



AR IKITEISMINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO TVARKOS REGULIAVIMAS POJSTATYMINIAIS TEISĖS AKTAIS ATITINKA TEISINIO APIBRĖŽTUMO PRINCIPĄ?

Mindaugas Jakutavičius¹

DOI: <https://doi.org/10.7220/2029-4239.28.4>

SANTRAUKA

Konstitucijoje yra įtvirtinta, kad asmuo gali kreiptis į teismą, kai jo teisės yra pažeistos. Demokratinėse valstybėse didėjant teismuose nagrinėjamų bylų skaičiui, dėl ilgo teismo proceso asmuo ne visuomet gali laiku apginti savo pažeistas teises. Tai yra ypač aktualu, kada vyksta ginčai tarp asmens ir valstybės institucijų dėl institucijų priimtų sprendimų asmens atžvilgiu. Dėl to Europos Sąjungos (toliau – ES) lygmeniu buvo priimtos rekomendacijos, kuriomis siekiama skatinti ES valstybėse narėse tarp asmens ir valstybinės institucijos kylančius ginčus spręsti ikiteisminiu keliu nacionalinėje teisėje. Ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas yra paprastesnis ir efektyvesnis. Tokių ikiteisminių ginčų nagrinėjimui labiausiai tinkamos kvaziteisminės institucijos, kurios Europoje egzistuoja nuo XIX a., o jų paskirtis yra spręsti ikiteisminius administracinius ginčus, taip asmeniui sudarant galimybes greičiau apginti savo pažeistas teises. 1999 m. vykdant reformas Lietuvos administracinėje justicijos sistemoje ir Lietuvoje atsirado išankstinių administracinių ginčų sprendimo galimybių, tačiau nacionaliniu lygmeniu specialiose srityse yra leidžiama spręsti ikiteisminius administracinius ginčus ne tik pagrindinėms ikiteisminius administracinius ginčus sprendžiančioms institucijoms, bet ir kitoms valstybinėms institucijoms. Esant tokiam reglamentavimui, yra sudaromos prielaidos perkelti išankstinių ginčų nagrinėjimo tvarką į poįstatyminius teisės aktus. Todėl toks reglamentavimas gali būti ne visuomet aiškus, apibrėžtas ir suprantamas. Be to, kartais poįstatyminiuose teisės aktuose įtvirtintos teisės normos gali prieštarauti įstatymams.

¹ Autorius yra teisės magistras, Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto absolventas, Lietuva.

REIKŠMINIAI ŽODŽIAI

Ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas, teisinio apibrėžtumo principas, kvaziteisimas.

IVADAS

Vienas iš svarbiausių teisinės valstybės bruožų yra tas, kad asmuo turi teisę kreiptis į teismą, jeigu mano, kad jo teisės yra pažeistos. Ši teisė yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje². Ši teisė yra įtvirtinta ir tarptautiniuose teisės aktuose: 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje³ bei 1966 m. gruodžio 19 d. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 2 straipsnio 3 dalyje⁴. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje yra įtvirtinta, kad asmens byla būtų nagrinėjama per kuo trumpiausią laiką. Vis dėlto šiuo metu valstybė vis daugiau reguliuoja socialinių santykių, todėl nenuostabu, kad kyla vis daugiau ginčų tarp asmens ir valstybės, valdžios, jos administracinių institucijų. Viena iš Lietuvos regionų apygardos administracinių teismų vykdomų funkcijų yra nagrinėti asmens skundus dėl valstybinių subjektų priimtų sprendimų asmens atžvilgiu: 2020-aisiais metais nagrinėtos 10 332⁵ bylos, 2021-ais metais – 10 704⁶, 2022-ais metais – 12 830⁷ bylos. Didelis teisinių bylų nagrinėjimo skaičius administraciniuose teismuose gali neleisti asmeniui apginti teisme savo pažeistų teisių greitai ir efektyviai, atsižvelgiant į tai, kad ir teismo procesai yra sudėtingi bei formalizuoti.

Siekiant pagreitinti ir palengvinti asmeniui apginti savo pažeistas teises prieš valdžios institucijų priimtus sprendimus ar atliktus jų veiksmus, jau Europos Tarybų Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. buvo priimta rekomendacija Nr. Rec (2001) 9 „*Dėl priemonių teisinės gynybos prienamumui palengvinti – alternatyvių ginčų tarp viešo administracijų institucijų privačių asmenų sprendimo priemonių*“⁸. Ši rekomendacija, kuri sustiprino išankstinių

² LR Konstitucija, Žin. (1992, Nr.33–1014), 30 str. 2d.

³ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Žin. (1995, Nr.40–987), 6 str.

⁴ Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Žin. (2002, Nr. 77–3288), 2 str.

⁵ Regionų apygardos administracinis teismas, 2020-ųjų metų veiklos apžvalga, (2021), p.6; <<https://regionu.teismai.lt/data/public/uploads/2021/03/teismo-metu-veiklos-apzvalga.pdf>> [aplankyta 2023-01-15].

⁶ Regionų apygardos administracinis teismas, 2021-ųjų metų veiklos apžvalga, (2022, Kaunas), p.4; <<https://regionu.teismai.lt/data/public/uploads/2022/02/apzvalga-2021-tais..pdf>> [aplankyta 2023-01-15].

⁷ Regionų apygardos administracinis teismas, 2022-ųjų metų veiklos apžvalga, (2023, Kaunas), p.6; <<https://regionu.teismai.lt/data/public/uploads/2023/03/apzvalga-2022-tais..pdf>> [aplankyta 2023-01-15].

⁸ Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 5 d. rekomendacija Nr. Rec (2001) 9; <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59> [aplankyta 2023-01-18].

administracinių ginčų sprendimo pasirinkimą asmeniui, leistų išspręsti kilusius ginčus tarp asmens ir valdžios institucijų Europos Sąjungoje efektyviau. 1999 metais vykdant reformas Lietuvos administracinėje justicijos sistemoje ir Lietuvoje atsirado išankstinių administracinių ginčų sprendimo galimybių. Tačiau išankstiniai administracinių ginčų sprendimai Lietuvoje vis dar susiduria su neapibrėžtumu.

Administracinių ginčų ikiteisminis nagrinėjimas Lietuvoje yra skatinamas kaip asmens teisės į teismą užtikrinimo priemonė ir teisingo administravimo sistemos dalis. Lietuvos teisės sistemoje pagrindinės administracinių ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institucijos yra Lietuvos administracinių ginčų komisija ir Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Mokestinių ginčų komisija), tačiau pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą specialiose viešojo administravimo srityse yra pavesta ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą reguliuoti specialiu teisiniu reguliavimu⁹. Tokia įstatymo nuostata leidžia tam tikrose viešojo administravimo srityse ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo tvarką nustatyti ne tik įstatymais, bet ir poįstatyminiais teisės aktais. Remiantis teisės mokslininkų Lauros Paškevičienės ir Dainiaus Raižio nuomone, *ikiteisminių administracinių ginčų institucijos, jų statusas, funkcijos turi būti nustatytos tik įstatymu, o ne poįstatyminiais teisės aktais*¹⁰. Dėl to ikiteisminių administracinių ginčų tvarkos nustatymas poįstatyminiais teisės aktais gali prieštarauti teisinio apibrėžtumo principui.

ES ir nacionalinėje teisėje yra siekiama, kad kilusius administracinius ginčus tarp asmens ir valstybinės (valstybinės administracinės) įstaigos būtų sprendžiami greitai ir efektyviai. Įstatymuose yra įtvirtintas ikiteisminis administracinių ginčų sprendimas, tačiau nacionaliniu lygmeniu specialiose srityse ikiteisminius administracinius ginčus yra leidžiama spręsti ne tik pagrindinėms ikiteisminius administracinius ginčus sprendžiančioms institucijoms, bet ir kitoms valstybinėms institucijoms. Šių institucijų ikiteisminį administracinių ginčų sprendimą dažniausiai yra reglamentuoja poįstatyminiai teisės aktai. Toks reglamentavimas ne visuomet gali būti aiškus, tikslus ir užtikrinti asmens teisinę apsaugą.

Straipsnyje siekiama atskleisti, ar ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos reguliavimas poįstatyminiais teisės aktais Lietuvoje atitinka teisinio apibrėžtumo principą.

TEISINIO APIBRĖŽTUMO PRINCIPO SAMPRATA

Lietuva yra ES narė, todėl nacionalinėje teisėje vadovaujamosi ne tik nacionaliniais teisės aktais, bet pagal reguliuojamas sritis vadovaujamosi ir ES teisės aktais bei ES taikomais teisės principais. Gali kilti klausimas, ar visuomet nacionalinėje teisėje įvardijamas teisės principas turi tą pačią reikšmę ir ES teisėje. Gali atsitikti, kad principo turinys identiškas, tačiau principai nacionalinėje teisėje ir ES gali būti skirtingai įvardijami. Nagrinėsime teisės principą, kuris, anot Hans Gribnau, yra labai svarbus administracinėje teisėje ir reikalauja pagarbos, pripažinimo gerbti įgytas teises, *draudžia taikyti įstatymus atbuline data ar pernelyg dažnai*

⁹ LR administracinių bylų teisenos įstatymas (1999-01-14, VIII-1029), 27 str. 4 d.

¹⁰ Lina Paškevičienė, „Išankstinio administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: idėjiniai ir vertybiniai pagrindai“, *Teisė*, (2018 Nr. (108)); Dainius Raižys, „Skundų nagrinėjimo administracinių ginčų komisijoje proceso teisinio reguliavimo problemos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys*, (2012 (8)).

keisti teisės aktus, taip pat reikalauja, kad teisės aktai būtų aiškūs ir užtikrintų žmogaus teises¹¹. Lietuvos nacionalinėje teisėje įvardijami trys principai, kurie savo turiniu kalba apie pripažinimą gerbti įgytas teises, teisės aktai turi būti aiškūs, įstatymai negali būti dažnai keičiami, negali būti taikomi atbuline data – tai yra teisinio apibrėžtumo, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principai. Tačiau, nagrinėjant ES teisės mokslinius straipsnius, pastebėtina, kad ES teisės moksle ir ES teismų praktikoje įvardijamas vienas teisės principas, kuris nacionalinėje teisėje apibrėžiamas kaip teisinio apibrėžtumo, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principai. Taigi nacionalinėje teisėje apibrėžiami teisinio apibrėžtumo, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principai nagrinėjamuose teisės moksliniuose straipsniuose, ES teisės moksle ir ES teismų praktikoje įvardijami kaip vienas teisės principas.

Teisės teoriją ir teisinį argumentavimą nagrinėjantis lietuvių mokslininkas B. Johanas savo straipsnyje kalba apie teisinio apibrėžtumo principą¹², kurį aprašo remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo byla „Sypchenko v Rusija“, kaip pats Europos Žmogaus Teisių Teismas savo sprendime¹³ šioje byloje teisės principą įvardija angliškai – „*legal certainty*“. Taigi nagrinėsime, kaip anksčiau minėti principai suprantami ES teisės moksle ir nacionalinėje teisėje, siekdami išsiaiškinti, ar ES teisėje taikomas vienas principas yra tapatus nacionalinėje teisėje trims įvardijamiems teisės principams. Nagrinėsime, koks ES teisėje yra principas „*legal certainty*“, koks jo turinys ir kaip nacionalinėje teisėje taikomi teisinio apibrėžimo, teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principai – ar visi šie principai, ar tik kažkuris vienas iš jų atitinka ES teisės principą angliškai įvardijamą kaip *legal certainty*. Pirmiausia išanaluosime, kaip principas „*legal certainty*“ suprantamas ES teisėje.

Angliškas žodis *certainty* turi plačią reikšmę ir gali reikšti – *apibrėžtas, abejonių nebuvimas, tikslus, tikras, nustatytas, aiškiai žinomas*¹⁴. Žodžiai *apibrėžtumas, tikslumas, tikrumas* ar *nustatytas* yra labai svarbūs teisėje ir jie yra vartojami norint nustatyti taisykles, normas. Taisyklės užima svarbią vietą individo gyvenime, nes jos reikalingos apibrėžtumui¹⁵. Teisėje yra labai svarbus teisinio apibrėžimo principas, kurio turinys pirmą kartą buvo paminėtas romėnų teisės šaltinyje – XII lentelių įstatymuose¹⁶. Jau nuo ankstyvų laikų šio principo buvo laikomasi kalbant apie valdžios institucijų ir asmens santykius, nes šio principo tikslas, kad valdžios institucijos nepiktinaudžiautų savo galia prieš asmenis. Šiam principui svarbiausiu laikotarpiu yra laikomas XVII amžius, kai žmogaus protas tampa „nauja dievybe“ ir paplinta įsitikinimas, kad racionalus priešasčių žinojimas ilgainiui žmogui leis numatyti visas pasekmes ir būsimus įvykius, todėl apibrėžtumas tampa labai svarbus ir būtinas¹⁷. Teisinio

¹¹ Hans Gribnau, „Legal Certainty: A Matter of Principle“, *Tilburg law school legal studies research paper series* (2014, Vol. 12), p. 75.

¹² Baltrimas Johanas, „Dėl civilinio proceso kodekso 368 straipsnio 2 dalies pakeitimo“, *Teisės aktualijos* (2014, Nr.2 (5)), p. 10.

¹³ Byla 38368/04 Sypchenko v Russia [2007-03-01] EŽTT, p. 25.

¹⁴ Joseph Nolan, Jacqueline Nolan-Haley, *Black's Law dictionary* (ST. Paul, Minn, West Publishing, 1990), p. 225.

¹⁵ Hans Gribnau, „Legal Certainty: A Matter of Principle“, *Tilburg law school legal studies research paper series* (2014, Vol. 12), p. 71.

¹⁶ Stasys Vėlyvis, „Marius Jonaitis, XII Lentelių įstatymai: bendrųjų šiuolaikinės teisės principų pradmenys“, *Jurisprudencija* (2007, Nr. 11(101)), p. 33.

¹⁷ Van Meerbeeck, Jérémie, „The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust“, *European Law Review* (Vol. 41), p. 277.

apibrėžtumo principas iki šių dienų yra vienas iš svarbiausių teisės principų ne tik nacionalinėje, bet ir ES bei tarptautinėje teisėje ir yra vienas iš pamatinių dalykų, užtikrinančių teisinę valstybę bei teisės viešpatavimą. Šis principas reikalauja, kad priimti teisės aktai būtų aiškūs, pačios teisės normos negali būti dviprasmiškos ir netikslios, be to, priimti įstatymai turi būti stabilūs, nes *dažnai besikeičiantys įstatymai sukuria individui neapibrėžtumo ir nesaugumo jausmą, todėl šis principas užtikrina stabilumą*¹⁸. Teisės moksle šis principas yra platus ir apima tokią aspektą, kad įstatymas negali galioti atgręžtine data¹⁹. Kai kurie užsienio šalių teisės mokslininkai šiam principui priskiria ir suprantamos kalbos reikalavimą bei procesinių terminų reikalavimą, t. y. terminai turi būti aiškūs ir nedviprasmiški²⁰.

Analizuojant užsienio šalių teisinę mokslinę literatūrą, nekyla abejonių dėl teisinio apibrėžtumo principo supratimo ir interpretavimo, tačiau analizuojant, kaip teisinio apibrėžimo principas suprantamas Lietuvos teisės moksle, iškyta abejonių, ar nacionalinėje teisėje šį principą suprantame tapačiai, kaip šis teisinio apibrėžimo principas pateikiamas užsienio šalių teisės moksle. Nagrinėjant Lietuvos teisės mokslo ir teisės taikymo pavyzdžius, galima rasti, kad teisinio apibrėžimo principas tapatinamas su teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principais. Be to, analizuojant ir ieškant šių teisės principų aprašymų, reikia pastebėti, kad Lietuvoje ne per daugiausia mokslo šaltinių, skirtų teisinio apibrėžtumo principui, o daugiausia mokslinės literatūros, susijusios su teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principais, todėl bus analizuojama, kaip visi šie trys teisės principai suprantami Lietuvos teisės moksle, taip pat jie bus lyginami. Teisinio apibrėžtumo principas yra platus ir jį sudaro šie elementai²¹:

- pagarba įgytomis teisėms, kurias reikia pripažinti ir gerbti;
- draudžiama taikyti įstatymus atgręžtine tvarka;
- galiojantys įstatymai neturi keistis dažnai;
- teisės aktai turi būti suprantami;
- senaties termino taikymo reikalavimas.

Šis principas apima labai platų spektrą teisinių dalykų ir iš šio principo gali būti kildinami kiti teisės principai. Kadangi teisinio apibrėžtumo principo viena iš sudedamųjų dalių yra draudimas pernelyg dažnai keisti įstatymus, nes taip asmuo įgauna saugumo garantiją, kad teisiniai reglamentai nesikeis dažnai ir kardinaliai²², todėl galima laikyti, kad šis principas turi užtikrinti ir teisinį saugumą. Remiantis šiuo principu, teisės subjektai yra įpareigoti domėtis galiojančiais teisės aktais, valstybinės institucijos privalo sudaryti sąlygas, kad asmenys galėtų ne tik susipažinti su teisės normomis, bet šios normos turi būti aiškios ir suprantamos²³. Iš suprantamumo išplaukia, kad teisės normos turi būti suprantamos tokiam teisės subjektui, kuris geba protingai mąstyti ir vertinti.

¹⁸ Hans Gribnau, „Legal Certainty: A Matter of Principle“, *Tilburg law school legal studies research papier series* (2014 (12), p. 75.

¹⁹ Hans Gribnau, „Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study“, *Ultralawreview* (2013, Vol. 9), p. 53.

²⁰ Juha Raitio, „Legal Certainty, Non-Retroactivity and Periods of Limitation in EU Law“, *Legisprudence* (2008, Vol. 2), p. 3.

²¹ Vitalija Skėruvienė, *Civilinė teisė* (Kaunas, 2018), p. 8.

²² Stasys Vėlyvis, Marius Jonaitis, „XII Lentelių įstatymai: bendrųjų šiuolaikinės teisės principų pradmenys“, *Jurisprudencija* (2007, Nr. 11(101), p. 35.

²³ Algirdas Sirvydis, *Administracinės teisės principų praktinio taikymo aspektai* (Utena, 2010), p. 107.

Principas turi apsaugoti teisės subjektus, kad stipresnioji pusė, šiuo atveju valstybė ar valstybinės institucijos, nepiktnaudžiautų teise ir būtų užtikrinamas teisinis saugumas. Leidimas ir užtikrinimas susipažinti su teisės aktais leidžia ne tik neapriboti subjekto teisės, bet ir skatina teisinę kūrybą²⁴. Dėl to šis principas skatina ir teisinį tikrumą. Tai suponuoja, kad teisinio apibrėžtumo principas apima nuostatą, jog teisė turi būti tikra ir jos tikslas – apsaugoti teisės subjektą. Kai yra tikslas apsaugoti teisės subjektą, nacionalinėje teisėje remiamasi teisinio saugumo principu. Šio principo paskirtis yra teisės aktai ir normos, kurie turi būti aiškūs, tikslūs, paskelbti nustatyta tvarka, o *asmenys turi turėti galimybę susipažinti su teisės aktais ir jų negalima taikyti atgal*²⁵. Teisinio saugumo principas turi garantuoti, kad valstybė užtikrintų stabilumą, saugumą bei apibrėžtumą teisėje, apsaugotų teisės subjekto turimas teises ir suteiktų galimybę asmeniui susipažinti su teisės aktais²⁶.

S. Žaltauskaitė-Žalimienė teisinio saugumo principą laiko vienu iš svarbiausių Konstitucijoje įtvirtintų principų, kurio tikslas užtikrinti, kad teisinis reguliavimas būtų tikras ir stabilus, kurio išaiškinimą ji remiasi bendru ES teisinio saugumo principu pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau - ESTT) sprendimo *Nijemeisland*, C170/80, 44 punktą²⁷. Pats teisinio saugumo principas gali turėti tiek formalųjį, tiek materialųjį aspektus. Pagal formalųjį aspektą teisės normos privalo būti aiškios, asmens teisės įtvirtintos suprantama kalba, teismo sprendimai motyvuoti ir vadovaujamasi galiojančiomis normomis, o pagal materialųjį aspektą – teismo sprendimai priimti remiantis faktais, argumentuoti ir priimti tam tikru metu²⁸. Tačiau skaitant anglų kalba parašytą ESTT sprendimo *Nijemeisland*, C170/80, 44 punktą, kuriuo remiasi S. Žaltauskaitė-Žalimienė, teisinis principas yra įvardytas kaip *legal certainty*²⁹. Taigi lietuvių teisės mokslininkai anglų kalba vadinamą teisės principą *legal certainty* vadina skirtingai – teisinio apibrėžtumo principu arba teisinio saugumo principu, nors analizuojant skirtingai lietuvių teisės moksle vadinamus principus, jų turinys ir tikslai yra tapatūs.

Teisinio saugumo principas nacionalinėje teisėje yra tapatinamas su teisinio tikrumo principu, todėl svarbu išanalizuoti, kaip šis principas aiškinamas Lietuvos teisės moksle. Teisės mokslininkų suprantamas teisinio tikrumo principas turi užtikrinti, kad teisės aktai ir teisės normos būtų priimti ir paskelbti pagal procedūras, jie turi būti aiškūs, suprantami ir prieinami teisės subjektams³⁰. Teisinio tikrumo principas atsiranda tada, kai yra užtikrinama, kad teisės aktai būtų teisėti, galiojantys ir jų laikymąsi privalo užtikrinti valstybė. Teisinis tikrumas

²⁴ Algimantas Dziegoraitis, „Įstatymų karas“, *Justitia* (1998, Nr.2), p. 6.

²⁵ Ramūnas Vanagas, „Teisinis saugumas-efektyvumo indikatorius organizacijos personalo valdyme“, *Societal inovations for Global Growth* (2012, Vol.1), p. 81.

²⁶ Birutė Pranevičienė, Kristina Mikalauskaitė Šostakienė, „Guarantee of principle of legitimate expectations, legal certainty and legal security in the territorial planning process“, *Jurisprudence* (2012, Nr. 19), p. 648.

²⁷ Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, „Nacionalinio teismo vaidmuo įgyvendinat Europos Sąjungos teisę ir teisinio saugumo principo pažeidžiamumas“, *Teisė* (2011, 78), p. 142.

²⁸ Aistė Samulyte-Mamontovė, Europos sąjungos direktyvų veikimas: teisinio saugumo principo užtikrinimo aspektai, Daktaro disertacija (Vilnius, 2016), p. 37.

²⁹ Byla C-170/08 H.J. Nijemeisland v Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit [2009-06-11] EŽTT, p. 44.

³⁰ Ingrida Steponavičienė, The constitutional principle of legal certainty in Lithuania: a few issues of tax legislation, *International Comparative Jurisprudence* (2020, Nr.6), p.33.

atsiranda iš teisinio saugumo³¹. Teisinio tikrumo principas reikalauja, kad teisinis reguliavimas būtų aiškus, prieinamas ir subjektai žinotų reikalavimus³². Teisinio tikrumo principo turinys lietuvių teisės mokslininkų darbuose įvardijamas atskirai, nors turinys vienodas su teisinio apibrėžtumo ir teisinio tikrumo principu. Mokslininkai patys kelia mintį, kad nacionaliniame teisės moksle teisės principai vadinami skirtingai, kai ES teisės moksle šiuos tris principus apima vienas principas – *legal certainty*³³. ES ir nacionalinės teisės moksluose šis principas įvardijamas skirtingai, tačiau jo turinys tapatus, todėl, analizuojant ES teisės mokslo literatūrą ar ESTT sprendimus, gali būti interpretuojama skirtingai. Taigi svarbu suprasti, kaip šie principai taikomi ES teisėje ir nacionalinėje teisėje.

Apibendrinant pažymėtina, kad teisinio apibrėžtumo principas (angl. *legal certainty*) nacionaliniame ir (ar) ES teisės moksle reikalauja, kad teisės aktai turi būti aiškūs, suprantami, prieinami, netaikomi atgręžtine data bei užtikrinantys pastovumą. Šis teisės principas yra svarbus administracinėje teisėje, užtikrinant asmens teises ir jų apsaugą.

TEISINIO APIBRĖŽTUMO PRINCIPO TAIKYMAS NACIONALINĖJE IR EUROPOS SAJUNGOS TEISĖJE

ES įvardijamas kaip *legal certainty* principas Lietuvos teisės mokslininkų yra laikomas teisinio apibrėžtumo, teisinio tikrumo ar teisinio saugumo principu. Išanalizuosime, kaip savo praktikoje šiuos minėtus tris principus taiko Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT).

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – Konstitucija) įtvirtinta, kad galioja tik paskelbti įstatymai³⁴. Tai reiškia, kad paskelbti įstatymai galioja į ateitį ir neturi grįžtamosios galios³⁵. Konstitucijos 7 straipsnio antrojoje dalyje įtvirtintas reikalavimas atitinka teisinio tikrumo, teisinio saugumo ir teisinio apibrėžtumo principus. Šių principų įtvirtinimas Konstitucijoje užtikrina asmens pasitikėjimą valstybe ir teise, yra teisinės valstybės elementai³⁶. Tačiau Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principus išskiria, nors ESTT sprendimų oficialiuose vertimuose iš anglų į lietuvių kalbą vadinamasis *legal certainty* principas verčiamas tiek kaip teisinio saugumo, tiek kaip teisinio tikrumo principas³⁷. Nagrinėjant Konstitucinio Teismo nutarimus, nors ir yra paminėtas teisinio apibrėžtumo principas, tačiau jis nutarimuose minimas kartu su teisinio tikrumo principu³⁸ ir nėra detalizuojamas. Galima išskirti vieną Konstitucinio Teismo nutarimą, kuriame

³¹ Skirmantė Gadkeitytė, „Asmenų teisėtų lūkesčių problema ginant viešąjį interesą“, *Teisinės problemos* (2015, Nr.1(87)), p. 119.

³² Audronė Gedminaitė, Teisėtų lūkesčių apsaugos principas viešojoje teisėje, Daktaro disertacija (Vilnius, 2016), p. 73.

³³ Žr. išnašą 34: Audronė Gedminaitė, p. 74.

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija, Žin. (1992, Nr.33–1014), 7 str. 2 d.

³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. KT208-N17/2020.

³⁶ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartis 2012-06-05 Nr. A602–200/2012.

³⁷ Ingrida Steponavičienė, „The constitutional principle of legal certainty in Lithuania: a few issues of tax legislation“, *International Comparative Jurisprudence* (2020, Nr.6), p. 30.

³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 2020-06-05. Nr.103-N7/2020.

traktuojama, kad tuomet, kai nėra teisinio apibrėžtumo, kyla grėsmė teisiniam tikrumui ir saugumui³⁹. Remiantis šiuo nutarimu, galima teigti, kad po teisinio apibrėžtumo sąvoka pasislepia teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose pasisako apie teisinio apibrėžtumo ir teisinio saugumo principus kartu, ir *tai yra vieni pagrindinių teisinės valstybės principų*⁴⁰.

Teisinio tikrumo principas Konstitucinio Teismo yra siejamas su tuo, kad teisinių santykių subjektai būtų tikri dėl savo teisinės padėties⁴¹. Teisinis reguliavimas turi būti aiškus, darnus, teisės normos negali būti dviprasmiškos, turi būti užtikrinamas teisės sistemos nuoseklumas, teisės aktuose neturi būti nuostatų, kurios vienu metu skirtingai reguliuotų tuos pačius visuomeninius santykius⁴². Teisinio saugumo principo tikslas Konstitucinio Teismo yra laikomas valstybės pareiga užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių subjektų teises, teisės normos tikslios, teisės norminiai aktai paskelbti nustatyta tvarka, o teisės subjektai privalo turėti galimybę susipažinti su paskelbtais teisės aktais⁴³. Be to, teisinis reguliavimas turi būti toks, kad nepažeistų asmens teisių ir laisvių, reguliavimas turi būti veiksmingas, o ne formalus⁴⁴. Tiek teisinio tikrumo, tiek teisinio saugumo principai, remiantis Konstitucinio Teismo nutartimis, turi užtikrinti, kad teisinis reguliavimas būtų aiškus, tikslus ir užtikrintų žmogaus teises.

Konstitucinis Teismas šiuos principus atskiria ar mažiau pasisako dėl jų taikymo atskirai, o, analizuojant LVAT formuojamą praktiką dėl šių trijų teisės principų, galima matyti didesnę neaiškumą. LVAT nuo 2004 m. birželio mėnesio iki 2022 m. gruodžio 31 dienos teisinio apibrėžtumo principu rėmėsi 152 teismo bylose. LVAT šį teisės principą laiko vienu iš esminių teisės viršenybių principų ir, LVAT iš esmės išsprendus administracinius ginčus, sprendimas neturėtų būti kvestionuojamas, taip išlaikant teisinių santykių stabilumą⁴⁵. Remiantis LVAT jurisprudencija, teisinio apibrėžtumo principas užtikrina teisinių santykių stabilumą ir siekia ne tik to, kad priimtas teismo sprendimas nebūtų kvestionuojamas, bet ir kad *teisės subjektas būtų tikras, jog pasikeitęs įstatymas ateityje neturės grįžtamosios galios (lot. lex retro non agit)*⁴⁶. LVAT teisminėje praktikoje šį principą išplečia ir teigia, kad laikantis teisinio apibrėžtumo principo, valdžios institucijos turi atlikti tik joms pavestas funkcijas, kurios nustatytos įstatymu⁴⁷. Taigi, vadovaujantis LVAT praktika, šis teisės principas reiškia tai, kad teismo sprendimas yra teisėtas ir negali būti kvestionuojamas, teisės aktai negali turėti grįžtamojo ryšio, o valdžios institucijos turi veikti pagal savo įgaliojimų ribas, nustatytas įstatymu.

³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 2015-09-29 Nr. 26-N15/2015.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 2002-11-25 Nr.49/2000.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 1999-03-04 Nr.24/98.

⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai 2003-05-30 Nr. 21/2003, 2004-12-13 Nr.51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03, 2013-02-15 Nr. Nr.28/2009.

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 2001-07-12 Nr.13/2000-14/2000-20/2000.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas 2018-05-04 Nr. KT10-N6/2018.

⁴⁵ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2022-12-22 Nr. P-93-492/2022, 2014-04-08 Nr. A492-768/2014.

⁴⁶ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2021-02-24 Nr. eA-756-624/2021, 2017-01-05 Nr. A-2250-492/2016.

⁴⁷ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2013-11-27 Nr. A556-2400/2013, 2011-07-22 Nr. AS525-673/2011, 2004-05-27 Nr. A6-468-04.

LVAT savo jurisprudencijoje principu, kuris užtikrina santykių stabilumą, laiko ir teisinio saugumo principą. Teisės subjektas turi veikti pagal jam nustatytą kompetenciją, kuri yra įtvirtinta įstatymuose⁴⁸. LVAT nuo 2004 m. liepos mėnesio iki 2022 m. gruodžio mėnesio nutarimuose teisinio saugumo principą mini ir juo remiasi 109 bylose, tačiau teisinio saugumo principui priskiria ir tai, kad teismo sprendimo priėmimas yra išsprendžiamas kartą ir negali būti kvestionuojamas⁴⁹, bet ir priimti teisės aktai negali turėti grįžtamojo ryšio⁵⁰. Pažymėtina, kad LVAT savo praktikoje skirtingai įvardija teisės principus, bet teisinio apibrėžtumo ir teisinio saugumo principų turinį apibūdina tapačiai.

LVAT savo nutarimuose vadovaujasi ir teisinio tikrumo principu, kuris taip pat yra vienas iš teisinės valstybės principų, kaip ir teisinio saugumo ar teisinio apibrėžtumo principai. Teisinio tikrumo principą laikotarpiu nuo 2004 m. liepos mėnesio iki 2022 m. gruodžio mėnesio LVAT minėjo 106 bylose. LVAT teisminėje praktikoje akcentavo, kad, vadovaujantis šiuo teisės principu, negali būti reikalaujama kvestionuoti klausimų, kuriuos teismas išsprendė galutinai⁵¹. LVAT teisės tikrumo principą išplečia ir nurodo, kad teisės subjektas turi suprasti savo teises ir pareigas, teisės aktai privalo būti aiškūs bei stabilūs⁵². LVAT vienoje iš savo nutarčių pateikia poziciją, kad, teismams galutinai išsprendus ginčą, jis neturi būti kvestionuojamas, ir laiko tai teisinio apibrėžtumo principu, o toliau toje pačioje nutartyje tai įvardija kaip teisinio tikrumo principą⁵³. Taigi LVAT formuojamoje teisminėje praktikoje principo turinį, kurio tikslas užtikrinti teisės aktų stabilumą, jų įtvirtinimą įstatymuose bei teisės subjektų galimybę suprasti savo teises ir tai įtvirtinta įstatymuose, skirtingose savo nutartyse įvardija skirtingai – kaip teisinio apibrėžtumo principą, teisinio saugumo principą ir teisinio tikrumo principą.

Teisinio apibrėžtumo, teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principai ES teisėje yra laikomi vienu principu, angl. *legal certainty*. Šis principas yra vienas iš svarbiausių teisės principų ES teisėje ir ESTT akcentuoja, kad šis principas turi užtikrinti, jog teisės normos būtų aiškios, tikslios, nuspėjamos ir turi užtikrinti stabilumą teisėje⁵⁴. ESTT šį principą laiko pagrindiniu principu, kuriuo vadovaujasi priimdamas savo sprendimus, ir jis yra privalomas visoms ES šalims narėms⁵⁵. ESTT jurisprudencijoje šis principas išskiriamas kaip reikalaujantis, jog teisės normos būtų aiškios, tikslios⁵⁶ ir priimti teisės aktai negali galioti

⁴⁸ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2022-12-07 Nr. P-99-556/2022, 2021-10-06 Nr. AS-576-502/2021.

⁴⁹ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2016-05-18 Nr. P-42-146/2016, 2017-06-08 Nr. P-34-822/2017.

⁵⁰ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartis 2016-09-28 Nr. P-72-552/2016.

⁵¹ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2022-10-26 Nr. eP-65-525/2022, 2022-12-14 Nr. P-90-463/2022.

⁵² Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartys 2005-02-17 Nr. A14-192-05, 2013-10-08 Nr. A858-141/2013, 2015-02-27 Nr. eA-616-858/2015.

⁵³ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartis 2013-01-21 Nr. A502-801/2013.

⁵⁴ Van Meerbeeck, Jérémie, „The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust“, *European Law Review* (2016, Vol. 41), p. 275.

⁵⁵ James Maxeiner, „Legal Certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy“, *Tulane Journal of International and Comparative Law* (2007, Vol. 15(2)), p. 545.

⁵⁶ Byla C-201/08, Plantanol GmbH & Co KG v Hauptzollamt Darmstadt [2009], ECR I-8343.

atgręžtine data⁵⁷. ESTT savo sprendimuose, be to, kad teisės normos būtų aiškios, tikslios, yra pažymėjęs tai, kad šis principas turi turėti nuspėjamąjį poveikį⁵⁸ ir kad asmuo savo teisėmis galėtų remtis teismuose⁵⁹. ES šis principas pirmą kartą buvo paminėtas 1961 metais, kai laikantis jo buvo siekiama, kad teisės aktai nebūtų taikomi atgręžtine data,⁶⁰ ir nuo to laiko ESTT daugelyje bylų vadovaujasi šiuo teisės principu.

Apibendrinant galima išskirti šiuos pagrindinius teisinio apibrėžtumo principo bruožus, kuriuos suformavo ESTT praktika⁶¹:

- teisė turi būti aiški, apibrėžta ir nuspėjama;
- teisės aktai negali būti taikomi atgręžtine data;
- teisės aktai turi būti darnūs ir neprieštarauti aukštesniems teisės aktams.

ESTT vadovaujasi vienu teisės principu, kurio turinys apima Konstitucinio Teismo ir LVAT įvardijamus teisinio apibrėžtumo, teisinio tikrumo ar teisinio saugumo principus. Tačiau, pažymėtina, jog svarbiausia ne tai, kaip vadinamas teisės principas, bet jo turinys ir kaip tuo turiniu vadovaujamosi teisminėje praktikoje. Nors nacionalinėje teisėje taikomi trys teisės principai, kurių turinys atitinka vieną teisės principą, taikomą ES teisėje, esminė šio principo paskirtis – užtikrinti asmens pasitikėjimą valstybe ir teise.

IKITEISMINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ PASKIRTIS IR SAMPRATA

Demokratiškos valstybių pagrindinis bruožas yra valdžios pasidalijimas. Valdžia yra padalyta į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę⁶². Valstybė funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą apimančias valstybės institucijas⁶³. Šios institucijos atlieka viešąjį administravimą – valstybės politikos įgyvendinimą⁶⁴. Subjektai, atliekantys viešąjį administravimą, daro didelį poveikį asmenims. Taip susiformuoja santykiai tarp subjekto, vykdančio viešąjį administravimą, ir asmens. Šie santykiai yra reglamentuojami įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų ir taip atsiranda administraciniai teisiniai santykiai. Esant tokiems teisiniams santykiams tarp valstybės institucijos subjekto ir asmens ar asmenų, gali iškilti

⁵⁷ Byla C-154/05, *Kersbergen-Lap v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* [2006] ECR I-6249.

⁵⁸ Byla C-714/20, *Srl v Agenzia delle Dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Venezia* [2022].

⁵⁹ Bylos C-151/12 *Commission v Spain* [2013], C-573/12, *Alands Vindkraft* [2014].

⁶⁰ Bylos C-42 ir 49/59 *SNUPAT v. High Authority* [1961].

⁶¹ Aurelien Portuese, Orla Gough, Joseph Tanega, „The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency“, *European Journal of Law and Economics* (2017, Vol. 44, (1)), p. 131–156.

⁶² Henry William Rawson Wade, „Quasi-Judicial and Its Background“, *Cambridge Law Journal*, (1949, Vol. 10 (2)), p.218.

⁶³ LR Konstitucinis teismas, Oficialioji konstitucinė doktrina Svarbiausios nuostatos 1993–2020 (Vilnius, 2020), p.517.

⁶⁴ Jolanta Juralevičienė, Edita Galvanauskaitė, „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* (2007, Nr. 19), p. 99.

poreikis asmeniui ar asmenims apginti savo pažeistas teises, dėl jo ar jų atžvilgiu priimtų jam ar jiems nepalankių valstybės institucijos sprendimų.

Konstitucijoje yra įtvirtinta, jog asmuo gali kreiptis į teismą, jei jo teisės yra pažeistos⁶⁵. Konstitucijoje yra aiškiai įvardyta, kad asmuo turi teisę kreiptis į teismą, o teismo paskirtis apginti pažeistas asmens teises. Be to, teismų pareiga užtikrinti teisingumą ir neleisti valdžios institucijoms piktnaudžiauti prieš visuomenę. Kadangi Lietuva yra ES narė ir palaiko ryšius su kitomis užsienio šalimis bei organizacijomis, tenka vadovautis ne tik nacionaline teise. Vadovaujantis tarptautiniais, ES teisės aktais, gali kilti interpretacijų skirtingiems subjektams suprantant tam tikras sąvokas. J. Paužaitė-Kulvinskienė moksliniame straipsnyje pažymėjo, kad *veiksmingos teisinės gynybos principas yra laikomas vienu iš bendrų ES teisinės tvarkos principų*⁶⁶. Šis principas yra įtvirtintas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo priėmimo Pagrindinių teisės chartijų 47 straipsnyje⁶⁷. Tačiau šiame straipsnyje, kuriame pabrėžta, kad asmuo gali apginti savo pažeistas teises, vietoje žodžio „teismas“ yra vartojama sąvoka „tribunolas“ (angl. *tribunal*).

Analizuojant kitų šalių teisės mokslininkų straipsnius bei ESTT sprendimus, pastebėtina, kad žodis „teismai“ pakeičiamas angl. *courts* arba kai kuriais atvejais angl. *tribunals*. Todėl gali iškilti klausimų, ar „teismas“ ir *tribunal* reiškia tą patį. Anglų kalbos žodis *court* lietuvių kalboje reiškia valstybinę instituciją, kuri sprendžia teises bylas⁶⁸. Iš anglų kalbos verčiant žodį *tribunal* lietuvių kalboje susiduriame su sąvoka „specialiosios jurisdikcijos teismas“⁶⁹. ESTT viename iš savo sprendimų yra pasisakęs, kad *tribunals* nereikia suprasti kaip „klasikinis teismas“⁷⁰. Užsienio šalių teisės mokslo straipsniuose *tribunals* yra priskiriami administracinei teisei ir jie, kaip atskiras institutas, yra administracinėje teisėje, o šio instituto paskirtis – spręsti ikiteisminius ginčus tarp asmens ir valstybės. Šis institutas bendrojoje teisėje (angl. *common law*) vadinamas „tribunolų institutu“ ir taip pat, kaip ir teismas, gali atlikti administracinių subjektų teisinę kontrolę. Tuo tarpu kontinentinėje teisėje specializuoti administraciniai teismai atlieka teisminę kontrolę.

Kontinentinėje teisėje, kuri vyrauja ES, tribunolų atitikmuo yra kvaziteisminės institucijos. Tarptautinių žodžių žodyne pateikiama „kvazi“ (lot. *quasi* – beveik, tartum) reikšmė – „tariamas, netikras, beveik toks“⁷¹. Kvaziteisminės institucijos, kurios bendrojoje teisėje atitinka *tribunolus*, gali atlikti priešteisminį patikrinimą ir spręsti ginčus, tačiau specialiose

⁶⁵ LR konstitucija, Žin. (1992, Nr.33–1014), 30 str.

⁶⁶ Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Europos teisės įtaka veiksmingos teisminės gynybos principu Lietuvos teisėje“, straipsnis knygoje: Gintaras Švedas vyr. Red., *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai* (Vilnius, 2014), p. 395.

⁶⁷ ES pagrindinių teisių chartija, <<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=GA>>, [aplankyta 2023 01 30].

⁶⁸ Vida Bitinaitė, Diana Snapkauskaitė, *Aiškinamasis Anglų-Lietuvių kalbų teisės ir verslo žodynas* (2013, Vilnius), p. 198.

⁶⁹ Žr. išnašą 70: Vida Bitinaitė, Diana Snapkauskaitė, p. 563.

⁷⁰ Bylos 7819/77 ir 7878/77, John Joseph Campbell and Patrick Fell v UK, [1984].

⁷¹ Valerija Vaitkevičiūtė, *Tarptautinių žodžių žodynas* (Vilnius: Žodynas, 1999), p. 705.

srityse⁷². Vis dėlto kvaziteisminės institucijos (tribunolai), nors joms, kaip ir administraciniams teismams, pavesta spręsti ginčus tarp valdžios institucijos ir asmens, skiriasi nuo teismų tuo, kad jos savo sprendimus grindžia ne dėl aukščiausiuose valstybės teisės aktuose įtvirtintų funkcijų ar įsipareigojimų, bet dėl vykdomos valdžios atliekamos politikos ir tikslingumo ir yra įpareigotos atlikti veiksmus pagal objektyvų standartą ir tai, kas nurodyta įstatymuose⁷³.

Kvaziteisminės institucijos atsirado XIX a., o jų paskirtis buvo efektyvinti administracinių įstaigų teisinę kontrolę ir palengvinti bei efektyviau ir greičiau asmeniui apginti savo pažeistas teises. Šiuolaikinėje administracinėje teisėje kvaziteisminis institutas yra svarbus, nes valstybė vis daugiau reguliuoja socialinių santykių, o iš to kyla vis daugiau ginčų tarp asmens ir valstybinio subjekto. Kvaziteisminės institucijos tikslas yra administracinių ginčų nagrinėjimą padaryti kuo paprastesnį, bet kartu išlaikyti jį nešališką ir užtikrinti teisingą sprendimo priėmimą⁷⁴. Šio instituto užduotis, kaip ir teismo – apginti pažeistas žmogaus teises. Kvaziteisminės institucijos bruožai, remiantis užsienio šalių teisės moksliniais straipsniais, yra šie⁷⁵: ginčus turi spręsti nešališkas teisėjas; šios institucijos specializuojasi tik tam tikrose srityse, kuriose yra santykis tarp valstybės ir asmens; priimti sprendimai yra vykdomi, tačiau juos galima peržiūrėti ir apskųsti teismui; kvaziteisminės institucijos turi būti nepriklausomos – taip užtikrinamas nešališkumas; vykdomas procesas turi būti viešas ir turi vykti žodžiu; kvaziteisminė institucija turi turėti ekspertinės patirties sprendžiant ginčus; priimti kvaziteisminės institucijos sprendimai privalo būti motyvuoti.

Išankstinis ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas, palyginti su teismais, išsiskiria tuo, kad procesas yra greitesnis, nėra taip stipriai formalizuotas, pareiškėjui jis nekainuoja ir jame nėra privalomas atstovavimas⁷⁶. Išankstinius ikiteisminius ginčus nagrinėjanti institucija administraciniuose ginčiuose asmeniui gali padėti lengviau siekti apginti savo teises, nes institucijos sprendimas nėra rekomenduojamo pobūdžio ir jį vykdyti privaloma. Be to, toks sprendimas asmeniui negali užkirsti kelio kreiptis į teismą ir negali būti galutinis⁷⁷. Todėl administracinių ginčų sprendimas ne teismine tvarka neturi konkurencinio pobūdžio su asmens teisių gynimu teisme. Kaip tik kvaziteisminiu institutu siekiama, kad asmens atžvilgiu paprasčiau ir greičiau būtų įvykdytas teisingumas, o teismams suteikta galimybė nagrinėti tik sudėtingas teises bylas. Kvaziteisminės institucijos veikla yra daugialypis reiškinys ir nėra paprastai apibūdinama. Kvaziteisminės institucijas galima skirstyti remiantis

⁷² Mateja Held, „The development of the Administrative Court Systems in Transition Countries and Their Role in Democratic, Economic and Societal Transition“, *Croatian and Comparative Public Administration* (2022, Vol. 22), p. 213.

⁷³ D.M. Gordon, „Administrative Tribunals and the Courts“, *Law Quarterly review* (1933, Vol. 49), p. 107.

⁷⁴ Birutė Pranevičienė, *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), p.78.

⁷⁵ Hilaire Barnett, *Constitutional and administrative law* (Routledge, 2019), p. 663.

⁷⁶ Lionela Gelmanienė, Aistė Jungaitytė, „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (2020 (25), p. 155.

⁷⁷ Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Europos teisės įtaka veiksmingos teisminės gynybos principu Lietuvos teisėje“, straipsnis knygoje: Gintaras Švedas vyr. Red., *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai* (Vilnius:2014), p. 413.

I. Deviatnikovaitė⁷⁸. Dėl identiško kvaziteisminių institucijų skirstymo yra pasisakęs ir LVAT⁷⁹.

Vadovaujantis teisės mokslininkų straipsniuose pateiktomis išvalgomis bei LVAT teismine praktika, kvaziteismines institucijas galime skirstyti pagal šiuos aspektus:

- Kai kvaziteisminės institucijos pagrindinė veikla yra administracinių ginčų sprendimas arba ikiteisminis administracinių ginčų sprendimas yra tik viena iš administracinio subjekto funkcijų.

- Ar sprendžiamas tik tam tikros administracinės kategorijos ikiteisminis ginčas (specializuotas), ar subjektas nagrinėja visus ikiteisminius administracinius ginčus.

- Priimto sprendimo apskundimo galimybė.

- Ar ikiteisminis administracinis ginčų nagrinėjimas privalomas, ar yra tik kaip alternatyva.

- Kvaziteisminės institucijos sudėtis. Ar šioje institucijoje dalyvauja profesionalūs teisininkai, ar tik tam tikros srities specialistai.

Labiausiai paplitęs kvaziteisminių institucijų skirstymas pagal subjektų vykdomas funkcijas – kai kvaziteisminės institucijos pagrindinė veikla yra ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas, ir kitu atveju, kai administracinių ginčų nagrinėjimas ne teisme yra tik vienas iš subjekto vykdomos veiklos⁸⁰. Institucijos, kurios tik viena iš funkcijų yra administracinių ginčų sprendimas, gali kelti abejonių dėl objektyvumo ir nešališkumo priimant sprendimą⁸¹. Kai institucijos tik viena iš funkcijų yra kvaziteisminė, teisės mokslininkų yra vertinama kritiškai ir laikoma, kad tikra kvaziteisminė institucija yra ta, kurios paskirtis – tik ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas⁸².

Todėl nacionalinės teisės moksle ikiteisminio administracinio ginčo nagrinėjimo institutas yra išplečiamas ir gali kelti neaiškumų, ar tokios institucijos visiškai atitinka kvaziteisminės institucijos bruožus, kuriais remiantis užsienio šalių teisės moksliniuose straipsniuose apibūdinama ši institucija, nes kvaziteisminis institutas vakarų valstybių teisės sistemoje egzistuoja jau palyginti seniai⁸³.

⁷⁸ Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė: bendroji dalis* (Vilnius: 2021), p. 611–615.

⁷⁹ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, LVAT praktika, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančios teisės normas, apibendrinimas, I dalis (2010 m., Nr. 19), p.456.

⁸⁰ Birutė Pranevičienė, *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje* (Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003), p. 91.

⁸¹ Arvydas Andriuškevičius, „Alternatyvūs administracinių ginčų nagrinėjimo būdai Lietuvoje: institucinis ir teisinis aspektai“, straipsnis knygoje: Gintaras Švedas vyr. Red., *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisei sistemai* (Vilnius, 2014), p. 382.

⁸² Laura Paškevičienė, „Išankstinių administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos“, *Teisė* (2018, Nr. 108), p. 71.

⁸³ Henry William Rawson Wade, „Quasi-Judicial and Its Background“, *Cambridge Law Journal* (1949, Vol. 10(2)), p. 2.

IKITEISMINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO SISTEMA IR REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE

ES teisinėje sistemoje laikoma, kad valstybinės neteisminės administracinės institucijos gali pagerinti prieigą prie teisingumo vykdymo, teikdamos greitesnius teisių gynimo būdus, tačiau jos neturi uždrausti asmeniui kreiptis į teismą ir tokioms institucijoms turėtų būti teisinė priežiūra⁸⁴. 1981 m. gegužės 4 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimta rekomendacija Nr. R (81) 7, kuri siekė palengvinti teisminę gynybą ir padaryti ją prieinama, nes dėl didelių bylinėjimosi teisme išlaidų ir ilgo teismo proceso atsiranda kliūtis asmeniui į teismą⁸⁵, o veiksmingos teisinės gynybos principas yra laikomas vienu iš bendrų ES teisinės tvarkos principų⁸⁶. Šis principas yra įtvirtintas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo priėmimo Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje⁸⁷. Šiame straipsnyje teismas vadinamas tribunolu, todėl asmuo gali apginti savo pažeistas teises ne tik tikrame teisme, bet ir kvaziteisminėje institucijoje. Teismo sąvoka, įtvirtinta Sutarties dėl Europos Sąjungos Veikimo 267 straipsnyje (anksčiau buvo Europos Bendrijos sutarties 234 straipsnis), apima ne tik teismines, bet ir ikiteismines institucijas. ESTT, nagrinėdamas bylas, suformavo tam tikras sąlygas, kada yra laikoma, kad institucija yra kvaziteisminė – subjektas, nagrinėjantis ikiteisminius administracinius ginčus, yra įkurtas įstatymu, subjektas yra nuolatinis, nepriklausomas, vienintelė subjekto funkcija – ginčų nagrinėjimas, teisės nuostatų taikymas; rungtyniškumo principas užtikrinamas, subjekto priimtas sprendimas yra vykdomas⁸⁸.

Europos Tarybos Ministrų Komitetas 2001 m. priėmė rekomendaciją dėl tarp asmens ir viešojo administravimo subjektų alternatyvių ginčų sprendimų ne teismo tvarka⁸⁹. Šia rekomendacija ES viduje buvo siekiama skatinti administracinių ginčų nagrinėjimą ne teismo tvarka, taip užtikrinant greitesnį, efektyviau sprendžiamą ir reikalaujantį mažiau finansinių išlaidų ginčų nagrinėjimą. Siekiant ES dar labiau įtvirtinti ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą, 2004 m. Europos Ministrų Tarybos priimtoje rekomendacijoje įtvirtinta, kad ES šalies viduje asmuo turi pirma išnaudoti neteismines administracinių ginčų nagrinėjimo priemones, kurios turi būti nustatytos nacionalinės teisės įstatymuose ir vykdyti ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą⁹⁰. Dar kvaziteisminės institucijos svarbumas ir jos teisinis

⁸⁴ Philippe Boillat, Michael O’Flaherty, *Handbook on European law relating to access to justice* (Liuksemburgas: 2016), p. 48.

⁸⁵ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (81) 7 on measures facilitating access to justice, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168050e7e4, > [aplankyta 2022 05-15].

⁸⁶ Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, „Europos teisės įtaka veiksmingos teisminės gynybos principu Lietuvos teisėje“, straipsnis knygoje: Gintaras Švedas vyr. Red., *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai* (Vilnius, 2014), p. 395.

⁸⁷ Europos sąjungos pagrindinių teisių chartija (2016/C 202/02), 47 str.

⁸⁸ Alina Kaczowska, *European Law* (London and New York: Routledge Cavendish, 2009) p. 256.

⁸⁹ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation (2001-09-05, No Rec (2001) 9).

⁹⁰ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation (2004-12-15, No Rec (2004) 20).

svoris buvo įtvirtintas, kai buvo kreiptasi į ESTT dėl galimo prejudicinio klausimo priėmimo, kai ji pateikia valstybės narės teisminei valdžiai nepriklausanti institucija. ESTT sprendime nurodė, kad toks priėmimas negalimas, tačiau, esant tam tikroms išimtims, gali kreiptis ir teisminei valdžiai nepriklausanti institucija: *pirma – kai negalima sprendimo skųsti nacionaliniame teisme, ir antra – kai kvaziteisminė institucija pagal formą ar turinį konstitucine nuostata vykdo teismines funkcijas*⁹¹. Dėl to pagal ES teisę kvaziteisminės institucijos yra prilyginamos tribunolams.

Lietuvoje ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas pradėtas taikyti nuo 1999 m., stiprinamas ir vis labiau taikomas nacionalinėje administracinėje teisėje. Bendra ikiteisminių administracinių ginčų tvarka yra įtvirtinta Lietuvos administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau – ABTĮ)⁹². Ne teismiam administraciniam ginčų nagrinėjimui skirti du straipsniai: išankstinis ginčų nagrinėjimas ne teismo tvarka (26 straipsnis) ir kitas straipsnis – administracinių ginčų komisijos, jų sudarymo ir darbo tvarka (27 straipsnis). Šiame straipsnyje yra įtvirtinta, kad pagrindinis subjektas, nagrinėjantis administracinius ikiteisminius ginčus, yra Administracinių ginčų komisija, tačiau specialiosioms administracinių ginčų kategorijoms kitais įstatymais galima nustatyti ir kitas ikiteismines administracinių ginčų institucijas. Tokia pati nuostata yra įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatyme (toliau LAGKĮ)⁹³. Nors šiuo įstatymu reglamentuojama Administracinių ginčų komisijos, kuri yra laikoma pagrindine institucija nagrinėjant ikiteisminius administracinius ginčus, funkcijos ir veikla, tačiau šiame įstatyme yra įstatymo leidėjo palikta nuostata, kad ir kitos institucijos gali nagrinėti specialių kategorijų ikiteisminius administracinius ginčus. Tiek šiame įstatyme, tiek ABTĮ nėra įvardytos nei administracinės kategorijos, kurių ikiteisminius administracinius ginčus gali nagrinėti kitos institucijos, nei pačios institucijos. Tokia abstrakti nuostata nesuteikia aiškumo, kokios yra konkrečios administracinės kategorijos, kuriose gali būti kitais įstatymais nustatytos kitos institucijos ir neprideda prie šio instituto apibrėžtumo.

Prie aiškios ikiteisminių ginčų nagrinėjimo tvarkos neprideda ir tai, kad Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (toliau – VAĮ) įtvirtinta, jog asmuo gali teikti skundą apie priimtą sprendimą VAĮ nustatyta tvarka tam pačiam subjektui arba „<...aukštesniam pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektui, arba kitų įstatymų, reglamentuojančių ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimą, nustatyta tvarka išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai, arba administraciniam teismui>“⁹⁴. Vadovaujantis VAĮ 15 straipsniu, asmuo gali skųsti priimtą sprendimą tam pačiam subjektui arba aukštesniam pagal pavaldumą subjektui. Tačiau šiuo įstatymu viešojo administravimo subjektai vykdo tik administracinę procedūrą, kuri teismų praktikoje nelaikoma išankstiniu ginčų nagrinėjimu ne teismo tvarka. Skundo nagrinėjimas išankstiniame ginčų nagrinėjimui priskiriamas tuomet, kai ši subjektui priskirta funkcija aiškiai apibrėžta įstatyme kaip išankstinis administracinių ginčų nagrinėjimas ne teisme⁹⁵. Vadinasi Lietuvos įstatymuose

⁹¹ Byla C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten v Kärntner Landesregierung* [2009] ETP I-1152.

⁹² LR Administracinių bylų teisenos įstatymas. (1999-01-14, VIII-1029), IV skyrius.

⁹³ LR Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (1999-01-14, VIII-1031), 1 str.

⁹⁴ LR Viešojo administravimo įstatymas (1999-06-17, VIII-1234), 14 str.

⁹⁵ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartis 2009-10-16 Nr. AS442-609/2009.

įtvirtinta, jog ikiteisminius administracinius ginčus gali spręsti atskiri administraciniai subjektai, kurių veiklą reglamentuoja atskiri įstatymai (ABTĮ, LAGKĮ) ir kurie laikomi kvaziteisminėmis institucijomis. Be to, vadovaujantis VAI 15 straipsniu, gali spręsti ir kiti administraciniai subjektai, bet tuomet kyla klausimas, ar šių administracinių subjektų ikiteisminių ginčų sprendimas yra laikomas administracine procedūra, ar atskiru ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimu.

Vadovaujantis teismine praktika, kai ikiteisminis administracinis ginčo sprendimas ne teismine tvarka yra privalomas, tuomet asmuo negali kreiptis tiesiai į teismą. Pirmiausia asmuo turi kreiptis į instituciją, kuri atsakinga už ikiteisminio administracinio ginčo nagrinėjimą⁹⁶. Įstatymo leidėjas, įtvirtindamas nuostatą, kad kitais įstatymais galima nustatyti kitas ikiteisminius ginčus sprendžiančias institucijas, tiksliai neapibrėždamas, kaip turi būti įtvirtinamas ikiteisminių administracinių ginčų sprendimo reglamentavimas, sudaro galimybę kitais įstatymais formaliai įtvirtinti ikiteisminių ginčų nagrinėjimą specialiose srityse, o visą reglamentavimą perkelti į poįstatyminius teisės aktus, kaip tai padaryta LR muitinės įstatyme⁹⁷. Toks neapibrėžtumas nepriprieša prie aiškaus ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įtvirtinimo teisės aktuose ir sudaro prielaidas ikiteisminių administracinių ginčų tvarką reglamentuoti poįstatyminiais teisės aktais. Tik ar toks ikiteisminių administracinių ginčų tvarkos reglamentavimas neprieštarauja ESTT suformuotiems reikalavimams sprendžiant tokio tipo ginčus institucijoms, kai subjektas, nagrinėjantis ikiteisminius administracinius ginčus, yra įkurtas įstatymu, subjektas yra nuolatinis, nepriklausomas, vienintelė subjekto funkcija – ginčų nagrinėjimas, teisės nuostatų taikymas, rungtyniškumo principas užtikrinamas, subjekto priimtas sprendimas yra vykdomas⁹⁸.

Analizuojant teisės aktus, kuriuose vadovaujantis ABTĮ⁹⁹ ir LAGKĮ¹⁰⁰ įstatymų nuostata, pagal kurią išankstinių administracinių ginčų nagrinėjimas gali būti nustatytas ir kitais įstatymais, apibrėžtos šios administracinės kategorijos, kuriuose ikiteisminis ginčų nagrinėjimas ne tik reguliuojamas kitais įstatymais, bet ir yra privalomas ikiteisminis išankstinių ginčų nagrinėjimas: mokesčiai ginčai, kylantys tarp mokesčių mokėtojo ir mokesčių administratoriaus¹⁰¹; ginčai dėl VĮ „Registru centro“ teritorinių padalinių priimtų sprendimų¹⁰²; ginčai dėl muitų teisės aktų taikymo¹⁰³, skundai dėl viešųjų darbų, laisvės apribojimo, arešto, laisvės atėmimo bausmės vykdančių įstaigų pareigūnų veiksmų¹⁰⁴; ginčai,

⁹⁶ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartis 2017-04-26 Nr. eAS-396-261/2017.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas (2004-04-27, IX-2183), 37 str. 2 p.

⁹⁸ Alina Kaczowska, *European Law* (London and New York: Routledge Cavendish, 2009) p. 256.

⁹⁹ LR Administracinių bylų ir teisenos įstatymas (1999-01-14, VIII-1029), 27 str., 1 p.

¹⁰⁰ LR Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas (1999-01-14, VIII-1031), 1 str.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (2004-04-13, Nr. IX-2112), 144–161 str.

¹⁰² Lietuvos Respublikos nekilnojamo turto registro įstatymas (1996-09-24, Nr. I-1539), 31 str.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas (2004-04-27, Nr. IX-2183), 31–38 str.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Bausmių vykdymo kodekso patvirtinimo įstatymas (2002-06-27, Nr. IX-994), 100 str.

kylantys tarp asmens ir institucijos, išmokančios pensiją, išmoką¹⁰⁵; ginčai dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigų sprendimų ir veiksmų¹⁰⁶; ginčai dėl pacientų skundų nagrinėjimo¹⁰⁷; aplinkos apsaugos pareigūnų priimto privalomo nurodymo apskundimas¹⁰⁸; skundai dėl duomenų valdytojo veiksmų (neveikimo)¹⁰⁹; ginčai dėl Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių padalinių priimtų sprendimų¹¹⁰; skundai dėl konkurencijos tarnybos pareigūnų priimtų sprendimų¹¹¹. Skirtingų administracinių ikiteisminių ginčų tvarkos įtvirtinimas skirtinguose įstatymuose gali būti painus ir nenuoseklus, nes tokių ginčų paskirtis yra apginti asmens pažeistas teises.

Taigi yra labai svarbu, kiek detalai šių administracinių specialiųjų sričių ikiteisminis ginčų nagrinėjimą reglamentuoja įstatymai, nes kai įstatymuose nėra plačiai reglamentuojamas toks ginčų nagrinėjimas, tuomet sudaroma sąlyga reglamentavimą perkelti į poįstatyminius teisės aktus. Esant specialiam teisiniui reguliavimui, asmuo nebegali kreiptis į bendrą kvaziteisminę instituciją – administracinių ginčų komisiją, kurios veikla yra reglamentuota įstatymu, todėl atsiranda teisinio apibrėžtumo principo poreikis, kad jo būtų laikomasi teisiškai reguliuojant išankstinių ginčų nagrinėjimą specialiose srityse.

IKITEISMINIO ADMINISTRACINIŲ GINČŲ NAGRINĖJIMO REGULIAVIMAS POĮSTATYMINIAIS TEISĖS AKTAIS SPECIALIOSE SRITYSE

Siekiant išsiaiškinti, kaip ir kodėl yra reglamentuojamas privalomas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas specialiųjų sričių poįstatyminiuose teisės aktuose, svarbu išanalizuoti jų reglamentavimą įstatymuose – tai leistų išsiaiškinti, ar įstatymuose įtvirtintas ginčų nagrinėjimo reguliavimas yra tikras, nes viena iš teisinio apibrėžtumo savybių yra ta, kad teisinis reguliavimas turi būti tikras¹¹².

Šiuo atveju ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas privaloma tvarka yra įtvirtintas skirtinguose įstatymuose, kurių tyrimo metu nustatyta vienuolika¹¹³. Šiuose įstatymuose įtvirtintos skirtingos administracinės sritys, kur asmuo privalo kreiptis į išankstinių ginčų nagrinėjimo instituciją dėl savo pažeistų teisių. Išankstinių administracinių ginčų paskirtis yra

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas (1991-11-28, Nr. I-2044), 23 str. 2d.

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas (1991-05-21, Nr. I-1336), 41 str.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas (1996-10-03, Nr. I-1562), 23, 24 str.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas (2002-07-01, Nr. IX-1005), 25 str.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (1996-06-11, Nr. I-1374), 23–31str.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas (1991-07-25, Nr. I-1607), 18 str.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (1999-03-23, Nr. VIII-1099), 32–34 str.

¹¹² Žr. išnašą 41: Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. 26-N15/2015.

¹¹³ Žr. Išnašas 103–113.

padėti asmeniui greičiau ir efektyviau apginti pažeistas savo teises, tačiau šių ginčų įtvirtinimas daugiau kaip dešimtyje įstatymų gali būti skirtingas ir taip sukurti dviprasmiškumą, nes negalima išskirti, kuri administracinė kategorija sprendžiant ikiteisminius ginčus yra svarbesnė.

Analizuojant, kaip įstatymuose įtvirtintas ginčų nagrinėjimas¹¹⁴, atkreiptinas dėmesys, kad kai kuriuose įstatymuose tiesiogiai yra įtvirtintas ginčų reguliavimas poįstatyminiais teisės aktais¹¹⁵. Kituose nagrinėjamuose specialiuose įstatymuose, nors nėra įtvirtinta tiesiogiai, kad ginčų nagrinėjimo tvarkos reguliavimas nustatomas poįstatyminiais teisės aktais, jis yra įtvirtintas plačiai ir nėra detalizuojamas. Nors, vadovaujantis ESTT formuojama teismo praktika, ikiteisminių ginčų nagrinėjimas turi būti įtvirtintas įstatymuose¹¹⁶, tačiau ji nedetalizuoja, kaip tiksliai tai turi būti apibrėžta įstatyme. Todėl žiūrint formaliai užtenka įstatyme tik formaliai reglamentuoti, kas atsakingas už ikiteisminių ginčų nagrinėjimą ir kad šis nagrinėjimas privalomas. Vis dėlto tokiu atveju, kai nėra apibrėžtumo ir aiškumo, kas turi būti nustatyta įstatyme, įstatymuose gali būti labai skirtingai reglamentuota. Vertinant skirtingus specialiuosius įstatymus, matyti, kad ikiteisminių ginčų nagrinėjimo tvarkos reglamentavimas įstatyme yra skirtingas ir įvairus. Pirma, galima išskirti, kad skirtinguose specialiuose įstatymuose įtvirtinti skirtingi skundo padavimo ir skundo nagrinėjimo terminai, kurie gali būti 10 dienų, 10 darbo dienų, 20 darbo dienų, 30 dienų, vieną mėnesį ar net daugiau, priklausomai nuo to, kurioje administracinėje srityje kilęs ginčas¹¹⁷. Antra, ne visuose šiuose įstatymuose yra aiškiai įvardyta, ar ginčus nagrinės vienas asmuo, komisija, ar komisija yra nešališka. Trečia, ne visuose specialiuose įstatymuose yra įtvirtinti reikalavimai, keliami skundui. Ketvirta, įstatymuose nėra vienodumo dėl skundo nagrinėjimo termino pratęsimo. Be to, kai kuriuose įstatymuose yra įtvirtinta, kokie turi būti priimti sprendimai išnagrinėjus skundą, kituose tokios nuostatos nėra¹¹⁸.

Analizuojant šiuos įstatymus, pastebėta, kad daugelyje jų nėra nustatyta skundų nagrinėjimo tvarka, nėra aišku, ar bus užtikrinami rungtyniškumo, nešališkumo principai tarp šalių, nors ESTT suformuota praktika¹¹⁹ bei užsienio teisės mokslininkų¹²⁰ nuostata yra tokia, kad ikiteisminiame ginčų nagrinėjime labai svarbus yra rungtyniškumas ir nešališkumas, nes šio instituto paskirtis ir yra greitai ir efektyviai apginti žmogaus pažeistas teises. Taigi toks nevienodas ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo specialiose srityse reglamentavimas įstatymuose ne tik neprideda prie aiškumo ir suprantamumo, bet yra daugiau formalus ir nėra tikras. Toks neapibrėžtumas sudaro visas sąlygas šių ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimą perkelti į poįstatyminius teisės aktus ir taip gali būti išeinama iš įstatyme nustatyto teisinio reglamentavimo. Analizuojamuose specialiuose įstatymuose nebuvimas aiškių, vienodų ir apibrėžto ikiteisminių administracinių ginčų sprendimų tvarkos neprideda prie aiškaus šio instituto formavimo. Atsiranda didelė tikimybė, kad poįstatyminiais teisės aktais šių ginčų reguliavimas gali būti dar labiau neapibrėžtas ir neaiškus.

¹¹⁴ Žr. Ten pat.

¹¹⁵ Žr. Išnašas 103, 155, 109.

¹¹⁶ Žr. Išnašą 117: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nr. AS442-609/2009.

¹¹⁷ Žr. Išnašas 103, 104, 106, 109, 110.

¹¹⁸ Žr. Išnašas 103–109.

¹¹⁹ Žr. Išnašą 118: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nr. AS442-609/2009.

¹²⁰ Žr. Išnašą 74: Mateja Held.

Analizuojant teisinį reguliavimą poįstatyminiais teisės aktais skirtingose administracinėse kategorijose, matyti, kad visoms šioms sritims taikoma privaloma ikiteisminė administracinė ginčų tvarka, tačiau šiose kategorijose specialieji įstatymai¹²¹ tokių ginčų nagrinėjimą reglamentuoja siaurai ir viską perkelia į poįstatyminius teisės aktus. Nors visi šie teisės aktai patenka į poįstatyminę teisės aktų sritį, tačiau ne visų poįstatyminių teisės aktų leidimas yra vienodas. Nagrinėjamu atveju vienus teisės aktus tvirtina vyriausybė¹²², kitus – ministrai¹²³, tarnyba¹²⁴ ar institucijų vadovai¹²⁵. Toks skirtingo lygmens institucijų vadovų teisės aktų tvirtinimas asmeniui, siekiančiam apginti pažeistas savo teises, gali sudaryti galimybę vertinti, kad vieni ginčai yra svarbesni nei kiti, tačiau iš tiesų nėra išskiriama įstatymuose nagrinėjamų specialiųjų sričių svarba. Be to, skiriasi šių teisės aktų priėmimas, nes yra skirtumas, kai teisės aktas turi būti priimtas ir suderintas vyriausybės ar ministerijos lygmeniu ir kai teisės aktą tvirtina institucijos vadovas. Dar vienas dalykas, kad šie poįstatyminiai teisės aktai tvirtinami nutarimais¹²⁶, o kiti įsakymais¹²⁷. Toks skirtingas teisės aktų tvirtinimo būdas taip pat nesuteikia daugiau aiškumo. Kai nėra bendrų standartų, nustatančių ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo reglamentavimą poįstatyminiais teisės aktais, išeitų, kad šis teisės aktas vadovaujasi aukštesniu teisės aktu, tačiau net ir įstatymai, kurie apibrėžia specialias nagrinėjimo sritis yra skirtingi. Toks skirtingas ir formalus įstatymų teisinis reguliavimas lemia skundų padavimo, nagrinėjimo ar pratęsimo terminų bei reikalavimų, keliamų skundai dviprasmiškumą, skirtingą nagrinėjimo tvarką ir sprendimų priėmimą, be to, neužtikrina nešališkumo ir rungtyniškumo principų.

Skundo padavimas, nagrinėjimas ir pratęsimas. Valstybinės institucijos priimtai administracinei procedūrai apskundimo terminas vadovaujantis VAĮ¹²⁸ nėra nustatytas, tik nustatyta, kad institucija turi išnagrinėti skundą per 20 darbo dienų. Vadovaujantis ABTĮ¹²⁹, skundo padavimo terminas yra vienas mėnuo, tačiau tai yra tik bendras terminas, nes kitais įstatymais gali būti nustatyti kiti terminai. Nagrinėjamosiose specialiose srityse yra įtvirtinti skirtingi terminai, tačiau galima išskirti vyraujančius tris terminus, t. y. 20 darbo dienų, 30 dienų ir vienas mėnesis. Skirtingi terminai ikiteisminių ginčų nagrinėjimo institute gali sukurti dviprasmiškumą, nes nėra aišku, kodėl teisės normose nustatyti skirtingi terminai, nors reguliuojamos sritys turi būti vienodos. Dviprasmiškumas kyla dėl skundų nagrinėjimo terminų.

¹²¹ Žr. Išnašas 103–109.

¹²² Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo, LR Vyriausybės nutarimas (2004-09-02, Nr. 1119), Dėl pacientų sveikatai padarytos žalos komisijos nuostatų patvirtinimo, LR vyriausybės nutarimas (2005-02-10, Nr. 152).

¹²³ Dėl ginčų dėl neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymo nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo, LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas (2005-06-17, Nr. A1-171).

¹²⁴ Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamento patvirtinimo, LR konkurencijos tarnybos nutarimas (2018-02-01, Nr. IS-10 (2018)).

¹²⁵ Dėl darbo reglamento patvirtinimo, Marijampolės pataisos namų direktoriaus įsakymas (2020-09-02), Dėl centrinio registratoriaus ginčų nagrinėjimo komisijos darbo reglamento patvirtinimo, VĮ „Registro centro“ Generalinio direktoriaus įsakymas (2021-07-23, Nr. VE- 434).

¹²⁶ Žr. išnašas 124,125.

¹²⁷ Žr. Išnašas 126,127.

¹²⁸ LR Viešojo administravimo įstatymas (1999-06-17, VIII-1234), 10 str.4 d.

¹²⁹ LR Administracinių bylų ir teisenos įstatymas, (1999-01-14, VIII-1029), 28 str.

Kilusius ginčus dėl pacientų skundų reglamentuojančiame įstatyme¹³⁰ nėra nustatytas terminas, per kiek laiko skundas turi būti išnagrinėtas, tačiau poįstatyminiame teisės akte nustatyta, kad skundas turi būti išnagrinėtas per 3 mėnesius¹³¹.

Vadinasi, nors įstatyme nėra įtvirtintas skundo nagrinėjimo terminas, poįstatyminiame teisės akte yra nustatytas terminas, kuris viršija bendrą terminą, skirtą skundai išnagrinėti. Panaši situacija yra ir su skundo pratęsimo terminais, nes iš vienuolikos analizuojamų įstatymų tik dviejuose įstatymuose buvo įtvirtinta nuostata, kad skundas gali būti pratęstas¹³². Tačiau iš Muitinės įstatymo¹³³ perkeliant į poįstatyminį teisės aktą skundo terminų pratęsimo nuostata, vietoj nuostatos „...gali pratęsti asmens skundo nagrinėjimo terminą, bet ne ilgiau kaip 10 dienų, arba sustabdyti skundo nagrinėjimą, jeigu tam būtina papildoma informacija ir Muitinės departamentas muitinės įgyvendinamų teisės aktų nustatyta tvarka kreipėsi į kompetentingą Europos Sąjungos...“ į poįstatyminį teisės aktą buvo perkelta „Jei sprendimo priėmimui reikalingas papildomas tyrimas, šis terminas Muitinės departamento sprendimu gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip 10 dienų“¹³⁴. Nors terminas ir buvo paliktas tas pats, tačiau poįstatyminiame teisės akte nebeliko reikšmingos termino pratęsimui aplinkybės – vietoj to įtvirtinta teisė Muitinės departamento direktoriui nuspręsti, pratęsti terminą ar ne. Todėl neteisingas nuostatos perkėlimas į poįstatyminį teisės aktą ne tik praplečia institucijos vadovo galias, bet ir atsiranda neapibrėžtumas.

Kituose nagrinėjamuose poįstatyminiuose teisės aktuose buvo įtvirtinti skundo nagrinėjimo pratęsimo terminai, nors įstatymai pratęsimo terminų nenumatė. Skundo pratęsimo terminai buvo įtvirtinti poįstatyminiuose teisės aktuose, kuriuose įtvirtinta ginčų nagrinėjimo tvarka dėl Valstybinio socialinio draudimo fondų administravimo įstaigų sprendimo¹³⁵, dėl privalomų veiksmų apskundimo¹³⁶, kuriuose yra nurodytas skundo pratęsimo dienų terminas. Kita vertus, vykstant ikiteisminiam ginčų nagrinėjimui dėl Nacionalinės žemės tarnybos direktoriui pavaldžių institucijų, įtvirtinta ne tik galimybė pratęsti terminą šios institucijos direktoriaus įsakymu, bet taip pat nėra nurodytas konkretus pratęsimo terminas¹³⁷. Tokios

¹³⁰ Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas (1996-10-03, Nr. I-1562), 23 str.

¹³¹ Dėl pacientų sveikatai padarytos žalos komisijos nuostatų patvirtinimo, LR vyriausybės nutarimas (2005-02-10, Nr. 152), p. 27.

¹³² Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (1996-06-11, Nr. I-1374), st. 30 p.2., Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas, (2004-04-27, Nr. IX-2183), 34 str. 3 p.

¹³³ Žr. Išnašą 105: Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas (2004-04-27, Nr. IX-2183), 34 str.

¹³⁴ Dėl skundų pateikimo muitinės departamentui prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir jų nagrinėjimo nuostatų patvirtinimo, Muitinės departamento prie LR finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymas, (2016-12-27, Nr. 1B-1074), p. 29.

¹³⁵ Dėl išankstinių ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus įsakymas (2008-03-18, Nr. V-131), p.18.

¹³⁶ Dėl prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmens aptarnavimo aplinkos apsaugos departamente prie aplinkos ministerijos tvarkos aprašo patvirtinimo, Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus įsakymas (2021-09-15 Nr. AD1-331), p. 27.

¹³⁷ Dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Aplinkos ministerijos ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo, LR nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymas (2010-09-07, Nr. 1P-90), p.21.

nuostatos įtvirtinimas įstaigos vadovo įsakymu gali prieštarauti įstatymui, kuriuo vadovaujasi šis teisės aktas. Konstitucinis teismas savo nutarime yra pasisakęs, kad poįstatyminis teisės aktas negali keisti įstatymų normų arba konkuruoti su įstatymo normomis¹³⁸.

Reikalavimai rengiant skundą. Nagrinėjamuose specialiuose teisės aktuose ir jais remiantis parengtus poįstatyminius teisės aktus atkreiptinas dėmesys dėl reikalavimų skundai nuostatos ar nukreipiančio šaltinio įtvirtinimo įstatyme. Iš vienuolikos įstatymų reikalavimui skundai yra įtvirtinti keturiuose įstatymuose, o likusiuose įstatymuose to nėra. Analizuojamuose poįstatyminiuose teisės aktuose visuose vienuolikoje poįstatyminių teisės aktų yra įtvirtinti reikalavimai skundai.

Ikiteisminio administracinių skundų privalomojo nagrinėjimo reikalavimai skundams ar ginčams dėl konkurencijos tarnybos pareigūnų priimtų sprendimų, dėl aplinkosaugos pareigūnų priimtų sprendimų, dėl duomenų valdytojo veiksmų (neveikimo), dėl valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigų sprendimų ir veiksmų; ginčams, kylantiems tarp asmens ir institucijos, išmokančios pensiją ar išmoką; skundams dėl viešųjų darbų, laisvės apribojimo, arešto, laisvės atėmimo baudmes vykdančių įstaigų pareigūnų veiksmų; ginčams dėl muitų teisės aktų taikymo yra įtvirtinti tik poįstatyminiuose teisės aktuose. Toks reikalavimų įtvirtinimas sudaro prielaidas institucijai pačiai nustatyti reikalavimus paduoti skundai, nors dalyje specialių įstatymų reikalavimai paduoti skundai yra nustatyti. Todėl nėra aišku, ar reikalavimai atitinka bendruose teisės aktuose (ABTĮ, VAI) keliamus reikalavimus, nes nagrinėjamuose teisės aktuose nėra įtvirtintų nuostatų, kuriomis remiantis reikalavimai skundams buvo sudaryti.

Kitas labai svarbus aspektas ir jo reguliavimas yra skundų nagrinėjimo tvarka ir kokie sprendimai gali būti priimti išnagrinėjus skundą ar ginčą, nes šių dalių reglamentavimas turėtų būti aiškus. Tačiau tik Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme¹³⁹ yra įtvirtinta skundų nagrinėjimo tvarka, o kituose nagrinėjamuose teisės aktuose¹⁴⁰ išankstinių skundų nagrinėjimo tvarka nėra įtvirtinta, bet perkelta į poįstatyminius teisės aktus. Visuose nagrinėjamuose poįstatyminiuose teisės aktuose skundų nagrinėjimo tvarka nėra vienoda.

Sprendžiant ginčus dėl „Registro centro“ padalinių priimtų sprendimų, skundų nagrinėjimą posėdyje vykdo Komisija, tačiau Komisijos priimtu sprendimu gali vykti ir rašytinis ginčo nagrinėjimo procesas¹⁴¹. Nepaisant to, kad asmuo, ginčijantis savo pažeistas teises šioje komisijoje, norėtų, kad ginčas būtų nagrinėjamas žodine tvarka, tai priklauso tik nuo komisijos. Ir toks procesinis nagrinėjimas yra neįtvirtintas įstatyme. Be to, poįstatyminiame teisės akte yra įtvirtinta, kada skundai nenagrinėjami¹⁴², nors įstatyme tas taip pat nėra įtvirtinta. Vadinasi, direktoriaus įsakymu yra patvirtinti skundo nenagrinėjimo atvejai.

¹³⁸ Konstitucinio teismo sprendimas 2005-02-07 Nr. 9/02.

¹³⁹ Žr. Išnašą 120: LR Administracinių bylų ir teisenos įstatymas.

¹⁴⁰ Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos darbo reglamento patvirtinimo, LR konkurencijos tarnybos nutarimas (2018-02-01, Nr. 1S-10 (2018)), Dėl ginčų dėl neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymo nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo, LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas (2005-06-17, Nr. A1-171).

¹⁴¹ Dėl Centrinio registratoriaus ginčų nagrinėjimo komisijos darbo reglamento patvirtinimo ir teisių aktų projekto antikorupcinio vertinimo pažyma, VĮ Registro centro generalinio direktoriaus įsakymas (2021 m. liepos 23 d. Nr. VE-434), p. 39.

¹⁴² Žr. Išnašą 166: VĮ Registro centro generalinio direktoriaus įsakymas.

Skundų nagrinėjimo dėl Muitinės padalinių priimtų sprendimų tvarkoje yra nurodyta tik tai, kokiais atvejais gali būti skundai nenagrinėjami, bet apie pačią skundo nagrinėjimo tvarką nėra rašoma, yra tik nurodyta, kokie gali būti priimti sprendimai išnagrinėjus skundą¹⁴³, o štai ikiteisminius ginčus nagrinėjančiame poįstatyminiame teisės akte dėl pensijų ar išmokų išmokėjimų yra įtvirtinta nagrinėjimo tvarka¹⁴⁴. Ginčų, kilusių dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigų priimtų sprendimų, nagrinėjimo tvarkoje yra įtvirtinta, kad skundą gali nagrinėti ne vienas, o keli valstybės tarnautojai¹⁴⁵, bet pati skundo nagrinėjimo tvarka yra aprašyta abstrakčiai. Nagrinėjant ginčus dėl Konkurencijos tarnybos padalinių priimtų sprendimų, poįstatyminiame teisės akte įtvirtinta, kad visas procesas vyksta tik rašytine tvarka¹⁴⁶, nors tokios nuostatos įstatyme nėra. Nagrinėjant poįstatyminius teisės aktus pastebėtina, kad juose įtvirtintos skundo tvarkos yra skirtingos, kai kuriuose teisės aktuose trūksta skundo nagrinėjimo tvarkos išsamumo, todėl ne iš visų skundo nagrinėjimo tvarkų, įtvirtintų poįstatyminiais teisės aktais, yra galimybė aiškiai ir nedviprasmiškai suprasti, kaip vykdomas skundų nagrinėjimas.

Ne visuose nagrinėjamuose teisės aktuose įtvirtinta nuostata, kad skundus ir ginčus nagrinėja nešališkas asmuo ar komisija. Aiškiausiai tai yra įtvirtinta kalbant apie skundus dėl mokestinių ginčų ir ginčus dėl pacientų žalos atlyginimo. Neaiškiausia nuostata, kas tiksliai nagrinėja skundus – vienas asmuo ar komisija – yra Nacionalinės žemės tarnybos skundų nagrinėjimo tvarkoje, kurioje įtvirtinta, kad skundus gali nagrinėti valstybės tarnautojas arba komisija¹⁴⁷, tačiau nėra toliau detalizuojama, kokiais atvejais nagrinėja vienas valstybės tarnautojas, o kokiais atvejais komisija.

Poįstatyminiuose teisės aktuose ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka yra skirtinga, ne visuomet išsamiai aprašyta. Be to, šiuose teisės aktuose yra įtvirtintų nuostatų, kurių nėra įstatymuose, todėl tokios nuostatos poįstatyminiuose teisės aktuose gali prieštarauti įstatymui ir sukelti neigiamų pasekmių asmeniui ginant savo pažeistas teises.

¹⁴³ Dėl skundų pateikimo Muitinės departamentui prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir jų nagrinėjimo nuostatų patvirtinimo, Muitinės departamento prie LR finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymas (2016-12-27, Nr. 1B-1074), p. 31–32.

¹⁴⁴ Dėl ginčų dėl Neįgalumo ir darbingumo nustatymo prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos priimtų sprendimų nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo, LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas (2005-06-17, Nr. A1-171), p. 24.

¹⁴⁵ Dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus įsakymas (2008-03-18, Nr. V-131), p. 19–20.

¹⁴⁶ Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnybos darbo reglamento patvirtinimo, LR konkurencijos tarnybos nutarimas (2018-02-01, Nr. 1S-10 (2018)), p. 89.

¹⁴⁷ Dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Aplinkos ministerijos ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo, LR nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymas (2010-09-07, Nr. 1P-90), p. 27.

Ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos reguliavimo poįstatyminiais teisės aktais problematika

Pagrindinė ikiteisminių administracinių ginčų paskirtis – kuo greičiau ir efektyviau išspręsti ginčus tarp asmens ir valstybinės institucijos, nes šių ginčų sprendimas reikalauja mažiau laiko, taigi turėtų būti ne toks formalus kaip sprendimas teismine tvarka. ESTT yra suformulavęs reikalavimus, kaip šiuos ginčus turėtų nagrinėti institucijos, kurias galima laikyti kvaziteisminėmis – subjektas, nagrinėjantis ikiteisminius administracinius ginčus, yra nuolatinis, jo veikla apibrėžta įstatyme, subjekto funkcija yra ginčų nagrinėjimas, rungtyniškumo principas užtikrinamas¹⁴⁸. Be to, teisinio apibrėžtumo principas reikalauja, kad teisės aktai būtų aiškūs, priimtose teisės normos nedviprasmiškos ir suprantamos, toks teisinis reguliavimas tikras ir neprieštarautų aukštesnėms teisės normoms¹⁴⁹. Kai nacionalinėje teisėje yra įtvirtintas privalomas ikiteisminis administracinių ginčų sprendimas, asmuo negali tiesiogiai kreiptis į teismą, jis turi kreiptis į ikiteisminius ginčus nagrinėjančias institucijas¹⁵⁰. Todėl asmuo, kreipdamasis į tokias institucijas, tikisi, kad jo ginčas bus išnagrinėtas nešališkai ir išsamiai, tačiau su specialiomis kategorijomis susijusių administracinių ikiteisminių ginčų nagrinėjimas įtvirtintinas skirtinguose įstatymuose ir nėra šiuose įstatymuose plačiai apibrėžtas, o tik formaliai, taip visą reglamentavimą perkeliant į poįstatyminius teisės aktus. Taigi toks reguliavimas susiduria su šiomis problemomis:

Formalus ikiteisminių ginčų nagrinėjimo tvarkos įtvirtinimas įstatymuose sudaro prielaidas, kad su specialiomis administracinėmis kategorijomis susijusių išankstinių ginčų nagrinėjimas yra skirtingas ir nenuoseklus.

Skirtingos šio instituto poįstatyminio teisės aktų įtvirtinimo (įsakymo, nutarimų, komisijos) formos gali sudaryti įspūdį, kad viena administracinė sritis yra svarbesnė negu kita.

Nors vienas iš reikalavimų, keliamų ikiteisminius administracinius ginčus nagrinėjančioms institucijoms, yra nešališkumas ir nepriklausomumas, tačiau tik kai kurių specialiųjų administracinių kategorijų ginčus sprendžia nepriklausomi subjektai ar asmenys. Be to, toks ginčų nagrinėjimas yra pavestas institucijoms, valstybės tarnautojams, kuriems ginčų nagrinėjimas nėra pagrindinė funkcija.

Ne visose specialiose administracinėse srityse nagrinėjant ikiteisminius ginčus yra užtikrinamas rungtyniškumas, todėl kyla abejonų, ar taikant ikiteisminį ginčų nagrinėjimą yra pasiekiamas efektyvus pažeistų asmens teisių gynimo.

Privalomų administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka specialiose administracinėse kategorijose yra įtvirtinta įstatymu, sprendimų vykdymas yra privalomas, tačiau tvarka įstatyme nedetalizuojama. Toks neaiškus reguliavimas sudaro prielaidas ne visose srityse užtikrinti institucijos nepriklausomumą ir rungtyniškumo principą.

¹⁴⁸ Žr. Išnašą 87: Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (81) 7.

¹⁴⁹ Žr. išnašą 60: Byla C-714/20, Srl v Agenzia delle Dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Venezia [2022].

¹⁵⁰ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Nutartis 2013-11-27 Nr. AS502-995/2013.

IŠVADOS

1. Teisės principas yra sudedamoji teisės dalis, kuriuo vadovujamasi teisėkūroje, taikant ir aiškinant teisę. Vienas iš svarbiausių teisės principų yra teisinio apibrėžtumo principas, kuris ES yra vadinamas *legal certainty* principu. Šis teisės principas reikalauja, kad teisės aktai būtų aiškūs, suprantami ir nedviprasmiški; teisė turi būti tikra; turi būti gerbiamos įgytos žmogaus teisės; teisė neturi keistis dažnai ir neturi prieštarauti aukštesniems teisėms aktams. Šis principas taip pat reikalauja, kad teisės aktai nebūtų taikomi atgręžtine data. Lietuvoje šį teisės principą kai kurie teisės mokslininkai ir teismų praktika gali įvardyti ir kaip teisinio tikrumo ar teisinio saugumo principą, nors principo paskirtis ir elementai yra tapatūs. ESTT šį teisės principą laiko svarbiausiu ES teisės sistemoje ir juo savo teisinėse sistemose turi vadovautis visos ES šalys.
2. Šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse vis daugiau valstybei reguliuojant socialinius santykius, daugėja ginčų tarp valstybės institucijų ir asmens dėl galimai pažeistų asmens teisių. Atsižvelgiant į ilgai trunkančius teismų procesus, yra siekiama, kad ginčai būtų išspręsti greičiau, t. y. ikiteisminiu keliu. Tokius ikiteisminius administracinius ginčus daugiausia nagrinėja kvaziteisminės institucijos. Toks ginčų sprendimų pobūdis leidžia greičiau ir su mažesniais ištekliais išnagrinėti kylančius ginčus tarp asmens ir valstybinės institucijos. Kvaziteisminės institucijos, nagrinėjančios ikiteisminius administracinius ginčus, gali būti skirstomos įvairiais aspektais, tačiau pagrindiniai tokioms institucijoms taikomi reikalavimai yra šie: ginčus turi nagrinėti nepriklausomos institucijos; asmenys, sprendžiantys ginčus, turi būti nešališki ir turėti ekspertinės patirties; institucijų priimti sprendimai turi būti motyvuoti ir privalomai vykdomi.
3. Sprendžiant teisiniu keliu ginčus tarp asmens ir valdžios institucijų, teisminis procesas būna ilgas ir brangus. Dėl to, siekiant efektyviau apginti asmens pažeistas teises tokiuose ginčiuose, ES jau nuo 1981 m. skatina tokio pobūdžio ginčus spręsti ikiteisminiu keliu. ESTT per savo praktiką yra suformavęs, kad asmuo gali apginti savo pažeistas teises ne tik teisme, bet ir kvaziteisminėse institucijose, kurios vykdo ikiteisminį administracinių ginčų nagrinėjimą.
4. Remiantis ESTT suformuotais reikalavimais, svarbiausi tokių institucijų kriterijai yra šie: tokio subjekto vienintelė funkcija – ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas, įtvirtintas įstatymu; subjektas yra nuolatinis ir nepriklausomas; užtikrinamas rungimosi principo laikymasis ir priimti sprendimai vykdomi. Lietuvoje, vadovaujantis ES rekomendacijomis, nuo 1999 m. yra įtvirtintas ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas, o bendra ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka įtvirtinta ABTĮ ir LAGKĮ įstatymuose. Tačiau šiuose įstatymuose įtvirtinta nuostata, kad specialiose administracinėse kategorijose išankstinių ginčų nagrinėjimo tvarką gali nustatyti ir kiti įstatymai. Tokių administracinių kategorijų yra ne viena, todėl toks teisinis reguliavimas neprišėdė prie aiškumo ir apibrėžtumo, ypač kai tose administracinėse kategorijose ikiteisminis administracinių ginčų nagrinėjimas yra privalomas, nes asmuo pirma turi vykdyti ikiteisminį ginčų nagrinėjimą, tik po to gali kreiptis į teismą. Nors skirtinguose įstatymuose yra įtvirtintas išankstinis administracinių

ginčų nagrinėjimas, tačiau jis yra skirtingas, ne visuose įstatymuose yra aiškiai apibrėžta ginčų nagrinėjimo tvarka arba įstatymai suteikia teisę tokių ginčų nagrinėjimo tvarką perkelti į poįstatyminius teisės aktus. Toks skirtingas išankstinių ginčų nagrinėjimo tvarkos reglamentavimas skirtinguose įstatymuose nepripusideda prie aiškaus ir apibrėžto ikiteisminio administracinių ginčų tvarkos reguliavimo.

5. Tyrimo metu buvo analizuoti 11 poįstatyminiai teisės aktai, kurie reglamentavo ikiteisminių administracinių ginčų privalomą nagrinėjimą. Tokio tipo ginčų nagrinėjimo tvarkos reguliavimo nuostatos įtvirtintos skirtinguose poįstatyminiuose teisės aktuose. Tai sudaro galimybes skirtingas administracines kategorijas skirstyti pagal svarbumą, nes vienur šis procesas reglamentuotas siauriau, kitur plačiau, nors visos administracinės sritys teisinėje valstybėje yra vienodos.
6. Kai įstatymuose minimaliai yra įtvirtinta tokių ginčų nagrinėjimo tvarka, susidaro prielaidos, kad poįstatyminiuose teisės aktuose gali susiformuoti naujos taisyklės, kurios nėra įtvirtintos, be to, poįstatyminiame teisės akte leidžiama nustatyti nagrinėjimo tvarkos apimtis savo nuožiūra (reikalavimai skundai, skundų atmetimo pagrindai, skundų nagrinėjimo pratęsimo terminai, skundų nagrinėjimo tvarkos procesas). Tokia situacija susidaro todėl, kad poįstatyminių teisės aktų leidyba yra mažiau kontroliuojama negu įstatymų. Toks reglamentavimas tampa neapibrėžtas ir neaiškus.
7. Nors ikiteisminių administracinių ginčų nagrinėjimas yra skirtas greičiau asmeniui apginti savo pažeistas teises, ESTT yra suformavęs reikalavimus dėl išankstinių administracinių ginčų sprendimo. Tačiau iš analizuojamų poįstatyminių teisės aktų nebuvo aišku, ar yra užtikrinami visi ESTT suformuluoti reikalavimai (ar užtikrinamas rungtyniškumo principas; ar ginčus nagrinėja tos srities ekspertai, kurie yra nešališki; ar institucijos yra nepriklausomos). Toks skirtingas ir formalus įstatymų teisinis reguliavimas lemia skundų padavimo, nagrinėjimo ar pratęsimo terminų bei reikalavimų, keliamų skundai dviprasmiškumą, skirtingą nagrinėjimo tvarką ir sprendimų priėmimą, neužtikrina nešališkumo ir rungtyniškumo, o tai prieštarauja teisinio apibrėžtumo principui.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Specialioji literatūra

1. Andriuškevičius, Arvydas. „Alternatyvūs administracinių ginčų nagrinėjimo būdai Lietuvoje: institucinis ir teisinis aspektai“. *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vyr. Redaktorius Gintaras Švedas. Vilnius, 2014.
2. Baltrimas, Johanas. „Dėl civilinio proceso kodekso 368 straipsnio 2 dalies pakeitimo“. *Teisės e-aktualijos* Nr.2 (5) (2014): 9–12. https://teise.org/wp-content/uploads/2016/07/aktualijos-14_2_Nr5.pdf.

3. Baublys, Linas, Darijus Beinoravičius, Andrius Kaluina, Paresh Kathrani, Giedrė Lastauskienė, Kristina Miliauskienė, Ernestas Spruogis, Vidas Stankevičius ir Eglė Venckienė, *Teisės teorijos įvadas*, 2-asis patais. ir papild. leid. Leidimas. Vilnius: Mes, 2012.
4. Barnett, Hilaire. *Constitutional and administrative law*. Routledge, 2019.
5. Bitinaitė, Vida ir Diana Snapkauskaitė. *Aiškinamasis Anglų-Lietuvių kalbų teisės ir verslo žodynas*. Vilnius, 2013.
6. Boillat, Philippe ir Michael O’Flaherty. *Handbook on European law relating to access to justice*. Liuksemburgas: 2016.
7. Deviatnikovaitė, Ieva. *Administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: MRU, 2021.
8. Dziegoraitis, Algimantas. „Įstatymų karas“. *Justitia* (Nr.2) (1998).
9. Eriksen, O. Erik. „Three modes of administrative behaviour: differentiated policy implementation and the problem of legal certainty“. *Journal of European Public Policy* (2022): 1–20. doi: 10.1080/13501763.2022.2125047.
10. Gadkeitytė, Skirmantė. „Asmenų teisėtų lūkesčių problema ginant viešąjį interesą“. *Teisinės problemos* (1) (87) (2015): 117–132.
11. Gedminaitė, Audronė. „Teisėtų lūkesčių apsaugos principas viešojoje teisėje“. Daktaro disertacija. Vilnius, 2016.
12. Gelmanienė, Lionela ir Aistė Jungaitytė. „Administracinių ginčų komisija: raida ir perspektyvos“. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* (25) (2020): 151–172.
13. Greco, A. John. „Appeals of Local Government Decisions: Constraints on Judicial Review before, during, and after the appeal“. *Stetson Law Review* (44) (2015): 501–522.
14. Gribnau, Hans. „Legal Certainty: A Matter of Principle“. *Tilburg law school legal studies research paper series* (12) (2014): 69–93.
15. „Equality, Legal Certainty and Tax Legislation in the Netherlands Fundamental Legal Principles as Checks on Legislative Power: A Case Study“. *Ultralawreview* (9) (2013): 52–74.
16. Gordon, D.M.. „Administrative Tribunals and the Courts“. *Law Quarterly review* (49) (1933): 94–120.
17. Held, Mateja. „The development of the Administrative Court Systems in Transition Countries and Their Role in Democratic, Economic and Societal Transition“. *Croatian and Comparative Public Administration* (22) (2022): 209–235.
18. Jankauskas, Kęstutis. „Teisės principų samprata ir jų formulavimo teisės aiškinimo aktuose ypatumai“. *Jurisprudencija* 51 (43) (2004): 17–31.
19. Juralevičienė, Jolanta ir Edita Galvanauskaitė. „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas* (19) (2007): 93–104.
20. Kaczowska, Alina. *European Law*. London and New York: Routledge Cavendish, 2009.
21. Konstitucinis teismas. *Oficialioji konstitucinė doktrina. Svarbiausios nuostatos 1993-2020*. Vilnius, 2020.
22. Lawson, Edward. *Encyclopedia of Human Rights*. New York, 1991.

23. Maxeiner, James. „Legal Certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy“. *Tulane Journal of International and Comparative Law* Vol. 15(2) (2007): 541–607.
24. Nolan, Joseph ir Jacqueline Nolan-Haley. *Black's Law dictionary*. ST. Paul, Minn: West Publishing, 1990.
25. Paužaitė- Kulvinskienė, Jurgita. „Europos teisės įtaka veiksmingos teisminės gynybos principu Lietuvos teisėje“. *Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos teisinei sistemai*. Vyr. Redaktorius Gintaras Švedas. Vilnius, 2014.
26. Portuese, Aurelien, Orla Gough ir Joseph Tanega. „The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency“. *European Journal of Law and Economics* Vol. 44 (1) (2017):131–156.
27. Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
28. Pranevičienė, Birutė ir Kristina Mikalaukaitė Šostakienė. „Guarantee of principle of legitimate expectations, legal certainty and legal security in the territorial planning process“. *Jurisprudence* (19) (2012): 644–656.
29. Paškevičienė, Laura. „Išankstinių administracinių ginčų nagrinėjimo ne teisme institutas Lietuvoje: bendrosios normatyvinės charakteristikos“. *Teisė* (108) (2018): 51–73.
30. Popelier, Patricia. „Five Paradoxes on Legal Certainty and the Lawmaker“. *Legisprudence* (Vol.2:1) (2008): 47–66. doi:10.1080/17521467.2008.11424673.
31. Raitio, Juha. „Legal Certainty, Non-Retroactivity and Periods of Limitation in EU Law“. *Legisprudence* (Vol 2) (2008): 1–23.
32. Samulyte-Mamontovė, Aistė. *Europos sąjungos direktyvų veikimas: teisinio saugumo principo užtikrinimo aspektai*, Daktaro disertacija. Vilnius, 2016.
33. Sirvydis, Algirdas. *Administracinės teisės principų praktinio taikymo aspektai*. Utena: Ciklonas, 2010.
34. Skėruvienė, Vitalija. *Civilinė teisė*. Kaunas: Kauno Kolegija, 2018.
35. Steponavičienė, Ingrida. „The constitutional principle of legal certainty in Lithuania: a few issues of tax legislation“. *International Comparative Jurisprudence* Vol. 6 (1) (2020): 28–45.
36. Vaitkevičiūtė, Valerija. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Žodynas, 1999.
37. Valančius, Virgilijus ir Rimvydas Norkus. *Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos*. Vilnius: Justitia, 2005.
38. Vanagas, Ramūnas. „Teisinis saugumas-efektyvumo indikatorius organizacijos personalo valdyme“. *Societal innovations for Global Growth* (Vol.1) (2012): 79–92.
39. Van Meerbeeck, Jérémie. „The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust“. *European Law Review* (41) (2016): 274–288.
40. Vėlyvis, Stasys ir Marius Jonaitis. „XII Lentelių įstatymai: bendrųjų šiuolaikinės teisės principų pradmenys“. *Jurisprudencija* (11) (101) 2007): 33–41.
41. Vidal, Sabel Lifante. „Is legal certainty a formal value“. *Jurisprudence* (11) (3) (2020): 456–467. doi:10.1080/20403313.2020.1778289.
42. Wade, Henry William Rawson. „Quasi-Judicial and Its Background“. *Cambridge Law Journal* Vol.10 (2) (1949): 216–241.

43. Žaltauskaitė-Žalimienė, Skirgailė. „Nacionalinio teismo vaidmuo įgyvendinat Europos Sąjungos teisę ir teisinio saugumo principo pažeidžiamumas“ . *Teisė* (78) (2011):137–151.
44. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation (2001-09-05, No Rec (2001) 9).
45. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation (2004-12-15, No Rec (2004) 20).
46. D.Č. p. Valstybinę mokesčių inspekciją (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012, Nr. A602 –200/2012).
47. E. R., S. R., R. R., B. R., A. R. p. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministeriją (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2016, Nr. P-42-146/2016).
48. „EEPA“ p. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentą (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2014, Nr. A492-768/2014).
49. Europos sąjungos pagrindinių teisių chartija (2016/C 202/02) .
50. Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Žin. (1995, Nr. 40–987).
51. H.J. Nijemeisland v Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ECHR, 2009, C-170/08) .
52. J.K. p. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministeriją (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2015, Nr. eA-616-858/2015).
53. John Joseph Campbell and Patrick Fell v UK (ECJ, 1984, 7819/77, 7878/77).
54. Kersbergen-Lap v Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (ECJ, 2006 C-154/05).
55. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Žin. (1992, Nr.33–1014).
56. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (1999, Nr.24/98).
57. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2001, Nr.13/2000-14/2000-20/2000).
58. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2002, Nr.49/2000).
59. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2003, Nr. 21/2003).
60. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2004, Nr.51/01-26/02-19/03-22/03-26/03 27/03).
61. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2013, Nr. Nr.28/2009).
62. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2015, Nr. 26-N15/2015).
63. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2018,Nr. KT10-N6/2018).
64. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2020, Nr.103-N7/2020).
65. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas (2020, Nr. KT208-N17/2020).
66. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas (2004-04-27, IX-2183).
67. Lietuvos Respublikos administracinių bylų ir teisenos įstatymas (1999-01-14, VIII-1029).
68. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (1999-06-17, VIII-1234).
69. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (2004-04-13, Nr. IX-2112).

70. Lietuvos Respublikos nekilnojamo turto registro įstatymas (1996-09-24, Nr. I-1539).
71. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas (2004-04-27, Nr. IX-2183).
72. Lietuvos Respublikos Bausmių vykdymo kodekso patvirtinimo įstatymas (2002-06-27, Nr. IX-994).
73. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas (1991-11-28, Nr. I-2044).
74. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas (1991-05-21, Nr. I-1336).
75. Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas (1996-10-03, Nr. I-1562).
76. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas (2002-07-01, Nr. IX-1005).
77. Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas (1996-06-11, Nr. I-1374).
78. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas (1991-07-25, Nr. I-1607).
79. LR Aplinkos apsaugos departamento prie Aplinkos ministerijos direktoriaus įsakymas. *Dėl prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmens aptarnavimo aplinkos apsaugos departamente prie aplinkos ministerijos tvarkos aprašo patvirtinimo* (2021-09-15 Nr. AD1-331).
80. LR Konkurencijos tarnybos nutarimas. *Dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarnybos darbo reglamento patvirtinimo* (2018-02-01, Nr. 1S-10 (2018)).
81. LR Marijampolės pataisos namų direktoriaus įsakymas. *Dėl darbo reglamento patvirtinimo* (2020-09-02).
82. LR Muitinės departamento prie LR finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymas. *Dėl skundų pateikimo muitinės departamentui prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir jų nagrinėjimo nuostatų patvirtinimo* (2016-12-27, Nr. 1B-1074).
83. LR Nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymas. *Dėl išankstinio ginčų nagrinėjimo Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Aplinkos ministerijos ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo* (2010-09-07, Nr. 1P-90).
84. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas. *Dėl ginčų dėl neįgalumo lygio ir darbingumo lygio nustatymo nagrinėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo* (2005-06-17, Nr. A1-171).
85. LR Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie socialinės apsaugos ir darbo ministerijos direktoriaus įsakymas. *Dėl išankstinių ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka taisyklių patvirtinimo* (2008-03-18, Nr. V-131).
86. LR Vyriausybės nutarimas. *Dėl Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo* (2004-09-02, Nr. 1119).
87. LR Vyriausybės nutarimas. *Dėl pacientų sveikatai padarytos žalos komisijos nuostatų patvirtinimo* (2005-02-10, Nr. 152).
88. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, *LVAT praktika, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančios teisės normas, apibendrinimas, I dalis* (2010 m., Nr. 19).

89. *Umweltanwalt von Kärnten v Kärntner Landesregierung* (ECJ, 2009, C-205/08).
90. VĮ „Registro centro“ Generalinio direktoriaus įsakymas. *Dėl centrinio registratoriaus ginčų nagrinėjimo komisijos darbo reglamento patvirtinimo* (2021-07-23, Nr. VE- 434).
91. VĮ „Stropuva“ p. Valstybinė mokesčių inspekcija (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013, Nr. A556-2400/2013).
92. V.K. p. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie socialinės apsaugos ir darbo ministeriją (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2016, Nr. P-72-552/2016).

TEISMŲ PRAKTIKA

93. *AB „Lietuvos energijos gamyba“ p. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2017, Nr. P-34-822/2017).
93. *AB „Orlen Lietuva“ p. LR Konkurencijos tarnyba* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013, Nr. A502-801/2013).
93. *Ålands vindkraft AB v Energimyndigheten* (ECJ, 2014, C-573/12).
93. *Commission v Spain* (ECJ, 2013, C-151/12).
93. *K.S. p. Kauno apskrities viršininko administraciją* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2009-10-16 Nr. AS442-609/2009).
93. *Kauno teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyrius p. UAB „Pilainiai“* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2011, Nr. AS525-673/2011).
93. *Plantanol GmbH & Co KG v Hauptzollamt Darmstadt* (ECJ, 2009, Nr. C-201/08).
93. *R.P. p. Panevėžio teritorinė ligonių kasą* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013, Nr. AS502-995/2013).
93. *R.M. p. Teismo ekspertų veiklos koordinavimo tarybą* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2017, Nr. A-2250-492/2016).
93. *P.B. p. Lietuvos Respublikos akademinės etikos ir procedūrų kontrolierių* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2021, Nr. eA-756-624/2021).
93. *S.F. p. Lietuvos banką* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2021, Nr. AS-571-502/2021).
93. *Sypchenko v Russia* (ECJ, 2007, 38368/04).
93. *S.N.U.P.A.T v. High Authority* (ECJ, 1961, C-42).
93. *Srl v Agenzia delle Dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Venezia* (ECJ, 2022, C-714/20).
93. *UAB „Lavisos agrogrupė“ p. LR Konkurencijos tarnyba* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2004, Nr. A6-468-04).
93. *UAB „Gurmena“ p. Muitinės departamentą* (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2017-04-26 Nr. eAS-396-261/2017).

93. UAB „Onrama“ p. Narkotikų tabako ir alkoholio kontrolės departamentą (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2013, Nr. A858-141/2013).
93. UAB „Tautklima“ p. Palangos miesto tarybą (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2005, Nr. A14-192-05).
93. UAB „Tetirvinai“ p. Nacionalinę mokėjimo agentūrą prie Žemės ūkio ministerijos (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2022, Nr. P-99-556/2022).

SUMMARY

DOES THE REGULATION OF THE PROCEDURE OF PREJUDICIAL ADMINISTRATIVE DISPUTES IN SUB- STATUTORY LEGISLATION CORRESPOND WITH THE PRINCIPLE OF LEGAL DEFINITION?

One of the major characteristics of the state of law is that a person does not have the right to apply to the court if he/she believes that his/her rights have been violated. This right is established in the Constitution of the Republic of Lithuania and international legal acts. The State is getting more and more involved in the regulation of social relations; thus, it is not surprising that there are more and more disputes between an individual and the state administrative institutions. The scope of legal cases in administrative courts is rapidly increasing, moreover, we have to bear in mind that court processes are complicated and formalised, and these circumstances could prevent a person from exercising his/her right to defend violated rights in court quickly and efficiently.

Recommendation Rec (2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties was adopted in order to accelerate and make it easier for a person to defend his/her violated rights against the decisions taken by the authorities or their actions. This recommendation provided more options for preliminary administrative dispute resolutions that would enable to solve the disputes between an individual and the authorities in the European Union more efficiently. Therefore, the examination of pre-trial administrative disputes has become even more relevant. Quasi-judicial bodies that are designed to resolve disputes between individuals and state institutions have been existing in Europe since the 19th century and are the most appropriate for handling such pre-trial disputes. Quasi-judicial bodies in administrative law are important because they contribute to the protection of human rights. The purpose of the quasi-judicial body is to make the examination of administrative disputes as simple as possible, but at the same time to maintain an impartial examination of the dispute and to ensure a reasonable decision. The purpose of quasi-judicial bodies is the same as that of the court - to defend violated human rights. The possibility of preliminary administrative dispute resolution appeared in Lithuania in 1999 when Lithuanian administrative justice system was undergoing the course of reforms. Pre-trial examination of administrative disputes is encouraged in Lithuania as a means ensuring a person's right to a court and is a part of fair administration system. Lithuanian

Administrative Disputes Commission, the Tax Disputes Commission are major institutions of pre-trial administrative disputes regulations, however, the Law on Administrative Cases stipulates that in special categories of public administration, pre-trial administrative disputes can be managed by special legal regulations. This legal provision in certain public administrative categories of the law provides an opportunity to define regulations of pre-trial administrative disputes procedures not only in the law, but also in sub-statutory legal acts. Such regulations create favourable conditions for transferring the procedures of preliminary disputes examination to sub-statutory legal acts. Lithuanian legal scholars assert that only law but not sub-statutory legal acts could regulate pre-trial administrative disputes, their status and functions. Therefore, establishing the procedure for pre-trial administrative disputes in sub-statutory legal acts may contradict the principle of legal certainty.

The first chapter of the article presents analysis of the principle of legal definition, its purpose in the law, how this principle is understood by legal scholars in Lithuania and foreign countries, how it is applied in the EU law, what are the practices of national courts and why this principle is considered as essential in the law. In the second part of this chapter the institution of preliminary pre-trial administrative disputes is researched, describing how it is revealed in scientific articles, what entities can carry out the examination of these disputes, what requirements are applied to them, and how these entities are classified.

The second chapter presents how the EU is promoting pre-trial administrative disputes in national law and why, what legal acts regulate pre-trial administrative dispute resolution in Lithuania, and which entities perform pre-trial administrative disputes. At the moment, there are two basic laws in Lithuania that regulate such dispute resolution. However, these laws contain a provision that the examination of pre-trial administrative disputes in special administrative categories may be determined by other laws. Therefore, it is analysed in what special administrative categories the procedure for examining pre-trial administrative disputes is established in other laws and how this procedure is regulated in these laws. The laws that determine the order in special administrative areas do not have general and clear provisions for defining the order of these disputes, and the regulation is transferred to sub-statutory laws. The second part of this chapter presents, what sub-statutory legal acts regulate mandatory pre-trial administrative disputes. Hence, the tendency is evident that examination of such disputes is formally established in the laws, however, after transferring the regulation to sub-statutory legal acts, it becomes vague. In some cases, such legal norms established by sub-statutory legal acts might contradict the law itself. The Court of Justice of the European Union has formed the criteria that must be followed in pre-trial administrative disputes regulations in institutions, but in Lithuania there is a lack of compliance to the guidance of the criteria suggested by the Court of Justice of the European Union when the procedure itself is regulated in sub-statutory legal acts. Consequently, favourable conditions occur for such dispute resolution regulations to be vague and ambiguous, and it is not clear whether such a procedure really ensures effective resolution of disputes in relation to a person.

The conclusion can be made that procedures of the pre-trial administrative disputes regulated by sub-statutory legal acts allow to make reasonable assumptions about the vague and ambiguous understanding of the procedure that does not provide assurance of legal certainty.

KEY WORDS

Pre-trial administrative dispute resolution, legal certainty, quasi court.