

# Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: teisinio reguliavimo aiškinimo problematika

**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 analizuojama Lietuvos teismų praktika, susiklosčiusi išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme vertinimo srityje, siekiant patikrinti prielaidą dėl šios jurisprudencijos nenuoseklumo, vertinant administracinių ginčų nagrinėjimą kaip ikiteisminį instituciniu ir funkcinu požiūriu. Autorė stengiasi iširti, kokios teisės aiškinimo taisyklės yra įtvirtintos šioje jurisprudencijoje ir kokiais teisiniais argumentais asmenų ginčų ir skundų nagrinėjimas konkrečiose administracinėse srityse teismuose kvalifikuojamas ikiteisminiu administracinių ginčų nagrinėjimu, bei įvertinti šios teismų praktikos nuostatų įtaką šio ginčų nagrinėjimo instituto formavimui ir asmens teisės į veiksmingą teisinę gynybą jame apimčiai.

**Pagrindiniai žodžiai:** Lietuvos teismų praktika, išankstinis administracinių ginčų nagrinėjimas, administracinių ginčų nagrinėjimas ne teisme, administracinė teisė.

## Pre-Trial Resolution of Administrative Disputes in Lithuania: the Problematics of Legal Interpretation

In this article the author analyzes the Lithuanian case law related to the pre-trial administrative disputes resolution, seeking to estimate the level of its consistency in qualifying the institutional and functional aspects of administrative dispute resolution out-of-court as the pre-trial, as described in general legal regulation. The author is trying to investigate, what rules for interpretation and what substantial arguments are used in this legal evaluation and qualification, and to assess the influence of this court jurisprudence to the formation of the pre-trial administrative dispute resolution as a legal institute, and to the implementation of the effective legal action in the protection of persons' rights under the pre-trial means.

**Keywords:** the Lithuanian case law, pre-trial administrative disputes resolution, administrative disputes resolution out-of-court, administrative law.

Received: 16/10/2018. Accepted: 20/3/2019

Copyright © 2019 Laura Paškevičienė. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

## Įvadas

Šiame straipsnyje toliau 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 ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos sisteminių tyrimų nebuvimo<sup>1</sup>. Tiriant iškeltą problematiką dėl pagrindo homogeniškam ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo teisiniam institutui Lietuvos teisėje trūkumo, pasitvirtino prielaidos, kad teisės mokslo ir bendrosios teisinio reguliavimo nuostatos<sup>2</sup> nėra pakankamos šio instituto vientisai koncepcijai formuoti, o daugeliu specialiųjų teisės aktų nuostatų neužtikrinama pakankamai aiški koreliacija su bendroju teisiniu reguliavimu nustatytais ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros kategorijomis. Šio instituto formavimą specialiose administracinėse srityse reguliaciniu požiūriu palieka įstatymų leidėjo ir pačių administracinių institucijų diskrecijai. Išanalizavus specialiųjų teisės aktų nuostatas, nustatyta, kad jomis, daugeliu iš jų poįstatyminėmis, nustatomos specialios administracinių aktų apskundimo nuostatos, kurios įtvirtina viešojo administravimo subjektų kompetenciją nagrinėti tam tikroje administracinėje srityje teikiamus asmenų skundus ir ginčus, daugiausia neteikdamos aiškių nuostatų dėl šios kompetencijos pobūdžio. Dėl viso to esminę reikšmę turi specialiųjų teisės aktų nuostatų dėl asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarkos aiškinimas ir minėtų specialiųjų institucijų kompetencijos vertinimas teismuose.

Šiuo metu ikiteisminio ginčų nagrinėjimo sistema Lietuvoje yra labiau teismų praktikos, aiškinant ABTĮ ir AGKĮ normas, nei teisės mokslo ar pozityviojo reguliavimo produktas: kokios specialios institucijos laikytinos ikiteisminėmis administracinių ginčų nagrinėjimo institucijomis, sprendžiama

<sup>1</sup> 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*: 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 viešoji tvarka*, 2012, [t.] 8, p. 227–241). Taip pat diskutuota dėl alternatyvių neteisminio administracinių ginčų sprendimo būdų, tokių kaip tarpininkavimas, mediacija (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 teisejoje 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 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 specialiųjų viešojo administravimo institucijų pagal specialiuosius aktus veikla nėra detaliau tirta visuminio aspektu kaip ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto dalis. Taip pat žr. pilną įvado tekstą straipsnyje „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“.

<sup>2</sup> Bendroju teisiniu reguliavimu šiame straipsnyje nagrinėjama aspektais laikomas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; 2000, nr. 85-2566; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16849) (toliau – ABTĮ), Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-310; *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16850) (toliau – AGKĮ) ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1945; 2006, nr. 77-2975) (toliau – VAĮ) nustatytas reguliavimas.

teismuose<sup>3</sup>. Manytina, kad jurisprudencijos kaip teisės šaltinio nuostatos *a priori* nėra ir negali būti pakankamos visiškam šio instituto teisinių charakteristikų formavimui dėl teisinio reguliavimo kintamumo ir teismo aktyvumo problemų<sup>4</sup>. Vis dėlto šios praktikos nuostatos yra reikšmingos *ad hoc* aiškinant bendrojo ir specialiojo teisinio reguliavimo nuostatas. Lietuvos teisinėje sistemoje nesant ikiteisminio nagrinėjimo institutą pakankamai detalai reguliuojančių teisinio reglamentavimo nuostatų, tik nuosekli teismų praktika šioje srityje lemia asmens teisės į teismą įgyvendinimo prielaidas, taip pat apibrėžtų neteisminių ginčų sprendimo pasirinkimo galimybes, todėl šios praktikos tyrimas būtų aktualus.

Šio straipsnio tyrimo *objektu* siekiama išanalizuoti minėtos teismų praktikos nuostatas, turint *tikslą* nustatyti, kaip ir koku mastu egzistuojanti teismų praktika užpildo tam tikrą teisinį vakuumą ikiteisminės administracinių ginčų nagrinėjimo institucinės ir funkcinės sistemos apibrėžties srityje, o būtent, kiek ji teikia aiškesnes nuostatas dėl to, kas Lietuvos teisinėje sistemoje laikytina minėtu ikiteisminiu ginčų sprendimu ir kokios institucijos tai atlieka. Šio tyrimo aktualumas akcentuotinas, pabrėžiant praktinį minėtos jurisprudencijos poveikį asmenų teisės į subjektinių teisių gynybą apimčiai. Šiuo straipsniu siekiama patikrinti prielaidą, kad 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. Dėl to, naudojant sisteminės, lyginamosios ir iš dalies istorinės analizės *metodus*, teisės šaltinių metaanalizę šiame straipsnyje keliami uždaviniai ištirti teismų praktikoje atitinkamoje bylų srityje susiformavusias teisės aiškinimo taisykles ir teisinius argumentus dėl asmenų ginčų ir skundų nagrinėjimo konkrečiose administracinėse srityse kvalifikavimo ikiteisminiu administracinių ginčų nagrinėjimu, ir atskleisti šios jurisprudencijos probleminius aspektus bei įtaką šiam ginčų nagrinėjimo institutui formuoti ir asmens teisės į veiksmingą teisinę gynybą jame apimčiai.

## **Asmens teisės į subjektinių teisių gynybą sąlygos ir apribojimai, kylantys iš ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos reguliavimo nuostatų, ir esminės šių nuostatų aiškinimo taisyklės**

Bendrasis teisinis reguliavimas dėl ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo<sup>5</sup> griežtai (imperatyviai) apibrėžia asmens teisės į subjektinių teisių gynybą sąlygas ir šias asmenų teises riboja (varžo) keliais esminiais, tačiau skirtingais aspektais.

<sup>3</sup> Iki 2010 m. liepos 1 d. susiklosčiusi teismų praktika dėl ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo buvo apibendrinta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimuose (*Administracinė jurisprudencija*, 2010, nr. 19, p. 452–535 ir 2010, nr. 20, p. 540–611).

<sup>4</sup> Natūralu, kad dėl teisinio reguliavimo pokyčių šių apibendrinimų nuostatos jau yra iš dalies praradusios ir potencialiai linkusios prarasti aktualumą. Taip pat pabrėžtina, kad ne dėl visų specialiųjų teisės aktų nustatyto reguliavimo yra kilę ginčų, taigi klausimas, kas ir kokiais kriterijais remiantis Lietuvos teisinėje sistemoje laikoma išankstiniu administracinių ginčų nagrinėjimu, išlieka aktualus. Galiausiai teismuose konkrečiose bylose tiesiogiai susiduriant su specialaus teisinio reguliavimo vertinimo problemomis praktiniu aspektu, universalesnių jurisprudencinio aiškinimo dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo būdų ir jų sąveikos neteikiama, atsižvelgiant į teismo institucinę ir funkcinę paskirtį, orientuota ne į teisėkūros funkciją plačiąja prasme, o į individualios bylos išsprendimą ir teisingo sprendimo joje priėmimą. Dėl to šioje praktikoje teikiami aiškinimai yra orientuoti į procesinių ABTĮ nuostatų dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo taikymą, tačiau galimybės formuoti joje platesnes nuostatas dėl neteisminių ginčų nagrinėjimo būdų apibrėžimo ir visuminiu aspektu vertinti jų tarpusavio suderinamumą yra ribotos.

<sup>5</sup> ABTĮ 23 str. 5–6 d., 26 str. 1 d., 27 str. 1 d., AGKĮ 1 str., 7 str.

Pirmiausia, teisės normos, numatančios asmens pareigą prieš kreipiantis į teismą ginčyti administracinį aktą *privaloma* ikiteisimine tvarka, riboja asmenų galimybę kreiptis dėl ginčo sprendimo tiesiai į teismą. Teismų praktikoje nuosekliai laikomasi aiškinimo, kad teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos yra fundamentali asmens teisė, pripažįstama tiek nacionalinių<sup>6</sup>, tiek tarptautinių teisės aktų<sup>7</sup>, tačiau ji nėra absoliuti. Aiškinant asmens teisės į teismą apimtį, pabrėžiama, kad teisė kreiptis į teismą yra neatsiejama nuo asmens pareigos padaryti tai pagal įstatymų nustatytas taisykles, *inter alia*, laikytis tai bylų kategorijai įstatymų nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos<sup>8</sup>. Tokiu atveju asmuo turi pareigą kreiptis į konkrečią ikiteisminę instituciją, ir tik gavęs pastarosios sprendimą dėl jo skundo išnagrinėjimo iš esmės, asmuo, būdamas nepatenkintas šiuo sprendimu, įgyja teisę dėl pažeistų teisių gynybos kreiptis į teismą. Privalomos ikiteisminės tvarkos nesilaikymas sukelia konkrečias teises pasekmes: tai yra pagrindas atsisakyti priimti asmens skundą teisme, palikti jį nenagrinėtą arba bylą nutraukti<sup>9</sup>, tuo ribojant ar visiškai eliminuojant tolesnę teisminę tokio ginčo sprendimo galimybę<sup>10</sup>.

Taigi asmens teisei į teismą įgyvendinti esminę reikšmę ir esminį ribojantį poveikį turi bendrųjų ir specialiųjų teisės aktų nuostatos dėl privalomos ikiteisminės ginčų sprendimo tvarkos nustatymo. Tačiau negalima teigti, kad asmenų teisių į subjektinių gynybą įgyvendinimo sąlygoms, palyginti su bendroju administracinių aktų apskundimo režimu, nedaro įtakos neprivalomos (fakultatyvios) ikiteisminės tvarkos nustatymas ir taikymas. Toliau galima pažymėti kelis minėtas asmens teises ir galimybes ribojančius aspektus.

Skirtingai nei administracinėje procedūroje, pagal susiklosčiusią teismų praktiką, asmuo privalo laikytis ikiteisminės ginčų nagrinėjimo procedūros pagal įstatymus. Toks aiškinimas taikomas ne tik privalomos, bet ir neprivalomos ikiteisminės tvarkos atžvilgiu. Taigi, net ir tuo atveju, jei speciali institucija atsisako nagrinėti asmens skundą ikiteisimine tvarka, vilkina asmens skundo nagrinėjimą, nepateikia laiku galutinio sprendimo, prieš kreipdamasis į teismą asmuo turi apskusti tokį atsisakymą, neveikimą ar vilkinimą ir tik po to, viešojo administravimo institucijai (galimai vykdant teismo sprendimą) priėmus galutinį ikiteisminio ginčo sprendimą, kuriuo toks ginčas būtų išsprendžiamas iš esmės, jis turi teisę kreiptis į teismą dėl savo subjektinių teisių gynimo. Šiuo aspektu teismuose nurodoma, kad asmuo, pasirinkęs net ir alternatyvų savo galimai pažeistų teisių gynimo būdą (neprivalomą išankstinio skundų nagrinėjimo ne teisme tvarką), turi nuosekliai laikytis pasirinktos procedūros, t. y. viešojo administravimo subjekto sprendimą apskusti išankstinio skundų nagrinėjimo ne teisme tvarka institucijai, o jos priimtą sprendimą (su juo nesutikdamas) – administraciniam teismui kartu su viešojo administravimo subjekto sprendimu, kurį buvo apskundęs išankstinio skundų nagrinėjimo ne teisme tvarka<sup>11</sup>. Administracinės procedūros asmuo neprivalo nei inicijuoti, nei laikytis.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014, 30 str. 1 d., Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 46-851; 2002, nr. 17-649, 4 str. 1 d., ABTĮ 5 str. 1 d.

<sup>7</sup> Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*, 2002-08-02, nr. 77-3288, 2 str. 3 d., Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995-05-16, nr. 40-987, 6 str. 1 d., 13 str.

<sup>8</sup> Žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>143-652/2014</sup>; 2016 m. liepos 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-504-502/2016.

<sup>9</sup> ABTĮ redakcijos, galiojusios iki 2016 m. liepos 1 d., 37 str. 2 d. 3 p., 101 str. 7 p., 103 str. 1 p.; aktualios ABTĮ redakcijos 33 str. 2 d. 3 p., 103 str. 1 d. 10 p., 105 str. 1 d. 1 p.

<sup>10</sup> Pažymėtina, kad ribojantis šių nuostatų pobūdis yra net ir tuo atveju, jei ikiteisminė institucija nepriėmė galutinio sprendimo (pvz., asmens skundą paliko nenagrinėtą, atsisakė priimti dėl skundo trūkumų) (žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>442-83/2009</sup>; 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>525-62/2009</sup>; 2017 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-396-261/2017).

<sup>11</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2008 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438-502/2008</sup>. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą

Jei asmuo, pradėjęs minėtą procedūrą, paraleliai kreipiasi į teismą, vadovaujantis teisminės gynybos prioriteto principu, administracinė procedūra nutraukiama (VAĮ 27 str. 5 d.). Be to, pagal naujausios teismų praktikos nuostatas, jei asmuo pasirenka įstatymo lygmens teisės akte nenumatytą (neprivalomą) išankstinio ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarką, yra svarbu nustatyti, ar pareiškėjas laikėsi jo pasirinktos teisės aktų nustatytos neprivalomos ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarkos (procedūros) ir terminų. Jei asmuo kiekvieną sprendimą nustatyta eilės tvarka apskundė nurodytai institucijai laikydamasis nustatytų terminų, tai yra esminis kriterijus, sprendžiant, kad asmuo nepraleido skundo pateikimo Komisijai ar teismui termino<sup>12</sup>.

Papildomai pažymėtina, kad tiek privalomos, tiek neprivalomos ikiteisminės tvarkos nustatymas iki galiojančios ABTĮ redakcijos<sup>13</sup> turėjo reikšmės ir apskundimo termino trukmės požiūriu. Ikiteisminės institucijos sprendimas galėjo būti apskūstas teismui ne per bendrąjį vieno mėnesio apskundimo terminą, o per 20 dienų nuo minėtos institucijos sprendimo gavimo dienos<sup>14</sup>. Taigi apibrėžimas, kurios institucijos nagrinėja ginčus ikiteisimine tvarka, turėjo esminę reikšmę apskundimo terminams skaičiuoti. Galiojančios redakcijos ABTĮ nustatyta, kad administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimą, priimtą išnagrinėjus administracinį ginčą ne teismo tvarka, administraciniam teismui gali skūsti per vieną mėnesį nuo sprendimo gavimo dienos, jeigu įstatymai nenustato kitaip<sup>15</sup>. Taigi šiuo atveju bendrojo įstatymo nuostatos yra pakeistos, tiek pirminiam, tiek ikiteisminės institucijos sprendimui numatant vienodą apskundimo terminą, ir šiuo aspektu nebėra išimtinio pobūdžio. Tačiau pažymėtina, kad šiomis nuostatomis paliekama galimybė specialiaisiais teisės aktais nustatyti kitokius skundo pateikimo teismui dėl ikiteisminės institucijos sprendimo terminus. Tais atvejais, jei specialusis reguliavimas nustatytų trumpesnius tam tikro ginčo sprendimo apskundimo teismui terminus, tokios ginčo nagrinėjimo tvarkos traktavimas kaip ikiteisminės siaurintų asmens teisių gynimo galimybės.

Kitas svarbus aspektas yra tai, kad aptariamoms nuostatomis ribojama asmenų galimybę kreiptis neteismo ginčų nagrinėjimo į bendrąją ikiteisminę ginčų nagrinėjimo kompetenciją turinčią Komisiją. Pagal ABTĮ ir AGKĮ nuostatas<sup>16</sup> Komisija nesprendžia administracinių ginčų, kuriems nagrinėti įstatymai nustato kitokią tvarką. Sistemiskai aiškinant pastarąsias AGKĮ nuostatas su pirmiau analizuotomis ABTĮ normomis teismų praktikoje suformuluotos aiškinimo taisyklės dėl specialios išankstinio ginčo nagrinėjimo tvarkos prioriteto, t. y. kad Komisija nenagrinėja bylų dėl kitų išankstinio ginčų nagrinėjimo

---

tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). *Administracinė jurisprudencija*, 2009, nr. 19, p. 468–469. Ši praktika nuosekliai taikoma bylose (žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261-475/2013</sup>; 2017 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-26-146/2017). Taip pat ji taikoma sprendžiant ne tik dėl neprivalomos bendrosios ikiteisminės tvarkos Komisijoje laikymosi, dėl to buvo suformuota aprobuota praktika, bet ir dėl kitų fakultatyvių ginčų nagrinėjimo būdų (pvz., žr. Klaipėdos apygardos administracinis teismas. 2015 m. gegužės 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. el-873-162/2015, priimta tarnybinių ginčų srityje).

<sup>12</sup> Byloje nustačius, kad pareiškėjas pasirinko neprivalomą (įstatymu nenumatytą) išankstinio ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarka variantą ir Nacionalinės mokytojų agentūros prie Žemės ūkio ministerijos sprendimą apskundė Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai, o gavęs nepalankų šios institucijos sprendimą, abu šiuos sprendimus apskundė Komisijai, teismai vertino, kad pareiškėjas kreipėsi į Komisiją nepraleidęs Agentūros sprendimo apskundimo termino (žr.: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo. 2016 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-67-556/2016).

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras*, 2016-06-15, nr. 2016-16849.

<sup>14</sup> ABTĮ redakcijos, galiojusios iki 2016 m. liepos 1 d., 32 str. 1 d.

<sup>15</sup> ABTĮ 28 str. 1 d.

<sup>16</sup> ABTĮ 27 str. 1 d. ir 4 d., AGKĮ 1 str., 7 str. 2 d. 2 p. Analogiškos nuostatos nustatytos iki 2016 m. liepos 1 d. galiojusią redakciją ABTĮ 26 str. 1 ir 4 d. ir AGKĮ 5 str. 2 d. 2 p. ir 9 str. 2 d. 2 p., 17 str.

ne teismo tvarka institucijų priimtų sprendimų ir dviguba ikiteisminė tvarka yra negalima<sup>17</sup>. Pažymėtina, kad pagal minėtų įstatymų nuostatas šiuo atveju nėra aktualu, ar tokia speciali ginčų nagrinėjimo institucija yra privalomo, ar neprivalomo pobūdžio, komisijos kompetenciją pagal šias bendrąsias nuostatas ribotų bet kokios specialios ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir institucijų nustatymas<sup>18</sup>. Pati Komisija savo byloje yra pabrėžusi, kad ABTĮ įtvirtina vienodą galią ikiteisminio ginčo nagrinėjimo institucijų sprendimams apskūsti, nesvarbu, ar jos yra privalomos ginčo nagrinėjimui ar alternatyvios jo tiesioginiam nagrinėjimui teisme, ir kad įstatymo prasme tokios (ikiteisminės) institucijos bei jų sprendimai yra tarpusavyje lygiaverčiai. Kitoks ikiteisminio nagrinėjimo ir atitinkamos institucijos priimto sprendimo supratimas iškreiptų pačią ikiteisminio ginčo nagrinėjimo esmę, kuri yra – ginčo išnagrinėjimas iki teismo, tai yra sprendimo priėmimas ir perdavimas nagrinėti teismui, jei kuri nors šalis tą sprendimą apskundžia<sup>19</sup>.

Specialaus teisinio reguliavimo prioritetą lemia, kad asmuo praranda galimybę kreiptis į kvaziteisminę instituciją, ginčui nagrinėti taikančią esminius teisingo proceso standartus, ir yra siunčiamas į administracines institucijas, kuriose taikomoms ginčo nagrinėjimo procedūroms atitinkami reikalavimai nėra keliami. Šiuo aspektu svarbu pažymėti, kad šis ribojantis aspektas taikytinas išimtinai Komisijai ir plaukia iš būtent jos kompetenciją apibrėžiančių ABTĮ ir AGKĮ nuostatų. O pačiuose specialiuosiuose teisės aktuose, kaip analizuota anksčiau, gali būti numatyta ne viena alternatyvi neteismo ginčų nagrinėjimo pakopa, o ginčą sprendžiančių specialiųjų institucijų kompetencija jų sprendimų privalomumo ir procedūriniais aspektais apibrėžiama ypač įvairiai. Taip pat svarbu tai, kad pagal teismų praktikos nuostatas įstatymo analogija, AGKĮ normomis pildant specialaus teisinio reguliavimo spragas ikiteisminio ginčų nagrinėjimo srityje, negalima<sup>20</sup>. Tai reiškia, kad minėtame bendrajame įstatyme nustatytas procesinių garantijų lygmuo nei tiesiogiai, nei analogijos būdu specialioms išankstinio ginčų nagrinėjimo institucijoms nebūtų taikomas. Taigi, vertinimas, kurie specialieji aktai nustato ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką, ir prioriteto jiems suteikimas veikia asmens teisės į subjektyvių teisių gynybą apimtį kokybiniu požiūriu, nulemiant galimybę kreiptis į kvaziteisimą.

Dėl ABTĮ nuostatų, reglamentuojančių ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką, taikymo teismų praktikoje susiklosčiusios kelios aiškinimo taisyklės, susijusios su šių normų išimtinio ir ribojančio pobūdžiu asmens teisės į subjektyvių teisių gynybą atžvilgiu.

Pirma, šiuo aspektu esminę reikšmę turi aiškinimo nuostatos, kad privalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką gali nustatyti tik įstatymo siaurąja prasme, o ne poįstatyminio akto nuostatos. Vadovaujantis teisės aktų hierarchijos ir teisėtumo principais, poįstatyminių aktų nuostatos negali prieštarauti įstatymui, taip pat negali sukurti teisės normų, kurios savo pobūdžiu gali būti nustatytos tik įstatyme. Jau santykinai ankstyvoje teismo praktikoje buvo pabrėžta, kad pagal teisminės gynybos

<sup>17</sup> Pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2005 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-1827/2005. *Administracinių teismų praktika*, 2005, nr. 8, p. 120–125; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. liepos 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-1000/2014. Pažymėtina, kad ši nuostata taikoma ir apribojant ginčų žyningumą Komisijai, kai skundžiamas ne tik administracinius, bet ir civilinius ginčus ikiteisimine tvarka sprendžiančių institucijų sprendimas. Tačiau pastarasis aspektas nėra šio straipsnio tyrimo dalykas.

<sup>18</sup> Pvz., žr. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2015 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-6624-142/2015, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. spalio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1180/2010.

<sup>19</sup> Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimas byloje Nr. AG-242/01-2011.

<sup>20</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-995/2013. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apibendrinimas, taikant sveikatos apsaugą reglamentuojančias teisės normas. *Administracinė jurisprudencija*, 2016, nr. 32, p. 483.



prieinamumo ir universalumo principą reikalaujama, jog privaloma ikiteisminė ginčo sprendimo tvarka būtų aiškiai numatyta įstatyme<sup>21</sup>. Imperatyvią prievolę pasinaudoti išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka prieš kreipiantis su skundu į teismą gali numatyti tik įstatymai, todėl teisės subjektai neprivalo laikytis ne įstatyme įtvirtintos išankstinės administracinių ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarkos<sup>22</sup>.

Antra, įstatymų nuostatos, nustatančios privalomą ikiteisminę ginčo sprendimo tvarką, negali būti aiškinamos plečiamai<sup>23</sup>, o tokia apskundimo tvarka turi būti nustatyta aiškiai ir nedviprasmiškai. Šias nuostatas nuosekliai paremia ir teisinio aiškumo ir teisminės gynybos prioriteto principai, įtvirtinti, be kita ko, ABTĮ nuostatose, kad esant abejonei ar galiojančių įstatymų kolizijai dėl konkretaus ginčo priskyrimo, ginčas nagrinėjamas teisme<sup>24</sup>. Tai, remiantis šios nuostatos aiškinimu, taip pat suponuoja, kad ginčas gali būti priskiriamas spręsti kitų institucijų, o ne teismo kompetencijai tik tais atvejais, kai tai aiškiai ir nedviprasmiškai nustatyta įstatymuose, kai nėra abejonių ar glaudžiai susijusių reikalavimų, kuriems netaikytinas imperatyvas pirmiausia kreiptis į privalomą ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituciją<sup>25</sup>. Priešingu atveju asmens teisė kreiptis į teismą negali būti ribojama.

Minėtos aiškinimo taisyklės suformuluotos dėl ABTĮ 23 str. 5–6 d., 26 str. 1 d. normų taikymo, t. y. dėl – privalomos ikiteisminės tvarkos. Šiuo atveju kyla klausimas, ar šis aiškinimas turėtų būti taikomas ir neprivalomai ikiteisminio ginčų nagrinėjimo tvarkai reguliuoti, toks reguliavimas, kaip analizuota, taip pat yra susijęs su asmens teisių į teisinę gynybą (galimybių kreiptis į teismą ar į Komisiją) siauriniu, atsižvelgiant į tai, kad dėl specialaus teisinio reguliavimo, nustatančio fakultatyvius administracinių aktų apskundimo būdus, ABTĮ 27 str. 1 d., 4 d., AGKĮ 1 str., 7 str. taip pat vartojamas „įstatymų“ terminas. Kaip vienas ar kitas aiškinimo variantas veikia ikiteisminio ginčų nagrinėjimo sisteminę sampratą, matyti analizuojant specialiųjų teisės aktų aiškinimą teismuose pagal privalomą ir neprivalomą jų pobūdį ir pirmiau išskirtus<sup>26</sup> minėtos tvarkos reguliavimo modelius.

## Specialiuosiuose teisės aktuose nustatytos privalomos administracinių aktų apskundimo tvarkos reguliavimo vertinimas teismų praktikoje

Analizuojant teismų praktiką, susiklosčiusią išankstinio ginčų nagrinėjimo srityje, matyti, kad nuosekli jurisprudencija yra susiklosčiusi dėl *eksplacitiškai nustatytos ikiteisminės tvarkos ir administracinės bei teisminės tvarkos modelių reguliavimo aiškinimo*.

<sup>21</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2006 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>5</sup>-434/2006.

<sup>22</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>858</sup>-209/2010; 2007 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>8</sup>-486/2007.

<sup>23</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2002 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>4</sup>-172/2002. *Administracinių teismų praktika*, 2002, nr. 3, p. 184–194. Taip pat žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A<sup>143</sup>-191/2010; 2008 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>63</sup>-2042/2008; 2006 m. gegužės 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>15</sup>-1006/2006.

<sup>24</sup> ABTĮ redakcijos, galiojusios iki 2016 m. liepos 1 d., 17 str. 2 d.; aktualios ABTĮ redakcijos 19 str. 2 d.

<sup>25</sup> Esant glaudžiai susijusiems reikalavimams, pagal šias nuostatas, visas ginčas gali būti nagrinėjamas teisme ir nepasinaudojimas privaloma išankstine tvarka tam tikrame etape nėra kliūtis teisminei gynybai (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>143</sup>-440/2009). Tačiau kai skundžiami viešojo administravimo veiksmai (jų etapai) yra pakankamai atsieti, privalomo kreipimosi į išankstines ginčų nagrinėjimo institucijas imperatyvas taikytinas (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-778/2009). Pabrėžtina, kad tiek vienu, tiek kitu atveju reikalaujama aiškaus šio imperatyvo įtvirtinimo aukščiausios galios teisės akte – įstatyme.

<sup>26</sup> Žr. straipsnį „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: specialaus teisinio reguliavimo esminiai aspektai“.

Analizuojant šioje srityje susiklosčiusią teismų praktiką, galima teigti, kad pagrindinis šio aiškinimo tikslas yra konstatuoti, ar apskundimo konkrečiai institucijai tvarka yra privaloma asmeniui (t. y. ar jam įstatymas nustato pareigą kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo instituciją), ar jis turi teisę kreiptis tiesiogiai į teismą. Poįstatyminių aktų nustatyta apskundimo tvarka nėra laikoma privaloma, jei toks reguliavimas nėra pagrįstas atitinkamomis įstatymo nuostatomis<sup>27</sup>. Tačiau vertinant šios praktikos reikšmę viso ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto formavimui, reikia pažymėti, kad daugelyje bylų taikoma argumentacija dėl ikiteisminės institucijos statuso priskyrimo konkrečiam subjektui, yra skirta išskirtinai ginti asmens teisę į teismą ir procesinėms nuostatoms, tokioms kaip pareiškėjo skundo priėmimas būtent teisme, taikyti, bet ne tam, kokie neteisminiai asmenų teisių gynybos būdai apskritai yra galimi konkrečioje viešojo administravimo specialaus reguliavimo srityje. Pavyzdžiui, aiškindamas Socialinių paslaugų įstatymo<sup>28</sup> 35 straipsnio nuostatas, teismas vienoje bylų konstatavo, kad pagal šiame straipsnyje numatytą reglamentavimą privaloma išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka yra įtvirtinta tik sprendimams, susijusiems su asmens (šeimos) socialinių paslaugų poreikio nustatymu, taip pat sprendimams dėl socialinių paslaugų įstaigų ir socialinės globos įstaigų padarytų pažeidimų. Minėtoje byloje ginčas buvo kilęs iš sutartimi reguliuojamų santykių, susijusių su lėšų kompensavimu globos namams už teikiamas ilgalaikės (trumpalaikės) socialinės globos paslaugas. Atmesdamas privalomos ikiteisminės tvarkos galimybę, teismas Socialinių paslaugų įstatymo 35 straipsnio 9 dalies nuostatas, kad ginčai dėl savivaldybės institucijos, Socialinių paslaugų priežiūros departamento priimtų sprendimų (neveikimo) nagrinėjami ABTĮ nustatyta tvarka, interpretavo taip, kad skundas dalyje dėl išmokų už suteiktas pagal sutartį socialinės globos paslaugas nagrinėtinas tiesiogiai administraciniame teisme, netaikant privalomos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarkos<sup>29</sup>. O dėl neprivalomų ikiteisminio ginčijimo galimybių nepasisakya.

Atitinkamai ir antros aiškinimo taisyklės taikymo šioje praktikoje esminis tikslas yra nustatyti, koks įstatyminis reguliavimas nustato aiškiai privalomą ikiteisminę tvarką, nepagrįstai nedidinant tokių privalomų institucijų rato.

Teismų praktikoje aiškiu ir nedviprasmišku laikant eksplicitiškai nustatytos ikiteisminės tvarkos modelio specialųjį įstatyminį reguliavimą, teisės aiškinimo problematika daugiausia siejama ne su tokių institucijų, kaip privalomų ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų statusu, tačiau su tiksliai privalomos ikiteisminės tvarkos taikymo srities nustatymu ginčų žinybingumo aspektu. Specialiesiems įstatymams išreikštai įtvirtinant tik tam tikrų administracinių aktų apskundimą privaloma ikiteisimine tvarka, ir (arba) tam tikro viešojo administravimo subjekto kompetenciją spręsti ginčus, tiesiogiai įvardijant tai kaip privalomą išankstinę ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarką, ši aiškinimo taisyklė naudojama atskiriant kitus galimai panašaus pobūdžio ginčus ir subjektus, kuriems nuostatos dėl privalomos ikiteisminės tvarkos nėra taikomos. Pvz., išskiriant privalomą ikiteisminę tvarką, Žemės įstatymo<sup>30</sup> nuostatos, kad Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos sprendimas nustatyti servitutą gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka (23 str. 1 ir 4 dalys), vienareikšmiškai teismų praktikoje aiškintos vadovaujantis neplečiamojo aiškinimo

<sup>27</sup> Pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2007 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>8</sup>-486/2007; 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>858</sup>-209/2010; 2012 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1772/2012; 2016 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-796-146/2016; 2016 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-488-575/2016.

<sup>28</sup> Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 17-589.

<sup>29</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>146</sup>-816/2011.

<sup>30</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 34-620; 2004, nr. 28-868.



taisykle ir konstatuota, jog administracinis aktas dėl servituto nustatymo nepatenka į ginčų, nagrinėtinų neteisimine ginčų nagrinėjimo tvarka, kategoriją<sup>31</sup>.

Pagal aptariamą aiškinimo taisyklę vertinant, kokia privaloma ikiteisminė tvarka laikytina aiškiai nustatyta, teismų praktikoje *administracinės ir teisminės tvarkos* modelį atitinkančios specialiųjų įstatymų nuostatos vertinamos remiantis ir sisteminiu teisės aiškinimu. Jos dažniausiai vertinamos kaip *expressis verbis* įtvirtinantis ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką. Net ir nesant tiesioginės nuostatos, kad tokia tvarka yra būtent privalomojo pobūdžio, sistemškai aiškindami specialiųjų teisės aktų nuostatas, teismai vertina pastarąsias kaip aiškiai nustatančias privalomą ikiteisminę tvarką tuo atveju, kai jos nustato administracinio akto apskundimą konkrečiam viešojo administravimo subjektui, o pastarojo sprendimą – teismui. Ginčai dėl atitinkamos kategorijos ginčų tuo pagrindu nėra žinybingi kitoms išankstinio nagrinėjimo institucijoms, pvz., Komisijai<sup>32</sup>. Specialiajam įstatymui nenustatant alternatyvų dėl ikiteisimine tvarka ginčą nagrinėjančio subjekto, toks aiškinimas pagrįstas imperatyvaus pobūdžio priskyrimu atitinkamai normų sistemai, suponuojančiai asmeniui imperatyvą pirmiausia kreiptis į privalomą ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituciją. Todėl lingvistiškai net ir galimybę, o ne pareigą kreiptis dėl skundo nagrinėjimo į viešojo administravimo subjektą nustatančios normos yra vertinamos kaip imperatyvios tuo pagrindu, kad įstatyme tiesiogiai neįvardijamos kitos neteisminės institucijos ir apskundimo joms galimybės, o konkrečiai nustatyta, jog tam tikras administracinis aktas gali būti skundžiamas tik konkrečiam viešojo administravimo subjektui, o po to teismui. Pavyzdžiui, aiškindamas Bausmių vykdymo kodekso 183 straipsnio 3 dalies nuostatas, kad Kalėjų departamento direktoriaus veiksmai ir sprendimai per dvidešimt dienų nuo jų įteikimo gali būti skundžiami apygardos administraciniam teismui, teismas pabrėžė, kad šiuo atveju normos nuostatos „gali būti“ nevertintinos kaip nustatančios dispozityvią galimybę, atsižvelgiant į tai, kad kodekse numatytos vien šios ginčų nagrinėjimo institucijos, o galimybės skusti administracinius aktus ir veiksmus jokioms kitoms išankstinio ginčų nagrinėjimo institucijoms kodekse nenumatyta. Kaip specialaus teisės akto, be to, kodifikuoto, nuostatos pagal normų konkurencijos taisyklės taikytinos prioritetiškai bendrųjų teisės aktų atžvilgiu. Atitinkamai sistemškai aiškinta, kad Bausmių vykdymo kodekso 183 straipsnio 1 dalyje numatyta bausmių vykdymo institucijų, įstaigų ir pareigūnų veiksmų ir sprendimų apskundimo tvarka yra privaloma išankstinio ginčo dėl bausmės vykdančių institucijų, įstaigų ir pareigūnų veiksmų ir sprendimų nagrinėjimo ne per teismą tvarka, nes specialiaje įstatyme įsakmiai nurodoma, kad bausmės vykdančių institucijų ir įstaigų vadovų veiksmai ir sprendimai skundžiami Kalėjų departamento direktoriui, o Kalėjų departamento direktoriaus veiksmai ir sprendimai gali būti skundžiami apygardos administraciniam teismui<sup>33</sup>. Analogiškais argumentais privaloma laikoma ginčų išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarka bylose dėl eksperto kvalifikacijos suteikimo nagrinėjimo tvarka teismuose<sup>34</sup>, dėl

<sup>31</sup> Žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2017 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-502-552/2017.

<sup>32</sup> Pvz., žr. Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymo (*Valstybės žinios*, 2003, nr. 51-2254; 2007, nr. 130-5259) 37 str. 7 d. 1 p. ir taikymo praktiką. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2014 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-298/2014.

<sup>33</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2005 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>10</sup>-364/2005; 2005 m. rugsėjo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>10</sup>-270/2005; 2007 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>5</sup>-477/2007.

<sup>34</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2008 m. spalio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1637/2008; 2009 m. birželio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-389/2009. Pažymėtina, kad šiuo metu galiojančios Lietuvos Respublikos teismo ekspertizės įstatymo (*Valstybės žinios*, 2002, nr. 112-4969) 6 str. 15–16 d. normos nebenumato apskundimo teisingumo ministru, tačiau kitais atžvilgiais teisinis reguliavimas iš esmės nepakito. Taip pat pažymėtina, kad įstatymo nuostatos neaiškintinos plečiamai ir numato tik galutinių sprendimų dėl kvalifikacijos suteikimo apskundimo tvarką. O tarpiniai procedūriniai sprendimai ir veiksmai šiame procese gali būti skundžiami pa-

aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės<sup>35</sup>, dėl leidimo dirbti ar susipažinti su įslaptinta informacija arba asmens patikimumo pažymėjimo panaikinimo<sup>36</sup>, dėl privalomojo sveikatos draudimo vykdymo<sup>37</sup> ar dėl nelaimingo atsitikimo darbe tyrimo akto ginčijimo<sup>38</sup>.

## Specialiuosiuose teisės aktuose nustatytos fakultatyvios administracinių aktų apskundimo tvarkos reguliavimo vertinimas teismų praktikoje

Pirmiau analizuotomis aiškinimo taisyklėmis teismų praktikoje gana aiškiai atskiriami tik privalomos ikiteisminės apskundimo tvarkos atvejai. Tačiau susiklosčiusi teismų praktika dėl šių aiškinimo taisyklių taikymo apimties yra nevienoda aiškinant, *inter alia*, poįstatymines specialaus reguliavimo nuostatas dėl fakultatyvios ikiteisminės apskundimo tvarkos. Dėl to minėto specialaus reguliavimo aiškinimas nėra nuoseklus, suponuoja skirtingą tokios apskundimo tvarkos kvalifikavimą kaip ikiteisminės (neprivalomos) tvarkos ar administracinės procedūros ir net lemia atitinkamus teisinio reguliavimo pokyčius šioje srityje.

Pažymėtina, kad ABTĮ 23 str. 5–6 d., 26 str. 1 d. normas vertinant atsietai, įstatymo terminas vartojamas tik kalbant apie privalomą ikiteisminę tvarką. Tačiau visos ABTĮ normos sudaro sistemą, todėl turėtų būti aiškinamos taip, kad neprieštarautų ir kitų įstatymų normoms. ABTĮ 27 str. 1 d. ir AGKĮ 1 ir 7 straipsniuose nurodoma, kad specialus reguliavimas, nustatantis kitokią ikiteisminę tvarką (taip pat ir fakultatyvią), turėtų būti nustatytas įstatymais. Aiškinant įstatymo terminą siaurai visoje šių teisės normų sistemoje, tai suponuotų ne tik privalomos, bet ir neprivalomos ikiteisminės apskundimo tvarkos nustatymą aukščiausios teisinės galios aktais. Tada atitinkamai poįstatyminiuose teisės aktuose nustatyta apskundimo tvarka (nepriklausomai nuo jos įtvirtinamo šios tvarkos reguliavimo modelio) negalėtų būti vertinama kaip ikiteisminė ABTĮ požiūriu, o vertinant specialiųjų teisės aktų nuostatas turėtų būti remiamasi bendrųjų įstatymų (ABTĮ, AGKĮ ir VAĮ) normomis.

Pavyzdžiui, poįstatyminiame akte – Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklėse<sup>39</sup> (toliau – PAFT Nr. 1K-033) buvo nustatytas *administracinės ir teisminės* apskundimo

---

sirinktinai Komisijai ar tiesiogiai teismui (Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2012 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. 1R-302 „Dėl Teismo eksperto kvalifikacijos suteikimo ir teismo eksperto kvalifikacijos pažymėjimo išdavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 140-7218 (aprašo 12 p., 13 p., 42 p.).

<sup>35</sup> Žr. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo (*Valstybės žinios*, 2002-07-17, nr. 72-3017) 23 str. 2 ir 7 d. ir taikymo praktiką (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2017 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-222-662/2017). Pažymėtina, kad kruopščiai taikant neplečiamojo aiškinimo taisyklę šios sritys bylose, privaloma ikiteisminė tvarka laikoma nustatyta tik dėl paties privalomojo nurodymo, o ne dėl jo procedūroje priimamų kitų dokumentų (žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-108-520/2016).

<sup>36</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2008 m. spalio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>261</sup>-1429/2008.

<sup>37</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-995/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apibendrinimas, taikant sveikatos apsaugą reglamentuojančias teisės normas. *Administracinė jurisprudencija*, 2016, nr. 32, p. 483.

<sup>38</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. gruodžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-672-146/2016.

<sup>39</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 19-599; nr. 93-3421.

tvarkos modelis<sup>40</sup>. Tačiau, remiantis aiškinimo taisykle, kad specialią apskundimo tvarką gali nustatyti tik įstatymas<sup>41</sup>, nei Komisijos, nei teismų praktikoje šios viešojo administravimo institucijos nebuvo laikomos ikiteisminėmis, o nuostatos, kad pastarųjų sprendimai skundžiami teismui, nelaikytos ribojančiomis Komisijos, kaip ikiteisminės institucijos, kompetenciją. Komisija nagrinėjo skundus dėl individualių administracinių aktų, priimtų pagal šias PAFT Nr. 1K-033<sup>42</sup>, o teismuose atitinkama ginčų nagrinėjimo tvarka (dažniausiai) nebuvo vertinama kaip ikiteisminė, ir nebuvo paneigiama Komisijos, kaip išankstinės neteisminės institucijos, kompetencija spręsti šiuos ginčus<sup>43</sup>.

Tačiau toks vertinimas teismų jurisprudencijoje aptinkamas kur kas rečiau, nei poįstatyminiame akte nustatytos apskundimo tvarkos traktavimas ikiteisimine, tik neprivalomojo pobūdžio, nesukuriančia asmeniui pareigos būtinai kreiptis ikiteisminio ginčo nagrinėjimo, o leidžiančia jam kreiptis tiesiogiai į teismą. Tai yra dažniausiai vien tai, kad specialiaame teisiniame reguliavime numatytas apskundimas ir administracinėms institucijoms, teismų praktikoje dažnai lemia aiškinimą, kad nustatytoji tvarka yra neprivaloma, bet ikiteisminė.

*Administracinės ir bendrosios apskundimo tvarkos* modelio teisinis reguliavimas, vertinant jį sistemškai, nėra toks griežtas, kad būtų laikomas *expressis verbis* įtvirtinantis ikiteisminę tvarką. Paliekant galimybę administracinės institucijos sprendimą apskūsti bendrąja ABTĮ nustatyta tvarka, vertinimas, ar tai apimtų ir bendrąjį ikiteisminį būdą, numatytą ABTĮ – teikti skundą Komisijai, priklauso nuo aiškinimo, ar minėta administracinė apskundimo tvarka laikytina specialia ikiteisimine ginčų nagrinėjimo tvarka. Jei pastaroji būtų laikoma tik administracine procedūra, Komisijos kompetenciją ribojančio aspekto būtų išvengta. Įstatymui eksplicitiškai nenumatant, kad apskundimas viešojo administravimo subjektui yra ikiteisminė tvarka, nukreipiamosios nuostatos į ABTĮ (skirtingai nei nuostatos dėl konkrečiai teismo apskundimo galimybės) įtvirtina pasirinkimo galimybę asmeniui kreiptis tiek į teismą, tiek į ikiteismines institucijas ir turėtų būti vertinamos tokios, kokios nustatytos. Remiantis sisteminiu aiškinimu nebūtų pagrindo jų laikyti nei privaloma, nei neprivaloma ikiteisimine tvarka. Toks reguliavimas, vertinant jį adekvačiai, sietinas labiau su VAĮ nuostatomis dėl administracinės procedūros, nes būtent administracinės procedūros sprendimams apskūsti nustatoma bendra ABTĮ nustatyta tvarka. Tačiau teismų praktikoje šio modelio reguliavimas aiškinamas iš

<sup>40</sup> Įgyvendinančiosios institucijos sprendimą atmesi paraišką pareiškėjas gali apskūsti tarpinei institucijai (128 p.), o dėl įgyvendinančiosios, tarpinės ir vadovaujančiosios institucijų sprendimų gali kreiptis į teismą (132 p.). Iki 2005 m. gegužės 22 d. pakeitimų (Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 05 13 įsakymas Nr. 1K-161. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 64-2314) pastarasis reguliavimas tiesiogiai buvo nustatytas PAFT Nr. 1K-033 nuostatose. Po to šios nuostatos neteko galios, o ginčų nagrinėjimo tvarka, daugiausia analogiška panaikintoms PAFT Nr. 1K-033 nuostatomis (apie 80 iš 100 teisės aktų), buvo nustatoma ministerijų priimamomis paramos taisyklėmis ir gairėmis. Vos kelios iš paramos taisyklių ar gairių, priimtose vėlesniu – 2007–2008 m. laikotarpiu, tiesiogiai įvardijo galimybę teikti skundus ir Komisijai (pvz., patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. gegužės 15 d. įsakymu Nr. 3D-280. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 58-2193; Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. vasario 25 d. įsakymu Nr. 3D-86. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 24-880; Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. gruodžio 6 d. įsakymu Nr. 3D-539. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 131-5329).

<sup>41</sup> Apskritai ne tik šios, bet ir kitų Europos Sąjungos (toliau – ES) paramos sričių sprendimų apskundimo tvarkos reguliavimas yra nustatytas išimtinai poįstatyminių aktų nuostatomis. Šis reguliavimas kyla iš ES teisės nuostatų, o remiantis ES subsidarumo principu, paskirstyti kompetenciją dėl asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo yra išimtinai nacionalinės valstybės kompetencija. Vienintelis šių paramą žemės ūkio srityje reguliuojantis įstatymas (Lietuvos Respublikos žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 72-3009; 2008, nr. 81-3174) valstybės ir ES paramos priemonės administruojančių institucijų priimtų sprendimų apskundimo tvarkos nereguliuoja.

<sup>42</sup> Pvz., žr. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2010 m. birželio 14 d. sprendimas Nr. 3R-114(2010/05-4R-144).

<sup>43</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2007 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje AS<sup>8</sup>-424/2007; 2012 m. rugsėjo 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>438</sup>-2398/2012.

esmės taip pat, kaip ir administracinės ir teisminės apskundimo tvarkos reguliavimas, ir laikoma, kad administracinė institucija, kuriai specialiuoju aktu pavesta ginčų nagrinėjimo funkcija, yra ikiteisminė ginčų nagrinėjimo institucija<sup>44</sup>.

Apskundimas viešojo administravimo subjektui laikomas ikiteisimine tvarka aiškinant ne tik įstatymais, bet ir vien tik poįstatyminiais aktais nustatytą aptariamo modelio reguliavimą. Pavyzdžiui, byloje dėl 2007 m. gruodžio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1443<sup>45</sup> patvirtintų Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių (toliau – PAFT Nr. 1443) numatytos apskundimo tvarkos vertinimo buvo argumentuojama, kad tai, kad atitinkamuose teisės aktuose numatyta *galimybė* tam tikrų viešojo administravimo subjektų sprendimus (veiksmus ar neveikimą) skųsti atitinkamiems subjektams (įstaigoms, institucijoms, organizacijoms), jau yra išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra<sup>46</sup>. Aprobutoje praktikoje<sup>47</sup> esminiu tapo aiškinimas, kad pareiškėjui, nesutinkančiam su įgyvendinančiosios institucijos nustatytais projekto lėšų panaudojimo pažeidimais, prieinama *dvejopo* pobūdžio galimai pažeistų teisių gynyba: jis, vadovaudamasis PAFT Nr. 1443 211 punktu, turi teisę vadovaujančiajai institucijai (Finansų ministerijai) apskųsti įgyvendinančiosios institucijos (Lietuvos verslo paramos agentūros) veiksmus arba apskųsti galutinius sprendimus dėl lėšų grąžinimo (ūkio ministro įsakymus) teismui. Šioje byloje įgyvendinančiosios institucijos (Lietuvos verslo paramos agentūros) veiksmų apskundimo Finansų ministerijai tvarką teismas laikė ikiteisimine tvarka, o ne administracine procedūra.

Taigi, šiame vertinime nėra vadovaujamosi aiškinimo taisyklėmis, kad speciali išankstinė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka gali būti nustatyta tik įstatymu siaurąja prasme, nei tokio reguliavimo neplečiamuoju aiškinimu. Teismo argumentacija buvo apskritai skirta *teisminės* gynybos prieinamumo užtikrinimo maksimizavimui minėtoje individualioje byloje<sup>48</sup>, tačiau argumentuojant (kaip ir anksčiau minėtu Socialinių paslaugų įstatymo srityje kylančių ginčų atveju) nebuvo atsižvelgiama į šio sprendimo poveikį bendrai ikiteisminio ginčų nagrinėjimo sistemai. Nuostatomis dėl *dvejopo* pobūdžio gynybos teismas susiaurino neteismines asmens teisių gynybos galimybes, eliminuodamas šią ginčų sprendimo sritį iš Komisijos kompetencijos. Atitinkamai dėl galimybės teikti skundus Komisijai kito ir teisinio reguliavimo nuostatos. PAFT Nr. 1443 redakcijoje iki 2014 m. gruodžio 3 d. eksplisitiškai buvo nurodyta galimybė teikti skundą Komisijai, o pastaroji nagrinėjo šios srities skundus<sup>49</sup>. O galiojančioje

<sup>44</sup> Pvz., žr. Socialinių paslaugų įstatymo 35 straipsnio nuostatų taikymo praktiką, aptartą aukščiau.

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 4-132.

<sup>46</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261</sup>-778/2012; 2013 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-144/2013.

<sup>47</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>1512</sup>-556/2015. *Administracinė jurisprudencija*, 2015, nr. 29, p. 373-405.

<sup>48</sup> Pagal iki tol susiklosčiusią teismų praktiką, Agentūros ir Finansų ministerijos išvados buvo laikomos tik tarpiniu procedūrinu dokumentu, kuris nesudaro savarankiško bylos dalyko (pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>356</sup>-633/2008; 2012 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>822</sup>-530/2012; 2014 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-1927/2014). Analizuojamoje byloje susiklostė ginčytina situacija, ar teismas turėjo teisę pasisakyti dėl įgyvendinančiosios institucijos tyrimo išvados ir jos vertinimo Finansų ministerijoje, kai pareiškėjas neginčijo (ir negalėjo ginčyti) galutinio sprendimo dėl pažeidimo ir paramos sumažinimo kompetenciją turėjusios priimti Ūkio ministerijos sprendimų, skundai dėl kurių iki tol vykusių teisminių procesų metu buvo atmesti. Būtent dėl to, manytina, teismas sprendė, kad visi sprendimai sudarė vientisą administracinę procedūrą, dėl kurios pareiškėjui kilo bendros materialinės teisinės pasekmės, *nuo kurių pareiškėjas turi teisę gintis* (interpretuota – *aut.*) – minėtus administracines procedūras aktus ginčyti *in corpore*, ir nepraleido apskundimo termino.

<sup>49</sup> Pvz., žr. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2014 m. kovo 14 d. sprendimas Nr. 3R-104(AG-77/02-2014). Žvelgiant į pagal šias PAFT Nr. 1443 patvirtintą teisinį reguliavimą, matyti, kad iš dalies (2008–2009 m. ministerijų pri-

redakcijoje įtvirtinta blanketinė nuostata, nukreipianti į ABTĮ. Šie pakeitimai buvo iš esmės nulemti aptartos teismų praktikos, ir atsižvelgdama į ją dar iki jos aprobavimo dienos Komisija atitinkamų ginčų nebepriima ir nesprendžia<sup>50</sup>. Taigi, matyti, kad teismų praktika ikiteisminio ginčų nagrinėjimo srityje turi įtakos specialaus teisinio reguliavimo nuostatų kaitai. Kitas pavyzdys galėtų būti Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių Nr. 1K-316 (toliau – PAFT Nr. 1K-316)<sup>51</sup> naujausi pakeitimai, įsigalioję 2016 m. lapkričio 26 d.<sup>52</sup>, kuriais ministerijos įvardytos kaip išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka veikiančios institucijos<sup>53</sup>.

Žvelgiant į teismų praktiką dėl įvairių administracinių sričių specialaus reguliavimo (įskaitant poįstatyminio), nustatančio apskundimo viešojo administravimo subjektams tvarką, tiek dvipakopiu, tiek ir daugiapakopiu modeliu, aiškinimo, matyti, kad tokia tvarka ne tik netaikant minėtų bendrojo reguliavimo aiškinimo taisyklių, bet dažniausiai ir be platesnių argumentų įvardijama ikiteisminiu ginčų nagrinėjimu<sup>54</sup>. Iš to galima spręsti, kad teismams dažnai pakanka vien tam tikros administracinės institucijos nurodymo specialiajame reguliavime, kad jos veikla būtų traktuojama kaip ikiteisminė<sup>55</sup>.

imtose paramos taisyklėse) nebuvo reglamentuota galimybė asmeniui kreiptis į Komisiją, o tik į teismą (pvz., žr. aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. kovo 29 d. įsakymu Nr. D1-248 (*Valstybės žinios*, 2010, nr. 45-2184) 111 p.), nepaisant to, kad PAFT Nr. 1443 212 p. nuostatos ir jų taikymo praktika laikotarpiui iki 2014 m. pakeitimų rodė, jog paraleliai skundu gali būti kreipiamasi į Komisiją (pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2087-146/2015).

<sup>50</sup> Paskutinis Komisijos sprendimas šioje ginčų srityje buvo priimtas 2014 m. gegužės 19 d. sprendimu Nr. 3R-203(AG-165/05-2013) (taip pat žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-873-556/2016). Galimai nevisiškai atsižvelgiant į minėtą jurisprudenciją buvo nagrinėtas dar vienas skundas (2016 m. balandžio 27 d. sprendimas Nr. 3R-178(AG-106/03-2016)), tačiau šis pavienis atvejis nevertintinas kaip pasikeitusi Komisijos praktika.

<sup>51</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014-10-09, nr. 2014-13940.

<sup>52</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro 2016 m. lapkričio 22 d. įsakymas Nr. 1K-415 „Dėl finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymo Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Teisės aktų registras*, 2016-11-25, nr. 2016-27457.

<sup>53</sup> Žr. PAFT Nr. 1K-316. p. 493–494.

<sup>54</sup> Žr., pvz., teismų praktiką, taikant tos pačios viešojo administravimo srities teisinio reguliavimo normas (Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymą Nr. 3D-507. *Teisės aktų registras*, 2014-08-26, nr. 2014-11269 (Kauno apygardos administracinis teismas. 2016 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-3380-428/2016); PAFT Nr. 1K-316 (Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2017 m. vasario 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1732-473/2017); PAFT Nr. 1K-033 (Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2013 m. kovo 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1082-580/2013; pažymėtina, kad pagal šias PAFT ikiteisminė institucija laikyta ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos probleminiams skundams nagrinėti, žr. Lietuvos vyriausiojo administracinis teismas. 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-736-08); Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos administravimo taisyklės (toliau – Administravimo taisyklės Nr. 3D-153), patvirtintas Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. 3D-153. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 41-1562 (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. rugsėjo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2516-624/2016; 2014 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261</sup>-10/2014; 2013 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>602</sup>-62/2013; 2012 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>858</sup>-128/12); Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2006 m. vasario 6 d. įsakymą Nr. 3D-47. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 16-571 (Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2009 m. rugsėjo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2206-624/2009).

<sup>55</sup> Šis pastebėjimas, žinoma, netaikytinas kai kuriems sisteminio plečiamojo aiškinimo atvejams, kai aiškinamas konkrečių Komisijos kompetenciją ribojančių įstatyminių nuostatų turinys. Pavyzdžiui, tokiu būdu ilgainiui teismų praktikoje buvo išaiškinta, kad Komisijos negali nagrinėti visų mokesčių bylų, ne tik mokesčių ginčų: nors pirmosioms specialii jų nagrinėjimo tvarka netaikoma, tačiau, net ir taikant joms bendrąją administracinių ginčų nagrinėjimo tvarką, remiantis ABTĮ 29 str. ir AGKĮ 5 str. 3 d. 1 p. bei 9 str. 2 d. 1 p. nuostatomis administracinių ginčų komisijos negali spręsti visų mokesčių bylų, t. y. tiek mokesčių ginčų, tiek kitų mokesčių bylų (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. birželio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-442-840/2010. *Administracinė jurisprudencija*, 2010, nr. 19, p. 499-500).



Šioje praktikoje neatsižvelgiama į VAI nustatytą administracinės procedūros reguliavimą. Be to, teismams vertinant *daugiapakopio* modelio teisinį reguliavimą, suteikiantį galimybę skūstis tiek viešojo administravimo institucijoms, tiek Komisijai, visi šie alternatyvūs asmens teisių gynimo būdai traktuojami kaip *lygiagretūs* ikiteisminiai ABTĮ prasme. Tai yra teisinėje praktikoje tokia tvarka vertinama tiek kaip speciali ikiteisminė, tiek neneigiama Komisijos kompetencija spręsti tos pačios srities ginčus<sup>56</sup>. Tuo neatsižvelgiama ABTĮ ir AGKĮ nuostatas, kad Komisija nenagrinėja ginčų dėl kitų išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijų sprendimų, analizuotas aukščiau, nei į teisės mokslininkų kritiką keliapakopės ikiteisminės tvarkos atžvilgiu<sup>57</sup>. Ši teismų praktika implicitiškai formuoja priešingą nuostatą – kad, skirtingai nei privalomos ikiteisminės tvarkos atveju, ginčų nagrinėjimas keliuose fakultatyvaus ikiteisminio ginčų sprendimo institucijose galimas ir įstatymams neprieštarauja. Šiam daugiapakopiam modeliui esant nustatytam išimtinai poįstatyminių aktų nuostatomis<sup>58</sup>, teisės normų konkurencijos tarp jų ir minėtų bendrųjų įstatymo nuostatų ir atitinkamai specialaus reguliavimo prioriteto negalėtų būti. Taigi kelios institucijos – specialūs subjektai ir Komisija – negalėtų būti vienodai traktuojamos ikiteisminėmis. Atvirkščiai, turėtų būti vadovujamasi bendrojo įstatyminio reguliavimo nuostatomis. Tačiau būtent atitinkamose bylose į aptariamą apskundimo tvarką nustatančių aktų vietą teisės hierarchijoje apskritai neatsižvelgiama, sprendimo motyvacijoje neaptariant šio klausimo. Pažymėtina, kad teismų sprendimuose vertinant tam tikrą skundo ar ginčo nagrinėjimo tvarką kaip ikiteisminę, šis terminas dažniausiai vartojamas būtent išankstinės ginčų nagrinėjimo tvarkos, numatytos ABTĮ, sampratos aspektu, taikant teisinės pasekmes dėl skundo terminų praleidimo, pareiškėjo skundo nepriėmimo ir pan. Atitinkamai tokį jurisprudencinį aiškinimą galima laikyti esminiu, apibrėžiant ikiteisminio ginčų nagrinėjimo tvarką ir institucijas Lietuvoje.

Apibendrinant analizuotas teismų praktikos nuostatas, galima teigti, kad tam tikros specialios asmenų skundų ir ginčų tvarkos kvalifikavimas kaip ikiteisminės yra pagrįstas formaliais kriterijais. Kas yra ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas, vertinama remiantis tokios tvarkos apibrėžimu specialiuoju įstatymu, įskaitant sisteminį įstatymo nuostatų aiškinimą kaip imperatyvių ir nepaliekančių alternatyvios galimybės rinktis apskundimą teismui ar kitai ne teismo institucijai. Privalomos ikiteisminės tvarkos atvejų sąrašas siaurinamas, minėtą formalųjį vertinimą papildant aiškinimu, kad tokia tvarka turėtų būti nustatyta nedviprasmiškomis įstatymo normomis, kurios neaiškintinos plečiamai. Tačiau pridėtinės vertės minėtiems formaliesiems požymiams teismų praktika iš esmės neteikia. Kvalifikuojant tam tikrą apskundimo tvarką kaip ikiteisminę, teismų sprendimų motyvacijoje nėra naudojami jokie kokybinio pobūdžio kriterijai. Vienintelė kokybinio pobūdžio jurisprudencinė nuostata, 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<sup>59</sup>, neperžengia abstrakčios nuostatos ribų ir teismų

<sup>56</sup> Pvz., žr. praktiką dėl PAFT Nr. 1K-316 reguliuojamos srities ginčų nagrinėjimo (Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2017 m. vasario 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1732-473/2017; Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2016 m. balandžio 4 d. sprendimas byloje Nr. AG-95/03-2016 ir 2016 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje Nr. AG-270/03-2016).

<sup>57</sup> Pvz., žr. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 45–46, 59–60.

<sup>58</sup> Autorei nepavyko rasti nė vieno specialaus įstatymo, įtvirtinančio minėtą galimybę lygiagrečiai kreiptis tiek į specialias išankstinio ginčų nagrinėjimo institucijas, tiek į Komisiją, ar pavesti pastarajai spręsti ginčus dėl pirmųjų sprendimų.

<sup>59</sup> Žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A<sup>143</sup>-191/2010.



praktikoje naudojama ne konkrečios institucijos taikomų ginčo nagrinėjimo teisinių standartų vertinimo kontekstu, o beveik atvirksčia prasme – siekiant motyvuoti atsisakymą priimti asmens skundą, jam netinkamai naudojantis neteisminiais ginčų nagrinėjimo būdais (susirašinėjus su institucijomis ir taip praleidus skundo pateikimo teismui terminą ir pan.). Taigi, vertinant eksplicitiškai nustatytos ikiteisminės bei administracinės ir teisminės tvarkos modelio reguliavimą, šis formalus vertinimas yra gana pakankamas, tiek, kiek juo ribojamas privalomų ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų ratas, tačiau neteikia jokios pridėtinės vertės bent minimalių teisinių standartų, taikytinų ikiteisminiai tvarkai visuminiu požiūriu.

Juolab kad minėti formalūs požymiai nėra pakankami, susiduriant su mažiau griežto pobūdžio ir mažiau aiškiu kitų modelių nustatytu reguliavimu, ir apibrėžiant, kas yra fakultatyvus administracinių ginčų ikiteisminis nagrinėjimas ir jį vykdančios institucijos. Net ir su aukščiau aptartų aiškinimo taisyklių teikiama apribojimais ikiteisminių institucijų sąrašas yra gana platus<sup>60</sup>. Jei visais specialaus reguliavimo nuostatų kvalifikavimo atvejais būtų laikomasi tik minėto formalaus kriterijaus ir vadovaujama praktika dėl fakultatyvaus ikiteisminio ginčų nagrinėjimo plataus vertinimo, netaikant minėtų aiškinimo taisyklių, tai reikštų, kad Lietuvos teisinėje sistemoje be bendrosios kompetencijos ikiteisminės institucijos Komisijos ikiteisminėmis vienoje ar kitoje ginčų srityje potencialiai būtų laikoma kiekviena viešojo administravimo institucija, kurios kompetencija spręsti ginčus būtų apibrėžta specialiojo teisinio reguliavimo nuostatomis, t. y. dauguma šių administracinių subjektų. Be to, jų kompetencija arba ribotų Komisijos kompetenciją, arba būtų vertinama kaip lygiagreti jai ir suponuotų keliapakopį ikiteisminį ginčų nagrinėjimą. Įvertinus aptarto reguliavimo ir praktikos mastą, abejotina, ar toks vertinimas atitinka ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos, kaip savarankiško instituto, palyginti su administracinėmis procedūromis, paskirtį ir prasmę, įtvirtintą bendrųjų teisės aktų nuostatomis, o šio vertinimo poveikis būtų pernelyg ribojantis asmens subjektinių teisių gynimo galimybes. Dėl to manytina, kad specialiųjų teisės aktų nuostatų vertinimas reikalautų griežtesnio požiūrio ir aukščiau aptartų aiškinimo taisyklių taikymo ne tik privalomos ikiteisminės tvarkos, bet ir fakultatyviems neteisminiams būdams kvalifikuoti. Be to, turėtų būti kiekvienu atveju vertinama, ar konkrečiame specialiajame teisės akte numatyta apskundimo galimybė nėra administracinės procedūros, numatytos VAĮ III skirsnyje, inicijavimo galimybė.

## **Teismų praktikos nuostatos dėl ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros atskyrimo vertinant specialųjį teisinį reguliavimą**

Specialiajame įstatyme esančių nuorodų į VAĮ nuostatų taikymą ginčo nagrinėjimo procedūrai vertinimas teismų praktikoje nėra vienodas.

Teismų praktikos nuostatos, kad VAĮ III skirsnyje reglamentuojama administracinė procedūra įstatyme nėra išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūra, todėl atitinkamo skundo nagrinėjimas negali būti laikomas skundo nagrinėjimu įstatymo numatyta privaloma ar neprivaloma išankstine ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka<sup>61</sup>, nėra nuosekliai taikomos bylose, kuriose vertinamas

<sup>60</sup> Vien pagal apibendrintą praktiką iki 2010 m. galima rasti 20 privalomo ir neprivalomo ikiteisminio ginčų nagrinėjimo institucijų. Vėliau šių institucijų sąrašas pagal individualiose bylose teikiamus išaiškinimus tik buvo didinamas (žr. anksčiau straipsnyje nurodytą praktiką ES paramos srityje).

<sup>61</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>442</sup>-609/2009. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). *Administracinė jurisprudencija*, 2009, nr. 19, p. 512.

specialusis administracinių aktų apskundimo tvarkos reguliavimas. Minėta jurisprudencija buvo pagrįsta argumentais, kad pagrindinės ABTĮ aiškinimo taisyklės dėl ikiteisminės tvarkos įtvirtinimo tik įstatymu ir neaiškinimo plečiamai vienodai turėtų būti taikomos tiek privalomos, tiek fakultatyvios tvarkos atžvilgiu. Vis dėlto, kaip nagrinėta, dalyje teismų praktikos ikiteisimine laikoma ir vien poįstatyminių aktų nustatyta skundų nagrinėjimo tvarka, o minėtos tvarkos kvalifikavimas yra formalus. Šioje praktikoje atitinkamai dažniausiai neatsižvelgiama ir į specialiuose aktuose esančias nuorodas į VAĮ nustatytą reguliavimą, ir nėra motyvų dėl ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos ir administracinės procedūros skirtumo ir atskyrimo.

Kaip analizuota<sup>62</sup>, gana dažnai teisiniame reguliavime, įtvirtinančiame dvipakopius ar daugiapakopius apskundimo tvarkos modelius, nurodoma, kad asmens skundą viešojo administravimo subjektas nagrinėja VAĮ nustatyta tvarka, tiesiogiai neįtvirtinant, kad minėtas subjektas veikia kaip ikiteisminė institucija. Be to, kaip minėta, daugiapakopiame modelyje nurodoma ir tai, kad šių subjektų sprendimus, priimtus išnagrinėjus asmens skundą, turi teisę vertinti ir Komisija, o tai tiesiogiai susiję su jos kompetencija spręsti ginčus dėl administracinių institucijų sprendimų, įskaitant administracinės procedūros sprendimus.

Tačiau aiškinant atitinkamas specialiojo teisinio reguliavimo nuostatas teismuose, tokia fakultatyvi ginčų nagrinėjimo tvarka dažniau priskiriama privalomai ar neprivalomai ikiteisiminei tvarkai, neatsižvelgiant į specialiųjų teisės aktų nukreipiamąsias nuostatas į VAĮ: tai, kad tam tikra institucija yra įgaliota skundus nagrinėti pagal VAĮ nuostatas, teismuose nėra pagrindas nepripažinti minėtos skundų tvarkos ikiteisimine.

Aptariant teismų praktikos nuostatas šiuo aspektu, būtina pažymėti, kad, pirma, visos specialiuose įstatymuose nurodytos institucijos, net ir tos, kurios yra specialiai įsteigtos ginčams tam tikroje srityje nagrinėti, yra vertinamos kaip viešojo administravimo subjektai, kurių veiklai, *inter alia*, ginčų nagrinėjimo srityje, taikytini VAĮ nustatyti viešojo administravimo principai, taip pat gero administravimo principas, o jų sprendimai vertinami kaip administraciniai aktai, kuriems taikytini VAĮ 8 straipsnio reikalavimai<sup>63</sup>. Taigi, šių bendrų imperatyvų taikymas savaime nepaneigtų jų, kaip ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijų, statuso. Antra, tai, kad nėra specialių ginčų nagrinėjimo procedūrų (t. y. kad institucija nagrinėja skundus ir ginčus ne specialiai pasitvirtinta ginčų nagrinėjimo tvarka, o remdamasi VAĮ nuostatomis), arba tokių procedūrų nukreipiamosios nuostatos ar tiesiog panašumas į VAĮ numatytas administracinės procedūros nuostatas pagal didesnės dalies teismų praktikos nuostatas taip pat nekeičia skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarkos ir institucijos vertinimų kaip ikiteisminių, kai tokia ginčų tvarka ir ginčų institucijos statusas eksplicitiškai ar *expressis verbis* įtvirtintas kaip ikiteisminis. Be to, terminas „administracinė procedūra“, pvz., vertinant administracinio sprendimo atitiktį esminėms procedūrinėms taisyklėms ir sprendžiant dėl jo panaikinimo pagrindų pagal ABTĮ 91 straipsnio 1 dalies 3 punktą dėl esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimo, teismų praktikoje suprantamas ir vartojamas plačiau, nei tik administracinė procedūra pagal VAĮ III skirsnio

<sup>62</sup> Žr. straipsnį „Išankstinio administracinio ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: specialaus teisinio reguliavimo esminiai aspektai“.

<sup>63</sup> Pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. birželio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-708-822/2016, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. sausio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1629-502/2015. Kaip bendrieji ikiteisminės institucijos sprendimui gali būti taikomi ir kiti administraciniai principai, pvz., *non reformatio in peus* (pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1149-602/2016). Vertinant ginčui spręsti taikytinus reikalavimus, specialiuosiuose aktuose esanti nuoroda į VAĮ teismuose dažnai vertinama kaip implikuojanti administracinę ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos pobūdį, lemiantį bendrųjų reikalavimų sprendimo turiniui taikymą ir kt. (žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup>-2399/2012).

nuostatas. Administracine procedūra ar administracinės procedūros sprendimu laikomos įvairių individualių administracinių aktų (ne tik priimamų asmens skundo pagrindu) priėmimo procedūros ir jose priimami sprendimai (individualūs administraciniai aktai). Atitinkamai teismų praktikoje, vertinant tokių ikiteisminių institucijų sprendimų teisėtumą, tiesiogiai ar pagal analogiją gali būti taikomos ir VAI nustatytos administracinės procedūros nuostatos<sup>64</sup>.

Minėtoje teismų praktikoje galima išvelti tam tikrą implicitinę teismų poziciją dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo ir administracinės procedūros kategorijų sąmoningo neišskyrimo arba konvergencijos. Tai yra tuo iš esmės laikoma, kad ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka iš dalies apimtų ir administracinės procedūros nuostatas, kurios teikia procedūrinį tokios tvarkos turinį ir ją užpildo, nesant specialių procedūrinių nuostatų.

Vis dėlto bendrųjų teisės aktų nuostatomis įtvirtinant ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką ir administracinę procedūrą, kaip savarankiškus ir skirtingus asmens teisių gynimo būdus, ir pastarųjų netapatinant, vertinimas, ar tam tikras specialusis teisės aktas nustato būtent ikiteisminę nagrinėjimo tvarką, turėtų būti savarankiškas ir remtis tinkamu ABTĮ normų aiškinimu, ir tik po to gali būti procedūriniai požiūriai taikomos ir VAI normos. Pažymėtina, kad specialiųjų teisės aktų nuostatos dėl tam tikros skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarkos pagal VAI nuostatas, matyt, nėra savitikslių. Todėl tais atvejais, kai tokia speciali tvarka nėra nustatyta specialiajame įstatyme kaip privaloma ar neprivaloma ginčų nagrinėjimo tvarka, vertinant tai pagal aptartas aiškinimo taisykles, būtų galima traktuoti, kad nukreipiamosios nuostatos į VAI ir apibrėžia tokios institucijos vykdomą skundų nagrinėjimo veiklą esminiu požiūriu kaip administracinę procedūrą, o ne ikiteisminį ginčų nagrinėjimą ABTĮ prasme. Ypač vertinant daugiapakopį apskundimo tvarkos modelio reguliavimą įtvirtinančius specialiuosius aktus, toks vertinimas būtų suderinamas su visais bendrųjų teisės aktų reguliaciniais aspektais. Šiame modelyje asmuo turi teisę neprivalomai kreiptis dėl ginčo (konflikto), kilusio tarp jo ir viešojo administravimo subjekto (pvz., paramos administratoriaus), tiek į aukštesnę valdymo instituciją, tiek paraleliai tiesiogiai arba *ex post*, skųsdamas ginčo sprendimą, priimtą administracine tvarka Ministerijoje, – turi teisę kreiptis į Komisiją arba į teismą. Ne pati asmens pasirinkimo teisė (ji egzistuoja tiek administracinėje procedūroje, tiek fakultatyviame ginčų nagrinėjime), o paralelus jos pobūdis, atveriantis jam galimybę rinktis daugiau nei vieną neteisminį būdą, atsižvelgiant į nuostatą, kad Komisija nenagrinėja ginčų dėl kitų ikiteisminių institucijų sprendimų, indikuotų, jog Ministerija šiuo atveju nėra speciali ikiteisminė institucija, o nagrinėja tokį asmens skundą kaip paprastas viešojo administravimo subjektas administracinės procedūros tvarka, atitinkamai jos priimti administracinės procedūros sprendimai pagal VAI 36 straipsnio nuostatas yra žinybingi Komisijai.

Atitinkamas sisteminis aiškinimas pateikiamas administracinių teismų jurisprudencijoje, pvz., aiškinant Administravimo taisyklių Nr. 3D-153 ir kitų panašų reglamentavimą nustatančių teisės aktų nuostatas. Tokiose bylose teismas, remdamasis taisyklėmis dėl ikiteisminės tvarkos nustatymo tik įstatymu ir jos nuostatų neplečiamuoju aiškinimu, pažymėjo, kad minėtos taisyklės *expressis verbis* nenustato Agentūros sprendimams (veikimui, neveikimui) apskūsti nei privalomos, nei neprivalomos

<sup>64</sup> Ikitiesminio ginčų nagrinėjimo specialiajame reglamentavime esant spragų, VAI nuostatos taikomos pagal analogiją. Pvz., Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, nagrinėdama ginčus pagal Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 18 str. 3 d., vadovaujasi specialiomis ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taisyklėmis, patvirtintomis Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. rugsėjo 7 d. įsakymu Nr. 1P-90. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 109-5624. Tačiau sprendžiant dėl pagrindų sustabdyti skundo nagrinėjimą, teismų praktikoje taikomos ir VAI III skirsnio nuostatos (žr., pvz., Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2017 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-254-438/2017). Taip pat VAI įstatymo analogija taikoma ir dėl skundo nagrinėjimo terminų (pvz., žr. Seimo kontrolierius. 2007 m. gruodžio 22 d. pažyma Nr. 4D-2007/2-622).

išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarkos, ir yra žemesnės galios nei įstatymas, norminis teisės aktas, kuriuo išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka *de jure* negali būti nustatyta, todėl laikė, kad Ministerija išnagrinėjo pareiškėjo skundą dėl Agentūros sprendimo ne išankstinio neteisminio ginčų nagrinėjimo tvarka, o kaip viešojo administravimo subjektas vykdydama administracinę procedūrą, kurios tvarka reglamentuota Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo trečiajame skirsnyje<sup>65</sup>. Kitoje byloje teismas pabrėžė, kad viešojo administravimo srityje ne tik kreipimasis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar į administracinį teismą yra pažeistų teisių ar įstatymo saugomų interesų gynybos priemonė, kad VAI yra įtvirtintos nuostatos, suteikiančios asmeniui teisę skundu kreiptis į viešojo administravimo subjektą, kad būtų apgintos pažeistos jo teisės ar teisėti interesai. Teismas toliau nuosekliai aiškino, kad viešojo administravimo subjektas, gavęs tokį asmens skundą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimą, privalo pradėti administracinę procedūrą ir dėl skundo priimti administracinės procedūros sprendimą pagal Viešojo administravimo įstatymo III skirsnį, kurį asmuo turi teisę apskųsti savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka. Todėl Ekologinio žemės ūkio taisyklių<sup>66</sup> punkte įtvirtinta galimybė sertifikavimo įstaigos – VŠĮ „Ekoagros“ sprendimus, veiksmus ar neveikimą apskųsti Žemės ūkio ministerijai, teismo vertinimu, nėra ginčo sprendimas išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka, o alternatyvus būdas apginti pažeistas teises ar įstatymo saugomus interesus kreipiantis į viešojo administravimo subjektą<sup>67</sup>.

Kita vertus, ši teismų praktika susiformavusi gana nedaugelyje bylų kategorijų. Vertinant kitų viešojo administravimo sričių specialųjį reguliavimą, kuriame patvirtintas analogiškas apskundimo tvarkos reglamentavimas vertinamas kaip nustatantis ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką (tam tikrais atvejais – net kaip privalomą)<sup>68</sup>, arba, abstrakčiai tai įvardijama kaip neteisminė tvarka<sup>69</sup>, į nukreipiamąsias nuostatas į VAI neatsižvelgiant. Pvz., jau minėtoje aprobuotoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. birželio 8 d. nutartyje<sup>70</sup> visiškai neatsižvelgta į tai, kad PAFT Nr. 1443 (kaip ir kituose panašiuose aktuose) eksplicitiškai nurodoma, jog asmenų skundus tokios institucijos nagrinėja pagal VAI nuostatas (šios nuostatos pacitavimas nutartyje nesudaro *ratio decidendi*). Vietoj to terminas „administracinė procedūra“ šioje nutartyje vartojamas ypač plačia prasme. Šiuo terminu teismas įvardijo bendrųjų teisės aktų požiūriu iš esmės skirtingas procedūras – tiek paramos administravimą,

<sup>65</sup> Pvz., žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. rugpjūčio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>146</sup>-489-12; 2016 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-495-146/2016.

<sup>66</sup> Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2000 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 375 „Dėl Ekologinio žemės ūkio taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 1-21; 2009, nr. 6-178.

<sup>67</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2012 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1560/2012.

<sup>68</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. rugsėjo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2516-624/2016; 2014 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261</sup>-10/2014; 2012 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-54/2012; 2012 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>858</sup>-128/2012. „Ekoagros“ apeliacinė komisija teismų praktikoje laikyta ne tik neprivaloma (žr. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2016 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-425-525/2016), bet ir privaloma ikiteisimine ginčų nagrinėjimo institucija (žr. pvz., Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2013 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1246-189/2013, neatsižvelgiant į tuo metu jau susiklosčiusią Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, vertinančią ginčų nagrinėjimą minėtoje apeliacinėje komisijoje tik kaip administracinę procedūrą (žr. 2012 m. gegužės 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1560/2012).

<sup>69</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2013 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>602</sup>-62/2013.

<sup>70</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1512-556/2015. *Administracinė jurisprudencija*, 2015, nr. 29, p. 373–405.

kuris užbaigiamas įgyvendinančiosios institucijos sprendimu, tiek ir asmens skundo dėl jo nagrinėjimo procedūras<sup>71</sup>, ir bendrai teisinių pasekmių požiūriu vertino jas kaip ikiteismines<sup>72</sup>.

Pažymėtina, kad nenuoseklumas ir skirtingi aiškinimai dėl specialiųjų teisės aktų nustatytos ginčų nagrinėjimo tvarkos kvalifikavimo ikiteisminės tvarkos ir VAĮ požiūriu bendrai būdingas ne tik šios, bet ir kitų ginčų sričių praktikoje. Pvz., vertinant poįstatyminių taisyklių nuostatas dėl vairavimo egzaminų rezultatų apskundimo VĮ „Regitra“ apeliacinei komisijai ar sprendimų dėl transporto priemonės registracijos – šios įmonės direktoriui<sup>73</sup>, teismų sprendimuose tai įvardijama kaip išankstinė ginčų nagrinėjimo ne teisme tvarka<sup>74</sup>. Minėtos srities, taip pat transporto priemonių registravimo ginčus priima spęsti Komisija, vadovaudamasi viena iš esminių aiškinimo taisyklių, jog atitinkama apskundimo tvarka nėra nustatyta įstatymu, o tik poįstatyminiais aktais. Todėl, pvz., šios apeliacinės komisijos sprendimai Komisijoje vertinti tik kaip administracinės procedūros sprendimai<sup>75</sup>.

Taigi, specialiuosiuose aktuose nustatytas skundų ir ginčų nagrinėjimo tvarkos reguliavimas teismų praktikoje dažniausiai nevertinamas kaip įgyvendinantis VAĮ nuostatas dėl administracinės procedūros. Vietoj to, kaip minėta, teismuose linkstama bet kurią skundų ar ginčų nagrinėjimo kompetenciją, apibrėžtą teisės aktuose specialiai, vertinti kaip *neprivalomą* ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką. Pastarosios VAĮ III skirsnyje įtvirtintos administracinės procedūros nuostatos, taip pat VAĮ įtvirtinti principai, kaip minėta, gali būti taikomi užpildant specialiųjų teisės aktų nereglamentuojamus klausimus, teisės spragas. Šios nuostatos ir principai vertinami tik kaip implikuojantys bendrus šio įstatymo reikalavimus administracinio sprendimo turiniui ir galimai procedūroms, taip pat tuo pabrėžiamas administracinis ikiteisminės tvarkos pobūdis. Tačiau net ir esant aiškiai tiesioginei nuorodai į VAĮ, tokia skundų nagrinėjimo tvarka nei vertinant dvikopio, nei daugiakopio modelio specialųjį reguliavimą dažniau netraktuojama kaip administracinė procedūra VAĮ III skirsnio prasme.

## Išvados

1. Teismų praktikoje daugeliu atvejų apskundimo administracinei institucijai tvarka priskiriama ikiteisminėi tvarkai vien formaliais pagrindais – jos įtvirtinimo specialiajame akte, plačiau neaiškinant jo nuostatų bendrojo reguliavimo atžvilgiu, arba išreikštai nurodant, kad vien jos įtvirtinimas specialiajame akte ir yra pagrindas traktuoti ją kaip ikiteisminę. Įstatymo analogijos taikymo viešojoje teisėje apribojimai neleidžia administracinėms institucijoms bendrai prisieti kitokių nei gero administravimo standartai. Taigi, ikiteisminio ginčų nagrinėjimo instituto apibrėžties kokybiniais kriterijais stoka, egzistuojančiai teisės moksle ir pozityviajame reglamentavime, pašalinti teismų jurisprudencija pridėtinės vertės iš esmės neteikia.

<sup>71</sup> Žr. jau cituotą teismo vertinimą dėl visų administracinių procedūrų vertinimo *in corpore*, *supra* note 49.

<sup>72</sup> Teismas šiuo aspektu argumentavo, kad šios „vientisos administracinės procedūros išdavą“ asmuo turi teisę apskusti ne per ABTĮ 33 str. 1 d. numatytą vieno mėnesio skundo administraciniam teismui padavimo terminą, o per 32 str. 1 d. numatytą 20 dienų išankstinės ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimo apskundimo terminą.

<sup>73</sup> Žr. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2008 m. rugsėjo 10 d. įsakymas Nr. 1V-329 „Dėl Motorinių transporto priemonių vairuotojų egzaminavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 106-4061 (44-45 p.); Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001 m. gegužės 25 d. įsakymas Nr. 260 „Dėl Motorinių transporto priemonių ir jų priekabų registravimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 48-1683 (109 p.).

<sup>74</sup> Pvz., žr. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2010 m. vasario 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-1126-208/2010; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2017 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-26-146/2017.

<sup>75</sup> Pvz., žr. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2011 m. spalio 21 d. sprendimas Nr. 3R-270(AG-235/03-2011); 2009 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje Nr. 2009/04-4R-106.

2. Teisės aiškinimo taisyklių dėl įstatymų (siauraja prasme) nustatyto ir neplečiamojo ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos vertinimo nenuoseklus taikymas fakultatyviai ikiteisminei tvarkai kvalifikuoti leidžia padidinti šių institucijų ratą gausiam skaičiui viešojo administravimo subjektų, *inter alia*, tik poįstatyminių aktų pagrindu disponuojančių asmenų skundų ir ginčų nagrinėjimo kompetencija, tuo arba ribojant įstatyme nustatytos Komisijos kompetenciją, arba, priešingai AGKĮ nuostatomis, legitimuojant ikiteisminį ginčų nagrinėjimą keliose lygiagrečiose ikiteisminėse institucijose. Tokia praktika nesudaro prielaidų aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžti administracinėje teisėje ikiteisminio administracinio ginčų nagrinėjimo sampratą, jo būdus ir asmens teisių į gynybą ne teismo tvarka apimtį ir neprisideda prie aiškios ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo instituto koncepcijos formavimo.
3. Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka reguliavimui teisinių pasekmių požiūriu esant labiau varžančiam asmens teises į subjektyvių teisių gynybą, palyginti su administracinės procedūros nuostatomis, minėto plečiamojo aiškinimo vengtina. Vietoj to, kai pagal pagrindines aiškinimo taisykles nebūtų tvirto pagrindo laikyti instituciją ikiteismine, specialiojo teisės akto tiesiogines nuostatas, jog asmenų skundai administracinėje institucijoje nagrinėjami VAĮ nustatyta tvarka, siūlytina vertinti kaip pakankamą pagrindą traktuoti šį neteisminį ginčų sprendimą kaip administracinę procedūrą.

## Baigiamosios straipsnių ciklo įžvalgos

Siekiant tobulinti šio instituto nuostatas vargu ar teisės moksle, teisinio reguliavimo srityje ir taikymo praktikoje toliau būtų galimas ir pateisinamas gana konformistinis požiūris į ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo institutą, neskiriant pakankamo dėmesio procesinių garantijų lygmenis užtikrinimo jame, klausimui. Neužtikrinant aiškių ir homogeninių ikiteisminio ginčų nagrinėjimo standartų, tačiau taikant vienodus asmens teises į teismą apribojimus, susijusius su naudojimusi šia tvarka, tokia situacija nėra toleruotina teisinėje valstybėje fundamentalių teisių užtikrinimo, teisinio aiškumo ir proporcingumo principų atžvilgiu. Dėl to būtina toliau tirti teisinius standartus, kurie taikomi vykdant neteisminį ginčų nagrinėjimą administracinėse institucijose, ir užtikrinti pozityvaus teisinio reguliavimo aiškumą ir vienprasmiskumą dėl procesinių garantijų apimties ikiteisminiame ginčų nagrinėjime.

Bendrojo ir specialiojo teisinio reguliavimo koregavimas, aiškiai numatant privalomą arba neprivalomą ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką, taip pat įtvirtinant ginčų nagrinėjimo jose standartus gerokai supaprastintų šio instituto reguliavimą ir aiškinimą, tuo prisidėtų prie teisinio aiškumo principo įgyvendinimo, užtikrinant, kad asmenys aiškiau suvoktų ir apskundimo procedūrų esmę, ir jos teises pasekmes. Tuo būtų efektyvinamas asmens teisės į teismą, teisminės gynybos prieinamumo principų įgyvendinimas. Esant panašaus teisinio reguliavimo pavyzdžių (pvz., Administracinių nusižengimų kodekse), svarstyтина, ar administracinėms institucijoms, kurioms yra deleguota speciali ikiteisminė ginčų nagrinėjimo funkcija, neturėtų būti įtvirtinamas bent jau reikalavimas *mutatis mutandis* taikyti ABTĮ arba AGKĮ nustatytas procesines nuostatas. Tačiau kol pozityviojoje teisėje bus sulaukta atitinkamų pokyčių, teismai skatinami griežtai taikyti teisės aiškinimo nuostatas dėl ikiteisminės tvarkos (ne tik privalomos, bet ir neprivalomos) nustatymo tik įstatymu ir šių atvejų neplečiamojo aiškinimo.

Pozityviai vertintini kai kurie šio instituto reguliavimo ir praktikos pokyčiai, vienodinant administracinių aktų ir ikiteisminių institucijų sprendimų dėl ginčo apskundimo teismui terminus, suteikiant teisę atnaujinti praleistą skundo padavimo Komisijai terminą, ir pakitęs jo pradžios nustatymas teismų praktikoje, tuo gerinant kvaziteisminės ir teisminės gynybos prieinamumą. Tačiau tol, kol bus išgrynintas fakultatyvaus pobūdžio administracinių ginčų nagrinėjimo pobūdis, kada jis laikytinas



ikiteismine administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka pagal ABTĮ, o kada – administracine procedūra, teismuose galimai turėtų būti keičiama ir susiformavusi praktika dėl asmens pareigos laikytis pasirinktos neprivalomos ikiteisminių ginčų nagrinėjimo tvarkos, o laiduoti asmens galimybę ginčą dėl jo pažeistų teisių viešojo administravimo srityje visais atvejais spręsti iš esmės teisme, nepaisant neteisminės ginčų nagrinėjimo sistemos neveiknumo.

## Literatūra

### Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*, 2002-08-02, nr. 77-3288.
3. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995-05-16, nr. 40-987.
4. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 34-620; 2004, nr. 28-868.
5. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 46-851; 2002, nr. 17-649, 4 str. 1 d.
6. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 72-3017.
7. Lietuvos Respublikos teismo ekspertizės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 112-4969.
8. Lietuvos Respublikos žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 72-3009; 2008, nr. 81-3174.
9. Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 51-2254; 2007, nr. 130-5259.
10. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006-02-11, nr. 17-589.
11. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2000 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 375 „Dėl Ekologinio žemės ūkio taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 1-21; 2009, nr. 6-178.
12. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2001 m. gegužės 25 d. įsakymas Nr. 260 „Dėl Motorinių transporto priemonių ir jų priekabų registravimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 48-1683.
13. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 19-599; nr. 93-3421.
14. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2006 m. vasario 6 d. įsakymas Nr. 3D-47 „Dėl skundų pateikimo pagal Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyriaus priemones ir jų nagrinėjimo tvarkos nustatymo“. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 16-571.
15. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. 3D-153 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 41-1562.
16. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2007 m. gruodžio 6 d. įsakymas Nr. 3D-539 „Dėl Gairių pareiškėjams, teikiantiems projektų paraiškas paramai gauti 2007 metais pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) Kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kita veikla (susijusi su žuvininkyste)“ veiklos sritį „Kompensacijos žvejams, netekusiems darbo žvejybos laive dėl jo veiklos nutraukimo visam laikui“, patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 131-5329.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 4-132.
18. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. vasario 25 d. įsakymas Nr. 3D-86 „Dėl Gairių pareiškėjams, 2008 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) Kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Veikla, susijusi su žvejybos laivynu“ veiklos sritį „Laivų žvejybinės veiklos nutraukimas visam laikui“, patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 24-880.
19. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. gegužės 15 d. įsakymas Nr. 3D-280 „Dėl Papildomos paramos skyrimo projektams, įgyvendinamiems pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) Kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Vandens išteklių apsauga ir plėtra, žuvininkystė, žvejybos uosto įrengimai, žuvų perdirbimas, rinkodara ir žvejyba vidaus vandenyse“ veiklos sritis „Gyvųjų vandens išteklių apsauga ir plėtra“ ir „Akvakultūra“, papildomai projekto veiklai vykdyti tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 58-2193.

20. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2008 m. rugsėjo 10 d. įsakymas Nr. 1V-329 „Dėl Motorinių transporto priemonių vairuotojų egzaminavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 106-4061.
21. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2010 m. vasario 10 d. įsakymas Nr. V-105 „Dėl Apeliacinės komisijos skundams dėl Ligų, vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kompensavimo ir Labai retų žmogaus sveikatos būklių gydymo išlaidų kompensavimo komisijų sprendimų nagrinėti darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 21-1008; 2013, nr. 73-3688; *Teisės aktų registras*, 2015-02-26, nr. 2015-02974; 2015-12-31, nr. 2015-21160.
22. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010 m. kovo 29 d. įsakymas Nr. D1-248 „Dėl VP3-3.2-AM-01-V priemonės „Atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas“ veiklos „Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų infrastruktūros plėtra – biologiška skaidžių atliekų tvarkymo ir antrinių žaliavų surinkimo infrastruktūros sukūrimas“ projektų finansavimo sąlygų aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 45-2184.
23. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. rugsėjo 7 d. įsakymas Nr. 1P-90 „Dėl Išankstinio ginčų nagrinėjimo Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 109-5624.
24. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2012 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. 1R-302 „Dėl Teismo eksperto kvalifikacijos suteikimo ir teismo eksperto kvalifikacijos pažymėjimo išdavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 140-7218.
25. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2014 m. rugpjūčio 26 d. įsakymas Nr. 3D-507 „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014-08-26, nr. 2014-11269.
26. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2014-10-09, nr. 2014-13940.
27. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2016 m. lapkričio 22 d. įsakymas Nr. 1K-415 „Dėl finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymo Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Teisės aktų registras*, 2016-11-25, nr. 2016-27457.

### Specialioji literatūra

28. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.

### Praktinė medžiaga

#### *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai*

29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). *Administracinė jurisprudencija*, 2010, nr. 19, p. 452–535.
30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (II dalis). *Administracinė jurisprudencija*, 2010, nr. 20, p. 540–611.
31. 2002 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>4</sup>-172/2002. *Administracinių teismų praktika*, 2002, nr. 3, p. 184–194.
32. 2005 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A4-1827/2005. *Administracinių teismų praktika*, 2005, nr. 8, p. 120–125.
33. 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>442</sup>-609/2009. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I dalis). *Administracinė jurisprudencija*, 2009, nr. 19, p. 512.
34. 2013 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-995/2013. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apibendrinimas, taikant sveikatos apsaugą reglamentuojančias teisės normas. *Administracinė jurisprudencija*, 2016, nr. 32, p. 483.
35. 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1512-556/2015. *Administracinė jurisprudencija*, 2015, nr. 29, p. 373–405.
36. 2005 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>10</sup>-364/2005.
37. 2005 m. rugsėjo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>10</sup>-270/2005.
38. 2006 m. gegužės 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>15</sup>-1006/2006.
39. 2006 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>5</sup>-434/2006.

40. 2007 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje AS<sup>8</sup>-424/2007.
41. 2007 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>8</sup>-486/2007.
42. 2007 m. spalio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>5</sup>-477/2007.
43. 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-633/2008.
44. 2008 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>525</sup>-736-08.
45. 2008 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-502/2008.
46. 2008 m. spalio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1637/2008.
47. 2008 m. spalio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>261</sup>-1429/2008.
48. 2008 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>63</sup>-2042/2008.
49. 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>442</sup>-83/2009.
50. 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>525</sup>-62/2009.
51. 2009 m. birželio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-389/2009.
52. 2009 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>143</sup>-440/2009.
53. 2009 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-778/2009.
54. 2010 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje A<sup>143</sup>-191/2010.
55. 2010 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>858</sup>-209/2010.
56. 2010 m. birželio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-442-840/2010.
57. 2010 m. spalio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-556-1180/2010.
58. 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>146</sup>-816/2011.
59. 2012 m. sausio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-54/2012.
60. 2012 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>858</sup>-128/2012.
61. 2012 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1560/2012.
62. 2012 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>442</sup>-1772/2012.
63. 2012 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>822</sup>-530/2012.
64. 2012 m. rugpjūčio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>146</sup>-489-12.
65. 2012 m. rugsėjo 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>438</sup>-2398/2012.
66. 2012 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261</sup>-778/2012.
67. 2013 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup>-2399/2012.
68. 2013 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>438</sup>-144/2013.
69. 2013 m. sausio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>602</sup>-62/2013.
70. 2013 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261</sup>-475/2013.
71. 2014 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>261</sup>-10/2014.
72. 2014 m. vasario 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-298/2014.
73. 2014 m. liepos 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-1000/2014.
74. 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>143</sup>-652/2014.
75. 2014 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>858</sup>-1927/2014.
76. 2015 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2087-146/2015.
77. 2016 m. sausio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1629-502/2015.
78. 2016 m. vasario 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-108-520/2016.
79. 2016 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-495-146/2016.
80. 2016 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-488-575/2016.
81. 2016 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-796-146/2016.
82. 2016 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-873-556/2016.
83. 2016 m. birželio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-708-822/2016.
84. 2016 m. liepos 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-504-502/2016.
85. 2016 m. rugsėjo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2516-624/2016.
86. 2016 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-425-525/2016.
87. 2016 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P-67-556/2016.
88. 2016 m. gruodžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-672-146/2016.
89. 2016 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1149-602/2016.

90. 2017 m. sausio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-26-146/2017.
91. 2017 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-222-662/2017.
92. 2017 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-254-438/2017.
93. 2017 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-396-261/2017.
94. 2017 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-502-552/2017.

#### ***Kitų teismų ir ikiteisminių institucijų praktika***

95. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2009 m. rugsėjo 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2206-624/2009.
96. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2010 m. vasario 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-1126-208/2010.
97. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2013 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1246-189/2013.
98. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2013 m. kovo 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1082-580/2013.
99. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2015 m. sausio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-6624-142/2015.
100. Klaipėdos apygardos administracinis teismas. 2015 m. gegužės 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-873-162/2015.
101. Kauno apygardos administracinis teismas. 2016 m. spalio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-3380-428/2016.
102. Vilniaus apygardos administracinis teismas. 2017 m. vasario 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-1732-473/2017.
103. Seimo kontrolierius. 2007 m. gruodžio 22 d. pažyma Nr. 4D-2007/2-622.
104. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2009 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje Nr. 2009/04-4R-106.
105. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2010 m. birželio 14 d. sprendimas Nr. 3R-114(2010/05-4R-144).
106. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2011 m. spalio 21 d. sprendimas Nr. 3R-270(AG-235/03-2011).
107. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimas byloje Nr. AG-242/01-2011.
108. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2014 m. kovo 14 d. sprendimas Nr. 3R-104(AG-77/02-2014).
109. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2016 m. balandžio 4 d. sprendimas byloje Nr. AG-95/03-2016.
110. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2016 m. balandžio 27 d. sprendimas byloje Nr. 3R-178(AG-106/03-2016).
111. Vyriausioji administracinių ginčų komisija. 2016 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje Nr. AG-270/03-2016.

### **Pre-Trial Resolution of Administrative Disputes in Lithuania: the Problematics of Legal Interpretation**

**Laura Paškevičienė**  
(Vilnius University)

#### **S u m m a r y**

In Lithuania the regulation of administrative dispute resolution out-of court, challenging legality of administrative acts is rather complex and consists of some general statute provisions, but mostly – of special legislation in separate fields of administrative law.

In previous article having examined that in the provisions of general laws the legal characteristics of the pre-trial administrative dispute resolution are described especially concisely, when the specific legal provisions also lack clearness, and in majority do not refer to the general categories of the pre-trial dispute resolution or administrative procedures, now the author continuously seeks to investigate the role of court jurisprudence in interpreting general and special provisions of the pre-trial administrative dispute resolution. The article firstly concentrates on the very essence and restrictive nature of the pre-trial dispute resolution provisions. They overall imply various conditions to the possibilities of legal defense in its inner system and to the access to court. The author stresses the need and importance of some established legal interpretation rules, diminishing these effects. The article subsequently covers the analysis of the consistency of the application of those legal interpretation rules and of adequacy of other legal arguments in the qualification of binding and not-binding (facultative) pre-trial administrative dispute resolution procedures, when interpreting special legislation in connection with general legal provisions. Researching the court jurisprudence in the afore mentioned aspects, the author

aims to assess the influence of it to the formation of the pre-trial administrative dispute resolution as a legal institute, and to the implementation of the effective legal protection of persons' rights under the pre-trial means.

The author comes to conclusions, that the jurisprudential qualification of the pre-trial administrative dispute resolution in Lithuania is rather formalistic, based on the criteria of its legal establishment in the statute, and even in sub-statutory legislation. The legal argumentation in court decisions on this matter is pretty concise, mostly directly pointing to the special legislation norms on dispute resolution and does not comprise any of more comprehensive evaluation arguments on the nature of it. Due to the restrictions of the analogy of the law in public law sphere, it is not possible to impose any other procedural standards on the pre-trial dispute resolution in administrative institutions, except the principle of good administration. Therefor the case law mostly performs no added value to the filling of the deficiency of qualitative criteria of the pre-trial dispute resolution in general and special regulation. The main legal interpretation rules, that the regulation of the mentioned dispute resolution must be established by statute and be based on strict interpretation of its provisions, are not consistently applied. In practice the courts widely interpret the not-binding kind of the pre-trial administrative dispute resolution. This judicial practice triggered the effect that the vast number of administrative institutions, even established by sub-statutory legislation are considered as the pre-trial administrative dispute resolution institutions. The dispute resolution performed by administrative bodies is judicially assessed as a legal priority to the dispute resolution in administrative disputes commissions, or it is legitimized as a parallel pre-trial resolution way, though the latter interpretation contradicts to the relevant provisions of the Law on Administrative Proceedings and Law on Administrative Disputes Commissions. In this scope the court jurisprudence does not provide the sufficient level of clearness and unambiguousness to the nature, the means and the legal guaranties of defense of persons rights in the pre-trial procedures and does not contribute to overall formation of clear conception of the pre-trial administrative dispute resolution. The pre-trial procedures in their legal effects restrains the person's rights and possibilities of defense and the right to court far more than voluntary use of a dispute resolution in common administrative procedures. Therefor the extensive legal interpretation of the provisions of special legislation is to be avoided. The provisions of special regulation on out-of-court dispute resolution, directly addressing the norms of the Law on Public Administration on administrative procedure, ought to be interpreted as establishing dispute resolution in common administrative procedures under that Law, except when unanimously applying afore mentioned legal interpretation rules it can be assuredly reasoned otherwise.

The author finally gives some additional prospective insights on the researched theme in the whole cycle of articles, stressing the need of improvement of legal regulation in order to clearly describe the concept of the pre-trial administrative dispute resolution and to base it on one or few clear sets of procedural standards, and emphasizing the demand of further scientific investigation in this area. The author welcomes some adopted improvements, referring to the terms of applying to court after the administrative and the pre-trial procedures, but further proposes, that until the essential improvements of legal regulation of the latter dispute resolution, some remaining jurisprudential restrictions on the persons right to access to court which demand to follow the not-binding pre-trial procedure even in case of its inefficiency, should be waived.