisminių funkcijų ir procedūrų asmenų ginčų ir skundų nagrinėjimo srityje nustatomos įstatymu griežtąja prasme: specialaus įstatyminio reglamentavimo išsamumo laipsnis gali būti skirtingas ir detalesnių nuostatų įtvirtinimo įgaliojimus gali deleguoti įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus leidžiančioms institucijoms, *inter alia*, viešojo administravimo subjektams. Vadinasi, šiuo atveju galimai ir esminiai materialiniai ir procedūriniai ginčų nagrinėjimo aspektai priklausytų nuo pačių viešojo administravimo institucijų administracinės diskrecijos.

Atitinkamai kyla klausimas, kaip šie reguliaciniai aspektai atitinka ikiteisminės ginčų nagrinėjimo sistemos paskirtį. Kaip analizuota²⁷, supranacionalinėmis ir nacionalinėmis teisinėmis nuostatomis ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto įtvirtinimas teisinėje sistemoje pateisinamas ir skatinamas kaip asmens teisės į teismą užtikrinimo priemonė ir teisingumo administravimo sistemos dalis. Teisingumo administravimo sistemos atitiktis šiai paskirčiai instituciniu ir funkciniu požiūriais priklauso nuo jos paprastumo ir vientisumo, atsižvelgiant į konkrečios valstybės sandarą. Nedidelėje valstybėje, tokioje kaip Lietuva, matyt, ši ikiteisminė sistema neturėtų būti ypač plati ir sudėtinga, joje neturėtų veikti ypač daug specialių ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų, o jų kompetencijos paskirstymas turėtų būti visiškai aiškus. Materialiniu ir procedūriniu požiūriu teismų praktikoje taip pat ne kartą pabrėžta, kad išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne per teismą instituto paskirtis suponuoja, kad jis yra skirtas tam, kad ta pati teisinė problema (administracinis ginčas), *maksimaliai tokiomis pačiomis kaip ir administraciniame teisme sąlygomis* (pažymėta – aut.) kompetentingos institucijos būtų išnagrinėta ir išspręsta dar iki teismo. Tai reiškia, kad tokio skundo nagrinėjimo paskirtis yra ne papildomas asmens tariamai pažeistų teisių ar interesų gynimo apsunkinimas, o, atvirkščiai, papildomo mechanizmo, *galinčio išspręsti* minėtą teisinę problemą, nustatymas²⁸.

Atsižvelgiant į tai, būtų pagrįsta manyti, kad bendruosiuose aktuose įtvirtinant Komisijos kompetencijos išimčių nustatymo galimybę, specialios nuostatos dėl ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo šio instituto paskirties prasme turėtų referuoti tik į atitinkamas specialias institucijas, disponuojančias pakankamai adekvačiomis institucinio nepriklausomumo ir kvaziteisminio ginčų nagrinėjimo savybėmis, įskaitant galimybę priimti privalomą sprendimą dėl ginčo iš esmės, negrąžinant jo skundžiamai institucijai, ikiteisminio ginčo sprendimo vykdymo užtikrinimą, rungimąsi ir kt. Vadinasi, asmens tiesioginis ar netiesioginis įpareigojimas naudotis ikiteisimine ginčų nagrinėjimo tvarka administracinėje institucijoje, kuri netenkina jokių aukštesnių ginčo ar skundo nagrinėjimo standartų, nei administracinės procedūros lygmuo, vargu ar atitiktų šio instituto įtvirtinimo paskirtį. Be to, teisinės sistemos nuostatų tarpusavio suderinamumo aspektu tai keltų klausimą, ar tuo nėra iš esmės iškrepiamas VAĮ nustatyto administracinės procedūros instituto esmė ir tikslas – kad pastaroji yra asmeniui teikiama paslauga ir jokių atveju negali būti jam privaloma. Dėl viso to, Lietuvoje susiklostęs šio instituto reglamentavimas,

²⁶ 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. 413.

²⁷ Žr. pirmąjį ciklo straipsnį „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“.

²⁸ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A^{143-191/2010}.

bendrajam teisiniam reguliavimui paliekant specialios ginčų nagrinėjimo tvarkos nustatymą įstatymų leidėjo ir galimai administracinių institucijų diskrecijai bei neteikiant jokių detalesnių gairių įstatymų leidėjui ir administracinėms institucijoms reglamentuojant apskundimo tvarką specialiuose įstatymuose ir įstatymų įgyvendinamuosiuose (administracinio reglamentavimo) teisės aktuose, negali būti vertinamas kaip pakankamas užtikrinti ikiteisminės ginčų nagrinėjimo sistemos paskirtį.

Vadinasi, bendrojo teisinio reguliavimo nuostatos visiškai neatliepia teisės moksle pateiktų įžvalgų ikiteisminės justicijos aspektais, nei yra pakankamas šio instituto formavimo teisinis šaltinis. Žvelgiant į teisėkūros sritį, nėra prielaidų manyti, kad ši bendrojo reguliavimo situacija greitai laiku būtų iš esmės tobulinama. Nepaisant AGKĮ pavadinimo pakeitimo, kol kas (šio straipsnio teikimo metu) nėra registruotų teisėkūros iniciatyvų jame sureguliuoti visą ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimo procesą, įskaitant specialių institucijų veiklą. Kai kurie teisinio reglamentavimo pakeitimai programiniuose dokumentuose numatomi tik tam tikrose viešojo administravimo srityse²⁹. Detalesnių ir bendrųjų šio instituto kriterijų neįtvirtinimas apunkina ir sisteminių specialių teisės aktų vertinimą, jis tampa priklausomas nuo teisėjo vidinio įsitikinimo dėl tam tikros ginčų nagrinėjimo tvarkos pobūdžio, tačiau teisiniams argumentams formuoti šiuo požiūriu dažnai nėra pakankamo normatyvinio pagrindo. Savo ruožtu tai lemia galimai vienoje kurioje nors administracinių ginčų srityje precedentais pagrįstą, tačiau gretinant skirtingose viešojo administravimo srityse nustatyto specialaus reguliavimo vertinimą, – nevienodą teismų praktiką dėl ikiteisminės administracinių ginčų apskundimo tvarkos, aiškinant ir taikant bendrųjų teisės aktų nuostatas dėl ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros.

Išvados

1. Bendrojo teisinio reguliavimo nuostatose tik lakoniškai įtvirtinamos tokios esminės neteisminių asmens teisių gynimo kategorijos, kaip antai administracinė procedūra ir išankstinis administracinių ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka, kuris turi būti įtvirtintas įstatymų normomis. Viešojo administravimo įstatymo normos dėl administracinės procedūros yra savarankiškos bendrojo reguliavimo normos, kurios taikytinos visų viešojo administravimo subjektų veiklai. Tačiau ABTĮ ir AGKĮ nuostatos neteikia detalesnių kokybinių kriterijų, apibrėžiančių ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką instituciniu, funkcinu ir procedūriniu požiūriais ir aiškiai skiriančių ją nuo administracinės procedūros.
2. Ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos institutas bendrojo teisinio reguliavimo nuostatomis nėra tobulinamas jo konsolidavimo linkme. Ikiteisminių institucijų nepriklausomumo ir taikomų ginčo nagrinėjimo procedūrų atitikties (kvazi)teisminiam proceso modeliui aspektai, kurie nėra detaliau tirti teisės moksle, atitinkamai nesulaukia ir teisės kūrėjų dėmesio. Esminiu šio teisinio reguliavimo pokyčiu laikytinas tik administracinių ginčų komisijų veiklos reglamentavimo tobulinimas, įstatymu apibrėžiant esminius materialinius ir procedūrinius jų atliekamo ginčų nagrinėjimo funkcijos aspektus ir aiškiai įtvirtinant kvaziteisminį jos pobūdį. Tačiau dėl kitų, galimai ikiteisminių institucijų atitinkamų bendrų sisteminių nuostatų nėra ir šiuo metu šie aspektai teisėkūroje nėra aktualizuojami.
3. Bendrieji teisės aktai, formaliau instituciniu ir funkcinu požiūriu nustatydami lygiagrečią Komisijos ir specialių ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų sistemą, neužtikrina, kad ši sistema nebūtų asimetriška materialinių ir procedūrinių asmens teisių gynbos garantijų požiūriu, nes būtent Komisijos kompetenciją įtvirtina kaip neprivalomą, o tai, kokie asmens teisių gynbos standartai turėtų būti įtvirtinti prioritetizuojamų, *inter alia*, privalomų specialių institucijų vykdomam ikiteis-

²⁹ 2018 m. IV ketvirtyje numatomas Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo pakeitimas, įteisinant atskiras institucijas – Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos ikiteisminių ginčų nagrinėjimo komisijas (žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2017-03-13, Nr. 2017-04172, plano 1.5.6 dalies 6 p.)

miniam ginčų nagrinėjimui atskirose viešojo administravimo srityse, paliekama spręsti įstatymų leidėjo ir pačių administracinių institucijų teisėkūros diskrecijai. Tai šiuo metu nevisiškai atitinka ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto paskirtį ir nesudaro pagrindo sisteminti jo teisinio reguliavimo nuostatas.

LITERATŪRA

Teisės aktai ir parengiamoji medžiaga

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas. *Teisės aktų registras*, 2015-07-10, nr. 2015-11216.
3. 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.
4. Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-310; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850.
5. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; 2006, nr. 77-2975.
6. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 533 patvirtinti Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr. 533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 41-1288.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2017-03-13, nr. 2017-04172.
9. 2015 m. kovo 30 d. aiškinamasis raštas Nr. XIIP-2877 dėl Įstatymų projektų Reg. Nr. XIIP-2877, XIIP-2878 [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-30]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/de7df5a2d6e111e49a8e8a8aa8141086?jfwid=-bxszvumd0>>.
10. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas. 2016 m. gegužės 11 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo Nr. VIII-1031 Pakeitimo įstatymo projekto (Nr. XIIP-2878)“ Nr. 102-P-19 [interaktyvus. Žiūrėta 2017-07-31]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/44c6c1d01b3211e6acbed8d454428fb7?jfwid=-bxszvumd0>>.

Specialioji literatūra

11. ABRAMAVIČIUS, A. ir kt. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: Registrų centras, 2011.
12. 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.
13. PRANEVIČIENĖ, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

Praktinė medžiaga

14. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁴²-609/2009.
15. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2006 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-303/2006.
16. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. rugsėjo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-435/2010.
17. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012.
18. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-494/2014.
19. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A¹⁴³-191/2010.

PRE-TRIAL SETTLEMENT OF ADMINISTRATIVE DISPUTES IN LITHUANIA: GENERAL LEGAL CHARACTERISTICS

Laura Paškevičienė

S u m m a r y

In Lithuania the extrajudicial settlement of administrative disputes is regulated by the main general laws, particularly, the Law on Administrative Proceedings, the Law on Public Administration and the Law of Administrative Dispute Commissions, which regulates the functioning of Lithuanian Administrative Disputes Commission as the quasi-court, having general competence of pre-trial administrative dispute resolution. Yet there are many special laws, which set different notions and norms of extrajudicial settlement of administrative disputes in separate fields of administrative law.

In previous article having examined the substance and scientific insights on legal values, which relate to the pre-trial administrative dispute resolution, now the author continuously investigates the common normative legal background in the regulation of the pre-trial resolution of administrative disputes. This research is aimed at answering the main question, whether the norms of basic laws are sufficient to the formation of unanimous conception of institutional and functional system of pre-trial resolution of administrative disputes. Therefore, the article concentrates on the provisions of general legal regulation, which embed legal categories and criteria on the very description of the pre-trial administrative dispute resolution, and determine its position in the legal system, discerning from common administrative procedures. Also the author discusses the lack of common set and framework in this general regulation of the substantive procedural guaranties which ought to be adhered to the pre-trial dispute resolution, and finally – the effect of these general legal norms by vastly conferring the lawmaking and formation of the most legal characteristics of it to the same administrative authorities, having executive discretionary power.

The author comes to conclusions, that in the provisions of general laws the legal category of the pre-trial administrative dispute resolution is described especially concisely, providing it should be established by the law. The legal description of administrative procedure autonomically is provided and regulated by the Law on Public Administration. But neither the Law on Administrative Proceedings, nor the Law on Administrative Dispute Commissions do give further qualitative criteria on the systematic establishment of the whole institutional and functional system of this kind of dispute resolution, clearly distinguishing it from common administrative procedures. This general regulation environment so far is not being elaborated in order to consolidate its legal provisions. Except the significant changes in the administrative dispute commissions regulation, broadening the provisions of the relevant law so that they now encompass the substantial material and procedural requisites and rules for its real functioning as the quasi-court, yet no respective essential alterations to regulatory arrangements of the pre-trial administrative dispute resolution in other institutions and the whole system have been made and are not expected in the near future. As the aspects of the possible independence and the level of judicial standards, transferable to the latter system still being not properly scientifically investigated, consequently this question is not raised in the initiatives of law making process. By the provisions of the discussed general legislation the established system of pre-trial administrative dispute resolution in administrative dispute commissions and other institutions in formal institutional and functional aspects is collateral. Yet general legislation does not ensure that in the use of essential material and procedural guaranties of the defense of persons' rights the asymmetrical effect is avoided: the mentioned commissions are facultative institutions, whereas the regulation of the level and set of the material and procedural guaranties in special institutions (including compulsory ones), having a legal priority to the commissions, is vastly conferred to the specific laws of the particular area of public administration, relying the designing of the specific administrative dispute resolution on the legislative and administrative discretion. Using the latter, the administrative institutions can become not only the judge in its own case, but even "build the whole court". Overall this does not sufficiently correspond with the nature and aims of the pre-trial resolution of administrative disputes, and constitutes an obstacle to systematize its legal regulation.

Iteikta 2017 m. spalio 16 d.

Priimta publikuoti 2018 m. birželio 27 d.